

EDUCACIÓN UNIVERSITARIA

Las políticas de formación profesional en España y en Europa: perspectivas comparadas

ANTONIO LUZÓN Y MÓNICA TORRES (COMP.)

Octaedro  ICE-UB



LAS POLÍTICAS DE FORMACIÓN
PROFESIONAL EN ESPAÑA
Y EN EUROPA:
PERSPECTIVAS COMPARADAS

CONSEJO EDITORIAL ICE - OCTAEDRO

Dirección

Teresa Pagès Costas (Jefa Sección Universidad, ICE-UB, Facultad de Biología, Universidad de Barcelona)

Editor

Juan León (director de la Editorial Octaedro)

Consejo Editorial

Antoni Sans Martín (director del ICE, Facultad de Pedagogía, UB), Mercè Gracenea Zugarramundi (secretaria del ICE, Facultad de Farmacia, UB), Pilar Ciruelo Rando (Editorial Octaedro), Salvador Carrasco Calvo (ICE, UB), Josep Carreras Barnés (Facultad de Medicina, UB), Miquel Martínez Martín (Facultad de Pedagogía, UB), Atilà Herms Berenguer (Facultad de Física, UB), Mar Cruz Piñol (Facultad de Filología, UB), Miguel Pereyra García-Castro (Facultad de Ciencias de la Educación, Universidad de Granada), Miquel Oliver Trobat (director del ICE, Facultad de Educación, Universidad de las Islas Baleares), Carmen Saurina Canals (Facultad de Economía, Universidad de Girona), Pedro Allueva Torres (Facultad de Educación, Universidad de Zaragoza)

Secretaría Técnica del Consejo Editorial

Lourdes Marzo Ruiz (ICE, UB), Ana Suárez Albo (Editorial Octaedro)

Normas presentación originales:

http://www.ub.edu/ice/lilibres/eduuni/Normas_presenta.pdf

Revisores:

http://www.ub.edu/ice/lilibres/eduuni/Revisores_Octaedro.pdf

Antonio Luzón y Mónica Torres (Comp.)

LAS POLÍTICAS DE FORMACIÓN
PROFESIONAL EN ESPAÑA
Y EN EUROPA:
PERSPECTIVAS COMPARADAS

OCTAEDRO - ICE

Colección Educación universitaria

Título: *Las políticas de formación profesional en España y en Europa:
perspectivas comparadas*

Primera edición: mayo de 2013

© Antonio Luzón Trujillo, Mónica Torres Sánchez (comp.)

© De esta edición:

Ediciones OCTAEDRO, S.L.
C/ Bailén, 5 – 08010 Barcelona
Tel.: 93 246 40 02 - Fax: 93 231 18 68
www.octaedro.com - octaedro@octaedro.com

Universitat de Barcelona
Institut de Ciències de l'Educació
Campus Mundet - 08035 Barcelona
Tel.: 93 403 51 75 - Fax: 93 402 10 61

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos, www.cedro.org) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra.

ISBN: 978-84-9921-380-4

Depósito legal: B-12.608-2013

Diseño y producción: Servicios Gráficos Octaedro

Impresión: Lozano Impresores

Impreso en España - *Printed in Spain*

SUMARIO

1. Introducción. La formación profesional en una encrucijada:
educación, formación y trabajo..... 7
— [Antonio LUZÓN; Mónica TORRES]

PRIMERA PARTE:

RELACIONES ENTRE EDUCACIÓN Y TRABAJO. EL PAPEL DE LA FORMACIÓN Y LAS COMPETENCIAS PROFESIONALES..... 25

2. Tres concepciones de las relaciones cambiantes
entre la educación y el trabajo 27
— [Christian HELMS JØRGENSEN]
3. Reteorizar el (*l*)earning. Los *earning* schema
como modelo específico de un ámbito y concepto situado 49
— [Katrin KRAUS]
4. La noción de competencia usada en la «enseñanza basada
en competencias»: un contrasentido 73
— [Jordi PLANAS]
5. La complejidad en la gobernanza de la educación y formación profesional 99
— [Damian OLIVER]

SEGUNDA PARTE:

LA FORMACIÓN PROFESIONAL DESDE UNA PERSPECTIVA EUROPEA ..127

6. La formación de políticas y el discurso sobre educación
y formación profesional en la UE: ¿una mano de obra móvil
para un mercado laboral europeo?125
— [Pia CORT]
7. La Unión Europea, los desfases en capacidades
y el rol de la educación y formación153
— [Marcella MILANA]
8. La internacionalización de los conceptos de la reforma
de la educación profesional: una perspectiva retórica183
— [Philipp GONON]

9. Discursos sobre la empleabilidad: creando un ciudadano responsable.....	199
— [Andreas FEJES]	

TERCERA PARTE:

POLÍTICAS DE FORMACIÓN PROFESIONAL EN ESPAÑA221

10. Eficacia de la formación profesional reglada en España	223
— [Antonio CASQUERO TOMÁS; M ^a Lucía NAVARRO GÓMEZ]	

11. Las políticas y legislación españolas de formación profesional: las consecuencias de la aprobación de la Ley de Cualificaciones y de la Formación Profesional y de la Ley de Economía Sostenible	255
— [Magdalena JIMÉNEZ; Julián LUENGO; Diego SEVILLA]	

12. La construcción social de las competencias profesionales en la formación profesional: del diseño institucional a la percepción de los actores.....	279
— [Araceli LÓPEZ CALVO; Lourdes LÓPEZ CALVO]	

13. La transformación de la formación profesional en Cataluña: un caso real.....	303
— [Josep FRANCÍ]	

1. Introducción. La formación profesional en una encrucijada: educación, formación y trabajo

— [Antonio LUZÓN; Mónica TORRES
Universidad de Granada]

La educación y la formación profesional han sido objeto de un creciente interés en las últimas décadas por parte de diferentes actores políticos, académicos o empresarios, debido a una confluencia de diversos factores de índole económica, social, tecnológica e incluso historicocultural, lo que tiene como consecuencia más importante la modificación y redefinición de las relaciones entre educación, formación y trabajo. Ya en el año 1990 y consciente de la transformación que afectaba a la educación que alterna formación y empleo, Mariano Fernández Enguita, en su libro *Educación, formación y empleo*, se aventuraba a poner de manifiesto la trascendencia del cambio tecnológico y su incidencia en el mundo del trabajo y en las cualificaciones, además de hacerse eco de la creciente preocupación social por la educación y formación para el empleo ante el creciente e imparable desafío tecnológico. También Manuel Castell (1997), en *La era de la información. La sociedad red*, consideraba que era un cambio no solo en cuanto a la transformación del trabajo y el empleo como consecuencia del postindustrialismo y el paradigma informacional, sino también en cuanto a su repercusión e incidencia en la misma estructura social. Progresivamente, diversos autores (Gibbons, 1997; Blas, 2007; Mañé, 2009; Planas, 2011; Lorente, 2012; Marhuenda, 2012, entre otros) se han hecho eco de la relación simbiótica entre innovación tecnológica, cualificación y adaptación del capital humano para abordar la adaptación hacia ese nuevo modelo productivo que exige la nueva economía, también denominada «economía del conocimiento», y la conformación de un nuevo modelo educativo y de formación.

Así, los diferentes modelos de formación profesional (Greinert, 2004 y 2010; Jackson, 1999), que surgieron con la explosión industrial del siglo XIX con la intención de formar la mano de obra que la indus-

tria naciente necesitaba frente a los gremios medievales, han sufrido una importante transformación a partir de la década de los ochenta y noventa del pasado siglo para dar respuesta a la necesidad de una mano de obra más ajustada a un nuevo modelo de organización de la producción industrial posfordista, caracterizado por la flexibilidad y la especialización, donde el conocimiento y la innovación han adquirido un rol fundamental en la generación del crecimiento económico.

En la actualidad, por tanto, los sistemas de educación y formación profesional están experimentando un nuevo proceso de reformas y cambios para hacer frente a estos nuevos retos de la economía mundial, donde, como indica Savage (2000), se ha producido un crecimiento exponencial de las ocupaciones basadas en el conocimiento, centradas principalmente en el sector servicios. Así, este proceso de transición económica desde, principalmente, sociedades industrializadas hacia otras altamente competitivas propias de una economía postindustrial y global implica una reestructuración de las relaciones entre educación, trabajo y conocimiento y, por tanto, de una nueva y moderna formación profesional. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) ha publicado recientemente el informe «Preparándose para trabajar» («Learning for Jobs», 2010), coordinado por Simon Field, en colaboración con el Observatorio de la Formación Profesional de Barcelona, donde pone de manifiesto el papel central y relevante que la educación y la formación profesional desempeñan en la actual situación de crisis económica para que los jóvenes puedan encontrar empleo. Se trata, sobre todo, de reducir la distancia entre el aprendizaje y el empleo estudiando y analizando fórmulas donde la educación y la formación profesional inicial se adapten cada vez más y mejor a las necesidades del mercado de trabajo. Aunque todos los sistemas de educación y formación profesional garantizan unas competencias básicas, se ha de tener en cuenta que el mercado laboral requiere mayores niveles de cualificación, por lo que una formación para el empleo habrá de ofrecer también un amplio abanico de competencias cognitivas y profesionales que permitan a los jóvenes afrontar una amplia diversidad de trayectorias profesionales, junto a las cada vez mayores situaciones cambiantes de empleo.

Además del dinamismo que marca la situación económica, la relación entre educación, formación profesional y trabajo también ha estado marcada por unas fronteras difusas y cambiantes. Históricamente, los objetivos pretendidos de la formación profesional y de la educación

general han sido diferentes, incluso desde el momento de su nacimiento. Como indica Aarkrog y Jørgensen (2008), la educación general aspiraba, desde la época de la Ilustración, a desarrollar la ciudadanía, la racionalidad y los conocimientos generales; mientras que, en contraste, la formación profesional perseguía la transferencia de conocimientos específicos y la socialización de los jóvenes en las comunidades de trabajo locales a través de aprendizajes adquiridos en puestos de trabajo separados de las instituciones formales de educación. Por otro lado, Bosch y Charest (2010) señalan tres razones explicativas sobre la rígida distinción entre la educación y formación general y la educación profesional, por un lado, y los diferentes objetivos que una y otra persiguen.

Si bien la vía general o académica conduce directamente a la universidad, la profesional prepara para una entrada inmediata en el mercado laboral; además, ambos sistemas tienen diferente organización. Si bien la vía general o académica es altamente homogénea, la profesional se caracteriza por la diversidad de actores implicados en su desarrollo: estados, proveedores no gubernamentales o empresas. Y finalmente, hay que tener en cuenta la diversidad y heterogeneidad de lugares de aprendizaje entre ambos ámbitos: la formación profesional tiene múltiples orígenes.

Son diferentes tradiciones que reflejan trayectorias locales y nacionales diversas. Como afirma Clarke y Winch (2007), las tradiciones sociopolíticas, económicas y culturales tuvieron una gran influencia en el desarrollo de la relación entre el trabajo y la educación. Así, los procesos de construcción de los diferentes estados nación están vinculados al desarrollo de estructuras y prácticas industriales y profesionales concretas y, por tanto, a diferentes estructuras y prácticas de la formación profesional.

Una diversidad que también estuvo provocada por su marginación política, económica y cultural. De hecho, como afirman Jiménez, Luengo y Sevilla en este libro, el sistema educativo español, por ejemplo, nació bajo una concepción elitista y clasista, motivo de actitudes despectivas hacia la formación profesional. Además de este bajo reconocimiento social, la escasa financiación o regulación de este sector educativo han provocado que esta sea la única opción disponible para aquellos que no podían acceder a la educación superior.

Sin embargo, esta tradicional separación entre el sistema de educación y formación general y profesional se está diluyendo, sus fronteras se vuelven cada vez más borrosas. Según Homs (2008), estamos

asistiendo a un proceso de modernización de la formación profesional que implica la ampliación de tal concepto para englobar a todos los programas con carácter profesionalizador y no exclusivamente como alternativa profesional dentro de la educación secundaria de carácter academicista o general. Así, hay que destacar la creación de itinerarios profesionales integrados en la vía académica (valga como ejemplo, la creación del bachillerato profesional en Francia), las conexiones y pasarelas entre la formación profesional superior y la educación superior universitaria. Incluso, desde una concepción —en ocasiones más ideológica que real— de la educación a lo largo de la vida o de la educación permanente, se postula la ampliación, especialización o reciclaje de la formación de una persona a lo largo de toda su vida profesional. Por tanto, la tradicional división entre trayectorias educativas profesionales y generales se está disolviendo debido a los cambios en los procesos laborales que requieren —y que demandan una cualificación continua—, así como a los cambios en los sistemas educativos que apuestan por superar una concepción escolar de la educación. A mediados de los noventa, la publicación del Libro Blanco de la Comisión *Enseñar y Aprender. Hacia la sociedad del conocimiento* (1996), coincidiendo con la celebración del Año Europeo de la Educación y la Formación, marcó un hito en este proceso, puesto que introducía el discurso europeo sobre la educación a lo largo de la vida y otorgó a la educación y formación profesional un papel clave en la lucha contra el desempleo.

En este proceso de transición y de complejidad dentro del binomio educación, formación y trabajo, también han sido decisivas las influencias recibidas dentro del contexto europeo. Aunque no es objetivo de esta introducción realizar un análisis exhaustivo de la evolución de la política europea de formación y educación (véase Ertl, 2003), es importante señalar cómo, desde la firma del Tratado de Roma, ha adquirido notoria importancia la creación de una política común de formación profesional. A raíz de la aprobación de la Agenda de Lisboa en el año 2000 y, de manera más específica, con la aprobación de la Declaración de Copenhague en el año 2002, donde se manifestaron los objetivos de la cooperación en materia de formación profesional, la relación educación y trabajo ha adquirido un renovado interés. En ambos documentos (de manera más específica en este último), este sector educativo se convierte en elemento central y estratégico para lograr la inclusión social, cohesión, movilidad, empleabilidad y competitividad.

A pesar de estas tendencias convergentes (Green, Leney y Wolf, 2001), de este proceso de «unionización» de las políticas europeas (Nóvoa y DeJong-Lambert, 2003), los sistemas europeos de formación profesional varían dependiendo de sus tradiciones y significados culturales, de las condiciones económicas o de los actores que la financian, de sus estructuras educativas o de las relaciones con la educación general establecidas, en general, a través de pasarelas, y, finalmente, de la situación política o de las competencias y capacidad de toma de decisión de los diferentes actores implicados. Esta diversidad nacional, junto con un proceso europeo de creciente cooperación para perseguir objetivos comunes, no hace sino contribuir a la problemática descrita desde el principio de esta introducción sobre la reestructuración de este sector educativo y la reconceptualización de las relaciones entre formación, educación y trabajo en los diferentes países europeos.

Los prismas de análisis de la formación profesional

Esta situación cambiante no solo se convierte en un desafío para el diseño de políticas de educación y formación, sino también para la investigación dentro de este campo. Incluso, según Mjelde (2008), la relación entre estos conceptos es tan extensa que podría ser razonable pensar si se pudiera conocer o comprender ampliamente. No obstante, conocer y comprender los significados y prácticas culturales del trabajo, las características de la educación y del conocimiento y el mismo conocimiento de los procesos de formación y aprendizaje dentro de las sociedades contemporáneas es de vital importancia. La formación profesional es un campo conceptual y práctico donde los objetivos económicos, culturales y políticos se unen con las prácticas educativas complejas.

De hecho, la literatura específica sobre esta temática proveniente de investigaciones e informes oficiales, entre ellos, el Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional (CEDEFOP), o del ámbito científico relacionado con la teoría social de la que forma parte el estudio de la educación y la formación profesional refleja esta diversidad. No obstante, cabe señalar varias líneas de investigación relevantes en nuestro contexto. En primer lugar, podemos señalar una línea de investigación centrada en la relación entre formación profesional, ya sea inicial o continua, y empleo o, más recientemente, formación profesional para el empleo, denominada más recientemente por los organis-

mos internacionales «Learning for Jobs». Las investigaciones y estudios acerca de estas relaciones son numerosos y cuentan con una amplia trayectoria. Cabe mencionar las investigaciones que pretenden analizar los procesos de transición entre la escuela y el trabajo desde una perspectiva sociológica (Béduwé y Planas, 2003), desde una perspectiva económica (Casquero, 2006); o bien las que se centran en el análisis de las políticas de educación y formación y su relación con los procesos de inclusión y exclusión social y con la reducción del abandono escolar temprano (véase el número monográfico que la *Revista de Educación* dedicó en 2006 a la cualificación profesional básica: competencias para la inclusión sociolaboral de los jóvenes). De manera más reciente, el «Informe 2009. Sistema educativo y capital humano», publicado por el Consejo Económico y Social, así como el número monográfico de la *Revista de Ciencias y Humanidades* de la Fundación Ramón Areces en 2011, dedicado a la formación profesional en España ante la estrategia Europa 2020, o los sucesivos informes de las organizaciones supranacionales que apuestan por una formación profesional como motor de crecimiento sostenible e integrador a través de la innovación son buen ejemplo de ello.

En segundo lugar, señalamos el estudio de la educación y formación profesional desde la perspectiva de la política educativa. Muestra de ello ha sido la elaboración de los diferentes planes de formación profesional aprobados por las diferentes comunidades autónomas o, desde una perspectiva europea, la celebración del Año Europeo de la Educación y la Formación Permanente en 1996 y el Memorándum sobre Educación y Aprendizaje Permanente del año 2000.

Más recientes son los estudios centrados en analizar la importancia de la empleabilidad, el mercado laboral y el aprendizaje a lo largo de la vida. Frente a estudios anteriores donde se conceptualiza la relación educación y empleo como una problemática estructural, la empleabilidad ya supone un giro conceptual y teórico en el discurso político sobre la educación y la formación profesional. La noción de empleabilidad alude y se centra en el individuo, en las destrezas y habilidades adquiridas durante su formación como clave de éxito en el mercado laboral. No obstante, se caracteriza por su polisemia y ambigüedad. Algunas voces críticas señalan que implica una redefinición de la concepción sobre el empleo como un problema de aprendizaje que cada individuo debe resolver y, consecuentemente, implica que la problemática relacionada con el mercado laboral mejorará en la medida en que los individuos conti-

núen expuestos a la educación y a la formación a lo largo de toda su vida (Nòvoa, 2007). Dentro de estas voces críticas, Eckert (2006) señala que la inserción laboral no depende exclusivamente de variables individuales, sino de una relación entre el sistema educativo y el mercado de trabajo. Sin embargo, este concepto se ha convertido en un tema central desde el Tratado de Maastricht, llegando a ser, en la actualidad, uno de los ejes de la política educativa en la Agenda de Lisboa.

De la misma forma, y relacionado con la empleabilidad, el estudio sobre el llamado «enfoque de las competencias profesionales» ha generado una extensa literatura desde la década de los noventa. El inicio de este debate apunta a la necesidad de redefinir las cualificaciones laborales frente a una situación de cambio técnico o de crisis económica (Castillo Alonso, 1988). Según Guerrero Serón (1999), el enfoque de las competencias profesionales tiene un doble origen normativo y empresarial, relacionado tanto con la regulación de las cualificaciones profesionales de los trabajadores en ejercicio para su posible normalización en el ámbito europeo, como con las políticas de gestión de personal destinadas a rentabilizar, optimizar o adecuar la mano de obra a las necesidades cambiantes, atribuidas a los cambios en la organización del trabajo. Es importante destacar que el primer número de la *Revista Europea de Formación Profesional*, publicada por el CEDEFOP en 1994, estaba dedicada a «la competencia profesional» como nuevo paradigma en la relación entre formación y empleo (Bunk, 1994). En España, tal como señala Homs (2008), el debate sobre las competencias coincidió con el desarrollo del modelo de gestión cualificada de la mano de obra; por tanto, esta polémica no se vivió de forma tan intensa como en otros países y se integró bajo el prisma de la mejora de la cualificaciones de los trabajadores para adaptar el sistema de formación a las necesidades emergentes del sistema productivo.

En el ámbito de las políticas educativas también se ha abordado el estudio de la formación profesional, tanto desde el punto de vista legislativo como desde la participación y agencia de los diferentes actores sociales y educativos implicados en ella. Así, existe una reflexión en la literatura científica sobre los proyectos políticos y legislativos durante su proceso de discusión o una vez ya aprobados. En ese sentido, Homs hacía una reflexión sobre la «nueva formación profesional» en 1979; la revista *Bordón* dedicaba en 2003 un número monográfico al «reto de la formación profesional» un año después de la aprobación de la Ley 5/2002 de 19 de junio de las Cualificaciones y la Formación Profesio-

nal; o, recientemente, la revista *Herramientas: Revista de Formación y Empleo* dedica algunos artículos, en su número 105 de 2010, a reflexionar sobre el proyecto de ley de economía sostenible. Pero además de esta reflexión legislativa, se han realizado estudios muy interesantes sobre el papel de los diversos actores sociales implicados en la formación profesional, como los desarrollados por Jaulín (2007).

Finalmente, y como tercera línea de reflexión sobre la formación profesional, señalamos aquella centrada en los aspectos pedagógicos y didácticos de la formación profesional inicial o reglada y su relación no solo con la educación secundaria obligatoria y postobligatoria a través de itinerarios, requisitos de acceso o titulación otorgada, sino también y más recientemente con la educación terciaria, debido a la propia reconfiguración de la universidad y la diversidad de realidades institucionales en nuestras sociedades (Bricall y Parellada, 2008; Powell y Solga, 2010).

La especialización y diversificación de la investigación en las últimas décadas ha sido un aspecto positivo en el estudio de la educación y la formación profesional, sin embargo, como señala Clarke y Winch (2007) conviene tener presente que la implicación múltiple de la formación profesional como fenómeno político, económico y educativo reclama una comprensión amplia de este sector y requiere una aproximación donde se examinen profundamente las políticas educativas, donde se consideren con seriedad la ambivalencia de sus prácticas, las teorías y su implicación social y cultural. En algunos casos, los análisis se han centrado en un aspecto singular, por lo que se ha perdido de vista esta complejidad.

Estructura del libro

Este libro forma parte de un proyecto de investigación más amplio, «Articulación de políticas públicas en la formación profesional específicas a través del diseño de competencias», financiado en 2006 por la entonces Consejería de Innovación, Ciencia y Empresa de la Junta de Andalucía y que tenía como objetivo analizar los retos planteados a los sistemas de formación profesional, como consecuencia de la transformación de los sistemas productivos basados en el conocimiento, y los cambios que se están produciendo en las políticas educativas referentes a los sistemas públicos de formación profesional en la Unión Europea, así

como el discurso subyacente a las mismas. Por tanto, este libro pretende ofrecer una perspectiva teórica para reflexionar en torno a las relaciones entre trabajo y educación como objetivo de la formación profesional, y contribuir, de esta forma, al debate de la educación y formación profesional, así como a enriquecerlo.

El libro está estructurado en tres secciones. La primera de ellas engloba contribuciones que exploran la transformación de los conceptos de economía y educación y su relación con la formación profesional. Conceptos como *empleabilidad* y *competencias*, con sus diferentes tradiciones intelectuales, se han convertido en un nuevo imperativo no solo a nivel individual, sino también a nivel político (Kraus y Vonken, 2009).

El primer trabajo, «Tres concepciones de las relaciones cambiantes entre la educación y el trabajo», está escrito por Christian H. Jørgensen, publicado en el libro *Knowing Work* (Peter Lang, 2009). Jørgensen investiga las relaciones entre la organización del trabajo y la educación como consecuencia de los cambios acaecidos en el sistema productivo. Se asume, sobre todo desde el discurso político, que, como consecuencia del fracaso del modelo fordista, la educación y la formación son claves para transformar el trabajo, para flexibilizarlo y ajustarlo a las demandas productivas. No obstante, el autor presenta diferentes modelos teóricos para analizar las dinámicas entre «saber» y «trabajar», en concreto, la concepción «economicotécnica», centrada en las fuerzas de la economía de mercado y en la innovación técnica; la «concepción política e institucional», centrada en las luchas sociales, la negociación de intereses contrapuestos y el equilibrio del poder político, y, finalmente, la «concepción cultural» centrada en las fuerzas de una transformación cultural y en el incremento de la reflexividad e individualización. El autor analiza, asimismo, las problemáticas del reduccionismo y determinismo en cada una de ellas. Concluye que el rol de la educación y la formación no consiste exclusivamente, tal y como describe la sociología funcionalista y estructuralista, en la reproducción de ciertas condiciones sociales, sino que más bien contribuyen al cambio en la división y organización del trabajo tanto a nivel social como en los propios puestos de trabajo.

La segunda contribución, «Reteorizar el (*l*)earning. Los *earning schema* como modelo específico de un ámbito y concepto situado», fue publicada en el libro *Reworking Vocational Training* (Peter Lang, 2009), realizada por Katrin Kraus. A partir de un juego lingüístico con los términos *earning* y *learning*, teoriza sobre las relaciones en-

tre trabajo y educación. Este modelo teórico que la autora construye, denominado *earning schemata*, parte de la dependencia cultural, política, social e institucional de las relaciones de las actividades para «ganarse la vida» y el aprendizaje orientado a estas actividades. Este modelo aporta una comprensión de unos conceptos que relacionan el trabajo y la educación en una sociedad situada en un contexto específico y permite un análisis tanto de la transformación de estos conceptos en un contexto concreto como de las diferencias entre los conceptos y los contextos. Para ilustrarlo, examina los cambios que se han producido en el concepto germánico de «vocación» (*berufs*, en alemán). Por un lado, la vocación ha tenido una decisiva influencia en su configuración institucional de la formación profesional en Alemania, y por otro lado, el significado de los términos de *vocación*, *profesión*, *ocupación*, *actividades para ganarse la vida* se integran en los diferentes contextos históricos y culturales. Además, su comprensión conceptual y el compromiso institucional de la formación profesional es parte de un orden social conectado a otros campos de la educación, así como a la vida social, al Estado del bienestar, al mercado de trabajo y a las propias.

La contribución que realiza Jordi Planas bajo el título «La noción de competencia usada en la “enseñanza basada en competencias”: un contrasentido» parte de la distorsión y de la aceptación acrítica de la noción de competencia implícita en la «enseñanza basada en competencias» (en adelante, EBC). El autor realiza una clara distinción entre la «noción genuina» de competencia, entendida como «un vector de características individuales que se pueden adquirir de diferentes maneras y en múltiples lugares» y la noción de competencia empleada en la EBC, que supone que la competencia se adquiera a través de los procesos formativos formales; unos procesos que han sido minuciosamente detallados para conseguir la adquisición de cualificaciones previamente definidas en términos de competencias. Según el autor, la introducción de esta noción en las políticas educativas actuales, lejos de ser novedosa, supone una revitalización y legitimación del viejo modelo adecuacionista y escolar. Esta distorsión no solo implica la adopción de una determinada concepción de la noción de competencia, sino que genera conflictos importantes en la relación entre educación y empleo, tanto entre «la información sobre las competencias de las personas como acerca del funcionamiento del mercado de trabajo y los mecanismos que lo regulan» (Planas *et al.*, 2002).

Finalmente, la primera parte concluye con la contribución de Damian Oliver, «La complejidad en la gobernanza de la educación y formación profesional». El autor realiza una definición práctica de un modelo de gobernanza compleja entendida como aquella sujeta al cambio, integrada por muchas partes interconectadas pero que no responden siempre racionalmente. Se basa en el esquema teórico realizado por los profesores Pierre y Peter para examinar esta complejidad en los modelos de gobernanza de los sistemas de educación y formación profesional que abarca tanto a los actores (gobierno, clientes, formadores o agencias de acreditación), como los procesos (selección de metas y objetivos, procesos de tomas de decisiones, movilización de recursos, implementación y *feedback*), como los resultados (coherencia, sistema inclusivo, adaptabilidad y rendición de cuentas) en países como Australia, España, Canadá, Estados Unidos y Reino Unido.

La segunda parte del libro analiza la educación y la formación profesional desde una perspectiva europea y presenta contribuciones críticas que pretenden deconstruir el discurso educativo europeo.

El capítulo de Pia Cort, titulado «La formación de políticas y el discurso sobre educación y formación profesional en la UE: ¿una mano de obra móvil para un mercado laboral europeo?» analiza el Proceso de Copenhague y sus efectos en las políticas de educación y formación profesional desde una perspectiva foucaultina. Para la autora, este proceso es ambiguo, dado que presenta de manera inherente una contradicción. Por un lado, el proceso pone el acento en la diversidad, la subsidiariedad y la soberanía nacional; por otro, se aumentan al mismo tiempo los mecanismos de control; lo cual supone una ambigüedad que queda recogida en el método abierto de cooperación como nueva forma de gobernanza. A través de una aproximación discursiva basada en la pregunta sobre el problema de representación, se pretende deconstruir esta política. El artículo está estructurado en cuatro secciones que se corresponden con las cinco fases de esta aproximación metodológica: la primera de ellas relacionada con el contexto y la intertextualidad de los textos analizados; la segunda, con los presupuestos subyacentes a esos textos; la tercera, con los posibles efectos del proceso de Copenhague, y, finalmente, la cuarta aborda la difusión, cómo y dónde se difunde y defiende, cómo y dónde se rechaza. De esta forma, esta problemática se deconstruye y se ponen de manifiesto cuáles son las principales racionalidades y creencias implícitas en ella.

La contribución de Marcella Milana, «La Unión Europea, los desfases en capacidades y el rol de la educación y formación», parte del mismo supuesto que la profesora Cort: la ambigüedad existente en la política educativa europea entre el principio de subsidiariedad y el «ideal regulador» o estrategia común que influencia y organiza las políticas nacionales y que es aceptado por los individuos, instituciones y gobiernos. En este caso, la autora se centra en el ideal regulador relacionado con el desarrollo de la competencia a partir, sobre todo, de la Estrategia de Lisboa. El objetivo de esta contribución es analizar, desde una perspectiva crítica, las políticas aprobadas y desarrolladas para el desarrollo de la competencia a nivel europeo como consecuencia de una intersección entre la economía y la política educativa. El principal argumento que desarrolla es que ese ideal regulador sobre el desarrollo de la competencia se basa en una simplificación del problema social, puesto que no se han considerado determinadas características institucionales de los mercados de trabajo europeos y se ha prestado una atención casi exclusiva a principios económicos, a principios relacionados con el capital humano. De hecho, el ideal regulador asume una pérdida de habilidades y competencias entre la fuerza laboral europea, y esta pérdida puede ser superada a través de la educación y de la formación para todos. Asimismo, entiende que se puede conseguir una unión perfecta entre las capacidades y competencias adquiridas en el sistema educativo, así como aquellas reconocidas en el mercado laboral y entre las capacidades y competencias de un individuo y los trabajos que se pueden obtener. La autora cuestiona este ideal basándose en la evidencia empírica procedente de datos macro y micro, así como las formas de organización y valoración del trabajo en relación con los diferentes contextos socioeconómicos y culturales.

El breve capítulo de Philipp Gonon, denominado «La internacionalización de los conceptos de la reforma de la educación profesional: una perspectiva retórica», analiza desde una perspectiva histórica el rol que han jugado los argumentos internacionales en las políticas educativas nacionales. Muestra cómo diferentes países han empleado argumentos internacionales para identificar o resolver problemáticas educativas nacionales, para evaluar el *statu quo* previo a la puesta en marcha de una reforma educativa, o bien para hacer efectivas la implantación de las mismas. También desde una perspectiva crítica, señala cómo en varias ocasiones las referencias internacionales no cuentan con una valoración científica y son presentadas como «evidencias» incluso necesarias en un

mundo globalizado. Presta especial atención a las reformas de la formación profesional en Inglaterra y Suiza.

La aportación de Andreas Fejes, «Discursos sobre la empleabilidad: creando un ciudadano responsable», cierra esta segunda parte. El autor parte del cambio discursivo que ha desviado la atención desde el concepto de «empleo» al de «empleabilidad» y analiza cómo los discursos sobre la empleabilidad se movilizan en el terreno más amplio de la gobernanza. Las preguntas de investigación de las que parte el autor están relacionadas con el funcionamiento de la gobernanza, con la producción del sujeto o con la responsabilidad de la empleabilidad. El artículo examina tres tipos de documentos: transnacionales sobre el aprendizaje a lo largo de la vida y el mercado laboral, un texto político sueco sobre la formación continua en el sector sanitario, y entrevistas con empresarios y enfermeras. El análisis indica que lo individual se construye como responsabilidad de la propia empleabilidad, mientras que el de Estado o empleador se construye como facilitador. Sin embargo, no existe una visión determinista, puesto que los diferentes textos producen diferentes posicionamientos; por tanto, queda abierto un nuevo espacio para el pensamiento y la acción.

Finalmente, la tercera y última parte del libro está dedicada al estudio de la formación profesional en España desde una perspectiva interdisciplinar. Los estudios abarcan cuestiones de eficiencia interna y externa del sistema de formación profesional; un exhaustivo desarrollo de la legislación española sobre el tema, así como la «voz» de los actores implicados: empresarios, sindicatos, educadores, trabajadores, estudiantes y personal de la Administración educativa, responsable de la toma de decisiones en este sector educativo.

La contribución de Lucía Navarro y Antonio Casquero, «Eficacia de la formación profesional reglada en España», analiza y contextualiza la eficacia interna del sistema a través de indicadores como la tasa de matriculación y graduación, la eficacia externa relacionada con el proceso de transición hacia el empleo y las condiciones en las que este se realiza. Los autores llegan a la conclusión de que el sistema de formación profesional reglada en España es altamente eficaz en el acceso al empleo, pero contrasta con la escasez de su demanda y la polarización de la enseñanza secundaria postobligatoria hacia el bachillerato. Además, esta tendencia conlleva dos características generales de nuestro sistema educativo: el nivel de abandono escolar temprano y la importante demanda universitaria. Una política que pretenda aumentar el nivel de

eficacia del sistema deberá aumentar la demanda de formación profesional a través de incentivos para su elección y mejorar la histórica y escasa consideración social.

En el capítulo de Magdalena Jiménez, Julián Luengo y Diego Sevilla, «Las políticas y legislación españolas de formación profesional: las consecuencias de la aprobación de la Ley de Cualificaciones y de la Formación Profesional y la Ley de Economía Sostenible», se presenta un detallado análisis sobre la legislación más reciente en nuestro país sobre la educación y formación profesional, y en qué medida favorece o desvirtúa el avance de una concepción moderna de este sector educativo iniciada con la implementación de la Ley de 1970. Los autores ponen especial atención en la relación entre la crisis económica actual, con enorme incidencia en el desempleo juvenil, y a la política educativa de la Unión Europea, como elementos claves para consolidar la modernización y la función de la formación profesional, acorde con las necesidades sociales. No obstante, a pesar de señalar sus virtualidades, también destacan que las profundas reformas estructurales que se pretenden deberían contar con un amplio y consensuado apoyo político y social. Al igual que destacan la necesidad de un serio estudio sobre la situación económica y social de partida, la estructura social y demás sectores educativos, especialmente, la universidad, precisamente en un momento de cambio institucional y proceso de convergencia europea.

La contribución de Araceli López Calvo y Lourdes López Calvo, «La construcción social de las competencias profesionales en la formación profesional: del diseño institucional a la percepción de los actores», examina el concepto de competencia profesional bajo un doble prisma. Primero, relacionado con el discurso normativo europeo y nacional que prioriza la necesidad de adecuar la educación y las cualificaciones a las necesidades del mercado laboral en cada momento. Un análisis que se enmarca dentro del «ideal regulador» de la Unión Europea y que también ha sido abordado por Marcella Milana en su capítulo; y segundo, desde una perspectiva teórica, enfatizando las diferentes tradiciones intelectuales. Finalmente, se concluye con un estudio de diferentes actores sociales implicados en el proceso de producción de las competencias, entre ellos, representantes empresariales, sindicales, profesorado de formación profesional y estudiantes con el objetivo de conocer el significado que adquieren las competencias en el marco de la relación educación y trabajo a partir de sus representaciones sociales.

El último capítulo, «La transformación de la formación profesional en Cataluña: un caso real», de Josep Francí, analiza los principales logros de las políticas educativas en Cataluña en los últimos siete años tras la aprobación de la Ley de las Cualificaciones y la Formación Profesional en 2002 y la Ley Orgánica de Educación de 2006, además del desarrollo legislativo específico en Cataluña. Señala con claridad cuáles han sido los principales avances conseguidos en un sector históricamente poco considerado socialmente, entre ellos el aumento de la flexibilidad, accesibilidad, conectividad entre las diferentes enseñanzas, red de centros de calidad distribuidos por todo el territorio catalán y la eficiencia interna concebida como el aumento de las tasas de matriculación y graduación y externa a través de la apuesta por reforzar los instrumentos de evaluación y de colaboración con empresas. A pesar de los logros, el autor concluye señalando la necesidad de potenciar los activos ya existentes, entre los que destaca: la especialización de centros específicos, la obtención de mayores recursos económicos, la transformación de los ciclos formativos superiores de artes plásticas y diseño, el aumento de la oferta para poder atraer mayor alumnado y la implementación de un sistema de alternancia entre el trabajo y la formación profesional similar al modelo de aprendizaje ya desarrollado en otros países europeos.

En general, el libro dedica buena parte de su espacio a referencias y artículos relacionados con la educación y el trabajo, con las competencias profesionales y el papel desempeñado por la formación profesional. Aborda cuestiones de contextos, análisis de problemáticas y cuestiones relativas a las competencias, la gobernanza, la complejidad, la economía y la producción de conocimiento, la educación y formación permanente, así como la empleabilidad y el análisis de políticas educativas consideradas exitosas. Para desarrollarlo hemos contado con autores entre los que se encuentran investigadores que forman parte de una red de investigación denominada VET&Culture (www.peda.net/vera-ja/uta/vetculture), investigadores en su mayoría nórdicos, de diferentes disciplinas y de diferentes países, principalmente europeos, unidos por su interés en la formación y en sus dimensiones culturales, junto con otros de nuestro país y procedentes de diversas disciplinas de las ciencias sociales, y que destacan por una dilatada y reconocida trayectoria.

Agradecemos a todos los autores su colaboración en este libro; especialmente a Philipp Gonon, catedrático de Formación Profesional (Berufsbildung) de la Universidad de Zurich y director de la colección

«Studies in Vocational and Continuing Education», de Peter Lang Verlag (Zurich), no solo por su contribución en este libro, sino por haber hecho posible la graciosa autorización que dicha editorial concedió a Octaedro para traducir al castellano algunos de los capítulos de esta obra, previamente publicados en su colección. Asimismo, agradecemos también a la editorial Octaedro el gran esfuerzo realizado en la traducción de aquellos capítulos publicados originalmente en lengua inglesa. Y finalmente, vaya nuestro reconocimiento y agradecimiento a Miguel A. Pereyra, catedrático de Educación Comparada de la Universidad de Granada y director de la colección Educación Comparada e Internacional de la Editorial Octaedro, por sus observaciones, comentarios y apoyo, que han enriquecido notablemente el contenido de esta obra.

Bibliografía

- AARKROG, V.; JØRGENSEN, C. (eds.) (2008). *Divergence and Convergence in Education and Work*. Frankfurt y Main: Peter Lang.
- BÉDUWÉ, C.; PLANAS J. (2003). *Education Expansion and Labour Market*. Luxemburgo: Office for Official Publications of the European Communities.
- BLAS, F. (2007). *Competencias profesionales en la formación profesional*. Madrid: Alianza Editorial.
- BOSCH, G.; CHAREST, J. (eds.) (2010). *Vocational Training: International Perspectives*. New York: Routledge.
- BRICALL, J.; PARELLADA, M. (2008). «The non-university sector in the Spanish system of higher education». En: Taylor, J.; Ferreira, J.; Machado, J.; Santiago, R. (eds.). *Non-university higher education in Europe* (pp. 215–230). Dordrecht: Springer.
- BUNK, G. (1994). «La transmisión de las competencias en la formación y perfeccionamiento profesionales en la RFA». *Revista Europea de Formación Profesional*, 1, pp. 8-14.
- CASQUERO, A. (2006). *Transición del sistema educativo al mercado laboral en España. Especial referencia a la formación profesional*. Málaga: Unicaja.
- CASTELL, M. (1997). *La era de la información. La sociedad red*. Madrid: Alianza Editorial.
- CASTILLO, J. (1988). «La división del trabajo entre empresas». *Sociología del Trabajo*, 5, pp. 19-40.

- CLARKE, L.; WINCH, C. (eds.) (2007). *Vocational Education. International Approaches, Developments and Systems*. Londres y Nueva York: Routledge.
- COMISIÓN EUROPEA (1996). *Libro Blanco sobre la educación y la formación. Enseñar y aprender. Hacia la sociedad del conocimiento*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.
- ECKERT, H. (2006). «Entre el fracaso escolar y las dificultades de inserción profesional: la vulnerabilidad de los jóvenes sin formación en el inicio de la sociedad del conocimiento». *Revista de Educación*, 341, pp. 35-55.
- ERTL, H. (2003). «Standardization and Transition in Education: An EU-funded Research and Training Network». *Issues and Studies in European Education*, 35 (2), pp. 42-74.
- FERNÁNDEZ, M. (1990). *Educación, formación y empleo en el umbral de los noventa*. Madrid: Centro de Investigación y Documentación Educativa.
- FIELD, S.; HOECKEL, K.; KIS, V.; KUCZERA, M. (2010). *Learning for Jobs*. París: OECD (Edición española: *Preparándose para trabajar*. Barcelona: OCDE/ Fundació BCN Formación Profesional).
- GIBBONS, M. ET AL. (1997). *La nueva producción del conocimiento: la dinámica de la ciencia y la investigación en las sociedades contemporáneas*. Barcelona: Ediciones Pomares.
- GREEN, A.; LENEY, T.; WOLF, A. (2001). *Convergencias y divergencias en los sistemas europeos de educación y formación profesional*. Barcelona: Ediciones Pomares.
- GREINERT, W. (2004). «Los “sistemas” europeos de formación profesional: algunas reflexiones sobre el contexto teórico de su evolución histórica». *Revista Europea de Formación Profesional*, 32, pp. 18-26.
- (2010). «Governance Models of Training for Employment: a European perspective». *Research in Comparative and International Education*, 5 (3), pp. 251-260.
- GUERRERO, A. (1999). «El enfoque de las competencias profesionales: una solución conflictiva a la relación entre formación y empleo». *Revista Complutense de Educación*, 10 (1), pp. 335-360.
- HOMS, O. (2008). *La formación profesional en España. Hacia la sociedad del conocimiento*. Barcelona: Fundación La Caixa.
- JACKSON, N. (1999). «Modelling change in a national HE system using the concept of unification». *Journal of Education Policy*, 14 (4), pp. 411-434.
- JAULÍN, C. (2007). *La competencia profesional*. Madrid: Síntesis.
- LORENTE, R. (2012). *La formación profesional según el enfoque de las competencias: la influencia del discurso europeo en España*. Barcelona: Octaedro.

- MAÑÉ, F. (2009). «La demanda de formación profesional y su relación con los estudios universitarios». *Papeles de la Economía Española*, 119, pp. 125-141.
- MARHUENDA, F. (2012). *La formación profesional. Logros y retos*. Madrid: Síntesis.
- MJELDE, L. (2008). «Will the twain meet? The Academic-Vocational Divide in Vocational Education in Norway?». En: Aarkrog, V.; Jørgensen, C. (eds). *Divergence and Convergence in Education and Work*. Frankfurt y Main: Peter Lang.
- NÓVOA, A. (2007). «The “right” education in Europe. When the obvious is not so obvious!». *Theory and Research in Education*, 5 (2), pp. 143-151.
- NÓVOA, A.; DEJONG-LAMBERT, W. (2003). «The education of Europe: apprehending EU educational policies». En: Phillips, D.; Ertl, H. (eds.). *Implementing European Union education and training policy. A comparative study of issues in four Member States* (pp 41-72). Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.
- PLANAS, J. (2011). «La relación entre educación y empleo en Europa». *Papers*, 96 (4), pp. 1047-1073.
- POWELL, J.; SOLGA, H. (2010). «Analyzing the Nexus of Higher Education and Vocational Training in Europe. A Comparative-Institutional Framework». *Studies in Higher Education*, 35 (6), pp. 705-721.
- SAVAGE, M. (2000). *Class analyses and social transformation*. Buckingham: Open University Press.

PRIMERA PARTE

**RELACIONES ENTRE EDUCACIÓN Y TRABAJO.
EL PAPEL DE LA FORMACIÓN
Y LAS COMPETENCIAS PROFESIONALES**

2. Tres concepciones de las relaciones cambiantes entre la educación y el trabajo

— [Christian HELMS JØRGENSEN¹
Universidad de Roskilde-Dinamarca]

Introducción

La idea de que la educación y la formación son las claves para desarrollar nuevas formas más informadas, flexibles y humanas de organización del trabajo es habitual en varios discursos políticos sobre la organización fordista, taylorista y burocrática del trabajo. Sin embargo, la relación entre la educación, la formación y la organización del trabajo no está tan clara. En el presente capítulo, describiremos tres concepciones distintas de la interacción entre la educación y la formación, por un lado, y el trabajo, por el otro, así como de las distintas dinámicas de la misma. A continuación, exploraremos la capacidad de las políticas educativas y de formación para transformar la organización del trabajo y prestaremos una atención especial a las problemáticas del reduccionismo y el determinismo en cada uno de los enfoques. Como conclusión, esbozaremos un marco que combina las tres concepciones y permite empezar a entender la interacción compleja que se produce entre ellas.

Las organizaciones empresariales y los políticos (de izquierda a derecha) consideran la educación y la formación como instrumentos básicos para mantener el bienestar y la competitividad de los países en la «economía basada en el conocimiento», tal como muestra, por ejemplo, la Estrategia de Lisboa de la Unión Europea. La educación y la formación también constituyen elementos básicos para la reorientación estratégica del movimiento sindical europeo hacia un nuevo contrato social

1. Helms Jørgensen (2009). «Three conceptions of the Changing Relation between Education and Work». En: Weil, M.; Koski, L.; Mjelde, L. (eds). *Knowing Work. The Social Relations of Working and Knowing*. Peter Lang.

que promete la sustitución del «trabajo duro» por el «trabajo inteligente» en una economía «que requiere altas capacidades» (Streeck, 1992; Mahnkopf, 1990; Hyman, 2005). Todas estas estrategias se basan en la premisa de que la educación y la formación pueden tener un papel clave en la transformación del modo en que las empresas organizan el trabajo, de los enfoques tayloristas, jerárquicos y burocráticos de la organización de la producción a formas de trabajo más humanas, flexibles y conscientes. No obstante, con frecuencia, estas estrategias parten de concepciones extremadamente deterministas y mecánicas de los efectos de la educación y la formación sobre la organización del trabajo, por lo que resulta necesaria una investigación crítica de las distintas concepciones y resultados de la relación entre estos elementos. En el presente capítulo, distinguiremos entre las tres concepciones básicas de la dinámica de dicha relación. La primera es la concepción «economicotécnica», que sitúa la dinámica en las fuerzas de la economía de mercado y la innovación técnica. La segunda es la concepción «política e institucional», según la cual la dinámica surge de las luchas sociales, las negociaciones entre intereses contrapuestos y el equilibrio del poder político. Finalmente, la «concepción cultural» considera que la dinámica se basa en las fuerzas de la transformación cultural y el aumento cada vez mayor de la reflexividad y la individualización. Estas tres concepciones no son teorías inequívocas y coherentes, sino que han sido desarrolladas en un intento de señalar varias diferencias importantes existentes entre las interpretaciones teóricas habituales de la relación entre la educación y el trabajo. El objetivo es describir y examinar algunas de las diferencias básicas existentes entre los distintos enfoques teóricos, así como las limitaciones de cada uno de ellos.

«El desarrollo exige...». La concepción economicotécnica

Uno de los supuestos básicos de la reflexión sobre gestión es que existe un principio superior de organización del trabajo de acuerdo con una «mejor práctica» universal. Durante la mayor parte del siglo xx, el principio básico de la organización del trabajo fue la «gestión científica» o taylorismo. Su fundador, F. W. Taylor, acuñó la noción de «gestión científica» como mejor práctica universal partiendo de su creencia en la superioridad del enfoque tecnicoanalítico de la organización del trabajo: había que trasladar la responsabilidad sobre la organización del

trabajo de los trabajadores a expertos capaces de determinar el método organizativo más racional a través de estudios del trabajo basados en los principios de la ingeniería. Taylor veía este enfoque como la práctica más adecuada y efectiva en todos los casos, puesto que estaba basado en lo que consideraba pensamiento científico racional. Aunque el taylorismo en forma de producción en masa estandarizada solo se ha aplicado a una minoría de trabajadores incluso en los primeros países industrializados (Lutz, 1987), esta corriente ha predominado como concepto de gestión práctica y como «mito» (Deutschmann, 1997). Sin embargo, este fenómeno se produjo en combinación con la difusión de la producción en masa, la cultura del consumo y la regulación de tipo fordista (Boyer y Durand, 1990) y, con el tiempo, pasó a formar parte de una ideología racionalista moderna del progreso y el crecimiento (Harvey, 1990).

Esta idea también implicaba una convergencia universal en el desarrollo industrial, un supuesto presente en buena parte de la teoría social posterior a la Segunda Guerra Mundial, como por ejemplo, en la teoría del industrialismo de Kerr y Dunlop (1960). Encontramos una concepción parecida en la teoría económica neoclásica, que se basa en una noción de las conexiones causales entre las condiciones del mercado y la tecnología, por un lado, y la organización de la producción y el trabajo, por el otro. El supuesto de la convergencia se basa en la noción de que, a raíz de la competencia en un mercado cada vez más global, se elige un concepto superior que se convierte en estándar y que todos los productores están obligados a seguir. De acuerdo con esta idea, la producción en masa estandarizada se extendió tras la invención de la cadena de montaje y el desarrollo de mercados de consumidores en masa porque, en estas condiciones, era la forma más efectiva de producción desde el punto de vista económico. De la misma manera, la evolución actual hacia formas de producción y trabajo más flexibles se explica por la desintegración de los mercados de consumidores en masa estables aparecidos después de la Segunda Guerra Mundial, así como por el surgimiento de las tecnologías de la información. En general, estas teorías ignoran tanto la degradación y la mercantilización del trabajo que se han derivado del taylorismo (Braverman, 1974; Burawoy, 1979) como la erosión de las relaciones sociales en el nuevo «capitalismo flexible» (Senté, 1998).

En el periodo posterior a la Segunda Guerra Mundial, un número considerable de teorías sociales sobre la modernización y el progreso so-

cial se han basado en la noción de un desarrollo lineal, con frecuencia en forma de modelos de fases en los que los países o productores más desarrollados marcan la dirección del progreso. En general, Estados Unidos ha sido considerado el centro explícito de la difusión global del progreso científico y tecnológico. No obstante, desde los años setenta, buena parte del debate sobre cómo se organizará el trabajo en el futuro se ha centrado en la difusión del modelo de producción japonés y los retos que plantea. El estudio más conocido del modelo japonés como nueva mejor práctica global se basa en la investigación realizada por Womack *et al.* (1990) sobre la industria automovilística internacional. El estudio describe la «producción ajustada» (*lean production*) japonesa como la sucesora de la producción en masa taylorista y sostiene que «en el siglo XXI se convertirá en el estándar de todos los sistemas de producción del mundo» (*ibid.*, pág. 17). Estas afirmaciones manifiestan una concepción determinista del cambio organizativo, pero eso no significa que automáticamente se implemente esta concepción de la producción universalmente superior. La formación interna desarrollará una función especialmente importante en la transición a la nueva forma de organización, puesto que, según Womack *et al.*, la producción ajustada requiere de un mayor nivel de capacidades y flexibilidad funcional que el taylorismo.

Numerosos investigadores han cuestionado que la producción ajustada implique la redefinición de las capacidades de los trabajadores o el aumento de la autonomía en el trabajo, así como que realmente se aleje de la tradición taylorista. La «producción ajustada» exige que los trabajadores sean más flexibles y capaces de gestionar un mayor número de tareas laborales distintas en el nivel horizontal, es decir, a lo largo de la cadena de montaje. Sin embargo, la rotación laboral y el aumento de las capacidades necesarias para cada trabajo no desembocan necesariamente en la extensión de la redefinición vocacional o profesional (Altman, 1995).

Un elemento básico de la «producción ajustada» es la abolición de los stocks estándar y de emergencia en la cadena de producción, con lo cual se aumenta la interdependencia de los equipos de trabajo. Esto tiende a reducir la autonomía de dichos equipos para determinar su ritmo y velocidad de trabajo. Los principios de la «producción ajustada» se centran en la reducción de la mano de obra, del tiempo perdido y de los errores, lo cual suele tener como consecuencia la intensificación del trabajo (Skorstad, 1994). La producción ajustada aspira estrictamente a

cumplir objetivos de productividad y no tiene ningún interés por humanizar o democratizar el trabajo industrial. Es por ello que, en lugar de una alternativa universal al taylorismo, más bien se trata de una forma de neotaylorismo (Boyer y Durand, 1997). El trabajador ideal del taylorismo tradicional era la «máquina de trabajo», capaz de soportar un trabajo duro y monótono. En cambio, el trabajador ideal del neotaylorismo es totalmente flexible y se implica y adapta fácilmente a las demandas siempre cambiantes de la producción. La formación y la educación se conciben como un medio para adaptar la mano de obra a este nuevo ideal.

La educación y la formación como adaptación

En la gestión científica, la educación y la formación solo resultan relevantes bajo la forma de una formación específica para el puesto de trabajo correspondiente. Taylor consideraba las prácticas de trabajo basadas en la experiencia y las tradiciones artesanales como obstáculos para la racionalización de la producción. Asimismo, creía que los trabajadores utilizaban su control sobre el proceso de trabajo para limitar la intensidad del trabajo en sí. Por lo tanto, para implementar los nuevos principios había que seleccionar cuidadosamente y formar a los trabajadores capaces de desaprender las antiguas prácticas laborales y formarlos en las prácticas laborales que previamente los «expertos» habrían determinado como más simples y racionales.

El taylorismo depende de la existencia de una mano de obra que se conforme con realizar un trabajo monótono y desprovisto de significado. En este tipo de organización del trabajo, el aprendizaje se corresponde con una forma tradicional de educación centrada en la selección, la clasificación y la impartición de disciplina a los alumnos (Rose 1999). Según esta concepción básica, la tecnología y las fuerzas del mercado son las fuerzas estructuradoras que seleccionan el modelo universalmente más adecuado de organización del trabajo y la función de la formación y la educación es adaptar la mano de obra a las demandas de las mejores prácticas de organización del trabajo en cada momento (véase la figura 1). La intervención política y la regulación social tienen asignado el papel residual de eliminar los obstáculos al libre funcionamiento de la lógica del mercado.

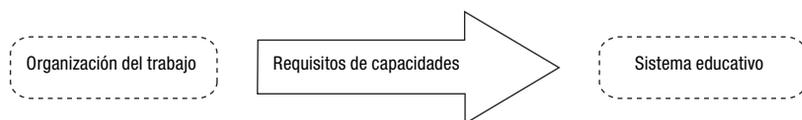


Figura 1: La relación unidireccional funcionalista entre la educación y el trabajo

Son los expertos y gestores quienes deben determinar el modelo que se elige como mejor universalmente en un momento determinado a través del uso de referencias sistemáticas de rendimiento. El mejor modelo se selecciona teniendo en cuenta únicamente las normas de la eficiencia económica e ignora por completo el contexto social y cultural y los requisitos de los empleados de una organización laboral humana y sostenible. Esta concepción implica una visión funcionalista o racionalista de la educación, la formación y el aprendizaje.

Según la versión funcionalista de esta concepción, la expansión y el desarrollo históricos del sistema educativo dependen de las necesidades cambiantes de la industrialización y las tecnologías de la información. No obstante, los estudios históricos han mostrado que estas explicaciones economicistas resultan insuficientes para explicar la eclosión educativa posterior a la Segunda Guerra Mundial, así como la gran diversidad existente en los sistemas nacionales de educación y formación (Archer, 1982; Thelen, 2004). Desde el punto de vista metodológico, las explicaciones funcionalistas tienden a ser circulares cuando no muestran los mecanismos específicos de retroalimentación que conectan el sistema educativo con las necesidades del desarrollo económico (Johansson, 1982). Además, las teorías funcionalistas tienen el defecto de asignar racionalidad solo a los sistemas y no a los actores sociales, por lo que hacen funcionar a los sistemas sin ellos.

La versión racionalista de esta concepción —presente, por ejemplo, en la teoría del capital humano (Becker 1975)— incluye a los agentes sociales y la intencionalidad. Los empleadores exigen nuevas capacidades específicas para utilizar de manera eficiente la nueva tecnología de producción, los trabajadores se forman para percibir un sueldo mayor y el Estado proporciona educación general —y quizás incluso formación o, como mínimo, certificación de capacidades— en aras del interés general.

Con todo, estos dos tipos de explicación —funcionalista y racionalista— pueden considerarse parecidos. El *homo economicus* ideal de las teorías racionalistas es una reducción del ser humano a un actor

totalmente predecible en un sistema social funcionalista armónico, que busca automáticamente el equilibrio entre la oferta y la demanda de capacidades (Bourdieu, 1990). Un problema básico de esta concepción es que se convierte a la lógica sistémica en el punto de referencia para determinar las necesidades de educación y formación de los empleados sin tener en cuenta los intereses sociales que manifiestan dichas necesidades, ni tampoco los intereses y motivaciones de los propios empleados. La racionalidad entre los fines y los medios de esta concepción reduce a los empleados a un simple medio para un fin económico, con lo cual las políticas de educación y formación reproducen sin darse cuenta la cosificación del trabajador y las relaciones de poder existentes en el sistema económico. Las demandas de capacidades de las empresas se imponen a los empleados como un «déficit» que la educación y la formación deben subsanar.

Este tipo de regulación del mercado resulta problemática incluso dentro de la argumentación en la que se basa el sistema. En las comparaciones entre países, la normativa basada en el mercado —predominante en países como el Reino Unido— suele tener como resultado un «modelo con pocas capacidades» (Thelen, 2004; Brown *et al.* 2001). Cuando la educación y la formación se rigen por las articulaciones de capacidades de las empresas —generalmente cortoplacistas y reactivas— se produce una falta de inversión en capacidades. Dado que las capacidades se consideran bienes comunes, las empresas no proporcionan las capacidades profesionales amplias que puede ofrecer un «modelo con altas capacidades». Finalmente, en esta concepción no se tienen en cuenta los intereses sociales y culturales generales a la hora de planificar la educación y la formación en relación con el trabajo.

Cuando la historia y la política marcan la diferencia: la concepción política e institucional

En las teorías políticas e institucionales, la tecnología y las fuerzas del mercado no se consideran factores determinantes en todos los casos. Según este grupo de teorías, las condiciones del mercado generan distintas oportunidades y tecnologías y las capacidades pueden desplegarse de muchas maneras distintas en función de la interacción de la economía con la sociedad civil, las instituciones sociales y las políticas públicas.

También se considera que el mercado está condicionado por las instituciones sociales y por las características culturales distintivas de la sociedad en la que está integrado. Por último, la división social del trabajo y las instituciones educativas no se consideran fruto de los requisitos funcionales de la evolución económica y tecnológica, sino producto de la Historia y de las luchas sociales.

Distintas escuelas de investigación han señalado el componente histórico y socialmente específico de la relación entre la educación y la formación, por un lado, y la organización del trabajo, por el otro. Se han realizado contribuciones a esta concepción desde el institucionalismo histórico (Thelen, 2004; Streeck, 1991) y la nueva sociología económica (Granovetter, 1992), que comparten su visión del sistema económico como elemento integrado en las relaciones sociales y que se desarrolla en paralelo a las trayectorias históricas. Otras contribuciones proceden de teorías del desarrollo tecnológico con el concepto del paradigma «economicotécnico» (Freeman y Foray, 1993), la nueva economía industrial con el concepto de los sistemas nacionales de innovación (Lundvall, 1995), las teorías de las variedades del capitalismo (Hall y Soskice, 2001) y la teoría de la regulación con los conceptos de fordismo y postfordismo (Boyer y Durand, 1997).

En estos enfoques (bastante variados), el mercado y el proceso de globalización se consideran no solo fuerzas convergentes, sino también fuerzas divergentes que potencian las diferencias locales y regionales (Aarkrog y Jørgensen, 2008). La importancia de los factores locales aumenta precisamente porque el resto de factores de producción —como la tecnología, las materias primas y el capital— son cada vez más móviles y accesibles internacionalmente, entre ellos las capacidades y la base de conocimientos de la mano de obra y las condiciones institucionales en las que se aplicarán. Al mismo tiempo, las oportunidades de desarrollo y uso de las capacidades de la mano de obra dependen de las condiciones culturales, sociales e institucionales del sistema educativo y el mercado laboral locales.

Intentando entender el papel cada vez más importante del conocimiento y la innovación en el desarrollo económico, la economía industrial ha señalado el modo en que la educación y la formación contribuyen al desarrollo de la confianza y la cooperación en el seno de cada institución y organización y entre ellas. En este contexto, el término «aprendizaje» (el aprendizaje institucional y organizativo y la «economía del aprendizaje») se utiliza para explicar la extensión de nuevas for-

mas de organización del trabajo. En contraste con el determinismo de la concepción funcionalista, se pone de manifiesto que la difusión es un proceso interactivo en el que los actores sociales reconstruyen de manera activa los modelos organizativos en función de su propio contexto social (Lundvall, 1995).

El papel del sistema educativo también se ha resaltado en estudios comparativos de las diferencias nacionales, en los sistemas de educación y formación y en la organización del trabajo (Deissinger, 1994; Thelen, 2004). El enfoque del «efecto social» (Maurice *et al.*, 1986) concibe el contexto nacional como un caso único producido históricamente que sigue su propia trayectoria histórica. En este enfoque, el margen de intervención mediante la política de educación y formación parece limitado, puesto que todos los elementos están determinados por su interdependencia en el seno de la estructura social. En su interpretación estricta, el enfoque excluye el desarrollo mediante el aprendizaje institucional y el contexto nacional figura como una entidad sin dinámica, tal como señala Burkhart Lutz (1991). Otra debilidad es que, si se concibe el contexto nacional como un todo coherente, no se detectan las diferencias internas (por ejemplo, entre sectores) ni la influencia internacional (Thompson *et al.* 1995). Así pues, este enfoque puede verse como una manifestación de determinismo institucional.

En resumen: esta concepción política e institucional implica una relación más compleja e interactiva entre la organización del trabajo y el sistema educativo, por un lado, y la existencia del mercado laboral (el sistema de relaciones industriales) como esfera independiente entre ellos (véase la figura 2), por el otro.

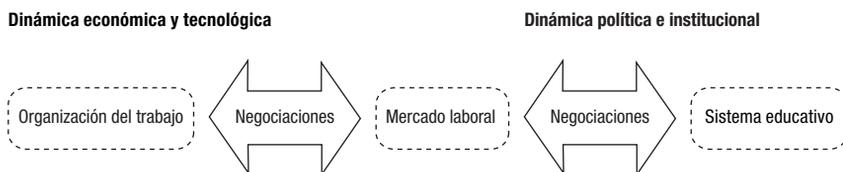


Figura 2: Relación política e institucional entre la educación y el trabajo

A diferencia de lo que ocurre en el modelo de la figura 1, en este caso, las relaciones no son unidireccionales y causales, sino bidireccionales, y, en ellas, tanto el mercado laboral como el sistema educativo tienen su propia dinámica política e institucional, la cual influye en el modo de organización del trabajo. El resultado de la interacción

entre sistemas depende de las pugnas y negociaciones entre actores sociales.

Conflicto o consenso entre el trabajo y la educación

Con todo, existe una gran diferencia entre las escuelas de pensamiento incluidas en esta segunda concepción. En concreto, se trata de una diferencia básica entre los enfoques centrados en el papel de la política y las instituciones a la hora de generar consenso, confianza y estabilidad y los enfoques centrados en la naturaleza contradictoria y antagónica de los intereses sociales. Estos dos tipos de enfoques se basan en presupuestos de consenso o conflicto social. Dos manifestaciones clásicas de ambos enfoques son la «teoría del proceso de trabajo» angloamericana y el debate alrededor de los «nuevos conceptos de producción» en Alemania.

La teoría del proceso de trabajo surge del análisis de la degradación del trabajo realizado por Braverman (1974) en relación con el desarrollo del capitalismo y el taylorismo. Uno de los presupuestos generales de esta teoría es la concepción del proceso de trabajo y su organización como el campo de batalla decisivo, como un «territorio disputado» (Edwards, 1979). Uno de los grandes temas del debate sobre el proceso de trabajo ha sido el cuestionamiento de la eliminación y redefinición de las capacidades necesarias para el trabajo, pero se han realizado pocos esfuerzos para vincular este debate con la política educativa. En este contexto, la educación y la formación se consideran instrumentos para mantener el control o modificar las relaciones de poder. Resulta evidente que, históricamente, las relaciones laborales antagónicas y el hecho de prestar una gran atención a la cuestión del control de la mano de obra son características especialmente acusadas del mercado laboral en los Estados Unidos, tal como ha sostenido Thelen (2004). En los países de Europa septentrional, tras la Segunda Guerra Mundial, las relaciones laborales entre los empleadores y la mano de obra organizada se han caracterizado por una mayor confianza y consenso en el mantenimiento de un nivel elevado de capacidades y una organización más integrada del trabajo. Por lo tanto, no es ninguna sorpresa que en Alemania se desarrollase una concepción influyente basada en el consenso.

En los años ochenta, en la sociología industrial alemana surgió una fuerte crítica de la concepción determinista y funcionalista de la rela-

ción entre el trabajo y las capacidades. Kern y Schumann (1984) propusieron la tesis de la «elasticidad» respecto a la relación entre la tecnología y la organización del trabajo. Su mensaje principal era que la producción capitalista había alcanzado un punto en el que la única manera de aumentar la productividad en el trabajo era cambiar la relación entre el capital y la mano de obra. Afirmaban que se estaba produciendo un cambio de paradigma en la organización del trabajo —los nuevos conceptos de producción— y que eso generaría una oportunidad para resolver el conflicto tradicional existente entre la autodeterminación de los trabajadores y la eficiencia en la producción. Las capacidades de los trabajadores y la autodeterminación profesional se habían convertido en fuerzas de producción que los empleadores estaban obligados a utilizar, no solo para un pequeño grupo de trabajadores capacitados y puestos de trabajo de oficina, sino también para grandes grupos de trabajadores con cierto grado de capacidades o sin capacidades. Kern y Schumann consideraban los nuevos conceptos de producción solo como una oportunidad y señalaban la necesidad de una alianza entre el movimiento de sindicatos progresistas y los empleadores modernos para aprovechar al máximo estas oportunidades, incluyendo como elemento importante una política exhaustiva de educación y formación.

El anuncio de un cambio de paradigma en la organización del trabajo ha sido cuestionado por Burkhart Lutz (1987), quien señala que los nuevos conceptos de producción no tienen nada de nuevo, ya que en la industria alemana desde hace mucho tiempo existen trabajadores con un nivel elevado de capacidades. Existen motivos para el escepticismo respecto a los distintos modelos dualistas —conceptos de producción antiguos frente a nuevos, fordismo frente a postfordismo, etc.—, puesto que se suelen basar en nociones de convergencia y tendencias de desarrollo uniformes en distintos sectores o países y en una versión simplificada de los efectos causales de la globalización, tal como ha resaltado Sayer (1989). Se ha producido cierto debate sobre si los nuevos conceptos de producción son un concepto específicamente alemán relacionado con el «sistema dual» de formación profesional y educativa. En numerosos estudios comparativos se ha señalado la relación existente entre las amplias capacidades profesionales que genera el sistema dual y los dilatados perfiles laborales así como el elevado grado de autonomía existente en la organización del trabajo en Alemania y en otros países con mercados laborales ocupacionales (Streeck, 1991; Sorge y Warner, 1986). También se ha debatido hasta qué punto este tipo de formación

mediante aprendizajes ha quedado obsoleto en un mundo en el que el conocimiento general es cada vez más importante y las aficiones y vocaciones tradicionales cada vez lo son menos (Thelen, 2004). Esta crítica se ha puesto de manifiesto a raíz de los cambios en las preferencias de los jóvenes que se han producido desde principios de los 80. Cada vez más, los jóvenes han «votado con los pies» y optado por la vía educativa general, en lugar de por la formación profesional.

El alcance de la política de educación y formación

La concepción política e institucional asigna a la política educativa un papel clave en la organización del trabajo. La existencia de un sistema educativo público exhaustivo e inclusivo se considera necesaria para vencer la tendencia del mercado a realizar una inversión insuficiente en educación y formación. La presencia de instituciones sociales consolidadas y una colaboración estrecha entre los socios que participan en el diálogo social pueden contribuir a generar relaciones de confianza en las redes de producción donde se puede difundir el conocimiento. La educación y la formación se consideran importantes para el desarrollo de relaciones cooperativas de trabajo y para los procesos interactivos de aprendizaje y el desarrollo organizativo en el sistema de producción. Además, la existencia de un sistema de educación y formación público potente puede generar un excedente de capacidades que permite resolver problemas no previstos en la producción, crear una capacidad para la innovación y responder a ella y, por último, alcanzar la flexibilidad funcional, la cual resulta importante para una producción de calidad basada en el conocimiento. Esto se suele expresar como una elección entre dos vías distintas: o bien la vía con un bajo nivel de capacidades, basada en la ventaja de las economías de escala, la producción en masa basada en el precio, la formación interna, la flexibilidad numérica y un mercado laboral polarizado (entre los mercados laborales interno y externo); o bien una vía con un alto nivel de capacidades, basada en la producción de calidad especializada, una formación profesional pública potente, la flexibilidad funcional y unos mercados laborales profesionales y ocupacionales más homogéneos (Hall y Soskice, 2001; Streeck, 1991; Sengenberger, 1990). Asimismo, la educación se considera importante para preservar la cohesión social y la identidad cultural.

Una política de educación y formación que fomente la introducción de nuevos conceptos de producción debe proporcionar capacidades que vayan más allá de la formación interna específica del cargo realizada en el lugar de trabajo. Las capacidades prácticas, basadas en la experiencia, siguen teniendo un papel importante en el debate sobre aprendizajes y conocimiento tácito. Sin embargo, las oportunidades de desarrollar y proporcionar un cuerpo compartido de conocimiento basado en la experiencia en el lugar de trabajo disminuyen a causa de la naturaleza más automatizada y «abstracta» de la producción, así como del aumento de la velocidad a la que se produce el cambio, de la intensificación del trabajo y de la mayor discontinuidad existente en las carreras y las biografías. Además, existe una demanda creciente de capacidades generales (lectura, escritura, habilidades aritméticas básicas, TIC, lenguas extranjeras), capacidades técnicas específicas, capacidades analíticas y capacidades comunicativas y sociales que no se pueden aprender en el lugar de trabajo. En pocas palabras, se necesitan programas de educación y formación, más amplios y sistemáticos, que no dependan de la búsqueda de eficiencia en la producción. Para conseguir mejoras para los empleados que trabajan en empresas basadas en nuevos conceptos de producción, los programas deben liberarse de la estrecha lógica económica de la empresa y transformarse en una política de educación y formación pública proactiva que cuente con el apoyo de los socios del mercado laboral. La consecuencia política de esto sería que, como mínimo en mercados laborales organizados y regulados como el alemán o el escandinavo, la política de educación y formación podría contribuir a la consecución de una organización más integrada del trabajo a través de una mano de obra numerosa y con capacidades amplias.

La política de educación y formación no debe diseñarse a medida de las necesidades de una especialización más restringida que tienen las empresas, sino desarrollar una profesionalidad más amplia. Sin embargo, no está claro que una política de este tipo, basada en una alianza corporativa entre la mano de obra y el capital, sea capaz de sobrevivir en una economía globalizada en la que el capital está menos interesado en continuar con la alianza (Burawoy, 1979; Thelen 2004). Además, teniendo en cuenta los cambios culturales y el descenso del número de aprendices tanto en Alemania como en Dinamarca, no se sabe si los jóvenes optarán por la educación y formación profesional en el futuro. Existe el riesgo de que el sistema dual desaparezca como

lo hizo la ética tradicional del trabajo, basada en la colectividad y la obligación moral. Este escenario atrae la atención hacia la importancia de la transformación cultural, que es el pilar de la tercera concepción que abordaremos.

«¿Trabajar en una fábrica? No, gracias». La concepción cultural

Las instituciones educativas y las organizaciones laborales son el marco de la vida cotidiana social y cultural de las personas, de su interacción personal y de la formación de sus identidades. Esto apunta a un hecho que se suele dejar de lado en los enfoques funcionalistas o racionalistas: la reproducción de las instituciones sociales no depende únicamente de si cumplen una función en la sociedad o de si sirven como medio racional para determinados actores. Las instituciones sociales también deben ser vistas como significativas subjetivamente y valiosas culturalmente por las personas que las conforman y contribuyen de manera activa a mantenerlas y cambiarlas. A continuación examinaremos distintas concepciones del modo en el que las dinámicas culturales influyen en la relación entre la educación y la formación y el trabajo.

Un punto de partida relevante podría ser Max Weber, quien sostenía que la aparición del capitalismo se basó en las condiciones previas específicas de la ética del trabajo protestante, que luego el capitalismo contribuyó a difundir (Weber, 1985). La misma lógica rige para la organización taylorista del trabajo, que se basa y genera patrones culturales específicos.

El taylorismo formaba parte de una corriente cultural predominante en el siglo xx que se caracterizaba por una firme creencia en el progreso científico y la racionalidad tecnológica (Harvey, 1990). El taylorismo como principio de gestión racionalista no solo se ha extendido por sus ventajas funcionales y por el rendimiento económico que ofrece, sino que, como hemos señalado anteriormente, su éxito también se debe a sus cualidades como medio de control social y poder político. Además, se basaba y fomentaba una cultura moderna de los trabajadores centrada en la identidad del empleado a sueldo y en una cultura del consumismo. La extensión del taylorismo estaba relacionada con el surgimiento del funcionalismo y el racionalismo como corrientes ideológicas. Los principios tayloristas de estandarización, estudios de funciones y eficiencia mediante la minimización de recursos también aparecen

como principios estéticos en la arquitectura y el ordenamiento del territorio.

Así pues, el taylorismo ha sido una noción clave del pensamiento, tal como sugiere el uso del término «paradigma» por parte de la sociología industrial (Piore y Sabel, 1984; Kern y Schumann, 1984). En la teoría de la ciencia de Kuhn, un paradigma es un conjunto de presupuestos básicos en los que se asientan la reflexión y la práctica —las cuales, en determinados periodos históricos, también los limitan. Por lo tanto, es relevante considerar los conceptos de gestión como mitos cuya difusión no sigue una lógica racional y económica, sino que en buena medida se debe a profecías autocumplidas (Deutschmann, 1997). El taylorismo era la única respuesta «correcta» a la pregunta sobre cómo organizar el trabajo de acuerdo con una visión unidimensional de la naturaleza humana y la racionalidad técnica que el propio taylorismo suponía. La dinámica cultural del taylorismo hace referencia no solo a la reflexión sobre la gestión, sino también a la cultura de los trabajadores surgida en relación con el desarrollo del capitalismo industrial, por ejemplo en el caso de la industria cárnica danesa (Jørgensen 2001). El taylorismo —junto con la cadena de montaje y la retribución por unidad, concomitantes al mismo— se suele extender en detrimento de las formas artesanales de trabajo, no solo porque conllevan el aumento de la remuneración y la productividad, sino también porque reclaman su legitimidad como forma más racional de gestión o, en otras palabras, como gestión científica. Así las cosas, el taylorismo encajaba con la creencia en la racionalidad técnica posterior a la Segunda Guerra Mundial y con la orientación cultural hacia América.

La relación entre la modernización industrial y la modernización cultural era doble. Por un lado, el desarrollo de una «ética de trabajo proletaria» era una condición previa necesaria para la modernización industrial. El asalariado moderno tenía que percibir el trabajo duro en la fábrica como algo significativo y valioso, por ejemplo como una expresión de virilidad (Willis, 1978). Por otro lado, el propio crecimiento industrial fomentó entre los trabajadores de sexo masculino sin capacidades una cultura del trabajador específica en la que se valoraba este tipo de trabajo. De este modo, la forma dominante de organización del trabajo industrial pasó a ser subjetivamente significativa y culturalmente valiosa. Esta transformación fue el requisito cultural previo para la extensión del taylorismo, pero también una de las razones de su crisis actual. Hoy en día, las formas tayloristas

de organización del trabajo están perdiendo significado para la gran mayoría de jóvenes.

La educación y la formación contribuyen a la transformación cultural

La educación y la formación desempeñan un papel importante en la organización del trabajo, mediante la reproducción o la transformación de la cultura del trabajo o la ética del trabajo predominante. Los procesos que, en sociología educativa, se describen como la función socializadora, disciplinadora e ideológica de la educación contribuyen a moldear los valores relativos al trabajo, las actitudes básicas hacia las autoridades y el colectivismo en el mundo laboral. Son muchas las teorías de las sociedades contemporáneas que señalan la importancia creciente de la cultura y la atenuación de la influencia de las estructuras económicas y sociales en las identidades y los estilos de vida. Ulrich Beck (1986, 1992) sostiene que, con el aumento del bienestar material, el desarrollo de diferencias sociales a través de estilos de consumo cobra mayor importancia. Bourdieu (1990) afirma que la posesión de capital cultural adquirido mediante la educación cada vez es más importante para el propio posicionamiento y legitimidad sociales. Categorías tradicionales como la clase, el sexo y la vocación proporcionan —en menor medida— un marco estable para la organización de significados subjetivos e interpretaciones culturales. Ello genera una mayor exigencia a los individuos para que se formen una identidad y unas opiniones de manera individual e independiente de sus tradiciones y su procedencia social. Como resultado, la búsqueda de la identidad a través de una evaluación reflexiva de valores, normas e ideas desempeña un papel más importante en la vida de los jóvenes. La educación y la formación se han convertido en elementos básicos para estos procesos de búsqueda cultural.

El proceso cultural de modernización tiene una doble relación con la explosión de la educación y la formación en el periodo posterior a la Segunda Guerra Mundial y con la prolongación de la juventud como fase autónoma de la vida. En primer lugar, hoy en día la juventud ocupa una mayor parte de la vida. La introducción del concepto de aprendizaje permanente incluso implica que la trayectoria vital ha dejado de fijarse pronto como ocurría antes, al acceder al mercado laboral en torno a los veinte años. En segundo lugar, cada vez son más los estratos

sociales afectados por la prolongación de la juventud. Este fenómeno alcanza incluso a jóvenes de clase trabajadora que hace apenas una o dos generaciones pasaron a formar parte de la mano de obra a la edad de catorce o quince años. La prolongación de la parte de la vida que uno pasa en el sistema educativo y la mayor independencia de la educación respecto al mundo del trabajo hacen que los valores y las identidades se formen más fuera del lugar de trabajo que antes.

Este cambio significa que las nuevas generaciones de jóvenes que hoy en día acceden al mercado laboral tienen mayores expectativas respecto a la independencia, la autorrealización y el sentido en el trabajo (Zoll, 1993). Martin Baetghe (1991) afirma que la consecuencia de la prolongación de la educación ha sido un cambio en la relación entre la economía y la sociedad y cree que las expectativas de la vida real influyen cada vez más en el mundo de los sistemas. La consecuencia es que el mundo del trabajo debe adaptarse a las expectativas y necesidades subjetivas —cada vez más individualistas— de los trabajadores (jóvenes). Esta necesidad resulta especialmente acuciante para los trabajadores jóvenes con buena educación y para las empresas de la «nueva economía», pero nuestra investigación sobre la industria cárnica muestra que también puede aplicarse a una industria manufacturera tradicional afectada por problemas cada vez más graves de contratación y retención del personal (Jørgensen 2001).

En general, el trabajo industrial con formas autoritarias y jerárquicas de organización resulta muy poco atractivo para los jóvenes. Es por ello que la industria está realizando esfuerzos cada vez mayores para atraer a jóvenes de cohortes reducidas creando puestos de trabajo más autónomos y estimulantes mediante la reorganización del trabajo. En un contexto en el que pequeñas cohortes de nacimiento entran en el mercado y hay poco desempleo, los directivos de empresas tienen motivos para modificar la organización del trabajo a fin de atraer y retener a los empleados jóvenes y cualificados.

Gestión y transformación cultural

Gestionar a personas mediante estructuras jerárquicas y un control directo es cada vez más complicado, por lo que la atención se ha desplazado a la cultura de la organización y el autocontrol de los empleados. Al mismo tiempo, el interés de las empresas por la formación y la educa-

ción se está desplazando de las capacidades técnicas al desarrollo de actitudes, valores e identidades. El aumento de la atención que las empresas prestan a la cultura está relacionado con el aumento de la atención del marketing a los valores simbólicos de los productos y marcas relacionados con las identidades basadas en el consumo en las sociedades modernas actuales (Beck, 1986, 1992). En este contexto, las empresas suelen utilizar la educación y la formación como medio para integrar a los empleados utilizando las mismas imágenes y los mismos símbolos que utilizan externamente para cultivar su imagen ante los clientes. Esta misma mitología es la que se utiliza para conseguir la lealtad de los clientes y empleados. La dinámica cultural es un instrumento de reproducción del orden económico y social mediante la transmisión de valores tradicionales e imágenes culturales. Al mismo tiempo, la cultura es un instrumento para la reflexión subjetiva y la creación de nuevas ideas, estilos de vida y valores que transforman las tradiciones culturales e incluso dan impulso a los cambios en las condiciones sociales y económicas (Willis, 1978). Por lo tanto, hay que concebir las dinámicas culturales como una tensión no determinada entre la adaptación, la resistencia y el cambio.

En resumen, las dinámicas culturales influyen de muchas maneras en la relación entre la educación y el trabajo, tal como se muestra de manera simplificada en la figura 3 (se ha omitido el mercado laboral en aras de la claridad y las flechas representan interacciones sociales —estrategias, pugnas, negociaciones— que van en las dos direcciones). Este modelo más complejo difiere del reduccionismo y el determinismo que caracterizan a las concepciones descritas anteriormente: un determinismo económico (mejores prácticas universales), basado en el funcionalismo y el racionalismo; un determinismo institucional («modelo nacional»), basado en concepciones rígidas de la antigua dependencia y las trayectorias históricas, y un determinismo cultural, basado en concepciones de la cultura como algo monolítico y hegemónico. Los tres tipos de determinismo resultan problemáticos por varios motivos: el determinismo reduce las interacciones complejas (descritas en el presente capítulo y sugeridas en el modelo) a una única dinámica. Y es más, se da por supuesto que estas dinámicas funcionan mecánicamente y tienen como fruto formas lineales de desarrollo. De este modo, las concepciones deterministas no pueden abarcar las contradicciones y complejidades de los procesos sociales o las estrategias activas, acciones y pugnas de los actores sociales.

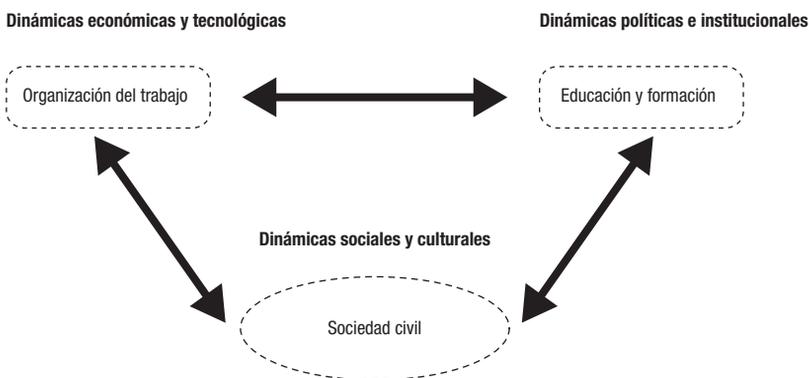


Figura 3: La dimensión cultural en la relación entre la educación y el trabajo

En la figura 3 se esboza un modelo conceptual que representa la complejidad y la interacción entre los tres tipos distintos de dinámicas que influyen en la relación entre la educación y el trabajo. En este modelo la evolución es más indeterminada y no lineal, generada por la interacción entre dinámicas distintas y con frecuencia contrapuestas. En un estudio empírico de la industria cárnica danesa, este modelo ha resultado útil para explicar los motores del desarrollo de la forma taylorista de organización del trabajo en dicha industria y el papel de la formación y la educación (Jørgensen, 2006).

Resumen de las tres concepciones

El objetivo de este capítulo es examinar las distintas dinámicas de la relación entre la educación y el trabajo, lo cual está relacionado con el interés del autor por descubrir qué posibilidades que existen de transformar formas inhumanas de organización del trabajo (en especial el taylorismo) con la ayuda de la educación y la formación. En relación con el objetivo del presente capítulo, conviene resaltar que la educación y la formación contribuyen principalmente a la conservación de las estructuras sociales existentes. A modo de ejemplo, la división del trabajo entre el trabajo manual y el intelectual se ve reproducida por la división de numerosos sistemas educativos en general e itinerarios profesionales.

Por suerte, la historia no termina aquí: la educación y la formación no se limitan a reproducir condiciones sociales concretas —tal

como afirma buena parte de la sociología estructuralista y funcionalista de la educación—, sino que también contribuyen a transformar la división y la organización del trabajo —en la sociedad en general y en el ámbito local en los lugares de trabajo— mediante la interacción compleja de los tres tipos de dinámicas señalados anteriormente. Además, hemos criticado las concepciones funcionalista y racionalista predominantes y señalado la capacidad de las políticas de educación y formación para transformar la organización del trabajo. La complejidad de este ámbito hace que sea poco probable conseguir este objetivo mediante el control político y la intervención directos, por lo que las políticas deben fomentar el desarrollo de instituciones sociales capaces de contrarrestar las fuerzas del mercado y fomentar una cultura inclusiva del aprendizaje.

Bibliografía

- ALTMAN, N. (1995). «Japanese work policy Opportunity, challenge or threat?». En: Sandberg, A. (ed.). *Enriching production*. Aldershot: Avebury.
- ARCHER, M. (1982). «Introduction: theorizing about the expansion of educational systems». En: Archer, M. (ed.). *The sociology of educational expansion*. Londres: Sage.
- AARKROG, V.; JORGENSEN, C. (eds.) (2008). *Divergence and Convergence in Education and Work*. Berna: Peter Lang.
- BAETHGE, M. (1991). «Arbeit, Vergesellschaftung, Identität- zur zunehmenden normativen Subjektivierung der Arbeit». *Soziale Welt*, 42 (1), pp. 6-19.
- BECK, U. (1992) *Risk society towards a new modernity* (edición original de 1986). Londres: Sage.
- BECKER, G. (1975). *Human capital a theoretical and empirical analysis, with special reference to education*. Nueva York: Columbia University Press.
- BOURDIEU, P. (1990). *The logic of practice* (edición original de 1980). Londres: Polity Press.
- BOYER, R.; DURAND, J. (1997). *After Fordism*. Basingstoke: Macmillan.
- BRAVERMAN, H. (1974). *Labor and monopoly capital, the degradation of work in the twentieth century*. Nueva York: Monthly Review Press.
- BROWN, P.; GREEN, A.; LAUDER, H. (2001). *High skills globalization, competitiveness, and skill formation*. Oxford: Oxford University Press.
- BURAWOY, M. (1979). *Manufacturing consent, Changes in the labour process under monopoly capitalism*. Chicago: University of Chicago Press.

- DEISSINGER, T. (1994). «The evolution of the modern vocational training systems in England and Germany. A comparative view». *Compare. A Journal of Comparative Education*, 24 (1), pp. 17-36.
- DEUTSCHMANN, C. (1997). «Die Mythenspiral. Eine wissenssoziologische Interpretation industrieller Rationalisierung». *Soziale Welt*, 1, pp. 55-70.
- EDWARDS, R. (1979). *Contested terrain. The transformation of the workplace in the twentieth century*. Nueva York: Basic Books.
- FREEMAN, C.; FORAY, D. (eds.) (1993). *Technology and the wealth of nations, the dynamics of constructed advantage*. Londres: Pinter.
- GRANOVETTER, M. (1992). «Economic action and social structure. The problem of embeddedness». En: Granovetter, M.; Swedberg, R. (eds). *The sociology of economic life* (pp. 53-81). Boulder: Westview Press.
- HALL, P.; SOSKICE, D. (2001). *Varieties of capitalism, the institutional foundations of comparative advantage*. Londres: Oxford University Press.
- HARVEY, D. (1990). *The condition of postmodernity*. Oxford: Basil Blackwell.
- HYMAN, R. (2005). «Trade Unions and the Politics of the European Social Model». *Economic and Industrial Democracy*, 26, pp. 9-40.
- JOHANSSON, L. (1982). «On latent functions and hidden actors». En: Archer, M. (ed.). *The sociology of educational expansion*. Londres: Sage.
- JØRGENSEN, C. (2001). «Better jobs through training and education». En: Jefferys, S.; Mispelblom, F.; Thörnqvist, C. (eds.). *European working lives, continuities and change in management and industrial relations in France, Scandinavia, and the UK*. Northampton: Edward Elgar.
- (2006) *Utbildningsplanering- samspel mellan arbete och utbildning*. Lund: Studentlitteratur.
- KERN, H.; SCHUMANN, M. (1984). *Das Ende der Arbeitsteilung?* Munich: Verlag C. H. Beck.
- KERR, C.; DUNLOP, J. et al. (1960). *Industrialism and industrial man*. Harmondsworths: Penguin Books.
- LUNDVALL, B. (1995). «Introduction». En: Lundvall, B. (ed.). *National systems of innovation towards a theory of innovation and interactive learning*. Londres: Pinter.
- LUTZ, B. (1987). «Wie neu sind die “neuen Produktionskonzepte”?». En: Malsch, T.; Seltz, R. (eds.). *Die neuen Produktionskonzepte auf dem Prüfstand* (pp. 195-208). Berlín: Sigma Bohn.
- (1991) «Die Grenzen des “effet societal” und die Notwendigkeit einer historischen Perspektive». En: Heidenreich, M.; Schmidt, G. (eds.). *International Vergleichende Organisationsforschung*. Opladen: Westdeutscher Verlag.

- MAHNKOPF, B. (1990). *The impact of trade union policy on the formation of skills*. Berlín: WZB.
- MAURICE, M.; SELLIER, F.; SILVESTRE, J. (1986). *The social foundation of industrial power*. Cambridge: The MIT Press.
- PIORE, M.; SABEL, C. (1984). *The second industrial divide*. Nueva York: Basic Books.
- ROSE, N. (1999). *Governing the soul, the shaping of the private self*. Londres: Free Association Books.
- SAYER, A. (1989). «Postfordism in question». *International Journal of Urban and regional Research*, 13 (4), pp. 666-695.
- SENGENBERGER, W. (1987). *Struktur und Funktionsweisen von Arbeitsmärkten*. Frankfurt: Campus Verlag.
- SENNETT, R. (1998). *The corrosion of character the personal consequences of work in the new capitalism*. Nueva York: Norton.
- SKORSTAD, E. (1994). «Lean Production, conditions of work and worker commitment». *Economic and Industrial Democracy*, 15, pp. 429-455.
- SORGE, A.; WAMER, M. (1986). *Comparative factory organisation, and Anglo German comparison*. Aldershot: Ashgate Publishing Group.
- STREECK, W. (1991). «On the institutional conditions of diversified quality production». En: Matzner, E.; Streeck, W. (eds.). *Beyond Keynesianism. The socioeconomics of production and full employment*. Aldershot: Edward Elgar.
- (1992). «Training and the new industrial relations. A strategic role for unions?». En: Regini, E. (ed.). *The future of labour movements* (pp. 250-269). Londres: Sage.
- THELEN, K. (2004). *How institutions evolve the political economy of skills in Germany, Britain, the United States, and Japan*. Cambridge: Cambridge University Press.
- THOMPSON, P. *et al.* (1995). «Back to convergence? Globalization and societal effects on work organization». *International Journal of Sociology*, 24, p. 4.
- WEBER, M. (1985). *The Protestant ethic and the spirit of capitalism* (edición original de 1930). Londres: Unwin Paperbacks.
- WILLIS, P. (1978). *Learning to labour how working class kids get working class jobs*. Farnborough: Saxon House.
- WOMACK, J.; JONES, D.; ROOS, D. (1990). *The machine that changed the world*. Nueva York: Rawson Associates.
- ZOLL, R. (1993). *Alltagssolidarität und Individualismus. Zum soziokulturellen Wandel*. Frankfurt: Suhrkamp Verlag.

3. Reteorizar el (*l*)earning. Los *earning schema* como modelo específico de un ámbito y concepto situado

— [Katrin KRAUS²
Universidad de Ciencias y Artes Aplicadas de Suiza Noroccidental]

Introducción

Conceptos como el trabajo, la educación y la vocación presentan un enorme influjo cultural y, por lo tanto, tienen una utilidad limitada a la hora de teorizar en este campo y analizar el impacto de los distintos contextos sobre la relación entre trabajo y educación. En el presente capítulo intentamos reteorizar el (*l*)earning (aprendizaje y ganancia) introduciendo el *earning* (ganancia) y el *earning-oriented learning* (aprendizaje orientado hacia la ganancia) como conceptos que representan las actividades humanas generales que se producen en el seno de cada colectivo, así como el *earning schema* como modelo específico de este ámbito para teorizar y analizar la relación existente entre el trabajo y la educación. De este modo, mostramos que la forma que adopta esta relación —incluidos el *earning* y el *earning-oriented learning*— depende del contexto y, por lo tanto, cambia en función del entorno cultural, social, político, institucional y económico. A modo de ejemplo, en el capítulo se examinan los cambios que se han producido en la tradición del concepto alemán de «vocación» (*beruf*).

2. Kraus, K. (2009). «Re-Theorising (L)earning. The “Earning Schema” as an Area-Specific Model and Situated Concept». En: Karus, K.; Heikkinen, A. (eds). *Reworking Vocational Education: Policies, Practices and Concepts*. Peter Lang.

Algunos párrafos del presente capítulo también figuran en Kraus, 2008b, que se centra en la relación entre vocación y empleabilidad y donde el enfoque teórico solo se describe brevemente. En cambio, este capítulo se centra en el enfoque teórico.

¿Por qué re teorizar el (*l*)earning?

Actualmente, la mayoría de países europeos se encuentra en transición: de sociedades basadas en el trabajo industrial a economías posindustriales de servicios. Es por ello que los conceptos y las estructuras que conectan la «educación» con el «trabajo» también están cambiando. Las estrategias y las políticas para este cambio varían de un país a otro en función de las distintas tradiciones y concepciones de la formación profesional, así como de sus distintos contextos culturales, condiciones económicas, estructuras educativas, entornos institucionales y constelaciones políticas. Sin embargo, podemos observar que en todos estos países se está produciendo una reestructuración del campo, así como una reconceptualización de la relación entre la educación y el trabajo. Este estado cambiante de los contextos y transitorio de los conceptos supone un reto para la política y la práctica de la formación profesional, así como para la investigación en este campo. ¿Qué puede hacer la investigación para afrontarlo?

Una manera consiste en analizar los cambios que se están produciendo en los distintos países a partir de la «convergencia y divergencia» de la educación y la formación profesional (véase, por ejemplo, Green *et al.*, 1999; Aarkrog y Jørgensen, 2008) o a la luz de la incipiente cultura mundial que se remonta a los primeros trabajos de Meyer y Rowan (1977) y DiMaggio y Powell (1983). A grandes rasgos, esta investigación muestra que los procesos de globalización (o «europeización») se caracterizan por la presencia simultánea de transformaciones convergentes y de divergencias constantes o que incluso se intensifican. Otro enfoque da prioridad al análisis de los procesos de transferencia, por ejemplo Steiner Khamsi (2004), Philipps (2004) y Phillips y Ochs (2003) en sus trabajos recientes sobre los préstamos de políticas educativas. Principalmente, esta investigación se basa en modelos de procesos y fases del préstamo de políticas y muestra la complejidad de los procesos citados. Schriewer aplica un enfoque basado en la «equivalencia funcional», lo cual significa que las instituciones y prácticas pedagógicas se han desarrollado de manera distinta en contextos socioculturales específicos pero en general se remontan a las cuestiones sociales y políticas básicas sobre la regulación del campo educativo, a las cuales todas las sociedades se ven obligadas a encontrar respuesta. Por lo tanto, ubica estas «preguntas sobre regulación» en un nivel transcultural

y, en su investigación comparativa, examina de qué modo las formas e instituciones dedicadas a una o más de las preguntas citadas se han desarrollado de manera distinta (Schriewer 2003, p. 43).

Junto a los enfoques citados —y en sintonía con las consideraciones sobre las preguntas transculturales generales y sus respuestas socioculturales concretas realizadas por Schriewer— propongo otro enfoque, basado en el modelo del *earning schema*. El *earning-oriented pedagogy approach* (enfoque pedagógico orientado hacia la ganancia) y basado en el *earning schema* se ha desarrollado en el marco de un trabajo empírico sobre los cambios que ha experimentado el concepto de vocación (*beruf*), que tradicionalmente ha conectado la «educación» y el «trabajo» en Alemania (Kraus 2006a). En este enfoque se hace referencia al *earning* como el hecho de asegurarse la subsistencia realizando actividades que tengan significado para el individuo, en detrimento del concepto de «trabajo». El motivo es que dicho concepto —al igual que el de «educación»— está muy determinado culturalmente, por lo que «cualquier estudio del significado y el sentido del “trabajo” debe empezar abordando el problema básico de cómo se ha definido este término tan extendido» (Ransome 1996, p. 15). Por lo tanto, el punto de partida no es el concepto de trabajo, sino la actividad de percibir una remuneración. Los individuos suelen ganarse la vida mediante actividades que se definen como «trabajo», pero desde un punto de vista teórico tiene sentido distinguir entre el trabajo como un concepto determinado culturalmente y las actividades realizadas para percibir una remuneración como una necesidad que hay que conceptualizar y organizar en el seno de una sociedad.

Este enfoque del análisis de conceptos que vincula la educación con el *earning* no busca «equivalentes funcionales» generales, como hace Schriewer, sino que se basa en un modelo específico del ámbito teórico de la relación entre la educación y el *earning*. En este contexto, por específico entendemos que el enfoque del *earning schema* se basa en que, en general, la educación y el *earning* están vinculados a través de su relación con el individuo y su capacidad para actuar o, más concretamente, su capacidad de trabajo. Se trata de un enfoque funcional, puesto que se considera que ganarse la vida es una necesidad general del individuo cuyas formas de realización están determinadas socialment. Puesto que una necesidad «comprende las demandas que nos plantean tanto la naturaleza como otras personas» (Winch 2000, p. 13), el punto de partida para centrarnos en el *earning* es la necesidad del individuo

de ganarse la vida y los procesos de aprendizaje necesarios para conseguirlo. A la hora de indagar sobre las formas desarrolladas para ambos en la sociedad, se sigue una perspectiva analítica.

La noción de *earning* remite a su definición por parte de Max Weber como categoría fundamental de la economía: «un tipo de comportamiento orientado hacia las oportunidades de adquirir un nuevo control sobre bienes (una vez o de manera recurrente: continua)» (Weber 1980, p. 48).³ En el *earning-oriented pedagogy approach*, el *earning* se concibe como una actividad que permite a los individuos satisfacer su necesidad de ganarse la vida, mientras que el *earning-oriented learning* es el proceso mediante el cual el individuo adquiere las habilidades necesarias para conseguirlo. Desde la perspectiva de la sociedad, el desarrollo de formas concretas de *earning* y *earning-oriented learning* puede concebirse como «problemas de regulación determinados en el ámbito transcultural» (Schriewer 2003, p. 43). Con todo, tanto el *earning* como el *earning-oriented learning* deben conceptualizarse y organizarse en el seno de una sociedad, por lo cual sus formas concretas están «determinadas por [las] condiciones socioculturales de un entorno histórico específico» (Winch, 2000, p. 13).

Dos características del *earning schema*: específico de un ámbito y dependiente del contexto

Esta reteorización implica intentar especificar la perspectiva de los «equivalentes funcionales» utilizando lo aprendido en los campos concretos que estamos abordando (el *earning* y el *earning-oriented learning*). La reteorización tiene en cuenta la relación general entre la economía —como esfera en la que los individuos se ganan la vida— y el *earning-oriented learning* —entendido como formas culturalmente específicas de dicho aprendizaje— y su objetivo es construir un modelo que permita entender la relación general existente entre la economía, el individuo y la educación. Para la economía, además de otros factores es vital contar con una mano de obra «adecuada», es decir, cualificada y que posea las capacidades, la actitud necesaria respecto al trabajo y la ética de

3. «Ein an den Chancen der (einmaligen oder regelmäßig wiederkehrenden: kontinuierlichen) Gewinnung von neuer Verfügungsgewalt über Güter orientiertes Verhalten» (Weber, 1980, p. 48; traducción del autor).

trabajo «correcta».⁴ La economía es la esfera de una sociedad en la que suelen desarrollarse las actividades remuneradas del individuo y, por lo tanto, en este contexto se tiene en cuenta principalmente como *earning sphere* (círculo de ganancia).

Para el individuo resulta básico ganarse la vida. Sin embargo, esta necesidad es solo uno de los motivos que conducen al individuo a realizar actividades remuneradas; el otro es que la actividad es significativa en los contextos sociales y culturales en los que habita el individuo (Weber, 1980, p. 321; Ransome 1996, p. 37). Las habilidades o capacidades que permiten a un individuo cumplir los requisitos de las actividades para la obtención de *earning*⁵ no son unidimensionales y exigen procesos de aprendizaje complejos que abarquen el aprendizaje (educación) tanto informal, como no formal y formal.

Por lo tanto, la educación está orientada hacia la capacidad del individuo para ganarse la vida y...

...debe prepararle muy seriamente para una vida de empleo remunerado, sin caer en la trampa de suponer que se trata de la única actividad o de la actividad más importante que realizará como adulto. (Winch 2000, p. 22)

En relación con los procesos de aprendizaje formal, el *earning-oriented learning* es la base de la *earning-oriented education* (educación orientada hacia la ganancia). En otras palabras, la educación y la economía están vinculadas por su relación concreta con el individuo y su necesidad de ganarse la vida y, al mismo tiempo, de saber cómo hacerlo.⁶

4. Si, por ejemplo, leemos desde esta perspectiva la obra de Taylor *Principios de la administración científica* (1913), la noción de mano de obra «adecuada» se aclara: para el modelo taylorista de organización del trabajo hace falta un «trabajador obediente». La obra de Weber también muestra, si bien en un sentido más cultural, las conexiones existentes entre mentalidad y orden económico en el surgimiento del capitalismo (Weber, 1988). Más recientemente, Sennett (1998) enfatiza lo contrario, es decir, el modo en que las condiciones laborales afectan al carácter del individuo. En la bibliografía sobre organizaciones también se analiza esta dimensión (véase, por ejemplo, Peters y Waterman, 2006), al igual que en el análisis sociológico de las recientes transformaciones económicas (por ejemplo, Bamber y Simmons, 1997; Hochschild, 1997; Moldaschl y Voß, 2003). Hochschild (1983) define este aspecto como «la comercialización de los sentimientos humanos».

5. En este contexto, el término «actividades remuneradas con rentas» significa la renta en sentido amplio, no solo monetaria. Para un análisis más exhaustivo de la relación existente entre «remuneración» y «trabajo», véase Kraus, 2006a, pp. 21-54.

6. El telón de fondo del desarrollo del enfoque de la *earning-oriented education* puede observarse en las sociedades industrializadas, pero no está claro si va más allá de ellas. A modo de ejemplo, en las sociedades agrícolas la necesidad de subsistir coexiste con los requisitos específicos de habilidades individuales surgidos del modo principalmente agrícola de subsistencia. Además, entre otros objetivos el modo en que la educación (formal, informal o no formal) se organiza en estas sociedades también está

Las formas de *earning* y *earning-oriented learning* —que se han desarrollado en entornos sociales específicos— se condicionan mutuamente (Finegold y Soskice, 1988). La *earning-oriented education* hace referencia directamente a la naturaleza de la relación entre la economía y el individuo, que es diferente según las distintas condiciones económicas y socioculturales. En este texto, su forma se considera teóricamente como un *earning schema* que sirve de marco a la relación multidimensional entre el individuo y la *earning sphere*, además de como punto de referencia de la educación orientada hacia el aprendizaje. El desarrollo del modelo de *earning schema* se basa en el trabajo empírico citado sobre las transformaciones recientes del concepto de vocación en Alemania (Kraus, 2006a), en el que se señaló la necesidad de una concepción teórica de la estructura de esta forma multidimensional —una *tertium comparationis*— para captar de manera analítica las variaciones en la evolución del concepto de vocación y analizarlas en relación con unas condiciones económicas, sociales y políticas cambiantes.

El modelo de *earning schema* concibe el *earning* y el *earning-oriented learning* como funcionales, el primero como el hecho de ganarse la vida y el segundo como el proceso por el que se adquieren las capacidades necesarias para hacerlo. A diferencia de términos como «trabajo» (ibid., pp. 16-22; Ransom, 1996), «vocación» (Heikkinen, 2004) y «educación» (Winch, 2000, p. 25), que se entienden de maneras muy distintas en los diferentes contextos culturales, en este enfoque específico de un ámbito los términos funcionales *earning* y *earning-oriented learning* presentan cierto grado de abstracción de sus contextos socioculturales. Al mismo tiempo, nos hacen centrarnos en la importancia de los entornos socioculturales, que generan distintas formas de *earning* y *earning-oriented learning*. Si consideramos el *earning* como una función básica, surgen preguntas no solo sobre cómo se conceptualiza y organiza en un contexto social, sino también sobre cuáles son los requisitos del individuo y cómo desarrolla la capacidad para satisfacerlos. En este contexto, se hacen evidentes los vínculos existentes entre la economía, el individuo y la educación. Estas reflexiones sobre el *earning* revelan su importancia general para los individuos y la sociedad y, al mismo tiempo, su integración en un contexto histórico sociocultural.

orientado a la transferencia de las habilidades citadas a las generaciones más jóvenes. Aún falta debate e investigación para poder determinar si el enfoque de la *earning-oriented education* permite abordar de manera adecuada desde el punto de vista teórico la relación entre la remuneración y la educación en las sociedades agrícolas, de modo que este texto se circunscribe a las sociedades industrializadas.

Como modelo, el *earning schema* es solo un elemento del enfoque de la *earning-oriented pedagogy* (pedagogía orientada hacia la ganancia),⁷ que se plantea no solo cómo se conceptualiza de manera distinta la relación entre la economía, el individuo y la educación, sino también por qué ocurre esto. En otras palabras, el modelo teórico es funcional pero, necesariamente, también excesivamente simple, puesto que se trata de una plantilla para una descripción más consistente específica de un campo y sensible al contexto. Para responder a la primera pregunta, se utiliza el *earning schema* como modelo para la estructura general de la relación entre la economía, el individuo y la educación (véase el siguiente apartado); para responder a la pregunta, se recurre a la noción de «conceptos situados», cuya forma solo puede comprenderse examinando los contextos en los que se han desarrollado o en los que se están reconceptualizando. Esta «dependencia del contexto» se desarrolla a lo largo de dos ejes: en el eje vertical, las condiciones previas históricas y culturales; en el horizontal, las constelaciones políticas y relaciones de poder (que se examinarán más detalladamente en el apartado «Desarrollo de los *earning schema*»).

Aspectos y dimensiones del *earning schema*

En todas las sociedades, la conceptualización y la regulación de la relación entre el individuo y la organización social de actividades para la obtención de un *earning* que le permiten ganarse la vida se desarrollan de manera distinta.⁸ Desde el punto de vista teórico, los patrones de la relación entre el individuo y la *earning sphere* pueden describirse como *earning schema* porque conceptualizan los requisitos necesarios para realizar actividades para obtener un *earning* en una sociedad determinada. Por un lado, permiten a una persona ganarse la vida mediante un *earning* y, por otro, proporcionan a la sociedad y a la economía la capacidad de trabajo necesaria para reproducir un determinado orden

7. Véase Kraus (2006a), donde expongo el argumento más prolijamente de lo que puedo hacerlo aquí. En dicha obra, el marco teórico se desarrolla explorando la relación entre la economía, el individuo y la educación desde la perspectiva de la teoría de la educación, pero también utilizando argumentos procedentes de distintas disciplinas.

8. Los marcos institucionales siempre se entrelazan con concepciones de la relación entre la educación y las actividades para la obtención de remuneración. En este sentido, los fundamentos conceptuales y los marcos institucionales están interrelacionados y ambos pueden ser objeto de políticas, prácticas e investigación.

económico y social. Asimismo, ambos comprenden aspectos relacionados con el significado y la identidad. Los *earning schema* son propios no solo para los individuos y la organización social de la *earning sphere*, sino también para una *earning-oriented pedagogy*, es decir, el ámbito de la pedagogía dedicado a la capacidad del individuo para ganarse la vida.

Resulta vital diferenciar claramente entre el *earning schema* como modelo teórico y la forma específica que adopta en una sociedad concreta y en un contexto histórico concreto. Para indicar esta diferencia, puede resultar útil hacer una analogía matemática representando la variable categórica con mayúscula (X) y los distintos valores que puede adoptar en minúscula (x_i). De este modo se pueden discernir claramente los distintos niveles. Utilizando esta analogía, podemos distinguir dos niveles a los que se aplica el término *earning schema* en el contexto de la *earning-oriented pedagogy*: el EARNING SCHEMA como modelo teórico y el *earning schema* desarrollado como concepto situado en una sociedad concreta. El segundo nivel es característico de determinados contextos socioculturales, como por ejemplo, los conceptos de *beruf* (Alemania) y *employability* (Reino Unido), o bien como las listas de Heikkinen (2004, p. 44) para las distintas tradiciones escandinavas: *ammatti* (Finlandia), *yrke* (Suecia, Noruega) y *erhverv* (Dinamarca). Estos conceptos se han formado de maneras determinadas durante procesos históricos concretos y en condiciones específicas (económicas, sociales, políticas y culturales) en cada sociedad, por lo que tienen contenidos, alcances y significados distintos. En el siguiente apartado se examina principalmente el modelo EARNING SCHEMA, es decir, las estructuras generales que comparten los *earning schema* situados. En el siguiente apartado se examinan las condiciones y los procesos de desarrollo de los *earning schema* situados.

Dado que los *earning schema* son conceptos situados, su contenido se formula de manera diferente en distintos contextos sociales, pero estructuralmente abarcan siempre las tres dimensiones siguientes: conocimiento (conocimientos y capacidades técnicas), competencias generales (en especial conductuales e interpersonales) y *earning orientation*. La dimensión del conocimiento describe los conocimientos y capacidades necesarios para llevar a cabo una tarea determinada; las competencias generales hacen referencia a un comportamiento relacionado con la organización social del trabajo, y la *earning orientation* describe la comprensión internalizada de una persona de su trabajo y capacidad laboral

y su actitud respecto a ellos, así como la integración de las actividades para la obtención de un *earning* en un contexto laboral concreto y en el gran contexto de la biografía y la vida cotidiana del individuo (Kraus, 2006a, p. 220ff.).

Las dos primeras dimensiones —a saber, el conocimiento y las competencias generales— se aplican en las actividades para la obtención de un *earning* y están basadas en la tarea laboral y en los aspectos sociales del trabajo. Ambas están muy estudiadas en la bibliografía como cualificaciones para el mercado laboral. En cambio, la *earning orientation* (orientación hacia el *earning*) es externa al proceso de trabajo, si bien imprescindible para el mismo, porque la actitud de los individuos respecto a las actividades para la obtención de *earning* es lo que les permite utilizar su conocimiento y sus competencias generales en el proceso de trabajo. La *earning orientation* es una dimensión que se desarrolla para el proceso de trabajo, pero no en dicho proceso. El «desarrollo de la diligencia» (Winch, 2000, p. 44), por ejemplo, forma parte de esta dimensión, pero también el supuesto, jamás cuestionado, de que es normal enfocar la vida hacia el trabajo y distinguir claramente entre trabajo y vida privada. Los EARNING SCHEMA comprenden estas tres dimensiones, las cuales conforman la estructura básica de la relación entre la economía, el individuo y la educación que constituye la *earning sphere* y la *earning-oriented education*.

Para un modelo de EARNING SCHEMA es vital que las tres dimensiones que lo conforman tengan el mismo peso. Aunque la *earning orientation* está enfocada hacia las actividades para la obtención de *earning*, se considera constitutiva porque todas las organizaciones del trabajo necesitan formas específicas de *earning orientation*. A modo de ejemplo, la organización taylorista del trabajo en el capitalismo industrial se basa en una autoconcepción específica del individuo como trabajador que vende su capacidad de trabajo durante un periodo estandarizado (una «jornada laboral» con un determinado número de horas de trabajo; véase por ejemplo Deutschmann, 1990). El tiempo de trabajo y el de ocio se distinguen claramente, al igual que la jerarquía entre los cargos directivos y el resto. En cambio, las formas posttaylorista de organización del trabajo requieren de la «persona en su totalidad» y (re)integran las tareas de gestión en otros cargos (véase, por ejemplo, Senge, 1990; Moldaschl y Voß, 2003; Peters y Waterman, 2006). Este cambio estructural exige el correspondiente cambio en la autoconcep-

ción de un empleado y su relación tanto con el trabajo en sí como con su propia capacidad de trabajo, acompañada de una transformación en el modo de control de la capacidad de trabajo latente en el proceso de trabajo. El taylorismo suele resolver esta cuestión mediante la estandarización y el control directo a través de la gestión, mientras que la organización del trabajo posttaylorista lo hace mediante la «gestión por objetivos» y formas indirectas de control que, en buena medida, transfieren la tarea de «gestión» de la capacidad laboral de una persona y su uso en un proceso de trabajo al propio empleado. Además, la distinción clara entre el trabajo y el tiempo libre se difumina y, como consecuencia, hay que encontrar nuevas formas de «equilibrio entre el trabajo y la vida» (Kraus, 2006b).

De este modo, las tres dimensiones de los *earning schema* tienen distinta estabilidad: la dimensión del conocimiento puede cambiar bastante rápidamente, ya que los requisitos específicos de las tareas laborales se desarrollan a un ritmo muy rápido. Los requisitos de la dimensión social también pueden cambiar si lo hacen los procesos de producción o la organización del trabajo, pero eso no suele ocurrir con tanta frecuencia como la renovación de los aspectos técnicos. Dado que, tal como se ha explicado anteriormente en relación con la transición de la sociedad industrial a la post-industrial, la *earning orientation* está relacionada no solo con las tareas laborales específicas o la organización social del proceso de trabajo, sino también con el orden general del trabajo y la sociedad, esta tercera dimensión es la más estable. Normalmente, se encuentra muy enraizada en las estructuras y la «normalidad» (Link, 2006) de una sociedad y, por lo tanto, en gran medida resulta «invisible». Se trata de la pregunta no formulada sobre cómo y por qué para los individuos sus actividades remuneradas tienen sentido más allá de la recompensa material y cómo las vinculan con su autoconcepción y el plan que han trazado para sus vidas. Solo en tiempos de cambios fundamentales esta dimensión recibe atención y cobra visibilidad para la economía y el propio individuo y se convierte en un objeto de cambio —y, por lo tanto, también de política, pedagogía e investigación.

Estas tres dimensiones conforman el EARNING SCHEMA y las tres son necesarias para cumplir los requisitos de las actividades para obtener *earning* independientemente de cómo se conceptualicen y organicen en una sociedad. Los *earning schema* situados están constituidos por la forma específica que adopta cada dimensión y las relaciones

concretas existentes entre ellas. Citando a Elias, conforman una «figuración específica» (Elias, 2000) —es decir, «una cierta Gestalt»⁹ en la que cada parte puede desarrollarse por separado pero, al hacerlo, transforma el conjunto porque todos sus elementos son interdependientes. La relación entre las tres dimensiones del EARNING SCHEMA debe concebirse como una configuración de elementos autónomos que, a causa de su interdependencia, al juntarse forman una entidad. Dicha entidad se transforma mediante los cambios en sus componentes o en la relación entre ellos. Esta relación interdependiente significa que, al cambiar un elemento, se transforma toda la configuración y, posiblemente, también el peso de cada una de las tres dimensiones en la relación y ello puede generar cambios en el resto de componentes de la configuración. Sin embargo, siguiendo a Elias, estos cambios se producen en distintos niveles, ya que el nivel de cada componente y el nivel de la entidad en conjunto pueden distinguirse claramente (Elias, 2000, p. 88). Las tres dimensiones del EARNING SCHEMA deben concebirse del mismo modo: son distinguibles entre sí y más o menos autónomas en sus procesos de cambio, pero su interdependencia hace que todas resulten necesarias para conformar el EARNING SCHEMA como un todo complejo que conceptualiza y regula la relación entre la economía, el individuo y la educación.

De acuerdo con el enfoque del EARNING SCHEMA, cada *earning schema* situado comprende las dimensiones de conocimiento (conocimientos/capacidades), competencias generales —en especial, las competencias conductuales e interpersonales— y la *earning orientation*. Esta es la estructura básica que proporciona un punto de referencia para analizar las diferencias entre los *earning schema* situados y los cambios que se producen en ellos.

Desarrollo de los *earning schema*

El EARNING SCHEMA tal como lo hemos presentado hasta ahora es un modelo teórico. Los *earning schema* concretos y vinculados a contenidos se desarrollan como conceptos situados en contextos sociales con unas condiciones culturales, económicas y políticas concretas. Desde el punto de vista de la sociedad, el *earning schema* es el puente entre la ear-

9. «eine bestimmte Gestalt» (Elias 2000, p. 87; traducción del autor).

ning sphere en la que se desarrollan las actividades para obtener *earning* y la necesidad del individuo de ganarse la vida a través de una actividad que resulte significativa para él. Además, sirve como punto de referencia para toda la educación (orientada hacia la ganancia). Los tres elementos (la *earning sphere*, la educación individual y la *earning-oriented education*) se basan en el *earning schema* establecido como punto de referencia común. Aunque comparten un punto de referencia central y concebido colectivamente que, con ciertos límites, garantiza la mutua comprensión y la estabilidad social, el modo en que se relacionan con el *earning schema* es específico. La *earning sphere* hace referencia al *earning schema* en el uso de una mano de obra adecuada (una que tenga las capacidades, competencias y actitudes adecuadas); mediante la adquisición de los *earning schema* los individuos tienen acceso a actividades para obtener *earning* como recurso para ganarse la vida de un modo significativo para ellos, y un objetivo importante de una *earning-oriented education* es la capacidad del individuo para ganarse la vida, para lo cual la educación citada también está orientada hacia el «*earning schema* existente». De este modo, los tres elementos citados forman parte de la negociación para el desarrollo de determinados *earning schema*. Tal como hemos expuesto antes, este proceso de construcción se desarrolla a lo largo de dos ejes: un eje vertical de condiciones previas históricas y culturales y un eje horizontal de constelaciones políticas y relaciones de poder entre los actores implicados.

Los *earning schema* como conceptos situados

El punto de partida para re teorizar la relación entre la *earning sphere* y la *earning-oriented education* es darse cuenta de que los conceptos de este campo se han ido desarrollando a lo largo de un periodo prolongado en el marco de otros campos sociales como el Estado del bienestar, la estratificación social y el mercado laboral en una sociedad concreta. Se trata de conceptos determinados culturalmente que contienen numerosos significados implícitos.

Donna Haraway (1988, p. 587) acuñó el término «conocimiento situado» para poner de manifiesto que el conocimiento —incluido el científico— siempre es conocido desde perspectivas específicas y parciales y que «por lo tanto, la ubicación es la práctica clave para asentar el conocimiento». Esta perspectiva nos permite concebir el conocimien-

to como algo siempre situado en un contexto específico que lo habilita y limita al mismo tiempo. Así pues, las nociones del (*l*)earning son conceptos situados que solo pueden comprenderse a través de su ubicación, es decir, sacando a la luz el contexto específico del que dependen: siempre representan ubicaciones parciales. Prestar mayor atención a la ubicación puede permitir descubrir las relaciones materiales de poder e interrogar y deconstruir conceptos que se dan por supuestos en un contexto concreto. El método consiste en abrir nuevas perspectivas sobre su desarrollo y la base parcial de su validez, así como sobre su temporalidad, límites, variaciones y contingencia. A través de la reconstrucción de su genealogía y contextualización, los conceptos situados también se hacen más comprensibles para las personas que no comparten la parcialidad específica del contexto en que se encuentran asentados.

El eje vertical de las condiciones previas históricas y culturales

En el proceso de evolución constante de una sociedad, cualquier fase es a la vez fruto de la evolución previa y una condición previa para la evolución posterior. La importancia de la historia se ha debatido recientemente en relación con la educación profesional, especialmente en la bibliografía sobre la «dependencia de la trayectoria», que investiga, principalmente desde un punto de vista histórico y comparativo, «las dinámicas políticas que impulsan la génesis, la reproducción y la transformación institucional» (Thelen, 2004, p. 31). Las evoluciones anteriores son adoptadas, reforzadas, transformadas y superpuestas no solo por las transformaciones institucionales, sino también por los procesos de reconceptualización.

Para entender el desarrollo de *earning schema* concretos, debemos tener en cuenta las condiciones culturales, históricas y económicas en las que se han desarrollado y el contexto en el que se encuentran situados. Los *earning schema* se basan en el desarrollo de una sociedad, tal como ilustra el ejemplo de Alemania (véase Kraus 2008b). En el paso del siglo XIX al XX, el «orden profesional» se configuraba a partir de la interacción de aspectos conceptuales y estructurales en el contexto de la industrialización y la construcción de Estados nación. Durante este periodo, se pusieron los cimientos del sistema dual (el sistema de aprendizaje existente) y se desarrolló la «vocación» (*beruf*) como concepto pedagógico. El surgimiento del sistema dual y el concepto de vocación

pueden describirse como procesos de habilitación y estabilización mutuas, facilitadas por unas circunstancias históricas concretas. El surgimiento y la estabilidad del sistema también se deben a la implicación de *stakeholders* concretos y un amplio consenso social. Estos cimientos (sistema, concepto y actores) siguen resultando influyentes hoy en día: los procesos de ajuste a las nuevas condiciones económicas y políticas están delimitados por este estatus de la educación profesional, que predetermina el alcance de su transformación y reconceptualización institucional en el futuro.

Los *earning schema* de una sociedad en concreto son fruto no solo de las condiciones y negociaciones recientes, sino también de tradiciones culturales y de las constelaciones de actores y la evolución anterior, que sirven de alimento para la reconceptualización permanente. Además, la integración social e histórica de los *earning schema* indica que, en cada sociedad, suele haber un *earning schema* hegemónico junto al cual existen otras posibilidades de ganarse la vida —por ejemplo, mediante ayudas sociales o herencias o bien robando (Weber, 1980, p. 82)—, así como distintas constelaciones sociales —como las familias o las hermandades— que definen roles concretos para sus miembros a fin de garantizar la subsistencia de todos ellos (Harney, 2006). El *earning schema* hegemónico refleja las condiciones sociales de una sociedad, puesto que las posibilidades de realizar actividades para obtener *earning* suelen estar determinadas y diferenciadas en función de la raza, la clase y el sexo, como vemos por ejemplo en la descripción del «ideal ocupacional por sexo» en la sociedad finlandesa elaborado por Heikkinen (1996) y la descripción de la educación profesional en Alemania realizada por Mayer (1996). Así pues, para analizar los *earning schema* en una sociedad concreta hay que identificar y ubicar el *earning schema* hegemónico en estructuras sociales concretas. La identificación de los ejes verticales que influyen en el desarrollo y el estatus de los *earning schema* también pueden permitir adquirir una mayor comprensión de la existencia y la importancia de otras formas de ganarse la vida más allá del *earning schema* hegemónico.

El eje horizontal de la constelación política y las relaciones de poder

La conceptualización concreta del *earning schema* se desarrolla no solo a partir de bases históricas, sino también en determinados contextos so-

ciales con unas condiciones culturales, económicas y políticas específicas y actuales. Siguiendo a Bourdieu, podemos concebir la negociación sobre la formulación de un *earning schema* como un campo político caracterizado por una constelación concreta de poder y por unos roles determinados. Bourdieu resalta el rol de los actores y las relaciones de poder al afirmar que «un campo es un campo de fuerza y un campo de batalla para conseguir cambios en el equilibrio de poder».¹⁰ El campo político se caracteriza por la presencia de dos procesos interrelacionados: la negociación sobre el objeto y la lucha por el poder que los distintos actores mantienen en el proceso para determinar el objeto. Según Bourdieu, se trata del poder o capital que puede utilizarse en el proceso político. Al mismo tiempo —como proceso secundario— se está produciendo una transformación de la constelación del campo en el que cada actor intenta aumentar su poder. Aumentar el propio poder en el campo político significa aumentar la propia influencia sobre la formación del objeto, en este caso el *earning schema*.

La *earning sphere*, la *earning-oriented education* y los individuos pueden concebirse como partes que tienen un interés concreto en la formulación del *earning schema*. La *earning sphere* depende de si se cuenta con una mano de obra adecuada en la misma medida que los individuos dependen de ganarse la vida de una manera estable y significativa para ellos. La legitimación de la *earning-oriented education* en una sociedad va vinculada a la expectativa de que cree una relación sostenible entre el individuo y la *earning sphere*. Las negociaciones sobre el *earning schema* consisten en alternar los requisitos y la escala «normal» de expectativas en un *earning schema* situado. Ninguna de las partes puede determinar o cambiar el *earning schema* por separado, puesto que se trata del punto de referencia común con una función relacionada. En efecto, la negociación sobre la forma del *earning schema* está directamente relacionada con la constelación concreta de relaciones de poder existentes entre los actores de este campo político. Aunque la economía tenga una gran influencia en la forma concreta del *earning schema*, no puede definirlo por sí sola. Al contrario, la forma concreta del *earning schema* es fruto de un proceso de construcción colectivo y exige la negociación (más o menos explícita) entre los actores relevantes. Jørgensen (2007, p. 15) obtiene resultados parecidos al analizar los cambios en el ámbito de la

10. «Ein Feld ist ein Kräftefeld und ein Kampffeld zur Veränderung der Kräfteverhältnisse» (Bourdieu 2001, p. 49; traducción del autor).

educación y el trabajo: las dinámicas de transformación de la educación y el trabajo son fruto de las innovaciones tecnológicas y las fuerzas del mercado, las pugnas y las alianzas entre grupos sociales y la búsqueda de significado, identidad y reconocimiento.

En el siguiente gráfico se da una visión general de las partes y los intereses específicos de cada una que influyen en la forma del *earning schema* y la relación de este con ellas.

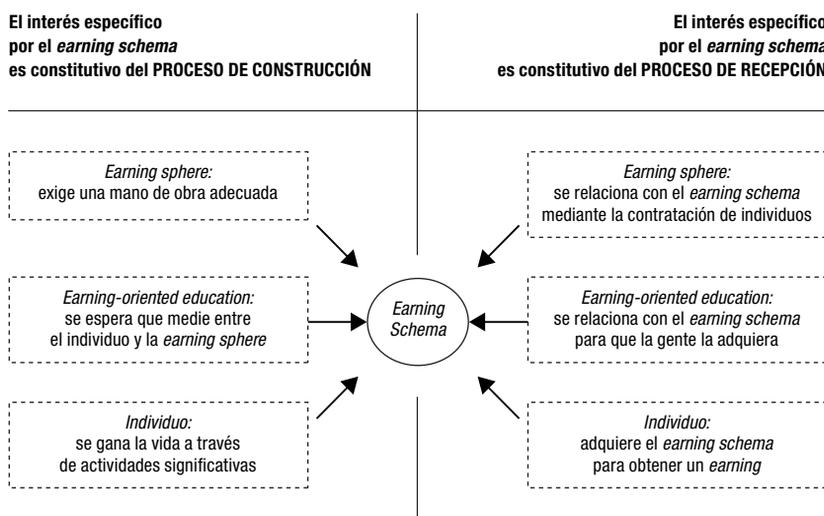
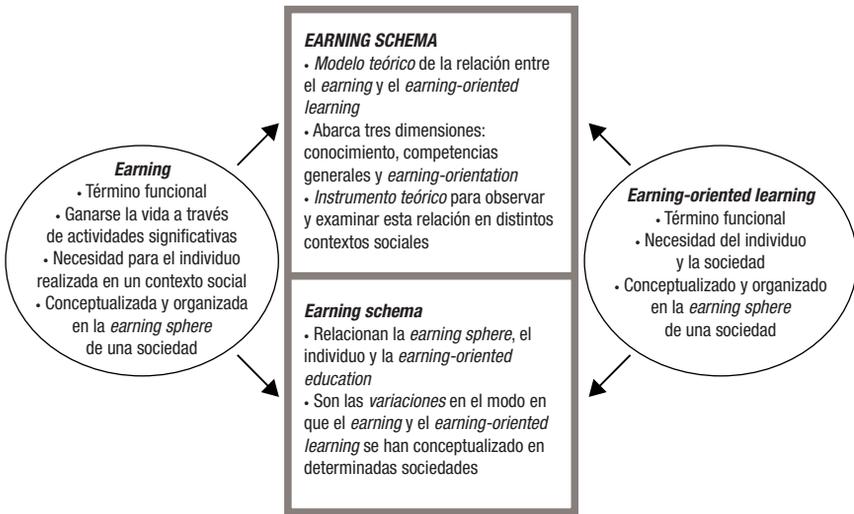


Figura 4. El proceso de construcción y recepción

Es evidente que el poder no está distribuido de manera equitativa entre los actores de este campo político, pero los tres se relacionan con el *earning schema* mediante su recepción y en un proceso de (re)construcción permanente. A consecuencia de la constelación del campo político, el proceso de negociación del *earning schema* no finaliza jamás, sino que se trata de una condición política permanente (si bien su intensidad puede variar con el tiempo). Los *earning schema* se encuentran en un estado de reajuste permanente porque, por definición, constituyen un equilibrio entre las tres partes y sus requisitos específicos.

El valor práctico de un modelo teórico

En el presente capítulo hemos desarrollado el enfoque de la *earning-oriented pedagogy* como marco teórico específico de un ámbito a fin de afrontar el reto de analizar la reconceptualización de la relación entre «educación» y «trabajo». Esto cambia la perspectiva, al tomar como punto de partida las necesidades del individuo y su integración social. Los EARNING SCHEMA son multidimensionales y dinámicos porque su función relaciona a la economía, el individuo y la educación. Como conceptos situados, por definición dependen del contexto. Hemos presentado tres dimensiones del EARNING SCHEMA, así como los dos ejes en los que los *earning schema* se desarrollan en sociedades y en contextos históricos concretos. El siguiente gráfico resume a grandes rasgos los aspectos básicos de este *earning-oriented pedagogy approach*.



- En las sociedades se encuentran empíricamente distintos *earning schema* que pueden ser objeto de un análisis conceptual.
- Los procesos de (re)conceptualización de los *earning schema* giran en torno a dos ejes: las condiciones previas históricas y culturales (vertical) y las constelaciones políticas/relaciones de poder (horizontal).
- La conceptualización de un *earning schema* concreto está estrechamente relacionada con el modo en que el aprendizaje orientado a la remuneración se organiza e institucionaliza en una sociedad.

Figura 5. El *earning-oriented pedagogy approach*

El modelo de *earning schema* es una herramienta teórica que aún debe demostrar su valor a la hora de analizar los conceptos existentes y sus transformaciones. Los siguientes ejemplos, extraídos del contexto

del «orden vocacional» en Alemania, pretenden dar una idea del valor práctico del modelo (véase Kraus, 2006a, 2008a, 2008b).

a) Reconstruir la evolución a largo plazo de la «vocación»

A partir de la dimensión de *earning orientation* —que está considerada el aspecto más estable de un *earning schema* porque solo cambia cuando se producen cambios fundamentales en el orden económico—, podemos reconstruir la evolución a largo plazo del *earning schema* «vocación» (*beruf*). En el concepto religioso de vocación en la Edad Media, la concepción religiosa de una llamada y la tradición artesanal eran las bases de la *earning orientation*. El hecho de formar parte del hogar de un maestro como parte de una unidad de producción integrada en el sistema gremial regulaba de manera exhaustiva la forma de vida del individuo. Una persona sentía la llamada de Dios para ganarse la vida a través de un tipo de trabajo, tal como explica Lutero al exponer su influyente noción de «vocación». Estas raíces religiosas de la noción de vocación fueron adoptadas por la pedagogía a principios del siglo xx, en un contexto de pobreza persistente, industrialización y creación de Estados nación, con lo cual surgió una concepción idealista de la vocación. En esta concepción idealista de la vocación, la *earning orientation* se definía principalmente como encontrar un lugar en la comunidad (no en el sentido de sociedad, sino más bien en el de *Das Volk*) mediante el trabajo vocacional. En la segunda mitad del siglo xx, se pasó a la concepción industrial de la vocación, que prestaba una gran atención al conocimiento técnico de los trabajadores de sexo masculino capacitados. En este caso, la *earning orientation* se basaba en principios de trabajo tayloristas que implicaban una gran separación entre el trabajo y la vida privada. El trabajador capacitado ideal era un «macho proveedor» que formaba parte de una pareja junto con un «ama de casa» que se encargaba del bienestar privado de la familia.

La transformación fundamental que supone la transición a una sociedad post-industrial se rebela contra la necesidad de reconceptualizar la vocación ajustando la dimensión de la *earning orientation* al nuevo orden económico. En la concepción post-industrial de la vocación, las distinciones claras entre elementos como el trabajo y el hogar o los trabajadores y los directivos, que habían constituido el pilar de la *earning orientation* en la fase anterior, se difuminan y el nuevo ideal pasa a ser la personalidad flexible y emprendedora. De los individuos se espera que aporten no solo horas y capacidades definidas, sino también

su subjetividad y creatividad a los procesos de trabajo. Además, se les obliga a reinventarse constantemente, tanto a sí mismos como a sus biografías, así como a encontrar nuevas maneras de equilibrar la vida privada y la laboral.

Las características de la *earning orientation* para cada variante de la vocación se han redefinido como parte de cambios sociales fundamentales, ajustando la noción de vocación a cada nuevo orden económico.

b) El desarrollo del concepto de vocación desde los años setenta

A partir del *earning schema*, no solo podemos realizar análisis a largo plazo centrándonos en una dimensión (por ejemplo, la *earning orientation*), sino también examinar la evolución de las tres dimensiones durante el periodo que nos interese. Al analizar los cambios del concepto de vocación desde los setenta a partir del concepto de *earning schema*, vemos que las tres dimensiones y sus relaciones han evolucionado de la manera siguiente. En primer lugar, el conocimiento y las capacidades técnicas han cobrado importancia como un aspecto relevante del trabajo vocacional. Este aspecto fue especialmente importante para el modelo alemán de producción en masa de la segunda mitad del siglo xx. Como consecuencia, la dimensión del conocimiento dominó el concepto industrial de vocación y fue renovada a medida que la producción se reestructuraba mediante la microelectrónica en los años setenta y los ochenta. En segundo lugar, la concepción industrial de la vocación se ha extendido desde los años setenta a través del debate sobre «cualificaciones clave», en el que se presta más atención a la segunda dimensión, es decir, a las competencias conductuales e interpersonales. El debate derivó en la reconceptualización de la vocación en los ochenta y los noventa, pero sin cuestionar el predominio de la dimensión del conocimiento. En tercer lugar, en el contexto de la transición de una economía industrial a otra posindustrial, el concepto de vocación ha experimentado otra transformación desde finales de los años noventa: principalmente, es la dimensión de la *earning orientation* la que se adapta a las exigencias del nuevo orden económico. Este proceso se vio impulsado por los cambios en las condiciones económicas y políticas, los cuales generaron la necesidad específica de que los empleados tuviesen una actitud emprendedora. De nuevo, el énfasis en la primera dimensión del *earning schema* «vocación» se mantiene estable, pero su peso se ve reducido por la mayor atención prestada a la segunda dimensión y, actualmente, incluso más a la tercera. Con todo, en un momento determinado el cambio de una

dimensión también influyó en el mismo como conjunto transformando la configuración de sus elementos.

c) Análisis de la relación entre la vocación y la empleabilidad en debates recientes

La comparación entre dos *earning schema* —la vocación en el contexto alemán y la *employability* en el contexto anglosajón— a partir del *earning schema* permite mostrar las diferencias entre ellos en las tres dimensiones, fruto del hecho de haberse desarrollado en contextos distintos (para más información, véase Kraus, 2008b). Con todo, actualmente también observamos una gran extensión de la «empleabilidad» que ha hecho que este concepto se traslade al contexto alemán. Si analizamos este proceso de transferencia, vemos que la empleabilidad no se transfiere como concepto exhaustivo, sino que en general se adopta en forma reducida como dimensión de la *earning orientation*. Esta reducción inherente al proceso de transferencia solo se puede comprender si examinamos el «contexto de recepción», el cual se caracteriza por el «orden vocacional» y los cambios que experimenta. En este caso, el aumento del discurso de la empleabilidad forma parte de un proceso (aún en curso) de crítica y transformación del *earning schema* tradicional «vocación» para integrar la «mentalidad emprendedora» en la dimensión de la *earning orientation*, tal como hemos explicado anteriormente. El discurso alemán sobre la empleabilidad debe considerarse en este contexto de reconceptualización de la vocación de conformidad con el nuevo orden económico.

Con el *earning schema*, la *earning-oriented pedagogy* puede proporcionar un modelo para analizar distintos conceptos como formas de relación —dependientes del contexto— entre la economía, el individuo y la educación. Asimismo, puede servir como *tertium comparationis* para analizar de manera comparativa distintos conceptos que vinculan la educación y las actividades para obtener *earning* en diferentes contextos históricos o culturales, además de para analizar la evolución de un concepto a causa de las condiciones cambiantes en los contextos citados. Esto puede ayudar a describir conceptos situados en su integración social e histórica (no solo desde una perspectiva comparativa), así como a analizar las transiciones y reconceptualizaciones en el marco de transformaciones económicas, políticas y sociales más amplias.

Bibliografía

- AARKROG, V.; JØRGENSEN, C. (eds.) (2008). *Divergence and Convergence in Education and Work*. Frankfurt: Peter Lang.
- BAMBER, G.; SIMMONS D. (1997). «Changing approaches to work organisation». En: Heldack, C. (ed.). *Arbeitsstrukturen im Umbruch* (pp. 53-70). Munich y Mering: Rainer Hampp.
- BOURDIEU, P. (2001). *Das politische Feld. Zur Kritik der politischen Vernunft*. Konstanz: UVK publisher.
- DEUTSCHMANN (1990). «Der Normalarbeitstag. Historische Funktion und Grenzen des industriellen Zeitarrangements». En: König, H.; Greiff, B.; Schauer, H. (eds.). *Sozialphilosophie der industriellen Arbeit* (pp. 77-95). Opladen: Westdeutscher Verlag.
- DIMAGGIO, P.; POWELL, W. (1983). «The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organisational fields». *American Sociological Review*, 48 (2), pp. 619-637.
- ELIAS, N. (2000). «Figuration». En: Schäfers, B. (ed.). *Grundbegriffe der Soziologie* (pp. 87-90). Opladen: Leske + Budrich.
- FINEGOLD, D.; SOSKICE, D. (1988). «The failure of training in Britain». *Oxford Review of Economic Policy*, 4 (3), pp. 21-53.
- GREEN, A.; WOLF, A.; LENLEY, T. (1999). *Convergence and Divergence in European Education and Training Systems*. Londres: Institute of Education University of London.
- HARAWAY, D. (1988). «Situated knowledges: The science question in feminism and the privilege of partial perspective». *Feminist Studies*, 14 (3), pp. 575-599.
- HARNEY, K. (2006). «Beruf». En: Kaiser, F.; Pätzold, G. (eds.), *Wörterbuch Beruf und Wirtschaftspädagogik* (pp. 62-64). Bad Heilbrunn: Klinkhardt.
- HEIKKINEN, A. (1996). «Gendered occupational ideals in Finnish vocational education». En: Heikkinen, A. (ed.). *Gendered History of (Vocational) Education. European Comparisons* (pp. 47-71). Hameenlinna: Tampereen yliopiston opettajankou-lutuslaitos.
- (2004). «Berufsbildungsmodelle, Berufsbildungsparadigmen oder Berufsbildungskulturen». *Europäische Zeitschrift Berufsbildung*, 32, pp. 35-49.
- HOCHSCHILD, A. (1983). *The Managed Heart. Commercialisation of Human Feeling*. Berkeley y Los Angeles: University of California Press.
- (1997). *The Time Bind. When Work Becomes Home and Home Becomes Work*. Nueva York: Metropolitan Books.

- JØRGENSEN, C. (2007). *Three Conceptions of the Changing Relations between Education and Work*. Documento presentado en la Conferencia de Retos Europeos para la Educación y Formación Profesional. 14ª Conferencia sobre Educación y Formación Profesional y Cultura. Constanza.
- KRAUS, K. (2006a). *Vom Beruf zur Employability? Zur Theorie einer Pädagogik des Erwerbs*. Wiesbaden: VS Verlag.
- (2006b). «“Work-life-balance” campaigns and their contribution to redefine the notion of vocational qualification». En: Mjelde, L.; Daly, R. (eds.). *Working Knowledge in a Globalizing World* (pp. 237-253). Frankfurt: Peter Lang.
- (2008a): «Understanding the transfer of concepts between the international and the national levels: Import or interpretation?». En: Aarkrog, V.; Jørgensen, C. (eds.). *Divergence and Convergence in Education and Work* (pp. 77-99). Frankfurt: Peter Lang.
- (2008b): «Does employability put the German “vocational order” at risk? An analysis from the perspective of earning oriented pedagogy». En: Gonon, P.; Kraus, K.; Oelkers, J.; Stolz, S. (eds.). *Work, Education and Employability* (pp. 55-81). Frankfurt: Peter Lang.
- LINK, J. (2006). *Versuch über den Normalismus. Wie Normalität produziert wird*. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht.
- MAYER, C. (1996). «Vocational education in Germany in a historical and gender oriented perspective». En: Heikkinen, A. (ed.). *Gendered History of (Vocational) Education: European Comparisons* (pp. 29-46). Hameenlinna: Tampereen yliopiston opetta jankoulutuslaitos.
- MEYER, J.; ROWAN, B. (1977). «Institutionalized organisations: Formal structures as myth and ceremony». *American Journal of Sociology*, 83 (2), pp. 340-363.
- MOLDASCHL, M.; VOß, G. (eds.) (2003). *Subjektivierung von Arbeit*. München & Mering: Rainer Hampp.
- PETERS, T.; WATERMAN, R. (2006) [original de 1982]. *In Search of Excellence*. Nueva York: Collins.
- PHILLIPS, D. (2004). «Policy borrowing in education: Frameworks for analysis». En: Zajda, J. (ed.). *Globalisation and Education Policy Research* (pp. 23-34). Dordrecht: Kluwer.
- PHILLIPS, D.; OCHS, K. (2003). «Processes of policy borrowing in education: Some explanatory and analytical devices». *Comparative Education*, 39 (4), pp. 451-461.
- RANSOME, P. (1996). *The Work Paradigm. A Theoretical Investigation of Concepts of Work*. Aldershot: Avebury.

- SCHRIEWER, J. (2003). «Comparative education methodology in transition: Towards a science of complexity?». Schriewer, J. (ed.). *Discourse Formation in Comparative Education* (pp. 3-52). Frankfurt: Peter Lang.
- SENETT, R. (1998). *The Corrosion of Character*. Nueva York y Londres: Norton.
- SENGE, P. (1990). *The Fifth Discipline*. Nueva York: Currency Doubleday.
- STEINER-KHAMSI, G. (ed.) (2004). *The Global Politics of Educational Borrowing and Lending*. Nueva York: Teachers College Press.
- TAYLOR, F. (1913). *Die Grundslitze wissenschaftlicher Betriebsführung (The Principles of Scientific Management)*. Munich y Berlín: R. Oldenburg.
- THELEN, K. (2004). *How Institutions Evolve. The Political Economy of Skills in Germany, Britain, the United States, and Japan*. Cambridge: Cambridge University Press.
- WEBER, M. (1980) [original de 1920]. *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss del' Verstehenden Soziologie*. Studienausgabe besorgt von Johannes Winkelmann. 5. Auflage Tübingen: J. C. B. Mohr (Paul Siebeck).
- (1988) [original de 1920]. *Gesammelte Aufsätze zur Religionssoziologie I*. Tubinga: J.C.B. Mohr (Paul Siebeck).
- WINCH, C. (2000). *Education, Work and Social Capital. Towards a New Conception of Vocational Education*. Londres y Nueva York: Routledge.

4. La noción de competencia usada en la «enseñanza basada en competencias»: un contrasentido

— [Jordi PLANAS
Universidad Autónoma de Barcelona]

Introducción

El uso de la palabra *competencia* en la gestión de recursos humanos y en la investigación social emergió hace décadas para disociar las capacidades productivas de las personas de su educación formal, para dar constancia de que personas con titulaciones escolares distintas eran «competentes» para ocupar empleos similares y que las capacidades productivas de las personas se adquirirían también (en algunos casos primordialmente) mediante la experiencia laboral y social. Esta noción respondía a la necesidad de crear un sistema de información de las capacidades productivas de las personas (Planas *et al.*, 2002b; Sala, 2004) que fuese más allá de sus titulaciones escolares. Por el contrario la noción de competencia empleada a la «enseñanza basada en competencias» (en adelante EBC) las asocia a titulaciones escolares obtenidas en la educación formal, con lo cual se intenta «escolarizar» un concepto nacido para entender los procesos de adquisición de las capacidades productivas más allá de los aprendizajes escolares y sus acreditaciones o títulos.

Mi primer contacto directo con la EBC y con la nueva noción de competencia asociada a la misma, fue hace más de una década cuando me hallaba como profesor invitado en una universidad mexicana, lejos de mi contexto habitual, lo que aumentó mi desconcierto. En aquel momento, mi reacción fue de perplejidad ante el uso escolar que se hacía de la competencia, una noción que tan útil me había sido en mis trabajos —particularmente en la investigación comparada— para

entender los procesos educativos no escolares y la complejidad de los itinerarios formativos —tan distintos según los países, las generaciones y las personas—. De esta manera, me encontré ante una situación paradójica: defender la noción de competencia frente a su distorsión en la enseñanza basada en competencias. Poco propenso a los debates terminológicos, me hallé inmerso en este. Con el tiempo, mi crítica a este uso inadecuado ha ido madurando y encontrando los soportes teóricos y empíricos que presento en este texto.

Pero mi experiencia no terminó entonces. Posteriormente, me vi obligado a entrar en la dinámica de la EBC por prescripción administrativa, al ser el responsable de la definición de las competencias para el tercer ciclo de mi departamento en la Universidad Autónoma de Barcelona (UAB). Esta experiencia, lejos de disminuir mi perplejidad, la ha ido aumentando y consolidado a través de la experiencia práctica, de la que no haré mención en este texto, pero que va en la línea de lo que Carabaña (2011) plantea en un artículo reciente.

Podría decir que me siento algo responsable de recuperar la noción genuina de competencia, la que muchos investigadores, y yo mismo, hemos empleado sistemáticamente durante las últimas décadas para el análisis de la relación entre educación y empleo (Béduwé y Planas, 2003; Sala y Planas, 2009).

La tesis que sostiene este texto es que la noción¹¹ de *competencia* utilizada en la EBC implica un uso distorsionado de la misma, lo que genera conflictos importantes entre los resultados de la educación y la definición a priori de estos en forma de competencias y en el análisis del comportamiento del mercado de trabajo. Dicho en otras palabras, esta noción, distorsiona tanto la información sobre las competencias de las personas como acerca del funcionamiento del mercado de trabajo y los mecanismos que lo regulan (Planas *et al.* 2002). Veremos más adelante cómo la representación del mercado de trabajo en que se basa la EBC se aleja mucho de la realidad y responde a una concepción caduca del mercado de trabajo.

El texto que sigue pretende justificar las afirmaciones realizadas en los párrafos anteriores sobre un tema que, como indica Carabaña (2011), en general ha sido asumido de manera acrítica y normativa por enseñantes y programadores escolares, aunque no sin perplejidad e in-

11. Empleamos el término «noción» y no «concepto» porque, como muestran trabajos recientes, por ejemplo el de Winterton *et al.* (2006), estamos muy lejos de disponer de una definición precisa, operativa y mínimamente consensuada del concepto de competencia.

cluso cinismo (¿tal vez pragmatismo?). En muchos casos se ha presentado, una vez más, como la Nueva Jerusalén¹² de la que hablaban Blaug y Mace ya en 1977, refiriéndose a propuestas precedentes de solución de todos los males que afectaban a la educación.

No se trata solo de un debate académico, sino que tiene importantes implicaciones prácticas en los procesos educativos, en el reconocimiento de los resultados de la educación formal y en su valor en el mercado de trabajo. El tema es de gran importancia, ahora le llamaríamos de impacto, puesto que la mayor parte de las reformas curriculares e institucionales relacionadas con la educación y la formación, al menos en Europa y en el continente americano, sitúa en una posición central las nociones de competencia y enseñanza basada en competencias. Mediante la noción de competencia se debería garantizar que los «resultados esperados» de un ciclo de formación se expresen de manera comprensible fuera del ámbito escolar (por ejemplo, en el mercado de trabajo). Pero no solo esto, sino también debería permitir comparar, y en su caso convalidar, formaciones realizadas en distintos espacios, incluyendo los sistemas educativos de distintos países (cada uno con su historia y modalidades peculiares). La comparación basada en las competencias adquiridas, y por tanto en los resultados, permitiría obviar la diversidad de procesos y marcos institucionales en que se han adquirido las competencias; comparando y reconociendo sus resultados: las competencias supuestamente adquiridas. Lo que se convertiría en un instrumento valiosísimo por ejemplo para la estructuración del Espacio Europeo de Educación (EEE), al permitir establecer equivalencias cualitativas entre los contenidos de los múltiples ciclos formativos de los diferentes países de la UE, entre sí. El sector más avanzado en la aplicación de la EBC en España es el universitario dentro de la construcción del Espacio Europeo de Educación Superior (EEES) y el desafío que se plantea respecto a la formación basada en competencias en la

12. Me refiero al artículo de Blaug and Mace: «Recurrent education-the new Jerusalem» (*Higher Education* 1977). En la introducción a dicho artículo señalaban: «Educators the world over seem to climb on new bandwagons every five years or so: in the early 1960s, manpower forecasting and vocational education were in fashion; in the late 1960s, programmed learning and comprehensive secondary education; in the early 1970s, functional literacy and nonformal education in developing countries; and in the late 1970s, it is clearly recurrent education. All these bandwagons have one thing in common: they cannot be implemented without increasing educational expenditure. This much is certainly true in the latest mania – recurrent education. Indeed, if the recurrent education movement were to succeed, it would prove to be the most expansionary educational proposal that the world has ever seen. Fortunately, there is very little danger that it will succeed. Its potential is strictly limited and at best it will complement rather than replace the present system of education».

universidad en Europa es, según Rué (2007), optar entre la relevancia y la banalidad. Los datos que se presentan en este texto nos indican, a partir de la evolución conceptual de la noción de competencias y de las implicaciones en la metodología aplicada para su reconocimiento y certificación, que existe un riesgo de que la experiencia constituya «cuanto menos, un clamoroso ejercicio de irrelevancia» (Rué, 2007, p. 1).

Dos nociones en conflicto

En un trabajo previo (Béduwé y Planas, 2003), una red internacional de investigadores (Proyecto EDEX) hicimos el esfuerzo de definir una noción consensual de competencia a partir de su uso en la investigación y en la gestión de recursos humanos, concluyendo que las distintas definiciones de competencia compartían lo siguiente: La competencia de una persona es «vectorial», es la conjunción de series de capacidades elementales (relacionadas con el saber, saber hacer y saber estar). Cada persona dispone de un vector que le es específico y que probablemente es único si se pudiera definir con todo lujo de detalles. Las competencias de las personas no se pueden resumir en un único componente de titulación, o de cualificación según la terminología anglófona. Es más, el concepto de competencia nos ha sido muy útil para entender por qué las personas que comparten los mismos estudios y títulos son, en términos de competencias, distintos entre ellos.

Aprehender la competencia como un vector de características individuales nos lleva a constatar que se puede adquirir de diferentes maneras y en múltiples lugares. Cada componente del vector se puede adquirir por vías distintas. Alguno, mediante formación explícita (título), otros mediante formación implícita (experiencia, *training on the job*, *learning by doing...*),¹³ otros en la vida social extraprofesional; incluso hasta puede que sean innatos (o que se hayan adquirido tempranamente en la primo socialización). Casi todos estos componentes se pueden adquirir por cualquier vía, aunque hay algunas más adecuadas, más fáciles, más clásicas a la hora de optar por unas u otras y dependiendo de la organización de los sistemas de formación. Así, a un mismo nivel de competencias se puede llegar por vías múltiples y pueden disponer de él individuos con distintos recorridos profesionales y de formación;

13. Aprender en el trabajo, aprender haciendo...

diferencias que frecuentemente dependen del momento en que se adquieren algunos elementos de competencia (desde el inicio de la vida profesional o durante la carrera), de la manera de obtenerlos (FI, formación implícita o tácita; FE, formación explícita), de la cantidad de tiempo necesaria para adquirirlos y, cómo no, de la coyuntura en la que se da el proceso (diferentes generaciones).

Generalmente, el trabajador no utiliza en su trabajo la totalidad de los elementos de competencia de los que dispone. Dicha totalidad cobra un «valor específico» en cada empleo, e incluso en cada situación laboral. Según esta situación, el trabajador pondrá en marcha un elemento u otro de su competencia.

Esta noción de competencia, a la que llamaremos *genuina* para diferenciarla de aquella asociada a la «educación basada en competencias», nos ayuda a disociar las competencias de las personas de sus certificaciones educativas y de formación y, con ello, nos permite entender por qué personas con la misma formación pueden poseer competencias muy distintas y por qué pueden ejercer el mismo trabajo (lo que requiere competencias similares) personas con niveles y tipos de formación muy distintos.

La noción «genuina» de competencia nos ayuda a entender cómo las personas de cierta edad, a pesar de haber tenido menos oportunidades de educación que los jóvenes actuales, pero mayor experiencia, pueden haber adquirido competencias similares, o mayores, que dichos jóvenes.

¿Por qué hablamos de desviación de la noción de competencia en la EBC? Porque emplea la noción de competencias en un contexto contrario al que la vio nacer y, por tanto, deformándola. Es un contrasentido hablar de competencias si, como hace la EBC, partimos de dos premisas: a) que las competencias necesarias para desarrollar cualquier actividad o empleo se pueden definir a priori y de manera estable; y b) que la adquisición de estas competencias se puede, y debe, garantizar desde la educación inicial formal. Dichas premisas, a nuestro entender, se corresponden con un modelo de relación entre formación y empleo contrario al que corresponde a la noción genuina de competencias.

De esta manera, la EBC nos propone un contrasentido; pretende utilizar un término, el de competencias, nacido para superar las correspondencias predefinidas entre formación y empleo, para realizar una nueva predefinición de las correspondencias entre formación y empleo, aunque la descripción de una y otro se haga en términos de competencias. Como si la introducción de la palabra competencias pudiera

revitalizar y legitimar el viejo y fracasado modelo adecuacionista (ver apartado siguiente).

La educación basada en competencias parte de una noción de competencia de tipo «adecuacionista y escolar», que vincula su adquisición a procesos formativos formales, que, mediante procesos minuciosamente detallados y prescritos (escritos previamente), nos deberían conducir a la adquisición de cualificaciones predefinidas y descritas en términos de competencias.

Podríamos hablar de una «metabolización» de la noción de competencias mediante la cual se ha convertido en el resultado de un proceso escolar aquello que se quería como expresión de la diversidad de vías de aprendizaje asociadas a la diversidad de las personas y particulares para cada una de ellas. A esta noción empleada en la educación basada en competencias la llamaremos *adecuacionista*, para distinguirla de la *genuina*.

Esta transformación adecuacionista de la noción de competencia está también íntimamente ligada al desarrollo de los cuadros nacionales y europeo de cualificaciones profesionales (NQF y EQF, en sus siglas en inglés) (Kirsh, 2006) que pretenden establecer un mapa global de correspondencias entre formaciones y empleos. Considerando las competencias como el resultado predefinido de un proceso de formación formal relativa y adaptada (adecuada) a un oficio o profesión específica asociada a la noción de *oficio* concebido como un conjunto estable de competencias requeridas para desempeñar un empleo.

En este contexto, las metodologías destinadas a establecer una conexión estrecha entre ciclos educativos, cualificaciones y competencias, se basan en la aplicación de una ingeniería de los procesos escolares de producción de competencias, tan minuciosa, preconcebida (definida a priori y sin conocer ni a los alumnos ni a los profesores concretos implicados) y detallada; asociada a cada una de las unidades de los planes de estudios de los ciclos formativos (se llamen créditos, asignaturas, módulos, o como sea, ello no es esencial), que recuerdan el taylorismo porque estos métodos intentan fijar los procesos de producción de competencias, o mejor dicho de «personas competentes», mediante procesos similares a los propuestos por el Taylorismo para la producción de bienes. A priori, esta no parecería una metodología adecuada para dar respuesta a las necesidades de formación para el empleo, en una economía del conocimiento, en la que la complejidad, flexibilidad y la capacidad de adaptación constituyen componentes esenciales.

A su vez, como señala Kirsch (2006), refiriéndose a la Directiva (2005/36) sobre el Reconocimiento de las cualificaciones profesionales, «estas cualificaciones profesionales se definen a partir de los programas de formación que permiten obtenerlas», siendo las cualificaciones conjuntos de competencias que garantizan el buen desempeño de un oficio.

Dos nociones de competencia que responden a dos concepciones de la relación entre educación y empleo

Las dos nociones de competencia a las que nos hemos referido, responden a dos concepciones distintas, y en conflicto, del mercado de trabajo y de la relación entre educación y empleo.

El marco teórico en el análisis de las relaciones entre educación y empleo se construye actualmente en torno a dos ejes: por una parte, las aportaciones de la economía de la educación referentes a la articulación entre educación y empleo y a las dinámicas de crecimiento de los sistemas educativos; y por otra parte, las de la sociología del trabajo en la conceptualización del empleo. De las disyuntivas que plantean las distintas teorías se derivan implicaciones metodológicas que constituyen nuestro foco de atención (Sala y Planas, 2009).

El «primer eje teórico» comprende las aportaciones de la economía de la educación y opone la teoría de la correspondencia a la teoría de la autonomía relativa del sistema educativo.

Según el supuesto positivo de la teoría de la correspondencia, a cada nivel y especialidad de formación le corresponde una gama relativamente restringida de categorías de empleo; la dinámica del mercado de trabajo tiende a propiciar el emparejamiento entre especialidades formativas y empleos correspondientes. Según su supuesto normativo, dicha correspondencia constituye un óptimo en los intercambios que constituyen el mercado laboral. La teoría del capital humano se inspiró en esta perspectiva para, a su vez, orientar el grueso de planificación educativa en la década de los setenta en Europa.

Por su parte, la teoría de la autonomía relativa del sistema educativo postula que la demanda de niveles formativos responde a una lógica relativamente independiente de los requisitos de la demanda de trabajo en términos de cualificación profesional. Inflación de títulos académicos, incompatibilidad entre horizontes temporales, multifuncionali-

dad de la educación (Carnoy y Levin, 1985) y efecto oferta (Bédoué y Planas, 2003); representan distintas aproximaciones explicativas de la autonomía relativa de los sistemas formativos con respecto al sistema productivo (Ris, Menge y Heijke, 2002).

En términos operativos, y por tanto «metodológicos», dichas interpretaciones se traducen en dos tipos fundamentales de estudios estadísticos sobre la relación entre tipo de formación y tipo de empleo. Por un lado, están aquellos que parten de una representación normativa de la correspondencia entre especialidad de formación y especialidad de empleo, basada en el postulado de la adecuación de los saberes intercambiados; y por otro, aquellos que buscan esta correspondencia a partir de la observación, en un momento dado, de los emparejamientos individuales entre formación detentada y empleo ocupado (tabla de contingencia).

En el primer caso, la variable binaria que se desprende de una representación normativa de los aparejamientos entre especialidades precisas se utiliza en los trabajos de modelización para evaluar los resultados de las formaciones en el mercado de trabajo (Bédoué, Espinasse y Vincens, 2005). Se postula la situación de adecuación como óptima, y a continuación se trata bien de testar esta hipótesis (Bonnal *et al.*, 2005; Bruyère y Lemistre, 2005; Giret y Moullet, 2005; Oliver, Raymond y Sala, 2001), o bien aislar los factores que impiden su realización (Groot y Maassen, 2000; Hartog, 2000; Cart y Toutin, 2005; Lainé, 2005).

En el segundo caso, por el contrario, los resultados obtenidos se expresan fundamentalmente a través de tipologías, puesto que los autores pretenden poner de manifiesto —mediante vínculos estadísticos— las correspondencias entre ciertas especialidades formativas y ciertos empleos. La mayor o menor heterogeneidad de estos grupos en términos de saberes intercambiados es, eventualmente, analizada a posteriori del análisis estadístico (Kirsch y Werquin, 1995; Dumartin, 1997; Torres y Chirache, 2001; Chardon, 2005).

El «segundo eje teórico» recoge las dos perspectivas principales a través de las cuales la sociología del trabajo conceptualiza el empleo:

- El enfoque de «puesto de trabajo» se apoya en una visión del trabajo organizada en torno a la noción de puesto de trabajo o empleo. Aquel que lo ocupa debe aprender las capacidades que requiere dicho empleo. La noción de empleo permite definir una doble división: en primer lugar, entre los empleos; en segundo lugar, entre el

conjunto de los individuos activos. Estamos ante un modelo binario donde aprender el oficio es la condición necesaria del acceso al empleo. Se trata, especialmente pero no únicamente en el caso de las profesiones reglamentadas, de una evidencia. El supuesto subyacente consiste en que la correspondencia entre la formación recibida y el puesto de trabajo ocupado optimiza el beneficio de los individuos.

- El enfoque de «competencias», en cambio, invita a tratar la noción de empleo con suma cautela. El individuo se describe como un repertorio de conocimientos, habilidades y actitudes más o menos independientes entre sí. El empleo se describe asimismo como una categoría que requiere un repertorio de saberes y capacidades articuladas en torno a las prácticas y rutinas de la organización productiva. El emparejamiento entre ambos repertorios remite al contexto en el que se desarrolla y por lo tanto, a su singularidad. Su eficacia productiva depende del modo en que los dos repertorios —competencias requeridas y competencias disponibles— se movilizan.

En términos operativos (metodológicos), dichas interpretaciones se traducen en dos tipos fundamentales de modelización de los intercambios en el mercado de trabajo.

El enfoque del puesto de trabajo, en el que se basa la «noción adecuacionista de competencia», conduce a establecer una correspondencia formal entre la formación detentada y el empleo ocupado. La formación se identifica por su nivel y su especialidad; el empleo, por su categoría social y su ámbito profesional. La técnica más simple consiste en trasladar a la especialidad el razonamiento clásico que se utiliza en materia de educación. El resultado consiste en una modelización del mercado laboral basada en el criterio del puesto de trabajo.

El enfoque de competencias, basado en su «noción genuina», invita, por su parte, a partir de la observación de la realidad sin suponer correspondencia a priori: los individuos son aptos (en mayor o menor grado) para ocupar distintos tipos de empleo y, simétricamente, los empleos pueden ser ocupados (con mayor o menor éxito) por individuos que han seguido trayectorias formativas distintas. Los emparejamientos —más o menos— eficaces resultan del estado del mercado en un momento dado. Ello da lugar a una modelización por competencias del mercado laboral.

La metodología basada en competencias trata de profundizar en el análisis de las relaciones entre formación y empleo a partir de la constatación

tación de la relativa autonomía de la producción de saberes profesionales con respecto a su demanda en el mercado de trabajo. Ello conduce a analizar los emparejamientos entre tipos de formación y empleos sin presuponer correspondencia alguna, ni en términos positivos ni normativos. Semejante aproximación teórico-metodológica permite dar cuenta de las lógicas subyacentes en la asignación de las especialidades formativas a las categorías de empleo más allá de las definiciones oficiales de formación y de empleo (Bruyère y Lemistre, 2004; Lassnigg, 2002). Asimismo, permite un análisis empírico sólidamente respaldado pero desprovisto de prejuicios y, por consiguiente, abierto a la descripción y a la interpretación de las transformaciones actuales del mercado laboral y del cambio social.

Por consiguiente, la metodología basada en la noción genuina de competencias, al liberarnos del corsé de la correspondencia normativa entre modalidades de formación y empleo, se muestra particularmente adecuada para analizar los cambios en las relaciones entre formación y empleo derivados de los cambios que se están produciendo en los múltiples factores que intervienen en ella y a sus interacciones. Uno de los campos de investigación que requiere una aproximación metodológica basada en competencias, es el de los itinerarios de formación a lo largo de toda la vida. El corsé de la correspondencia normativa hace difícil entender, y aún más integrar, la diversidad de modalidades de adquisición de las capacidades productivas que necesariamente intervienen en los procesos de formación a lo largo de toda la vida.

El paradigma adecuacionista con el que se asocia tanto a la enseñanza basada en competencias como a los cuadros, nacionales y europeo, de cualificaciones, se fundamenta en una concepción simplificada del mercado de trabajo, basada en los supuestos de información perfecta y comportamiento racional de los actores. Sin embargo, en realidad la información de los empleadores acerca de las competencias y la formación es aproximada, las decisiones de las personas en sus itinerarios de formación no responden únicamente a las demandas del mercado, y los sistemas educativos y de formación son estructuralmente incapaces de adaptarse a los ritmos de los cambios en la producción de competencias que las empresas consideran deseables.

Por ello, y frente a los supuestos de la perspectiva adecuacionista, han surgido en los últimos años enfoques teóricos alternativos. Durante las últimas dos décadas, el Grup de Recerca sobre Educació i Treball (de la Universitat Autònoma de Barcelona) viene desarrollando una lí-

nea de reflexión específica sobre la cuestión, en el contexto de redes de equipos europeos y americanos de investigación (Planas *et al.*, 2000; Béduwé y Planas, 2003; Sala, 2007). Dicho bagaje nos permite definir sintéticamente el marco de referencia de las relaciones entre educación y empleo a partir de cuatro grandes tendencias de evolución: (1) expansión educativa, (2) diversificación de las trayectorias formativas, (3) desregulación y desinstitucionalización del mercado laboral y (4) irrupción de la noción de competencia laboral en la señalización de las capacidades productivas.

En primer lugar, y a lo largo de las últimas décadas, los niveles educativos en toda Europa, y particularmente en España (Planas *et al.*, 2002a), han aumentado generación tras generación (Béduwé y Planas, 2003). Dicha «expansión educativa», ¿responde a un aumento de la demanda de cualificaciones? ¿Conduce a una depreciación de los títulos académicos mediante un proceso credencialista de inflación? ¿Qué lógica preside la asignación de los niveles educativos a los empleos? Según muestran los resultados de nuestras investigaciones (Béduwé y Planas, 2003; Mercado y Planas, 2005), para comprender la forma que adopta la distribución de la oferta de cualificaciones en el mercado de trabajo es preciso atender a la relativa autonomía de la demanda de educación con respecto a la producción económica. Dichos resultados confirman trabajos previos como los de Carnoy y Levin (1985) y Boudon (1973).

En segundo lugar, asistimos a un proceso de «diversificación de las trayectorias formativas» —en términos de lugar y de momento de adquisición de saberes— y de diversificación del empleo —polarización de las cualificaciones profesionales y mayor flexibilidad (Germe y Planas, 2001, Casal *et al.*, 2003)—. En efecto, las aptitudes profesionales se gestan más allá de la formación formal inicial. En particular, cabe destacar el papel del aprendizaje basado en la experiencia laboral (Béduwé y Espinasse, 1996). Ello pone en entredicho una concepción del mercado de trabajo basado en la correspondencia mecánica entre especialidades formativas y categorías de empleo.

En tercer lugar, la «reconfiguración de los modos de regulación del mercado de trabajo» modifica el carácter de la segmentación del empleo. El papel que tradicionalmente han desempeñado las distintas instituciones y agentes sociales ha sido particularmente influyente en la fragmentación de los mercados laborales en las últimas décadas en Europa. Históricamente, la estabilidad de los mercados internos y de los mercados profesionales ha sostenido ampliamente, en cada país, la

regulación del mercado de los saberes profesionales (Géhin y Méhaut, 1993; Moncel, 1996; Recio, 1999). Dicha segmentación ha afectado no solo a la financiación de la producción de aptitudes profesionales, sino también a su transferibilidad y, por extensión, a su consumo a través de la institucionalización de su norma de adquisición. Sin embargo, la adquisición de dichos saberes en mercados cada vez menos reglamentados —cada vez menos institucionalizados— pone necesariamente en cuestión los modos de regulación existentes, especialmente para los que ingresan actualmente en el mercado de trabajo (Planas *et al.*, 2000; Castillo *et al.*, 2000).

Por último, asistimos a la «irrupción de la noción de competencia laboral» en la señalización de las aptitudes profesionales. De ello son testigos la negociación política, el análisis científico y las políticas empresariales actuales en materia de gestión de recursos humanos. Desde todos esos flancos surgen intentos de construir, sobre la base de las competencias laborales, un sistema de información de las capacidades productivas de las personas (Planas *et al.*, 2002b; Sala, 2004). Históricamente, la señalización de la capacidad laboral de las personas ha revestido formas y contenidos muy diversos (títulos académicos, cualificaciones, currículum vitae, etcétera). A través de todos ellos, la definición de las aptitudes productivas emerge como una apuesta política, una preocupación social y un objeto de análisis científico de primer orden. La competencia laboral emerge en el núcleo mismo de este debate.

La noción de *oficio* en la que tradicionalmente se ha basado la relación entre formación y empleo se está difuminando y está siendo reemplazada por la de competencias asociadas al empleo, que no se basa en una correspondencia biunívoca entre especialidades de formación y especialidades de empleo, admite múltiples modalidades de adquisición de competencias que van más allá de la formación escolar, responden al creciente papel de las denominadas competencias transversales con gran peso en los sectores emergentes de empleo y se enmarcan en procesos de formación a lo largo de toda la vida, de los que la formación inicial constituye su fundamento pero no su perfil final.

En este marco, el carácter vectorial de las competencias implica que estas pueden ser adquiridas según modalidades distintas y en momentos distintos de la vida. Ello nos permite desarrollar metodologías para comparar los itinerarios formativos de personas pertenecientes a distintas generaciones o, si se quiere, a generaciones que han acumulado

un volumen muy distinto de educación formal o de experiencia laboral, pudiendo alcanzar un nivel de competencias similar compensando las unas con las otras. También nos permitirá entender cómo países con sistemas educativos muy diferentes, incluso opuestos, disponen sin embargo de una mano de obra que es capaz de producir bienes equivalentes. En concreto, la noción de competencia permite entender como en países distintos se producen bienes y servicios con una calidad y prestaciones equiparables y utilizando tecnologías y procesos productivos similares a pesar de disponer de sistemas de educación y formación muy distintos.

El reconocimiento de las competencias adquiridas informalmente

En su origen, la noción de competencia emergió relacionada con el cuestionamiento del valor de las certificaciones educativas (títulos) como señal única o principal de las capacidades productivas de las personas. A partir de esta noción había que buscar nuevos referentes, señales nuevas, sobre las competencias de los individuos que por supuesto incluyera su experiencia.

En la búsqueda de estos nuevos referentes, una de las cuestiones que se plantean inmediatamente es si se puede utilizar un único sistema de referencia y una metodología común para reconocer todo tipo de competencias adquiridas por cualquier vía. Esta cuestión está estrechamente ligada al desarrollo y reconocimiento de procesos de «formación a lo largo de toda la vida». Los procesos de formación a lo largo de toda la vida forzosamente debe contemplar toda la variedad de vías para la adquisición de competencias; competencias de tipo muy variado, adquiridas en momentos muy diversos de la vida.

De nuevo, paradójicamente, para crear estos «nuevos referentes» para el reconocimiento de competencias, el planteamiento adecuacionista ha sido el más común tanto a nivel nacional como a nivel europeo. Intentando reducir la complejidad de la relación entre educación y empleo, cae de nuevo en la vieja y fracasada simplificación de los emparejamientos biunívocos entre ciclos educativos y empleo.

Las consecuencias metodológicas de esta opción son dobles: por una parte, el reconocimiento de las competencias se ha basado sobre un cuadro de cualificaciones estable y holístico definido para cada nivel

administrativo (desde el regional al europeo); por otra parte, todo certificado de cualificación, en este cuadro de cualificaciones, está asociado a un ciclo de educación formal inicial.¹⁴

La mayor parte de los intentos de creación de nuevos mecanismos públicos de certificación se orientan hacia situarlos dentro en la creación de cuadros universales de cualificaciones que, de facto, se apoyan conceptual y metodológicamente en el concepto de oficio. Como hemos señalado anteriormente, este concepto se basa en la idea de que los empleos están organizados en oficios, que deben ser aprendidos para ser ejercidos, y por ello, presupone una adecuación estable entre las especialidades de formación y las especialidades de empleo. Esta concepción es propia de relaciones laborales y procesos productivos hoy minoritarios.

Uno de los efectos de un planteamiento de este tipo, es la presunción de que se puede describir o definir las competencias de las personas mediante los certificados de los ciclos de educación y formación. El efecto de un planteamiento de estas características sobre el reconocimiento de las competencias adquiridas informalmente es la metabolización de la formación informal en ciclos de formación formal o subunidades de estos ciclos mediante estándares de competencias inscritos en el cuadro de cualificaciones de referencia.

Mediante este procedimiento, el «reconocimiento» de las competencias adquiridas fuera de la educación formal inicial se traduce en su «convalidación» por los ciclos de formación inicial asociados a una determinada cualificación, o una parte de ellos, definida previamente en el cuadro de cualificaciones, mediante la intervención de nuevas agencias y comités creados con este fin. Se trata, por tanto, de un reconocimiento escolar, quedando por resolver el reconocimiento y la legitimación en el mercado de trabajo.

Hay que añadir, a los problemas precedentes, los problemas «administrativos», como Young señala (2005, p. 42), derivados de la prolife-

14. Como indica Young (2005, p. 40), «The main features that distinguish National Qualifications Framework from existing qualifications systems can be summarised as follows. All qualifications are:

- described in terms of a *single* set of criteria,
- ranked on a single *hierarchy of levels*,
- classified in terms of a single set of occupational fields,
- described in terms of *learning outcomes* (that are expressed independently of the site, institution and form of pedagogy or curriculum),
- defined in terms of elements (sometimes referred to as units or unit standards) and ascribed a volume in terms of credit expressed as notional learning hours».

ración de nuevas agencias y comités creados para realizar la validación de las competencias, los...

...bureaucratic procedures for the registration of qualifications can easily become a substitute for a more direct focus on quality and the assessment of specific skills and knowledge and generate a lack of confidence in the new qualifications. In the worst cases it leads to little more than ritual compliance with NQF criteria and what has become known in the UK as «box ticking» by providers of qualifications.

In relation to curriculum, in most systems teachers rely on syllabuses; however in NQF-type frameworks, they have the difficult task of converting outcomes into teaching programmes. Again research has demonstrated that the reliable generation of a syllabus from occupational standards is almost impossible.

Por el contrario, los cuadros de certificación sitúan su prioridad en estipular que todas las certificaciones tengan las mismas características y que los resultados *-outcomes-* independientemente de cómo se hayan adquirido, se puedan reconocer dentro de los cuadros de cualificaciones sustentados por una legitimación escolar. Más adelante, Young (2005, p. 45) sugiere en relación con el cuadro europeo de cualificaciones que:

The focus on outcomes independently of their institutional context must therefore be treated with great caution. Either it will become over-prescriptive like the UK's NVQs and be resisted or it will be vacuous and undetermined the trust and credibility that a new European Qualification Framework needs.

Frente al planteamiento dominante, algunos expertos (Collardin & Bjørnavold, 2005; Bjørnavold, 2002; Miller, 2002) señalan que la introducción de estándares para describir los aprendizajes formales e informales deberían cumplir con la condición necesaria de la coexistencia de sistemas diversos de validación. Como indican Collardin y Bjørnavold:

The integration of validation into mainstream policies is, to a certain extent, paradoxical. The majority of countries use validation as a means to increase flexibility of formal education and training systems and to accommodate alternative learning pathways. But promoting validation simultaneously challenges the role of formal education and training insofar as validation of non-formal and informal lear-

ning may fulfill goals different from those served by formal education and training. This challenge to the formal systems is accentuated by the increasingly important role played by enterprises and sectors in developing assessment and validation instruments for internal management proposals ... In most Member States, validation approaches developed by enterprises and sectors remain isolated from validation developed in formal education and training. (Collardin y Bjørnavold, 2005, pp. 131-133).

Efectos colaterales: el mercado de trabajo ignora los NQF, el EQF¹⁵

Las razones que pueden explicar los resultados decepcionantes de los cuadros de cualificación están muy probablemente relacionadas con las cuestiones conceptuales y metodológicas que hemos tratado en los apartados precedentes, pero sin duda están también relacionadas con su reconocimiento, o no, en el mercado de trabajo y con la dimensión europea del mercado de trabajo.

En los últimos años, las modalidades de certificación, en particular aquellas basadas en competencias y referidas a los cuadros nacionales de cualificaciones, encuentran dificultades para difundirse y ser reconocidas como referencias eficaces en el mercado de trabajo. Young (2005) indica que el movimiento de normalización de competencias que condujo a la difusión del dispositivo NVQ (*National Vocational Qualifications*, en Inglaterra, y precursor de los actuales NQF) parece que se está deshinchando. Los esfuerzos para desarrollar e implantar el cuadro europeo de las cualificaciones sufren problemas parecidos.

Datos más recientes referentes a España (Sala, Planas y Van Rompaey, 2010) y Francia (Bruyère y Lemistre, 2004), coinciden y refuerzan las interrogantes planteadas por Young que ha ampliado sus reflexiones en textos posteriores subrayando que el debate en general, cuenta con escasas evidencias empíricas, convirtiéndose, en muchos casos, en un debate normativo.

Para el caso español, en 2009 finalizamos una investigación comparando la propuesta de correspondencia entre titulaciones y empleos que hace el cuadro nacional de cualificaciones para las titulaciones no

15. Recordemos que nos referimos a las siglas en inglés de cuadro nacional de cualificaciones y cuadro europeo de cualificaciones.

universitarias, elaborado por el INCUAL, con la encuesta ETEFIL¹⁶ realizada en 2005 acerca de la inserción profesional de los jóvenes no universitarios. Los resultados son contundentes (Sala, Planas y Van Rompaey, 2010):

- La gran mayoría de los jóvenes entrevistados (cerca del 85%) se hallan en situación de empleo «inadecuado», según la propuesta del Catálogo nacional de cualificaciones.
- Al mismo tiempo, la gran mayoría de los entrevistados (supera el 75%) consideran que su empleo es «adecuado» o está por encima de su formación.
- Si tenemos en cuenta los salarios de los jóvenes entrevistados, los datos nos indican que los salarios percibidos por los jóvenes son independientes del grado de adecuación entre su formación y su empleo, según la propuesta del catálogo nacional de cualificaciones. La diferencia promedio de salarios mensuales entre aquellos que trabajan en el empleo adecuado respecto a los que lo hacen en uno inadecuado es de cuatro euros.

Estos resultados nos indican que también para los jóvenes, mayoritariamente los empleos pueden ser (son, de facto) desempeñados por personas con diversa formación inicial, y ello se va ampliando con el desarrollo del empleo en el sector de los servicios.¹⁷ Basta para constatarlo observar los datos de la EPA (Encuesta de población activa) para el caso español, o encuestas similares de otros países.

Estos datos nos muestran que la variedad de especialidades formativas que desembocan en una misma categoría de empleo, y viceversa, no supone necesariamente una disfunción en el mercado laboral, sino que refleja la emergencia de la lógica de competencias en su sentido originario y el sinsentido de su concepción adecuacionista.

Lo importante es observar que, a pesar de que la mayoría de los jóvenes entrevistados (cerca del 85%) no trabajan en «aquello para lo que se formaron», eso no significa que su formación sea inútil para trabajar

16. Encuesta promovida por el mismo INCUAL (Intituto Nacional de las Cualificaciones – Ministerio de Educación).

17. Ello no excluye que existen segmentos de empleo que requieren personas formadas de manera muy específica, ya sea por prescripción legal o por el hecho de que dichos empleos requieran competencias específicas difícilmente sustituibles o adquiribles y, estas formaciones especializadas se adquieren en buena parte a través de la formación profesional o de la universidad.

en lo que en realidad trabajan, ni que su desajuste implique necesariamente penalización salarial.

Estos hechos, lejos de ser negativos nos dan cuenta de un mercado laboral mucho más flexible de lo previsto en el catálogo nacional de cualificaciones, que es capaz de utilizar las competencias adquiridas por los jóvenes en una formación determinada en empleos no previstos como adecuados para dicha formación; además, recordémoslo, sin que ello implique una penalización salarial.

Ello nos muestra, una vez más, que la creación de nuevos puntos de referencia eficaces sobre las competencias de las personas no es una cuestión trivial, y la dificultad tiene su origen en la dificultad de describir las competencias de manera que se pudieran formalizar permitiendo un tratamiento estandarizado. Los trabajos que se realizan sobre el tema de la certificación de las competencias son frecuentemente normativos: se basan más en «lo que debería suceder» que en «lo que sucede realmente». Podemos esperar que durante los años próximos se desarrollen más trabajos analíticos sobre el uso de los nuevos certificados y sobre su papel en el mercado de trabajo.

Son aún escasos los trabajos que abordan en términos positivos (a partir de la realidad) las abundantes «no correspondencias» entre especialidades de formación y empleo (Vincens, 2005; Bruyère y Lemistre, 2004; Lassning, 2002), y en el futuro esperamos que aumenten.

La cuestión de la certificación, de las nuevas formas de certificación, y de manera más amplia, de las transformaciones en la evaluación de las personas (sus competencias) son temas que continuarán siendo esenciales en el futuro. Su papel puede transformar profundamente temas como el de la igualdad de oportunidades, la promoción social y el papel que tiene la formación en ellas (Bureau y Marchal, 2005).

La medida de los resultados de la EBC: de las «buenas» intenciones a los resultados dudosos

Por último, incluso si aceptáramos el planteamiento de la EBC, se plantean serios interrogantes acerca de la fiabilidad o garantía de que los resultados de aprendizaje se corresponden realmente con los objetivos predefinidos en términos de competencias de los ciclos formativos asociados y ello está intrínsecamente relacionado con la distorsión de la noción de competencias y con su aplicación.

Dicho de manera más directa, ¿en qué medida las formaciones garantizan que quienes las han cursado dispongan, al finalizarlas, de las competencias definidas a priori como objetivos del ciclo? Si no se dan estas garantías las competencias quedan como simples declaraciones de intenciones y/o deseos de los programadores de los ciclos. Es decir, en el argot de uso, en qué medida las *learning intentions* que definen los objetivos de un ciclo formativo basado en competencias se convierten realmente en *learning outcomes*¹⁸ (Leney, Gordon y Adam; 2008)

¿Se pueden atribuir los *learning outcomes* exclusivamente a los procesos formales de aprendizaje, aunque estos pretendan estar basados en competencias? Si fuera así, ¿cómo se explica que las competencias de las personas que han seguido un proceso formal de aprendizaje idéntico puedan ser tan distintas, como todos (al menos, los enseñantes y los empleadores) sabemos?

El discurso acerca de los *learning outcomes*, en boga durante los últimos años, constituye una respuesta a los déficits en la verificación de resultados de aprendizaje (*ex-post*) que ha acompañado la aplicación de la enseñanza basada en competencias.

El desarrollo del discurso de *learning outcomes*, a mi entender, significa el reconocimiento de los déficits de la enseñanza basada en competencias y una propuesta para superarlos; que lo consiga está por verse.

El CEDEFOP define los *learning outcomes* como «statements of what a learner knows and/or is able to do at the end of learning process».

Medir y certificar los *learning outcomes* de los egresados de todos los ciclos formativos siguiendo la definición del CEDEFOP significa un esfuerzo enorme tanto en términos de recursos como de cambios institucionales. ¿Es viable una propuesta de este tipo? ¿Estamos ante una nueva Jerusalén?

Conclusiones

En la noción adecuacionista, las competencias no son relativas a los individuos y a sus itinerarios particulares de educación formal, no formal e informal, considerados globalmente, sino que están relacionadas con ciclos particulares de educación formal cuyas competencias asociadas

18. «Intenciones de aprendizaje» respecto a «resultados de aprendizaje».

están definidas previamente y meticulosamente (módulo a módulo en los ECTS derivados de procesos como el de Bolonia). Podemos decir que la noción adecuacionista de competencia se redefine y se metaboliza como resultado indiscutible de un ciclo educativo; y los resultados de los ciclos educativos expresados en términos de competencias se relacionan con cualificaciones específicas definidas en el cuadro nacional de cualificaciones profesionales.

La noción genuina de competencia nos permitía entender, entre otras cosas, por qué dos personas que hayan seguido un mismo ciclo escolar tienen, de facto, competencias distintas. Por el contrario, la noción adecuacionista, que es la dominante al menos en el marco del ECTS (*European Credit Transfer System*) y de los cuadros nacionales de cualificaciones profesionales, ha pervertido su significado centrándose en asociar la adquisición de las competencias a la participación en ciclos o fragmentos de ciclos (ver los módulos desarrollados en el marco del Proceso de Bolonia) de educación formal. En alguna medida, esta evolución constituye un regreso a los certificados escolares y a lo escolar como punto de referencia central de la adquisición de competencias, y ello cuando las dinámicas de formación nos indican el carácter reductivo de tal planteamiento. En buena medida significa, a través de la metamorfosis de noción de competencia, un retroceso en los avances que había permitido precedentemente esta noción en su versión genuina, por esta razón hablamos de perversión de esta noción.

Paradójicamente, una noción nacida para reconocer que hay otras vías, además de las de la educación y formación formal, para desarrollar los conocimientos y capacidades en las personas; corre el riesgo de ser utilizada para otorgar a los sistemas de educación y formación el monopolio de reconocimiento y certificación de las competencias. El planteamiento adecuacionista de la noción de competencia trata de metabolizar las competencias en fracciones de ciclos de educación y formación formal.

En realidad, observamos que desde el mercado de trabajo se ha prestado escasa atención a la enseñanza formal basada en competencias y a los cuadros de cualificaciones que la sustentan. Desde sectores como el bancario, hace ya mucho tiempo que se ha desarrollado la «gestión de recursos humanos basada en competencias», en la cual le han prestado escasa o nula atención a los constructos escolares de la enseñanza basada en competencias y del Catálogo nacional de cualificaciones español (nuestro NQF) (Sala, 2004).

Estos constructos parecen ir poco más allá de un discurso escolar y legitimado desde el sistema escolar, pero no se contenta con ello; también pretende escolarizar la experiencia laboral de las personas al proponer su «reconocimiento» mediante convalidaciones totales o parciales de ciclos escolares.

Bibliografía

- BÉDUWÉ, C.; ESPINASSE, J.; VINCENS, J. (2005). *Spécialité de formation, spécialité d'emploi et performance d'insertion*. Documento de trabajo para las XII Journées d'étude sur les données longitudinales. Toulouse: Lirhe / Université de Toulouse 1.
- BÉDUWÉ, C.; PLANAS J. (2003). *Education Expansion and Labour Market*. Luxemburgo: Office for Official Publications of the European Communities.
- BJØRNAVOLD, J. (2002) «Identification, evaluation et reconnaissance des acquis non formels: les tendances en Europe». En: CEDEFOP (2002). *Identification, evaluation et reconnaissance des acquis non formels* (pp. 9-36). Luxemburgo: CEDEFOP Panorama. Office des publications officielles des Communautés européennes.
- BLAUG, M.; MACE, J. (1977). «Recurrent education-the new Jerusalem». *Higher Education*, 6, pp. 277-299.
- BONNAL, L.; BOUMAHDI, R.; FAVARD, P.; MENDES, S. (2005). «Quelle relation formation emploi pour les jeunes de niveau V? Une comparaison entre les sortants d'apprentissage et de lycée professionnel». En: Giret, J.; López, A.; Rose, J. *Quelles formations pour quels emplois?* París: La Découverte.
- BOUDON, R. (1973). *L'inégalité des chances*. París: Librairie Armand Colin.
- BUREAU, M.; MARCHAL, E. (2005). *Au risque de l'évaluation. Salariés et candidats à l'emploi soumis aux aléas du jugement*. Septentrion.
- BRUYÈRE, M.; LEMISTRE, P. (2004). *La spécialité de formation: un «signal» de compétences spécifiques et générales*. Toulouse: Lirhe, Université de Toulouse.
- (2005). «Trouver un emploi en rapport avec sa spécialité de formation: une situation rentable?». En: Giret, J.; Lopez, A.; Rose, J. (ed.). *Des formations pour quels emplois*. París: La Découverte.
- CARABAÑA, J. (2011). «Competencias y universidad, o un desajuste por mutua ignorancia». *Bordón*, 63 (1), pp. 15-31.
- CARNOY, M.; LEVIN, H. (1985). *Schooling and Work in the Democratic State*. Palo Alto (California): Stanford University Press.

- CART, B.; TOUTIN, H. (2005). «Correspondance entre formation et emploi: l'exemple des sortants de filière professionnelle de niveau bac». En: Giret, J.; López, A.; Rose, J. *Quelles formations pour quels emplois?* París: La Découverte.
- CASTILLO, J.; DEL BONO, A.; SANTOS, M.; ALAS-PUMARINO, A.; GALÁN, A. (2000): «División del trabajo, cualificación, competencias: una guía para el análisis de las necesidades de formación por los trabajadores». *Sociología del Trabajo*, 40, pp. 3-50.
- CEDEFOP (2002). *Identification, évaluation et reconnaissance des acquis non formels*. Luxemburgo: CEDEFOP Panorama. Office des publications officielles des Communautés européennes.
- COLARDIN, D.; BJØRNÅVOLD, J. (2005). *The learning continuity: European inventory on validating non-formal and informal learning*. Luxemburgo: CEDEFOP Office for Official Publications of the European Communities.
- CHARDON, P. (2005). «La correspondance formation emploi sous l'éclairage de la gestion des âges dans les métiers». En: Giret, J.; López, A.; Rose, J. *Quelles formations pour quels emplois?* París: La Découverte.
- DUMARTIN, S. (1997). «Formation emploi: quelle adéquation?». *Économie et Statistique*, 303, pp. 59-80.
- EUROSTAT (2004). «Acquisitions de nationalité». *Statistiques en Bref* 3/2004.
- (2005). Communiqué de presse Eurostat du 8 avril 2005.
- (2006). «Population non nationales dans les Etats membres de l'UE». *Statistiques en Bref* 8/2006
- GÉHIN, J.; MÉHAUT, P. (1993). *Apprentissage ou Formation Continue? Stratégies Educatives des Entreprises en Allemagne et en France*. París: L'Harmattan.
- GERME, J.; PLANAS, J. (2001). «Diplôme, compétence, élévation des niveaux de formation». Documento de trabajo. Red Europea EDEX, financiada por el programa TSER de la DGXII de la UE, 6 de diciembre.
- GIRET, J.; MOULLET, S. (2005). «L'adéquation formation emploi après les filières professionnelles de l'enseignement supérieur». En: Giret, J.; López, A.; Rose, J. *Quelles formations pour quels emplois?* París: La Découverte.
- GROOT, J.; MAASSEN, H. (2000). «Overeducation and labor market: a meta-analysis». *Economics of Education Review*, 19, pp. 149-158. http://asj.sagepub.com/cgi/external_ref?access_num=10.1016/S0272-7757%2899%2900050-3&link_type=DOI
- HARTOG, J. (2000). «Over-Education and earnings: where are we, where should we go?». *Economics of Education Review*, 19, pp. 131-147.

http://asj.sagepub.com/cgi/external_ref?access_num=10.1016/S0272-7757%2899%2900050-3&link_type=DOI

- HAUT COMITÉ ÉDUCATION, ÉCONOMIE-EMPLOI (2005). *Construction des qualifications européennes*. Estrasburgo: Haut Comité éducation, économie-emploi.
- KEATING J.; MEDRICH E.; VOLKOFF V.; PERRY J. (2002). *Comparative study of vocational education and training systems. National vocational education and training systems across three regions under pressure of change*. Kensington: Australian National Training Authority.
- KIRSCH, J. (2006). «L'Europe des certifications: de Rome à Copenhague en passant par Lisbonne». *RELIEF*.
- KIRSCH, J.; WERQUIN, P. (1995). «Quelque part... une relation formation emploi». *Formation Emploi*, 52, pp. 29-47.
- LAINÉ, F. (2005). «De la spécialité de formation au métier». En: Giret, J.; López, A.; Rose, J. *Quelles formations pour quels emplois?* Paris: La Découverte.
- LASSNIGG, L. (2002). «Projections of qualifications and occupations in Austria - short-termism, macro perspective and emphasis in the supply side». En: Elgar, E. *Forecasting Labour Markets in OECD Countries*. Paris: OCDE.
- LENEY, T.; GORDON, J.; ADAM S (2008). *The Shift to Learning Outcomes; Policies and Practices in Europe*. CEDEFOP. http://www.cedefop.europa.eu/etv/Information_resources/Bookshop/publication_details.asp?pub_id=525
- MERCADO, A.; PLANAS, J. (2005). «Evolución del nivel de estudios de la oferta de trabajo en México. Una comparación con la Unión Europea». *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, abril-junio, año/vol. 10, n.º 25.
- MONCEL, N. (1997). «Profils sectoriels de gestion de la main d'œuvre: quelles conséquences pour l'emploi des jeunes». *Third ESF Workshop of the Network on Transitions in Youth*. La Ciotat, 1996. (Reproducido por Werquin, P.; Breen, P.; Planas, J. (eds.) (1997). *Documents Séminaires*, 120, CEREQ, pp.135-161.)
- (2006). «Intégration des jeunes dans l'entreprise multinationale: l'effet societal persiste-t-il? Colloque: Travail, emploi, salaire et qualification en Europe: forces d'inertie, tendances communes et degrés de convergence?» *Nancy*, 8 y 9 de junio, 2006.
- OLIVER, J.; RAYMOND, J.; SALA, H. (2001). «Necesidad de formación en el mercado de trabajo español: composición del empleo y estructura productiva». Documento de trabajo. Departament d'Economia Aplicada de la UAB.

- PLANAS, J.; SALA, G.; VIVAS, J. (2002a). «El futuro de la expansión educativa». *Revista de educación*, 332, pp. 445-461.
- (2002b). «Nuevas estrategias formativas ante el freno de la expansión educativa en España». *Revista de educación*, 333, pp. 237-253.
- PLANAS, J.; GIRET, J.; SALA, G.; VINCENS, J. (2000). «Skills market: dynamics and regulation». En: Descy, P.; Tessaring, M. (eds.). *Training in Europe. Second report on vocational training research in Europe*. Luxemburgo: Cedefop Reference series, Office for Official Publications of the European Communities, vol. II.
- RECIO, A. (1999). «La segmentación del mercado laboral en España». En: Míguel, F.; Prieto, C. *Las relaciones de empleo en España* (pp. 125-150). Madrid: Siglo XXI.
- RIS, C.; MENGE, C.; HEIJKE, H. (2002). «Fitting to the Job: The Role of Generic and Vocational Competencies in Adjustment and Performance». *Labour Economics*, 10, pp. 215-219.
- RUÉ J. (2007). «Formar en competencias en la universidad: entre la relevancia y la banalidad». Simposio internacional *El diseño de las titulaciones por competencias*. Barcelona, 27 de abril, 2007.
- SALA, G. (2004). *Reconocimiento de competencias laborales: el caso del sector bancario en el Estado español*. Tesis doctoral. Departament de Sociologia de la UAB.
- (2007). *Approaches to skills mismatch: a literatura review*. SKOPE, University of Oxford.
- SALA, G.; PLANAS, J. (2009). «Retos teóricos e implicaciones metodológicas de la noción de competencia laboral». *Sociología del Trabajo*, 66, pp. 31 a 46
- SALA, G.; PLANAS, J.; VAN ROMPAEY, E. (2010). «Especialidad de formación, especialidad de empleo y resultados de inserción. ¿Trabajan los jóvenes donde “deberían”?». *Sociología del Trabajo*, 70, pp. 87-106.
- SCHARPF, F. (1999). *Governing in Europe. Effective and democratic?* Oxford: OUP.
- TORRES, D.; CHIRACHE, S. (2001). «Analyse des liens formation-emploi chez les jeunes débutants». Nota de información. Ministère de l'Éducation Nationale (DEP), n.º 01.60, diciembre.
- VINCENS, J. (2005). «L'adéquation formation-emploi». En: Giret, J.; López, A.; Rose, J.; (eds.). *Des formations pour quels emplois* (pp. 149-162). París: La Découverte.
- WINTERTON, J.; DELAMARE, F.; STRINGFELLOW, E. (2006). «Typology of knowledge, skills and competences : clarification of the concept and pro-

- totype». CEDEFOP, Reference series, 64. Luxemburgo: Office for Official Publications of the European Communities.
- YOUNG, M. (2005). «Vers un cadre européen des qualifications: Quelques mises en garde ». *Construction des qualifications européennes*. Estrasburgo: Haut Comité éducation, économie-emploi, 2004.
- YOUNG, M.; GORDON, J. (2007). «National Qualifications Frameworks: Research and policy implications of an increasingly global development» (editorial). *European Journal of Education*, 42 (4), pp. 439-444.

5. La complejidad en la gobernanza de la educación y formación profesional

— [Damian OLIVER¹⁹

Centro Nacional para la Investigación sobre Educación Profesional,
Adelaida, Australia]

Introducción

La complejidad es una característica común de buena parte de los sistemas de educación y formación profesional, puesto que dichos sistemas deben responder a las necesidades de distintos clientes y *stakeholders* (ILO, 1998). En este capítulo analizaremos ejemplos de distintos sistemas de educación y formación profesional con el objetivo de examinar las consecuencias de las configuraciones complejas de la gobernanza. La complejidad y la gobernanza conforman un ámbito de investigación en crecimiento, pero hasta la fecha todo el trabajo se ha concentrado en observar cómo responden los modelos de gobernanza a la complejidad en su entorno, en lugar de examinar la complejidad en el seno de los propios modelos de gobernanza. A modo de ejemplo, Duit y Galaz (2008) exploran la capacidad de los regímenes de gobernanza para adaptarse a los sistemas complejos que gobiernan. El modo en que los modelos de gobernanza de los distintos sistemas responden a la complejidad ha ido despertando un interés cada vez mayor entre los investigadores, pero nos centraremos en el impacto de la complejidad en el seno del modelo de gobernanza. La complejidad no es nada malo de por sí. En todos los sentidos, los aviones de pasajeros modernos que recorren largas distancias son mucho más complejos que en épocas anteriores, pero al mismo tiempo son mucho más rápidos, seguros, fiables y consumen

19. Oliver, D. (2010). «Complexity in Vocational Education and Training Governance». *Research in Comparative and International Education*, 5 (3), 261-273.

menos combustible. En la educación y formación profesional, la principal preocupación no debe ser la complejidad de las configuraciones de la gobernanza como tal, sino si tiene consecuencias no deseables, como por ejemplo el aumento de los costes de las transacciones, la lentitud a la hora de responder a las necesidades de los clientes, las dificultades para encontrar o acceder a servicios, que se convierta en un obstáculo para los cambios o reformas, que aumente los impedimentos estructurales, etc.

Utilizando el marco de gobernanza de Pierre y Peters (2005), este texto pretende examinar atentamente las consecuencias de los marcos complejos de gobernanza para los sistemas de educación y formación profesional. En este capítulo se define la gobernanza como la organización de la acción colectiva a través de procesos de selección de objetivos, toma de decisiones, asignación de recursos, implementación de políticas y generación de *feedback*. Los resultados ideales de cualquier sistema de gobernanza son la adaptabilidad, la coherencia, la inclusividad y la rendición de cuentas. En este capítulo se sostiene que reducir la complejidad en los marcos de gobernanza no constituye un fin en sí mismo y que es probable que implique soluciones de compromisos entre distintos resultados de sistemas. A modo de ejemplo, las reformas para reducir la complejidad de los procesos de toma de decisiones pueden aumentar la adaptabilidad de los sistemas pero, al mismo tiempo, tienden a socavar su coherencia. Tras definir el alcance de los sistemas de educación y formación profesional y de lo que constituye la gobernanza, el análisis se inicia con un examen de los procesos de toma de decisiones.

Se han obtenido evidencias de seis países: tres anglófonos (Inglaterra, Australia y Estados Unidos) y tres de Europa continental (Dinamarca, Alemania y España). La complejidad en la toma de decisiones suele surgir cuando dicha toma de decisiones se comparte formalmente con los agentes sociales en un sistema de codeterminación o bien cuando existen estructuras de gobierno federales —ambos casos se examinan. Entre los países seleccionados figuran federaciones con un gobierno central fuerte (Australia) o débil (Estados Unidos), con Alemania y España en un punto intermedio. También hay países con sistemas unitarios (Dinamarca e Inglaterra, como mínimo en lo relativo a la educación y formación profesional). Asimismo, el papel de los agentes sociales en los países seleccionados va desde la codeterminación (como en los países europeos) hasta la inexistencia de derechos de consulta

formal (Estados Unidos), mientras que los modelos australiano e inglés prestan mayor atención a la consulta que a la codeterminación. A continuación, nos centramos en el impacto de los instrumentos políticos complejos sobre la educación y formación profesional a medida que los gobiernos intentan adaptarse a la evolución de las circunstancias. En este sentido, resulta especialmente interesante determinar si hay un enfoque integrado de la prestación de la educación y de la formación profesional o bien de sistemas que compiten y mercados que se superponen. Seguidamente, se examina la movilización de recursos mediante el esbozo de distintos modelos de financiación de complejidad variable que pretenden fomentar la implicación del cliente. Y, en el último apartado antes de la conclusión, se examinan enfoques incipientes sobre la recogida de *feedback* a través de indicadores de calidad

Gobernanza

La gobernanza se puede definir de distintas maneras, las cuales han ido evolucionando a lo largo del tiempo. La concepción tradicional de la gobernanza es más bien restringida y se basa en el Estado como actor principal. Lynn *et al.* (2000, p. 235) son un buen ejemplo de este tipo de concepción: «La gobernanza puede definirse como regímenes de leyes, normas administrativas, sentencias judiciales y prácticas que limitan, proscriben y permiten la actividad gubernamental».

Las definiciones modernas de la gobernanza son mucho más amplias, no se limitan al contexto gubernamental centrado en el poder del Estado y tienen en cuenta una mayor variedad de factores relacionados con las partes implicadas o afectadas. A modo de ejemplo, Michalski *et al.* (2001, p. 9) definen la gobernanza como el ejercicio de la autoridad y Prakash y Hart (1999, p. 2) la consideran un elemento que «organiza la acción colectiva». Estas definiciones resultan mucho más útiles para nuestro análisis. En una de ellas se concibe la gobernanza como el conjunto de interacciones entre instituciones, procesos y tradiciones que determinan cómo se ejerce el poder, cómo se toman decisiones sobre cuestiones de interés público y, con frecuencia, privado, y cómo los *stakeholders* (incluidos los ciudadanos) pueden expresar su opinión: «Esencialmente, la gobernanza tiene que ver con el poder, las relaciones y la rendición de cuentas: quién tiene influencia, quién decide y cómo deben rendir cuentas los decisores» (Abrams *et al.*, 2003, p. 11).

Para evaluar el papel que desempeña la complejidad, el presente capítulo adapta el marco de gobernanza de Pierre y Peters (2005) —el cual comprende actores, procesos y resultados (véase la figura 6)— al sistema de educación y formación profesional. En el texto, la educación y formación profesional se define, a grandes rasgos, como el conjunto de programas de aprendizaje post-obligatorios concebidos para desarrollar capacidades necesarias en el lugar de trabajo, definición que incluye los programas preparatorios pero excluye la educación general en la educación secundaria superior y los programas de licenciatura y niveles superiores en la educación superior (es decir, a la universidad). Independientemente del país, la estructura de la educación y formación formal consta de tres actores principales: 1) las administraciones (nacional, estatal, local/regional); 2) los clientes (empleadores, individuos y, en algunos casos, comunidades), y 3) proveedores de formación, asesores y organismos de certificación (que pueden ser entidades gubernamentales o no gubernamentales). Teóricamente, las relaciones entre estos actores pueden ser considerablemente distintas. En las sociedades industrializadas desarrolladas, un marco ideal para la educación y formación profesional basada en la demanda puede asignar la toma de decisiones al Estado y la provisión al sector privado (ILO, 1998), pero en la realidad la situación puede ser más complicada, ya que los tres actores no siempre son discretos: las administraciones pueden ser al mismo tiempo representantes del bien común y proveedores, del mismo modo que los empleadores pueden ser al mismo tiempo clientes y proveedores. En algunos países (por ejemplo los Estados miembros de la UE o pequeños países que dependen de un vecino dominante) también puede haber *stakeholders* externos.

En el modelo de Pierre y Peters, todos los modelos de gobernanza se componen de cinco procesos: selección de objetivos, toma de decisiones, movilización de recursos, implementación y *feedback*. Pierre y Peters (2005, pp. 16-17) identifican cuatro resultados deseables de la gobernanza: coherencia, inclusividad, adaptabilidad y rendición de cuentas. La coherencia debe tenerse en cuenta a la hora de establecer objetivos, tomar decisiones e implementar políticas. La falta de coherencia genera costes y socava la confianza del público. La inclusividad se consigue cuando se integra en las políticas una amplia variedad de intereses y elementos sociales. Para alcanzar un alto grado de inclusividad, el Estado y los actores de la sociedad deben estar dispuestos a compartir el poder. En el modelo de Pierre y Peters, la adaptabilidad

significa mucho más que la mera respuesta a los cambios en la demanda de educación y formación profesional, una cuestión siempre polémica en el sector. La adaptabilidad es la «capacidad de los sistemas de gobernanza para responder de manera efectiva a los cambios en los retos que presenta el entorno externo o bien a los cambios en el seno de las configuraciones de gobernanza» (Pierre y Peters, 2005, p. 16). La rendición de cuentas efectiva se basa en la aplicación de buenos procesos de *feedback* que utilicen la autoridad del Estado para detectar y subsanar el bajo rendimiento. Es poco probable que se consiga alcanzar el éxito en los cuatro resultados, incluso en los tipos ideales expuestos por Pierre y Peters, por lo cual hay que alcanzar soluciones de compromiso. A modo de ejemplo, el modelo estatista de gobernanza permite alcanzar una gran coherencia, puesto que el Estado es libre para coordinar todas las actividades, pero le falta inclusividad porque los *stakeholders* no tienen ningún papel a la hora de establecer objetivos y tomar decisiones. En cambio, el modelo neerlandés es muy inclusivo —en él se encuentra representada una amplia variedad de actores y el Estado se abstiene de adoptar un rol dominante—, pero ello va en detrimento de la coherencia, porque un Estado débil carece de la fuerza necesaria para coordinar los distintos sectores (Pierre y Peters, 2005, p. 39).

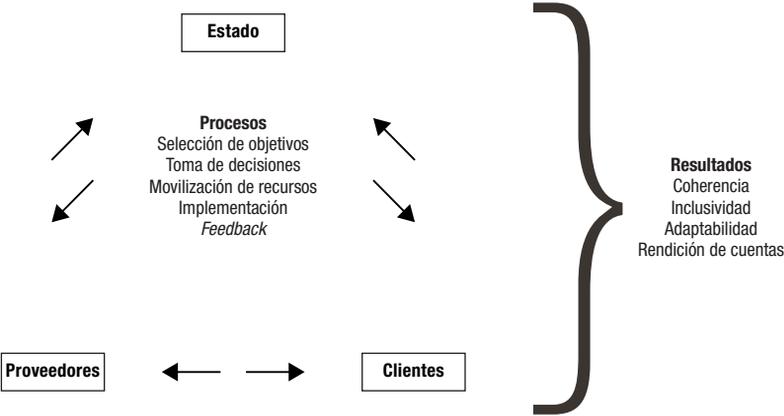


Figura 6. Un modelo de actores, proceso y resultados en la gobernanza de la educación y formación profesional (adaptado de Pierre y Peters, 2005)

Complejidad

La complejidad es la principal característica de un conjunto compuesto de muchas partes. Desde el punto de vista práctico, se trata de un término muy inexacto y, además, subjetivo. En la educación y formación profesional, lo que parece complejo para un observador externo del sistema o un gestor en un departamento gubernamental puede resultar bastante sencillo para los clientes que quieren inscribirse en un curso concreto de un proveedor local. La bibliografía sobre la gobernanza se centra en el cambio y la incertidumbre. Según Duit y Galaz (2008, p. 317), la complejidad implica «cambio, incertidumbre y una predictibilidad limitada». Geyer (2003) ve la complejidad como un rechazo de los actores racionales y el cambio lineal en beneficio de la racionalidad y la incertidumbre vinculadas. En lugar de intentar elaborar normas y mantener el orden, los marcos de gobernanza para sistemas complejos deberían fomentar el aprendizaje, la adaptación y la evolución (Geyer 2003, p. 571). Los sistemas complejos se caracterizan porque la pertenencia a ellos se superpone y las afiliaciones son transversales (Cerny, 1999, p. 197). Esto refleja nuestra definición práctica de un modelo de gobernanza complejo como sometido al cambio y compuesto de numerosas partes interconectadas que no siempre responden de manera racional.

Independientemente de las diferencias entre países, la complejidad se encuentra presente en todos los marcos de gobernanza de la educación y formación profesional, a veces desde su concepción y otras accidentalmente. De entrada, los sistemas de educación y formación son fruto de acuerdos de compromiso entre actores y deben ser entendidos teniendo en cuenta esta perspectiva histórica (Culpepper y Finegold, 1999, p. 18; Green, 2002; Culpepper y Thelen, 2008; Bosch y Charest, 2010). Los sistemas de educación y formación profesional son complejos porque están relacionados con el modo de empleo y retribución de los trabajadores y el de producción de los bienes y servicios, de manera que resulta imposible separarlos del mercado de productos y el mercado laboral (Culpepper y Finegold, 1999; Bosch y Charest, 2008). Las presiones existentes en todo el mundo están potenciando aún más la segmentación del mercado de productos y laboral e introduciendo una mayor complejidad (Cerny, 1999, p. 204). Las transformaciones en las habilidades requeridas también están difuminando los límites existentes entre los sistemas de educación y formación profesional y la

educación superior, además de potenciar la demanda de configuraciones compatibles e incluso compartidas para evitar que los programas integrados fracasen al intentar servir a dos conjuntos contradictorios de configuraciones de gobernanza. Por extensión, los marcos de gobernanza son complejos, puesto que implican esta variedad de actores, objetivos y puntos de conexión con otros sistemas. Con todo, la complejidad en los marcos de gobernanza de la educación y formación profesional no solo refleja las diferencias entre la educación y formación profesional y la escuela o la educación superior. Una de las tareas de los marcos de la gobernanza es consolidar y mantener de maneras específicas los sistemas de educación y formación profesional. En comparación con otros sistemas políticos, suelen estar fragmentados. Como hemos explicado anteriormente, los sistemas de educación y formación se suelen dividir en educación y formación profesional inicial y posterior. Otras distinciones dependen de si la educación y formación profesional tiene financiación privada o pública o bien de si es general o tiene un propósito específico. Centrarse en la complejidad implica que no hay ningún tipo o modelo de desarrollo que descubrir, sino una «multitud de tipos y modelos» (Geyer, 2003, p. 572). Esto encaja con un análisis que tiene en cuenta numerosos factores históricos y contextuales.

Complejidad en la toma de decisiones: agentes sociales, federación e innovación

En este apartado examinaremos las consecuencias de los distintos procesos complejos de toma de decisiones. Asimismo, prestaremos una atención especial a los procesos complejos surgidos de las estructuras federales de administración y de los modelos de codeterminación, en los que la capacidad de toma de decisiones es compartida por el Estado y los agentes sociales que representan a los empleadores y los empleados. En primer lugar, considerando a Alemania como el arquetipo de los procesos complejos de toma de decisiones, explicaremos que dichos procesos no son necesariamente inflexibles y que son capaces de demostrar cierta capacidad de adaptación. A continuación examinaremos los ejemplos de Australia, España, Canadá, Estados Unidos y el Reino Unido para demostrar que, aunque puedan resultar más adaptables, es probable que los modelos menos complejos de toma de decisiones también sean menos coherentes e inclusivos. La coherencia en los sistemas

de educación y formación profesional es básica para garantizar que los programas se complementen entre sí y a otros sistemas con vistas al desarrollo y el despliegue de capacidades. La educación y formación profesional está más interconectada con la producción nacional, el mercado laboral, las relaciones industriales y los sistemas de estatus, que los sistemas de educación generales (Bosch y Charest, 2010, p. 2). Si el sistema de educación y formación profesional no es coherente, es probable que las interconexiones se resquebrajen y deshagan.

La toma de decisiones en el sistema alemán de educación y formación profesional es compleja. El organismo federal que se encarga de la educación y formación profesional, el Instituto Federal para la Educación y la Investigación Profesional (BiBB), está supervisado por un comité que incluye a representantes del gobierno federal, los *länder* (estados federales), las patronales y los sindicatos. Además, la jurisdicción sobre la educación y formación profesional es compartida entre el gobierno federal y los *länder*: el primero se encarga de la formación en el lugar de trabajo y los segundos, de las escuelas de educación y formación profesional. Ambos niveles de gobierno trabajan con los agentes sociales para desarrollar estándares.

Para satisfacer todos estos intereses, se ha desarrollado un sistema de regulación muy burocrático, hasta el extremo de que ha habido quejas sobre su inflexibilidad y sobre su incapacidad para adaptarse a unas circunstancias económicas y sociales cambiantes (Hellwig, 2006; Rauner, 2008). Sin embargo, en este sistema se ha producido un grado de modernización considerable. Se han eliminado los aprendizajes redundantes y modernizado y consolidado los más antiguos; por ejemplo, las 45 ocupaciones relacionadas con el trabajo del metal se habían reducido a cinco en el año 2005 (Bosch y Charest, 2008, p. 434). Se han desarrollado nuevos perfiles ocupacionales para las ocupaciones emergentes en las industrias de servicios, como por ejemplo las finanzas y el entrenamiento personal (Deissinger y Hellwig, 2005, p. 315). El número total de aprendizajes ha caído de aproximadamente 900 en 1950 a 349 en 2008 (BiBB, 2006, p. 19; 2009, p. 101). Un cambio parecido se ha producido en la industria de la construcción, el cual ha permitido identificar vínculos claros entre las ocupaciones, la especialización en la parte final del aprendizaje y el aumento de la flexibilidad (Bosch y Zuhlke-Robinet, 2003, en Gough y MacIntosh, 2007, p. 86). Muchos consideraron que el proceso de revisión de los perfiles laborales era demasiado lento, puesto que en algunos casos podía durar muchos años

(Wagner, 1999, p. 66), pero los cambios que se han producido recientemente demuestran que la adaptación para aumentar la capacidad de respuesta es posible en el marco actual de codeterminación y jurisdicción compartida. A modo de ejemplo, en Alemania se ha introducido un límite temporal de un año para la negociación de nuevos estándares de ocupación (Deissinger, 2007, en Gough y MacIntosh, 2007, p. 73).

En Alemania, la inclusión de los agentes sociales añade otro nivel de complejidad a la toma de decisiones, la movilización de recursos y la implementación pero, en teoría, esto debería contribuir a obtener el resultado deseado de la coherencia, ya que proporcionar asesoramiento coherente es bueno para la credibilidad de los grupos de interés (Pierre y Peters, 2005, p. 34). Estos efectos positivos sobre la coherencia del sistema también se han observado en el modelo danés de codeterminación en la educación y formación profesional (Nieuwenhuis y Shapiro, 2004; Wiborg y Cort, 2010). Al igual que en Alemania, los agentes sociales daneses tienen competencias amplias: determinan la duración y la estructura de los programas de educación y formación profesional y hacen el seguimiento de la formación basada en el trabajo (Wiborg y Cort, 2010, p. 87). La cooptación de agentes sociales y su participación en la toma de decisiones también hace que les resulte difícil oponerse a estas (Pierre y Peters 2005, p. 34). Tradicionalmente se consideraba que esta era una de las virtudes del modelo alemán (Finegold, 1999, p. 404), puesto que, una vez realizados los cambios, ya contaban con el apoyo de todos los actores relevantes. No obstante, la viabilidad de este modelo se ve amenazada cuando los agentes sociales dejan de poder adoptar una opinión consensuada. Los países que adoptan el Marco Europeo de Cualificaciones (MEC) deben asegurarse de que sus sistemas nacionales son coherentes con los «metamarcos» multinacionales (Bjørnavold y Coles, 2008). Bajo la apariencia de un imperativo europeizador, la influencia del Estado está creciendo. Animado por los grandes empleadores, el gobierno alemán se ha saltado al Comité Central del BiBB y ha anunciado su respuesta mediante el MEC, en detrimento de la influencia de los sindicatos y las PYME (Trampusch, 2009, p. 387).

En España, la regulación de la educación y formación profesional es una tarea compleja y amplia. El nuevo sistema nacional de cualificaciones y formación profesional (SNCFP) se encarga de comprobar que todos los niveles, profesiones y tipos de formación están integrados, lo cual está resultando ser un proceso muy lento. Además, la im-

plementación se complica aún más a causa del sistema de comunidades autónomas: en comparación con Alemania, estas tienen mayor independencia en este ámbito. Por lo tanto, la situación es compleja a causa de las distintas consideraciones territoriales que hay que tener en cuenta, de la participación de diferentes departamentos y organismos gubernamentales (educativos y de empleo) y, por último, de la necesidad de implicar a los agentes sociales en la definición del sistema (Marhuenda y Bernard, 2008). Con todo, al igual que en Alemania, la participación de los sindicatos a la hora de diseñar las ocupaciones facilita la transferencia de las estructuras de ocupación en los sistemas de relaciones industriales a través de la negociación colectiva (Celorrio, 1997).

Mediante un modelo de federalismo cooperativo, Australia ha desarrollado un marco único y amplio, a saber, el denominado «sistema nacional de formación». Durante los últimos veinte años, el gobierno federal ha tenido un papel cada vez más importante en la definición de la gobernanza de la educación y formación profesional, proporcionando financiación adicional para un campo que, tradicionalmente, había sido responsabilidad de los estados y los territorios. Ahora, el gobierno federal contribuye directamente con una cuarta parte de la financiación pública del sistema (Comisión sobre Productividad, 2010, p. 5.9). El precio de este apoyo adicional es la mayor estandarización del sector. En la revisión realizada recientemente por la OCDE (Hoeckel *et al.*, 2008), se llegó a la conclusión de que el sistema de cualificación nacional está consolidado y se entiende correctamente. Este sistema único es lo suficientemente flexible como para satisfacer las distintas necesidades individuales y abarca tanto la formación profesional inicial como la posterior. Sin embargo, en la misma revisión también se señalaba la poca claridad de la división de responsabilidades entre la Commonwealth y las administraciones de los Estados y territorios. Estos últimos retienen parte del impulso para implementar políticas que, en realidad, proporcionan formación. Simmons (2010) critica el «mito» del sistema nacional de formación argumentando que cada Estado mantiene distintas configuraciones de gobernanza para las instituciones de TAFE (educación técnica y posterior), distintos enfoques del diseño del mercado y distintos niveles de financiación y estructuras de tasas.

Según una revisión realizada por la OCDE, a los empleadores les suponía un coste intentar entender los distintos organismos y estructuras

de financiación, así como cumplir sus exigencias. A través del Consejo de Administraciones Australianas (COAG, sus siglas en inglés), las administraciones federales, estatales y territoriales han estado abordando algunas de estas cuestiones, pero las limitaciones de la toma de decisiones en común entre los Estados y el gobierno federal resultan evidentes. A partir del año 2011, un organismo regulador nacional supervisará el registro y la auditoría de las organizaciones de formación registradas y la acreditación de los cursos, en sustitución de los distintos reguladores de los Estados (COAG, 2009). Sin embargo, dos estados —Victoria y Australia Oriental— seguirán contando con sus propios organismos reguladores, si bien estos reflejarán los estándares nacionales. En otro nivel de complejidad, las organizaciones de formación registradas de Victoria y Australia Oriental seguirán estando sometidas al regulador nacional si actúan en varias jurisdicciones o en ellas se inscriben estudiantes internacionales. Esta decisión aprovecha todo el alcance de la jurisdicción de la Commonwealth en virtud de la Constitución australiana. A consecuencia de la intensidad de las negociaciones entre el Estado, el territorio y los gobiernos federales, los *stakeholders* pertenecientes a los ámbitos de la industria y la educación se sienten marginados (Seddon, 2009; Skills Australia, 2009). Implicar a más *stakeholders* en el proceso de toma de decisiones hubiese aumentado considerablemente la complejidad de la toma de decisiones y reducido las posibilidades de llegar a acuerdos. Por lo tanto, se ha sacrificado la inclusividad en aras del que presumiblemente es el objetivo principal: la coherencia. Aunque el resultado no es el ideal, es más coherente que el sistema precedente, basado en los estados, y se puede afirmar que pone los cimientos para aumentar la coherencia, en especial si avanzan los planes de colocar la educación y formación profesional y la educación superior bajo la supervisión de un organismo regulador nacional único.

En los casos en que el Gobierno federal no está tan implicado en la toma de decisiones sobre educación y formación profesional ni tiene un papel central en ella, el sistema de educación y formación profesional carece de coherencia y consistencia globales. En Estados Unidos, la responsabilidad del Gobierno federal respecto a la educación y formación profesional es muy reducida y la mayor parte de actividades de este sector —como por ejemplo la gestión y la regulación de los *community colleges*— son responsabilidad de los estados, o incluso de las ciudades o condados. Existen muy pocas exigencias del gobierno nacional que impulsen a los estados a adoptar estructuras de gobernanza iguales o

parecidas para la educación y formación (Levin, 2008). De este modo, aunque la gobernanza no parezca compleja en el ámbito local, cualquier iniciativa que aspire a la implementación de políticas en un Estado o en todo el país queda enredada en una compleja maraña de sistemas incoherentes que se superponen e incluso pueden llegar a competir entre sí. Durante los años noventa, el Gobierno de Estados Unidos intentó desarrollar un conjunto nacional de estándares de ocupación, pero el proyecto no consiguió obtener un amplio apoyo de los empleadores y el consejo se disolvió (Bailey y Berg, 2010, p. 288). Los estados, las industrias y las organizaciones profesionales siguen emitiendo sus propias certificaciones —que pueden ser exigidas legalmente para ejercer un empleo o no— para más de 200 ocupaciones (Tucker y Ruzzi, 2000). Sin duda, esta falta de coordinación genera un panorama complejo: existe muy poca coordinación entre los distintos organismos de certificación y aún menos reconocimiento mutuo de las certificaciones, lo cual dificulta a las personas cambiar de lugar de residencia o de trabajo. Sin unos estándares sobre los que todos están de acuerdo, para los estados también resulta difícil incorporar en los estándares educativos las capacidades no cognitivas proporcionadas mediante la educación y formación profesional (Lerman, 2008).

Las configuraciones federales y la participación de los agentes sociales no son las únicas contribuciones a un conjunto complejo de factores. El sistema formal de capacidades de Inglaterra cuenta con un gran número de órganos y organismos, incluidos cuatro órganos de planificación y financiación, cuatro organismos de regulación e inspección, cinco departamentos gubernamentales, nueve organismos que representan a los proveedores de educación, diez organismos de apoyo, doce órganos estratégicos y dieciséis mecanismos de apoyo distintos (Besley, 2008). El peor resultado son procesos de toma de decisiones complejos que no fomentan la participación de los *stakeholders*. Según la Leitch Review de 2006, el proceso de desarrollo de cualificaciones profesionales en el Reino Unido es demasiado complejo e interminable, lo cual limita la capacidad de los empleadores para influir en él (Leitch, 2006). A través de los *sector skills councils* (consejos sectoriales de capacidades), los empleadores deberían poder esbozar estándares nacionales de ocupación y describir las competencias necesarias en una ocupación concreta. No obstante, la complejidad del sistema del Reino Unido y el gran número de órganos que participan en el diseño de la cualificación hacen que a los empleadores les resulte difícil influir en este proceso

(Hoeckel *et al.*, 2009). En esta complejidad no se observan soluciones de compromiso, puesto que el hecho de que el proceso esté dominado por el Estado hace que se preste excesiva atención a la oferta y que los empleadores tengan pocos incentivos para invertir en el sistema (Keep, 2006). Sin embargo, las estructuras no pueden examinarse de manera aislada de las tradiciones que las sostienen. El gobierno laborista del Reino Unido creó el Learning and Skills Council (Consejo de Aprendizaje y Capacidades; LSC son sus siglas en inglés) para supervisar la evolución de la mano de obra. Aunque los representantes de la junta del LSC proceden de organizaciones de la industria, empleadores y empleados, rinden cuentas al ministro, en lugar de a sus propias organizaciones (Keep, 2004, en Rainbird, 2010, p. 261). Pese a las buenas intenciones existentes, este hecho ha socavado el desarrollo de relaciones de cooperación (Rainbird, 2010, p. 261).

Complejidad en la implantación de políticas: segmentación, volatilidad y fragmentación

En la revisión que llevó a cabo recientemente, la OCDE se mostró especialmente crítica con la complejidad y la volatilidad del sistema de educación y formación profesional en Inglaterra (Hoeckel *et al.*, 2009, p. 6). La causa parece ser el intento de potenciar la capacidad de respuesta o la flexibilidad, ya que las administraciones van desarrollando nuevos programas para afrontar las necesidades que surgen. Sin embargo, la complejidad de programas suele reducir la coherencia del sistema sin afrontar los problemas de inclusividad o rendición de cuentas. En Inglaterra, por ejemplo, el sistema parece complicado no solo por el número de órganos y organismos, sino por la gran variedad de mecanismos que se desarrollan constantemente para prestarles apoyo. Iniciativas como los acuerdos *sector compact*, las estrategias de las ciudades, los cheques de innovación, las cuentas de capacidades, los acuerdos de área y los itinerarios para el trabajo son importantes, pero en conjunto refuerzan la sensación de complejidad. Besley (2008) proporciona varias explicaciones a esta complejidad: los antiguos órganos jamás desaparecen por completo, sino que simplemente se transforman en algo distinto. El resultado es que el sistema tiende a construirse sobre sí mismo hasta que se hunde o se reinventa, con lo que sofoca la necesidad de cambios. Se han introducido iniciativas nuevas relativamente rápido, pero su im-

pacto quedó diluido porque se han implementado apresuradamente y no se ha aprendido de reformas anteriores (Besley, 2008). El enfoque centralizado y centrado en el Estado otorga un papel marginal a los agentes sociales, lo cual socava la inclusividad (Rainbird, 2010, p. 259). Los organismos centrales están preocupados sobre todo por los detalles y se centran en el lado de la oferta, cosa que reduce la capacidad del sistema para adaptarse a los cambios en la demanda de capacidades profesionales (Rainbird, 2010, p. 261).

Son pocos los países que han conseguido crear un marco simple e integrado para la implementación de políticas de educación y formación profesional. En teoría, los métodos complejos de implementación de políticas generan incoherencia, pero la mayoría de empleadores se han resistido a integrar la educación y formación profesional inicial (en la que es necesaria la participación del Estado para afrontar los elevados costes de la formación de aprendices) y la educación y formación profesional continua (que los empleadores han defendido de manera más firme como prerrogativa de los gestores). En el sistema alemán de educación y formación profesional se observan más estratos de segmentación. Aunque, en Alemania, la mayoría de la atención se centra en el sistema dual de formación profesional, cada vez hay una mayor segmentación en las escuelas profesionales, principalmente como consecuencia de dos factores. En primer lugar, las empresas de los Estados del este, más débiles económicamente, no han podido afrontar los costes de la formación de aprendices, por lo que las administraciones estatales se han visto obligadas a implementar alternativas que no pasasen por ellas (Wagner, 1999). En segundo lugar, tradicionalmente algunas ocupaciones han estado fuera del sistema dual. En este sistema oculto —que incluye la atención a los niños y la enfermería— las mujeres tienen una presencia desproporcionadamente alta (Krüger, 1999, p. 194). En Alemania, la educación y formación profesional posterior a la inicial se encuentra separada del sistema dual de formación inicial y puede dividirse en formación adaptativa y formación para la carrera laboral. La formación adaptativa no suele desembocar en ninguna cualificación reconocida y es impartida principalmente por organizaciones de formación privadas (Gatter, 1999). Dinamarca ha integrado sus sistemas de educación profesional inicial y continua. Los agentes sociales supervisan la formación profesional continuada, se han armonizado las cualificaciones en los dos sistemas (y aprobado transferencias de créditos) y, por último, los cursos de formación sobre el mercado laboral se han trasladado a facul-

tades profesionales (Wiborg y Cort, 2010, p. 86). En la misma línea, España ha desarrollado un subsistema de formación continua integrado. De nuevo, uno de los factores clave es la implicación de los sindicatos y las organizaciones patronales (Celorrio, 1997). Sin embargo, el proceso de integración ha sido muy lento a causa de la autonomía de las comunidades autónomas. Entre 2004 y 2007, solo se han aprobado 162 cualificaciones de aproximadamente 600 (Marhuenda y Bernard, 2008, p. 86). La voluntad de los empleadores daneses y españoles de participar en un modelo codeterminado de formación continua debe mucho a la existencia de una tasa obligatoria de formación, sobre la que hablaremos más adelante.

En Inglaterra y Australia, la introducción de un marco de cualificaciones pretendía dar claridad y transparencia al sistema de educación y formación profesional. El objetivo era aumentar las posibilidades de realización de transferencias modularizando las cualificaciones, lo cual ha permitido aprobar miles de cualificaciones en ambos sistemas. Bosch y Charest (2010, pp. 13-14) sostienen que la excesiva abundancia de módulos de formación (créditos en el sistema inglés, unidades de competencia en el australiano) y la ausencia de una equivalencia clara de la duración, la dificultad o el nivel de capacidades de las cualificaciones generan confusión entre los estudiantes y los empleadores. En el sistema australiano de educación y formación profesional, los paquetes de formación documentan las unidades de competencia, su agregación en cualificaciones y las directrices para su evaluación. Los paquetes de formación, algunos de los cuales tienen cientos de páginas, han sido criticados por la OCDE, que los considera demasiado complejos, engorrosos y expansivos, además de incapaces de garantizar que se hayan adquirido las capacidades necesarias (Hoeckel *et al.*, 2008, pp. 36-37). El fracaso del proyecto de creación de un sistema nacional de estándares de capacidades en Estados Unidos ya se ha tratado más arriba. Los Estados, la industria y las organizaciones ocupacionales y los proveedores privados emiten certificaciones superpuestas que compiten entre sí. No hay ningún portal central de información al que los individuos y las organizaciones de formación puedan acceder para obtener información sobre los estándares ocupacionales relevantes que existen (Tucker y Ruzzi, 2000). Esto permite a las empresas e industrias adaptar sus estándares de formación a la evolución de las circunstancias, pero sin más coordinación pública es imposible que la coherencia y la rendición de cuentas aumenten.

Mobilización de recursos compleja: compartir costes, mercantilizar e incentivar

Hoy en día, en todo el mundo el debate básico sobre la gobernanza de la educación y formación profesional es cómo avanzar hacia un sistema basado en la demanda. Es por ello que los gobiernos están adoptando mecanismos nuevos y con frecuencia complejos para financiar la educación y formación profesional compartiendo costes y fomentando la participación de las empresas y los estudiantes. De nuevo, la comparación entre las distintas iniciativas muestra que la complejidad no es buena ni mala, sino que implica soluciones de compromiso entre el aumento de la rendición de cuentas y la coherencia. Curtain (2001) clasifica las configuraciones de financiación de la educación profesional a partir de cuatro combinaciones con financiación total o parcial del gobierno. En teoría, los modelos de financiación más simples son aquellos en los que solo hay un actor responsable del coste de la educación y formación profesional. En la práctica, todos los sistemas de educación y formación profesional reciben en distintos grados contribuciones de la Administración, los empleadores y los individuos, en especial teniendo en cuenta los costes indirectos como los derivados del hecho de que los empleadores tengan que proporcionar remuneración por un tiempo no productivo en el lugar de trabajo o bien de que las familias deban hacerse cargo de mantener a los estudiantes. A modo de ejemplo, en el sistema dual alemán las empresas cubren aproximadamente dos terceras partes del coste de formación y el Estado, la tercera parte restante (Bosch y Charest, 2010, p. 151). Los aprendices asumen parte del coste mediante la reducción del sueldo. Sin embargo, en Alemania hay menos coherencia en la financiación de la formación continua: los Estados realizan aportaciones, el gobierno federal financia la formación continua para los desempleados y las personas en riesgo de desempleo a través de sus programas para el mercado laboral y, en algunas industrias (en especial la del metal laminado, así como la de la moda y los tejidos), los convenios colectivos determinan los fondos de la industria que irán destinados a financiar cualquier formación adicional (Busse y Seifert, 2009, p. 25). En 2004, los empleadores alemanes abortaron un intento del Gobierno de introducir un impuesto de formación (Bosch y Charest, 2008, p. 436).

Los países con modelos de financiación que incluyen fondos creados por los agentes sociales (como Dinamarca) o donde los fondos de em-

pleadores para la educación profesional son obligatorios (como España) tienen más éxito a la hora de garantizar el empleo o reintegrar a los desempleados (Comisión Europea, 2001). En Dinamarca, los aprendices reciben un sueldo durante los periodos en que trabajan en la empresa y en los que asisten a la escuela, pero la remuneración abonada cuando el aprendiz va a la escuela se reembolsa al empleador utilizando el Fondo de Reembolso de Empleadores (Wiborg y Cort, 2010, p. 96). Todos los empleadores contribuyen a este fondo mediante un impuesto, con lo cual comparten los costes de la formación inicial. En el caso español, en 1993 se produjo un cataclismo en el subsistema de formación continua de trabajadores. La fundación común que supervisa la financiación y el seguimiento de la formación continua está dirigida por los agentes sociales —lo cual aumenta su compromiso con el sistema—, mientras que el Gobierno se encarga de proporcionar financiación, obtenida del impuesto de formación aplicado a los empleadores (Celorrio, 1997). De ahí que una mayor complejidad en los procesos de financiación puede aumentar la inclusividad del sistema, siempre y cuando implique a los agentes sociales de manera que refuerce su compromiso y fortalezca los vínculos entre la educación, formación profesional y el empleo.

Los agentes sociales no figuran en los mecanismos de financiación aplicados en Australia, Estados Unidos e Inglaterra. No obstante, las configuraciones de financiación para la educación y formación profesional en Australia son complejas, si tenemos en cuenta la división de la financiación y las responsabilidades entre las administraciones estatales y federales y la mezcla de contribuciones realizadas por la Administración, los empleadores y los individuos. Los gobiernos estatales son los que más contribuyen a financiar la educación y formación profesional, mientras que el gobierno federal contribuye en una cuarta parte de la financiación, que se dedica a incentivos e intervenciones concretos y a la asistencia en ámbitos de prioridad nacional (Comisión sobre Productividad, 2010, capítulo 5). En el sistema de formación nacional único que se aplica en Austria, las instituciones de TAFE (que cuentan con financiación pública), los proveedores privados y las empresas registradas para impartir su propia formación compiten en el mercado de la formación (Cooney y Long, 2010, p. 49). Mediante la creación de un mercado de la formación en Australia, las Administraciones han intentado abrir la financiación pública a los proveedores de formación privada mediante la «elección del usuario» y las licitaciones. La «elección del usuario» permite a un empleador y a su aprendiz seleccionar a su

propio proveedor de formación, en lugar de obligarlos a recurrir a las instituciones de TAFE, propiedad del Estado. Las licitaciones obligan a las instituciones de TAFE a competir con organizaciones de formación privadas para proporcionar formación con financiación pública (Cooney y Long, 2010, p. 51). El Gobierno federal también quiere ampliar las contribuciones de los individuos a la formación profesional: se han otorgado créditos en función de la renta a estudiantes que realizan cursos de educación y formación profesional en el nivel de diplomatura y diplomatura avanzada (Gobierno de Australia, 2010).

En comparación con Australia, las configuraciones de financiación de la educación y formación profesional en los Estados Unidos son menos complejas, ya que los gobiernos estatal y federal contribuyen en menor medida. La financiación procedente del gobierno federal representa el 15% de los ingresos de los *community colleges* y se proporciona mediante una combinación de becas directas, *categorical grants* y becas para los estudiantes (Goldrick-Rab *et al.*, 2009). Como media, los *community colleges* reciben de fuentes estatales y locales menos de la mitad de fondos que las universidades públicas de investigación y solo dos terceras partes de lo que reciben las facultades que emiten titulaciones (Goldrick-Rab *et al.*, 2009, p. 13). Sin embargo, existen fuentes de financiación alternativas que hay que tener en cuenta. Además de en los *community colleges*, la educación y formación profesional se proporciona en los institutos, las universidades y facultades con carreras de cuatro años y los institutos profesionales privados (Bailey y Berg, 2010, p. 279). Los estudiantes de educación y formación profesional deben hacer contribuciones individuales y pueden solicitar ayuda financiera. Por lo que respecta al sistema inglés, puesto que en buena medida excluye a los empleadores y a los agentes sociales, el Estado debe hacerse cargo de la mayor parte de la financiación. Además, esto no reduce la complejidad: en Inglaterra hay una gran variedad de instituciones que proporcionan educación y formación profesional, incluidas las escuelas, los *sixth-form colleges*, los colegios de educación adicional, los lugares de trabajo y proveedores de formación privados (Rainbird, 2010, p. 246). Los alumnos de escuelas menores de 16 años reciben financiación de los presupuestos locales de educación y la mayor parte de las tasas de matriculación y otros gastos de los alumnos de dieciséis a diecinueve años de edad corre a cargo del LSC (Rainbird, 2010, p. 246). Las numerosas iniciativas lanzadas por el Gobierno, entre las que figuran los acuerdos «Train to Gain Sector Compacts», «Skills Pledge» e «Investors

in People», cuentan con fuentes de financiación separadas y, en ocasiones, superpuestas (Hoeckel *et al.*, 2009, p. 20). La complejidad de las configuraciones de financiación abruma a los clientes, lo cual dificulta la inclusividad.

Procesos de *feedback* complejos: indicar la calidad y potenciar la rendición de cuentas

El *feedback* es la fase final del proceso de gobernanza y permite a los actores evaluar la efectividad de los instrumentos proporcionados por las políticas (Pierre y Peters, 2005, p. 15). En todos los sistemas se observa una tendencia al desarrollo de procesos de *feedback* más complejos a fin de potenciar la rendición de cuentas del sistema. A diferencia de lo que ocurre en el resto de procesos que hemos examinado, los modelos de codeterminación cuentan con procesos de *feedback* menos complejos, puesto que los intercambios con los actores básicos están institucionalizados (Pierre y Peters, 2005, p. 33). La codeterminación sigue siendo un principio básico de la gobernanza de la educación y formación profesional en Dinamarca, Alemania y España. Sin embargo, cuando los intereses colectivos se fragmentan o divergen, ello puede generar opiniones distintas entre los agentes sociales a los que se ha ignorado o dicho que no. A modo de ejemplo, el predominio de la pequeña y mediana empresa en las asociaciones patronales en Alemania es parte de la causa de que el sistema dé tanta importancia a las capacidades específicas, puesto que es más difícil sustraerlas (Culpepper, 2007, p. 622). Con todo, los grandes empleadores cada vez se sienten más frustrados con el sistema y han instado al Gobierno a ignorar al Comité principal del Instituto Federal para la Formación Profesional (Trampusch, 2009).

Para acompañar esta tendencia hacia una mayor implicación de los actores del sector privado en la prestación de educación y formación profesional, las Administraciones han implementado medidas de rendimiento institucional y nuevas formas de establecer estándares en las cualificaciones profesionales a fin de garantizar la rendición de cuentas (Green, 2002, p. 619). Los indicadores de medición inmediata funcionan como «señales» de calidad para mejorar la asignación eficiente de recursos y la recogida de *feedback* (Seddon, 2009, p. 70). Esta situación es parecida tanto en los países anglófonos como en los de la Europa continental. Dinamarca ha incorporado indicadores a sus procesos de

feedback y financiación (Seyfried, 2007). El Estado danés ha implementado modelos de financiación orientados hacia los resultados, lo cual le confiere una gran influencia sobre las facultades, que formalmente son semiautónomas y autogobernadas (Wiborg y Cort, 2010, p. 104). A diferencia de lo que ocurre en Dinamarca, el sistema alemán sigue estando orientado hacia las aportaciones, lo cual obliga a los proveedores de formación a superar una densa maraña normativa (Rauner *et al.*, 2008). El sistema danés, orientado hacia los resultados, es más efectivo que el alemán a la hora de recoger *feedback*, pero no es necesariamente menos complejo. Existe preocupación por la posibilidad de que la individualización de los planes de aprendizaje —una característica de la complejidad del sistema— socave el papel de los agentes sociales (Wiborg y Cort, 2010, p. 106). El Gobierno español conserva la responsabilidad sobre la regulación de la formación profesional nacional y los sistemas de cualificaciones, si bien las comunidades autónomas y los agentes sociales tienen un amplio margen para la toma de decisiones y la implementación de políticas (Marhuenda y Bernard, 2008, p. 85).

En Australia, se ha otorgado a las facultades de TAFE, propiedad del Gobierno, mayor autonomía para poder competir con los proveedores privados (Levin, 2008). Cuando se invierten fondos públicos en educación y formación profesional, es necesario contar con dispositivos de auditoría potentes para garantizar la eficiencia y la rendición de cuentas y comprobar que se satisfacen las necesidades de los clientes. Hay que aplicar nuevas formas de control central para hacer el seguimiento del éxito, lo cual hace aumentar la complejidad (Bureau y Vrangbaek, 2008). En Inglaterra, la *Office for Standards in Education, Children's Services and Skills (Ofsted)* realiza auditorías a los proveedores. Recientemente, ha adaptado su enfoque para que la frecuencia de las inspecciones sea más «proporcionada respecto al riesgo» (Ofsted, 2009, p. 2). De nuevo, las configuraciones federales pueden generar una mayor complejidad y muy poca coherencia entre jurisdicciones subnacionales. En Estados Unidos, el nivel de supervisión reguladora va desde el modelo integrado de la educación terciaria proporcionada por el Estado en California hasta el ejemplo extremo de Arizona, donde el Gobierno estatal no ejerce ningún tipo de supervisión sobre sus *community colleges* (Levin, 2008). Tal como hemos explicado anteriormente, Australia se dirige hacia la armonización de su proceso de aseguramiento de la calidad, pero en cualquier sistema que otorgue la jurisdicción primaria a las administraciones subnacionales, las incoherencias generan compleji-

dad para todos los *stakeholders* y socavan tanto la coherencia del sistema como la efectividad de la rendición de cuentas.

A la hora de examinar a los proveedores de educación y formación profesional en Inglaterra, Ofsted utiliza medidas contextuales de valor añadido para evaluar los progresos realizados por los alumnos. El sistema australiano de educación y formación profesional sigue estando orientado principalmente hacia las aportaciones, pero el Gobierno federal ha ido avanzando claramente hacia el desarrollo y la publicación de información sobre los resultados. Los gobiernos estatales deben obtener determinados resultados, en especial la finalización de las cualificaciones, para obtener fondos federales en virtud del Acuerdo Nacional para el Desarrollo de las Capacidades y la Mano de Obra (COAG, 2008). En los Estados Unidos se ha reclamado (Goldrick-Rab *et al.*, 2009) que la financiación se vincule a las señales de calidad. Es posible que, a medida que estas iniciativas se vayan consolidando, la investigación identifique los costes o las soluciones de compromiso relacionadas con otros procesos. En concreto, cuando se han establecido procesos de *feedback* para medir los progresos realizados en la consecución de los objetivos, adaptar dichos objetivos resulta difícil desde el punto de vista político, incluso cuando la evolución de las circunstancias convierte al objetivo en inadecuado o innecesario. Al menos por el momento, estas iniciativas complejas parecen haber aumentado la rendición de cuentas sin poner en peligro la coherencia.

Conclusión

El objetivo del presente capítulo era evaluar el impacto de la complejidad en los sistemas de gobernanza de la educación y formación profesional centrándonos en cómo la complejidad afecta a cuatro variables de los sistemas de gobernanza: la adaptabilidad, la coherencia, la inclusividad y la rendición de cuentas. Por su propia naturaleza, la complejidad siempre se encuentra presente en cierto grado en cualquier sistema de gobernanza de la educación y formación profesional de cualquier país. Además, la existencia de procesos simples de toma de decisiones no puede garantizar por sí sola la coherencia y la rendición de cuentas. El sistema inglés no se rige por la codeterminación ni por un modelo federal de toma compartida de decisiones, pero existe un amplio consenso sobre su falta de coherencia y, en especial, de implicación de los empleadores.

Dinamarca, un país pequeño con un sistema de gobierno unitario, ha conseguido desarrollar un modelo integrado de educación y formación profesional. Australia y España, dos estados federales, han intentado emularlo. En España, la toma de decisiones se produce lentamente y en Australia se ha conseguido un marco estandarizado de cualificaciones al precio de generar confusión respecto a qué representan realmente. Resulta tentador observar el sistema estadounidense desde esta perspectiva y ver elegancia en la ausencia de procesos de gobernanza nacionales impulsados por la Administración. Sin embargo, eso significaría ignorar la existencia de marcos de gobernanza dispares que se superponen y compiten a nivel estatal, industrial y ocupacional.

Existe un cambio cada vez más pronunciado en la naturaleza de la complejidad. Los sistemas con procesos complejos de toma de decisiones (por ejemplo, el modelo europeo) son menos adaptables, pero esto se compensa con una mayor coherencia e inclusividad. En los países con una mayor participación de los agentes sociales suele haber un mayor compromiso de los empleadores con el sistema de educación y formación profesional. En cambio, los intentos realizados en el Reino Unido y en otros países para aumentar la capacidad de adaptación han generado instrumentos políticos complejos que reducen la coherencia global del sistema y dificultan la implicación de los empleadores. Al examinar la gobernanza de la educación y formación profesional en los sistemas federales, podemos distinguir entre los sistemas como los de Australia, España y Alemania —en los que un gobierno federal relativamente fuerte intenta aumentar la coherencia del sistema— y los sistemas como el de Estados Unidos —cuyo gobierno federal es débil, no puede imponer marcos nacionales y debe limitarse a realizar una contribución más marginal al sistema—. En España y Australia, los gobiernos estatales o regionales pueden potenciar la capacidad de adaptación y respuesta, pero al hacerlo socavarán la coherencia del marco nacional. Las soluciones de compromiso entre la adaptabilidad, la inclusividad y la coherencia del sistema demuestran que «diseñar sistemas de gobernanza que produzcan simultáneamente niveles elevados de acción colectiva y aprendizaje» es una tarea compleja, ya que la coherencia y la inclusividad pueden generar cierta rigidez (Duit y Galaz, 2008, p. 329). La evolución actual de los sistemas de educación y formación profesional tiende a un aumento de la complejidad de los procesos de financiación y *feedback* para potenciar la rendición de cuentas. A diferencia del aumento de la complejidad en la toma de decisiones o la

implementación de políticas, estas reformas no han desembocado en ninguna solución de compromiso evidente en relación con otros resultados de sistemas de educación y formación profesional.

La complejidad asociada a los distintos procesos de gobernanza y el modo en que han evolucionado demuestran la necesidad de distinguir entre la complejidad relacionada con los procesos de toma de decisiones y los instrumentos políticos y los procesos para asignar recursos y generar *feedback*. Los procesos complejos de toma de decisiones en los sistemas de educación y formación profesional pueden surgir de la implicación de varios agentes sociales o de la necesidad de negociar entre distintas capas o secciones de la Administración. Los costes de la complejidad en la toma de decisiones (en forma de poca adaptabilidad del sistema) deben sopesarse junto con las posibilidades de aumentar la coherencia o la inclusividad del sistema. Con todo, los procesos simples de toma de decisiones no garantizan que el sistema sea más coherente o adaptable o que haya una mayor rendición de cuentas. Centrarse indebidamente en la toma de decisiones no debe impedir que se preste la misma atención a las consecuencias de instrumentos políticos complejos o el aumento de la complejidad de los procesos de financiación y *feedback*. Las lecciones para futuras formas que están reduciendo la complejidad no son un fin en sí mismo y las propuestas para nuevos instrumentos de políticas complejos deben evaluarse para revelar su probable impacto negativo en la coherencia y la inclusividad del sistema, así que como en cualquier resultado positivo para la capacidad de adaptación y rendición de cuentas.

Bibliografía

- ABRAMS, P.; BORRINI-FEYERABEND, G.; GARDNER, J.; HEYLINGS, P. (2003). *Evaluating Governance: a handbook to accompany a participatory process for a protected area*. Manuscrito. Parks Canada y TILCEPA http://cmsdata.iucn.org/downloads/evaluating_governance_handbook.doc
- GOBIERNO DE AUSTRALIA (2010). *Australians to Receive a National Entitlement to a Quality Training Place*. http://www.deewr.gov.au/Ministers/Gillard/Media/Releases/Pages/Article_100511_172750.aspx
- BAILEY, T.; BERG, P. (2010). «The Vocational Education and Training System in the United States». En: Bosch, G.; Charest, J. (eds.). *Vocational Training: international perspectives*. Abingdon: Routledge.

- BESLEY, S. (2008). *Policy Watch: who does what in the skills system*. Londres: Edexcel.
- BJØRNAVOLD, J.; COLES, M. (2008). *Governing Education and Training: the case of qualifications frameworks*. Salónica: CEDEFOP.
- BOSCH, G.; CHAREST, J. (2008). «Vocational Training and the Labour Market in Liberal and Coordinated Economies». *Industrial Relations Journal*, 39 (5), 428-447. <http://dx.doi.org/10.1111/j.1468-2338.2008.00497.x>
- (2010). «Vocational Training: international perspectives». En: Bosch, G.; Charest, J. (eds.). *Vocational Training: international perspectives*. Abingdon: Routledge.
- BUNDESINSTITUT FÜR BERUFSBILDUNG (BiBB) (2006). *Ausbildungsordnungen und Wie Sie Entstehen*. Bonn: BiBB.
- (2009). *Datenreport zum Berufsbildungsbericht 2009*. Bonn: BiBB.
- BURAU, V.; VRANGBAEK, K. (2008). «Institutions and Non-linear Change in Governance: reforming the governance of medical performance in Europe». *Journal of Health Organization and Management*, 22 (4), 350-367. <http://dx.doi.org/10.1108/14777260810893953>
- BUSSE, G.; SEIFERT, H. (2009). *Tarifliche und Betriebliche Regelungen zur Beruflichen Weiterbildung*. Düsseldorf: Hans Böckler Stiftung.
- CELORRIO, X. (1997). «The Spanish VET System at the Turn of the Century: modernization and reform». *Journal of European Industrial Training*, 21 (6/7), 220-228. <http://dx.doi.org/10.1108/03090599710171530>
- CERNY, P. (1999). «Globalization, Governance and Complexity». En: Prakash, A.; Hart, J. (eds.). *Globalization and Governance*. Londres: Routledge.
- COMISIÓN EUROPEA (2001). «Integrated Funding Models for Lifelong Learning». *New Perspectives for Learning, Briefing Paper 23*. Berlín. <http://www.pjb.co.uk/npl/bp23.htm>
- CONSEJO DE ADMINISTRACIONES AUSTRALIANAS (COAG) (2008). Acuerdo Nacional para el Desarrollo de las Capacidades y la Mano de Obra. http://www.coag.gov.au/intergov_agreements/federal_financial_relations/docs/IGA_FFR_ScheduleF_National_Skills_and_Workforce_Development_National_Agreement.pdf
- CONSEJO DE ADMINISTRACIONES AUSTRALIANAS (COAG) (2009). Comunicado. Brisbane, 7 de diciembre. http://www.coag.gov.au/coag_meeting_outcomes/2009-12-07/index.cfm
- COONEY, R.; LONG, M. (2010). «Vocational Education and Training in Australia: the evolution of a segmented system». En: Bosch, G.; Charest, J. (eds.). *Vocational Training: international perspectives*. Abingdon: Routledge.

- CULPEPPER, P. (2007). «Small States and Skill Specificity: Austria, Switzerland, and interemployer cleavages in coordinated capitalism». *Comparative Political Studies*, 40 (6), 611-637. <http://dx.doi.org/10.1177/0010414006295927>
- CULPEPPER, P.; FINEGOLD, D. (eds.) (1999). *The German Skills Machine*. Nueva York: Berghahn.
- CULPEPPER, P.; THELEN, K. (2008). «Institutions and Collective Actors in the Provision of Training: historical and cross-national comparisons». En: Mayer, K.; Solga, H. (eds.). *Skill Formation: interdisciplinary and cross-national perspectives*. Cambridge: Cambridge University Press.
- CURTAIN, R. (2001). *An Entitlement to Post-compulsory Education and Training: international practice and policy implications for Australia*. Adelaida: Centro Nacional para la Investigación sobre Educación Profesional.
- DEISSINGER, T.; HELLWIG, S. (2005). «Apprenticeships in Germany: modernising the dual system». *Education & Training*, 47 (4/5), 312-324. <http://dx.doi.org/10.1108/00400910510601896>
- DUIT, A.; GALAZ, V. (2008). «Governance and Complexity: emerging issues for governance theory». *Governance*, 21 (3), 311-335. <http://dx.doi.org/10.1111/j.1468-0491.2008.00402.x>
- FINEGOLD, D. (1999). «The Future of the German Skill-Creation System: conclusions and policy options». En: Culpepper, P.; Finegold, D. (eds.). *The German Skills Machine*. Nueva York: Berghahn.
- GATTER, J. (1999). «Continuing Occupational Training in an Aging German Economy». En: Culpepper, P.; Finegold, D. (eds.). *The German Skills Machine*. Nueva York: Berghahn.
- GEYER R. (2003). «Globalization, Europeanization, Complexity, and the Future of Scandinavian Exceptionalism». *Governance*, 16 (4), 559-576. <http://dx.doi.org/10.1111/1468-0491.00228>
- GOLDRICK-RAB, S.; HARRIS, D.; MAZZEO, C.; KIENZL, G. (2009). *Transforming America's Community Colleges: a federal policy proposal to expand opportunity and promote economic prosperity*. Washington, DC: Brookings Institute. http://www.brookings.edu/reports/2009/0507_community_college_goldrick_rab.aspx
- GOUGH, R.; MACINTOSH, M. (2007). «An Adaptive Institution? The German Vocational Education System and Pressures for Change». *Labour and Industry*, 18 (1), 69-94.
- GREEN, A. (2002). «The Many Faces of Lifelong Learning: recent education policy trends in Europe». *Journal of Education Policy*, 17 (6), 611-626. <http://dx.doi.org/10.1080/0268093022000032274>

- HELLWIG, S. (2006). *The Competency Debate in German VET Research: implications for learning processes based on vocationalism*. Constanza: Universidad de Constanza.
- HOECKEL, K.; CULLY, M.; FIELD, S.; HALASZ, G.; KIS, V. (2009). *Learning for Jobs: the OECD policy review of vocational education and training in England and Wales*. París: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.
- HOECKEL, K.; FIELD, S.; JUSTESEN, T.; KIM, M. (2008). *Learning for Jobs: the OECD review of vocational education and training in Australia*. París: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.
- KEEP, E. (2006). «State Control of the English Education and Training System: playing with the biggest train set in the world». *Journal of Vocational Education and Training*, 58 (1), 47-64. <http://dx.doi.org/10.1080/13636820500505819>
- KRÜGER, H. (1999). «Gender and Skills: distributive ramifications of the German skills system». En: Culpepper, P.; Finegold, D. (eds.). *The German Skills Machine*. Nueva York: Berghahn.
- LEITCH, S. (2006). «Prosperity for All in the Global Economy – world class skills: final report». *Leitch Review*. Londres: HM Treasury. http://www.hm-treasury.gov.uk/d/leitch_finalreport051206.pdf
- LERMAN, R. (2008). «Building a Wider Skills Net for Workers». *Issues in Science and Technology*, 24 (4), 65-72.
- LEVIN, S. (2008). «Yanks, Canucks, and Aussies: governance as liberation». *New Directions for Community Colleges*, 141, 67-78. <http://dx.doi.org/10.1002/cc.316>
- LYNN, L.; HEINRICH, C.; HILL, C. (2000). «Studying Governance and Public Management: challenges and prospects». *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10 (2), 233-261.
- MARHUENDA, F.; BERNARD, J. (2008). «The Professional Qualification System in Spain and Workers with Low Qualification Levels». *European Journal of Vocational Training*, 43 (1), 84-95.
- MICHALSKI, W.; MILLER, R.; STEVENS, B. (2001). «Governance in the 21st Century: power in the global knowledge economy and society». En: Michalski, W.; Miller, R.; Stevens, B. (eds.). *Governance in the 21st Century*. París: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.
- NIEUWENHUIS, L.; SHAPIRO, H. (2004). «Evaluating Systems Reform in Vocational Education and Training: learning from Danish and Dutch cases». En: Descy, P.; Tessaring, M. (eds.). *Evaluation of Systems and Programmes: third report on vocational training research in Europe*. Salónica: CEDEFOP.

- OFFICE FOR STANDARDS IN EDUCATION, CHILDREN'S SERVICES AND SKILLS (Ofsted) (2009). «Changing Inspection for a Changing Sector». *Talisman*, 78, 1-2.
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT) (1998). *The Changing Role of Government and Other Stakeholders in Vocational Education and Training*. Ginebra: OIT.
- PIERRE, P.; PETERS, B. (2005). *Governing Complex Societies: trajectories and scenarios*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- PRAKASH, A.; HART, J. (1999). «Globalization and Governance: an introduction». En: Prakash, A.; Hart, J. (eds.). «Globalization and Governance». Londres: Routledge.
- PRODUCTIVITY COMMISSION (2010). *Report on Government Services 2010*. Melbourne. <http://www.pc.gov.au/gsp/reports/rogs/2010>
- RAINBIRD, H. (2010). «Vocational Education and Training in the United Kingdom». En: Bosch, G.; Charest, J. (eds.). *Vocational Training: international perspectives*. Abingdon: Routledge.
- RAUNER, F. (2008). *Steuerung der beruflichen Bildung im internationalen Vergleich: Kurzfassung*. Güttersloh: Bertelsmann Stiftung.
- RAUNER, R.; WITTIG, W.; DEITMER, L. (2008). «Plural Administration in Dual Systems in Selected European Countries». Documento presentado en la Conferencia Europea de Investigación sobre la Educación, celebrada el 8 y 9 de septiembre en Gotemburgo, Suecia.
- SEDDON, T. (2009). «Contestability, Information Asymmetry and Quality Signals in a Competitive Training Market». En: Karmel, T.; Beddie, F.; Dawe, S. (eds.) *Competition in the Training Market*. Adelaida: Centro Nacional para la Investigación sobre Educación Profesional.
- SEYFRIED, E. (2007). *Indicators for Quality in VET*. Salónica: CEDEFOP.
- SIMMONS, V. (2010). «Current Challenges and Possible Directions for TAFE: capability and capacity building in Australia». Presentación. TAFE Development Centre, Melbourne, 4 de febrero.
- SKILLS AUSTRALIA (2009). *Foundations for the Future: proposals for future governance, architecture and market design of the national training system*. Canberra: Skills Australia.
- TRAMPUSCH, C. (2009). «Europeanization and Institutional Change in Vocational Education and Training in Austria and Germany». *Governance*, 22 (3), 369-395. <http://dx.doi.org/10.1111/j.1468-0491.2009.01444.x>
- TUCKER, M.; RUZZI, B. (2000). «A System of National Skill Standards and Certificates for the United States: early stages of implementation». *Cinter-*

- for, 149. http://www.ilo.org/public/english/region/ampro/cinterfor/publ/boletin/149/pdf/tuck_bro.pdf
- WAGNER, K. (1999). «The German Apprenticeship System under Strain». En: Culpepper, P.; Finegold, D. (eds.). *The German Skills Machine*. Nueva York: Berghahn.
- WIBORG, S.; CORT, P. (2010). «The Vocational Education and Training System in Demark». En: Bosch, G.; Charest, J. (eds.). *Vocational Training: international perspectives*. Abingdon: Routledge.

SEGUNDA PARTE

**LA FORMACIÓN PROFESIONAL DESDE UNA
PERSPECTIVA EUROPEA**

6. La formación de políticas y el discurso sobre educación y formación profesional en la UE: ¿una mano de obra móvil para un mercado laboral europeo?

— [Pia CORT²⁰
Universidad de Dinamarca]

Introducción

El proceso de Copenhague tiene como objetivo la convergencia de las políticas de educación y formación profesional en Europa sin dejar de respetar la diversidad de los sistemas nacionales. La autora cree que este es uno de los grandes focos de tensión del proceso. A través de una lectura discursiva del proceso, se expone una interpretación del mismo y sus posibles efectos sobre el discurso relativo a la educación y formación profesional en Europa. En la interpretación se considera el proceso de Copenhague como el establecimiento intencional de un marco para la educación y formación profesional que puede reducir la diversidad nacional en el ámbito de los Estados miembros, ya que la educación y formación profesional corre el riesgo de quedar subsumida en la lógica común de la creación de un mercado laboral europeo. La lectura discursiva se basa en el enfoque de «cuál es el problema que se representa», elaborado por Carol Bacchi.

De Copenhague a Maastricht, pasando por Helsinki. Para los conocedores de las políticas europeas de educación y formación profesional, las ciudades citadas marcan los momentos políticos clave del proceso de Copenhague, que aspira a reformar las políticas de educación y for-

20. Cort, P. (2008). «VET Policy Formation and Discourse in EU: a mobile force work». En: Aarkrog, V.; Jorgensen, C. (eds.). *Divergence and Convergence in Education and Work*. Peter Lang.

mación profesional en Europa. Este proceso, que lleva en curso cinco años, tiene como objetivo hacer converger las políticas de educación y formación profesional en Europa en torno a objetivos comunes manteniendo, al mismo tiempo, la diversidad de los sistemas y tradiciones de educación y formación profesional en el Viejo Continente. En la Declaración de Copenhague, se hace hincapié en la participación voluntaria: son básicas la cooperación y el cumplimiento de los objetivos establecidos en Lisboa en el año 2000, a saber, convertir Europa en una región competitiva frente a Estados Unidos y Asia y, al mismo tiempo, crear unas sociedades europeas estables y cohesionadas. Sin embargo, al examinar el proceso resulta sorprendente su ambigüedad: por un lado, da una gran importancia a la diversidad, la subsidiariedad y la soberanía nacional mientras, por otro, introduce numerosos mecanismos de «control» como el seguimiento de las políticas de los Estados miembros, la revisión por pares y las referencias e indicadores de la UE. ¿Y cómo podemos resolver esta ambigüedad en el marco del proceso de Copenhague?

Formalmente, los Estados miembros se han comprometido a avanzar hacia la convergencia de los objetivos de las políticas de educación y formación profesional y, por lo tanto, a afrontar y proporcionar soluciones a los problemas de la educación y formación profesional desde un marco común. La pregunta es: ¿de qué modo afectará este marco para las políticas de educación y formación profesional en Europa a las políticas y a los sistemas nacionales de educación y formación profesional? ¿Es posible desarrollar políticas convergentes manteniendo sistemas divergentes? Una lectura discursiva nos puede permitir entender cuál es la esencia del proceso de Copenhague. Desde esta perspectiva, el proceso se percibe como un discurso sobre la educación y formación profesional que actualmente se está fomentando en Europa y que postula una concepción concreta de la educación y formación profesional y de lo que se supone que debe lograr, con lo cual limita el margen de acción nacional.

Enfoque metodológico

La lectura discursiva del proceso de Copenhague se basa en el enfoque de «cuál es el problema que se representa», desarrollado por Carol Lee Bacchi, profesora de ciencias políticas en la Universidad de Adelaida.

Este enfoque inspirado en Foucault tiene como objetivo deconstruir políticas o debates sobre políticas mediante el análisis de la «representación de problemas»: «Las propuestas de políticas constituyen los “problemas” que afirman afrontar» (conferencia de Carol Lee Bacchi en la DPU, enero de 2007).

Su principal argumento es que cualquier política lleva incorporada una concepción del problema existente y que esta constituye una teoría sobre la causalidad y los procesos de transformación social. Además, Bacchi señala la interacción entre las soluciones y las representaciones de los problemas o, dicho en otras palabras, que las soluciones ya se encuentran predefinidas en la representación de los problemas relacionados con las políticas:

La bibliografía tradicional sobre políticas suele adoptar una aproximación funcionalista de los problemas sociales. Es decir, los problemas sociales existen, se pueden demostrar empíricamente y se pueden subsanar mediante el desarrollo de políticas. Sin embargo, existe otra aproximación por la cual las políticas no deben ser una respuesta a las condiciones y problemas existentes, sino más bien un discurso en el que se generan tanto problemas como soluciones. (Goodwin, 1996, p. 67)

En este enfoque, las políticas son «creativas» en lugar de «reactivas». El enfoque se centra en el lenguaje y el discurso como modo de afrontar la generación de significado que se produce en los debates sobre políticas y en el desarrollo de las mismas (conferencia de Carol Lee Bacchi en la DPU, enero de 2007). Reconstruyendo las representaciones de los problemas, podemos descomponer las políticas y entender los presupuestos, valores y creencias subyacentes.

La aproximación basada en determinar «cuál es el problema que se representa» consta de cinco fases que permiten deconstruir una política²¹ (véase Bacchi, 1999). La estructura del presente capítulo se basa en las fases citadas, si bien en una forma adaptada al análisis del proceso de Copenhague.

En el primer apartado, esbozaremos la base del análisis, a saber, los documentos que se han analizado. Dado que estos documentos deben

21. Las cinco fases del enfoque de Bacchi son las siguientes: 1) identificar cuál es el problema que se representa en un documento político concreto; 2) examinar los presupuestos y los supuestos subyacentes a la representación de un problema; 3) examinar los efectos producidos por la representación de un problema concreto; 4) examinar lo que no se considera problemático, y 5) examinar la difusión de una representación dominante del problema y las posibles críticas.

examinarse en contexto y en relación con otros documentos y políticas de la UE, esbozaremos brevemente las cuestiones relacionadas con el contexto y la intertextualidad. Ya en este apartado se lleva a cabo la primera fase de una lectura discursiva, puesto que el proceso de Copenhague forma parte de un discurso más amplio sobre la UE como «la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo» (Conclusiones de la Presidencia: Consejo Europeo de Lisboa, 23 y 24 de marzo de 2000). Esto debe verse como el preludeo del segundo apartado, donde examinaremos más a fondo la representación de problemas y sus presupuestos y supuestos subyacentes. En el tercer apartado, hablaremos sobre los posibles efectos del proceso de Copenhague, a saber, cómo se construye la educación y formación profesional y sus posibles efectos sobre los modelos nacionales de educación y formación profesional. Finalmente, en el cuarto apartado examinaremos la difusión del proceso de Copenhague como un problema de representación dominante: ¿cómo y dónde se difunde y defiende el proceso de Copenhague? Y... ¿cómo o dónde se desbarata o cuestiona?

A través de estas fases deconstruiremos el proceso de Copenhague y descubriremos sus principales racionalidades y creencias, lo cual nos permitirá responder a las preguntas planteadas en la introducción.

Documentos de políticas, contexto e intertextualidad

La primera fase de las establecidas por Bacchi consiste en determinar «cuál es el problema que se representa» en un documento de políticas o propuesta concretos. Sin embargo, para preparar el terreno primero describiremos los documentos que hay que analizar, el contexto en el que fueron elaborados y, lo más importante, su intertextualidad. Estos documentos deben leerse como parte de una red más amplia de documentos de políticas relacionados con la Estrategia de Lisboa, establecida en el año 2000.

El análisis se basa en los tres principales documentos de políticas del proceso de Copenhague, a saber, la Declaración de Copenhague, el Comunicado de Maastricht y el Comunicado de Helsinki. Estos documentos de políticas han sido aprobados por los ministros de Educación y Formación Profesional de los Estados miembros, los países asociados y en vías de adhesión, los agentes sociales y otros *stakeholders* en reuniones celebradas durante las presidencias de Dinamarca, los

Países Bajos y Finlandia. Los documentos no son directivas vinculantes que rigen las acciones de los Estados miembros y otorgan a la Comisión la facultad de intervenir si los Estados miembros no actúan de conformidad con las políticas acordadas, sino que más bien se trata de declaraciones de intenciones en las que la participación en el proceso resulta voluntaria —si bien no más voluntaria que el progreso de todos los Estados miembros, supervisado a partir de las prioridades de Copenhague.

Una de las principales cuestiones tratadas durante la presidencia danesa en 2002 fueron la ampliación y las negociaciones para admitir a los países candidatos en la Unión Europea. La ampliación constituye un cambio radical para la UE, puesto que con ella el número de Estados miembros aumenta de quince a veinticinco, y la población europea lo hace en un 28% (Sinn, 2000). Además, el nivel de vida en los nuevos Estados miembros es inferior que en la UE-15: como ejemplo, Sinn (2000) afirma que, en Europa del Este, los sueldos son de diez a quince veces menores que los sueldos en Alemania Occidental. En otras palabras, la ampliación constituye un reto considerable de integración para la UE. Conviene tener este hecho presente al leer la Declaración de Copenhague, puesto que tiene un papel clave en el proceso. Como es lógico, la ampliación ha seguido siendo uno de los principales ámbitos políticos durante la presidencia neerlandesa en 2004 y la presidencia finesa en 2006, puesto que exige repensar no solo la política y los procedimientos de toma de decisiones de la UE, sino también el mercado interno, la libertad de movimientos y los sistemas de bienestar social europeos.

También es importante tener presente que estos documentos están interrelacionados con los documentos políticos de Lisboa (la Estrategia de Lisboa) y con una larga serie de documentos publicados por la Comisión, los grupos técnicos de trabajo creados en relación con el proceso de Copenhague, el Cedefop (Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional) y la European Training Foundation (Fundación Europea de Formación). Asimismo, el proceso de Copenhague está estrechamente relacionado con las políticas comunitarias sobre inclusión social, empleo y movilidad. Así las cosas, los documentos no son transparentes, en el sentido de que en ellos emerjan claramente las representaciones de los problemas, sino que deben contextualizarse y relacionarse con otras políticas relevantes. Según Fairclough, este carácter implícito es una propiedad omnipresente de los textos que per-

mite establecer un territorio en común pero, al mismo tiempo, también ejercer una dominación y una hegemonía (Fairclough, 2003, p. 58).

Así pues, el primer paso para entender el proceso de Copenhague es contextualizarlo y relacionarlo con el discurso de la Estrategia de Lisboa.

La conexión Copenhague-Lisboa

El proceso de Copenhague está integrado en el discurso global de Lisboa, el cual presenta los problemas que afronta la UE a través de toda una gama de «conceptos clave» que pretenden moldear de una manera específica la educación y la formación enfatizando los siguientes aspectos:

- La transición hacia *una economía basada en el conocimiento* capaz de conseguir un *crecimiento económico sostenible* con más y mejores trabajos y una mayor *cohesión social* plantea nuevos retos para el desarrollo de los recursos humanos.
- El *desarrollo de una educación y formación profesional de alta calidad* es una parte crucial e integral de esta estrategia, en especial a la hora de fomentar la *inclusión social*, la *cohesión*, la *movilidad*, la *empleabilidad* y la *competitividad* (Declaración de Copenhague, 2002). (Las cursivas son añadidas.)

Estas frases se repiten en la mayoría de textos de la UE sobre educación y formación, hasta terminar pareciendo hechos, afirmaciones que representan la verdad. Esto es lo que Fairclough (2003) denominaría «presupuestos existenciales», es decir, que la globalización, la cohesión social o una economía basada en el conocimiento existen realmente. Estos supuestos conducen a supuestos proposicionales y, en consecuencia, a la problematización de cómo afrontar estos problemas, a saber, a afirmar que hay que desarrollar una educación y formación profesional de alta calidad para garantizar la transición a una economía basada en el conocimiento y que las relaciones causales entre la economía y la cohesión social son claras: el crecimiento económico genera una mayor cohesión social. La educación y formación profesional se percibe como un instrumento que permite alcanzar una serie de objetivos de políticas, pero no es abordada con mayor profundidad como ámbito de polí-

ticas. Con todo, en el Comunicado de Maastricht y el Comunicado de Helsinki el proceso empieza a examinar con mayor detalle la educación y formación profesional como un ámbito de políticas europeo.

Siguiendo a Fairclough, se puede considerar que los textos realizan un trabajo ideológico al asumir y dar por hecho como una realidad incuestionable e inevitable la certeza de un concepto determinado. Así pues, cuando la Declaración de Copenhague asume que la educación y formación profesional contribuirá a fomentar la inclusión social, la cohesión, la movilidad, la empleabilidad y la competitividad, está haciendo un trabajo ideológico, puesto que fomenta un discurso instrumental sobre la educación y formación profesional integrado en una racionalidad económica (el discurso neoliberal) que pasa por encima de una racionalidad social (el discurso socialdemócrata).

Así las cosas, el proceso de Copenhague forma parte de un discurso más amplio sobre la UE en la economía mundial, en el cual la educación y formación profesional se concibe como la solución a un problema, a saber, cómo mantener un nivel de vida elevado en un mundo globalizado en el que las distintas regiones compiten para atraer el capital extranjero. Tal como hemos explicado más arriba, el discurso dominante en Lisboa es un discurso económico y neoliberal en el que el crecimiento económico y el conocimiento como activo que garantizan la ventaja comparativa de la UE como región son conceptos clave.

Son numerosos los investigadores que han señalado el giro neoliberal de las políticas de la UE (véase, por ejemplo, Fairclough, 2003; Mitchell, 2006; Nóvoa y Lawn, 2002; Walters y Haahr, 2005). Sin embargo, hay que señalar que el discurso global de la UE es contradictorio y conflictivo, puesto que representa a muchos intereses distintos en el seno de la Unión. Las concepciones socialdemócratas se pueden observar en los conceptos de «crecimiento económico *sostenible*», «mayor cohesión social» e «inclusión social», pero la clave es ver cómo se rellenan estos conceptos que entran en el discurso de la UE, porque es posible que, a medida que se desplazan de un lugar a otro, se produzca una transformación y estos conceptos «socialdemócratas» pasen a formar parte de una concepción económica en la que se considera la inclusión en el mercado laboral y el empleo como el camino para evitar la marginación y garantizar la cohesión social. El mercado se convierte en el principal mecanismo de regulación del orden social. Hall (2005) sostiene que, en el nuevo laborismo, el discurso socialdemócrata ha quedado subordinado y depende del discurso neoliberal dominante, lo

cual provoca una transformación constante de los valores socialdemócratas; en nuestra opinión, esto mismo es lo que ocurre en el discurso de la UE. El discurso neoliberal y la nueva gestión pública dominan, lo cual se refleja en los valores predominantes del desarrollo de habilidades para el mercado, el crecimiento económico y la competitividad, así como en todo el conjunto de medidas de «gestión por objetivos», descentralización y rendición de cuentas.

Ya en esta fase del análisis encontramos un rumbo que seguir: el Proceso de Copenhague se encuentra integrado en un discurso neoliberal dominante en el que la educación y formación profesional forma parte de la solución europea a la competencia en el ámbito mundial: la inversión en el capital humano, es decir, en conocimiento.

Aumento de la cooperación

En la segunda fase de nuestro análisis (que se corresponde con las fases primera y segunda de Bacchi), examinaremos la representación del problema y sus presupuestos y supuestos subyacentes. La Declaración de Copenhague no habla de «problemas», sino que se trata de un documento en el que los *stakeholders* (los Estados miembros, la Comisión Europea y otros *stakeholders* del ámbito de la educación y formación profesional) se comprometen a aumentar la cooperación en varios ámbitos clave. Con todo, el propio concepto de *aumento de la cooperación* ya indica la dirección de los problemas de la educación y formación profesional. Los Estados miembros y la Comisión no cooperan lo suficiente en relación con la educación y formación profesional. La cooperación en este ámbito se ha limitado a los programas de la Comisión y las actividades iniciadas por los organismos comunitarios Cedefop (Centro para el Desarrollo de la Formación Profesional) y la ETF (Fundación Europea de Formación). Si examinamos las políticas de educación y formación profesional de la Comisión, veremos que históricamente ha sido un ámbito de gran importancia, puesto que la educación y formación profesional se ve como uno de los grandes factores que garantiza (o, de hecho, impide) la movilidad de los trabajadores con capacidades. De este modo, el ámbito de la educación y formación profesional fue el único introducido en el Tratado de Roma de 1957 y, a lo largo de los años sesenta, setenta, ochenta y noventa, la Comisión ha presionado para aumentar la transparencia, la armonización, el reconocimiento y

la transferencia transnacional de las cualificaciones profesionales en Europa. Sin embargo, hasta la fecha estos esfuerzos han resultado infructuosos. Uno de los ejemplos más claros del fracaso a la hora de fomentar unas políticas de educación y formación profesional comunes son los diez principios generales para la educación y formación profesional lanzados por la Comisión en 1961, que fueron diluidos por la resistencia de los Estados miembros. Otro ejemplo es el proyecto SEDOC de los años ochenta, en cuyo marco el Cedefop —en colaboración con los representantes de los Estados miembros— desarrolló un sistema de clasificación de la educación y de las ocupaciones, centrado específicamente en las cualificaciones profesionales. El objetivo era transformar el SEDOC en un estándar europeo²² a fin de aumentar la transparencia de las cualificaciones profesionales en Europa. Sin embargo, la clasificación SEDOC solo se aplicó en unos pocos Estados miembros, como por ejemplo, en los Países Bajos.

Así pues, parte del problema es que la UE y los Estados miembros no han alcanzado un nivel «satisfactorio» de cooperación para garantizar la transparencia de las cualificaciones de educación y formación profesional en toda Europa. Resulta interesante señalar que este objetivo político ha permanecido estable desde el Tratado de Roma, el cual tenía como objetivo principal crear un mercado interno donde los bienes, el capital, los servicios y la «mano de obra» pudiesen circular libremente. En este sentido, las iniciativas de educación y formación profesional impulsadas por la Comisión han experimentado una gran continuidad, al igual que la resistencia de los Estados miembros a las interferencias de la UE en las políticas de educación y formación. No obstante, la Estrategia de Lisboa y la ampliación han creado nuevas condiciones para la cooperación europea en este campo y han hecho que resulte importante abordar los problemas que generan los obstáculos nacionales a la movilidad europea y el nivel de capacidades necesario de la mano de obra en una «sociedad del conocimiento que compite a nivel global».

22. Parecido al estándar ISCED de la UNESCO.

Conectar la educación y formación profesional, la ampliación, la movilidad y el mercado laboral interno

Aún en la segunda fase de la aproximación de Bacchi, en el apartado anterior ha quedado claro que las cuestiones relacionadas con la ampliación y la movilidad son elementos importantes en la representación de problemas:

La ampliación de la Unión Europea añade una nueva dimensión y varios retos, oportunidades y requisitos para trabajar en el ámbito de la educación y la formación. Es especialmente importante que los nuevos Estados miembros sean integrados enseguida como socios en las futuras iniciativas de cooperación sobre educación y formación a nivel europeo. (Declaración de Copenhague, 2002)

La ampliación se ve como un foco de problemas en el ámbito de la educación y formación profesional, puesto que está estrechamente relacionada con la libertad de movimientos, uno de los principios básicos del Tratado de la UE. La ampliación abre el mercado laboral interno europeo²³ a los trabajadores de los países de Europa del Este.²⁴ Un supuesto central del proceso de ampliación era que se produciría una elevada tasa de movilidad entre la población de los nuevos Estados miembros, atraídos por la mayor remuneración y los sistemas de bienestar más atractivos de Europa Occidental. Se creía que esto generaría una gran presión a los sistemas de bienestar social de la UE-15²⁵ y que haría que los Estados miembros de la UE-15 bloqueasen el acceso a sus mercados laborales. Según esta hipótesis, las estructuras nacionales de cualificación eran vistas como un posible instrumento de discriminación de los trabajadores extranjeros o, en otras palabras, como un

23. Según Walters y Haahr, en el discurso del mercado común, Europa se concibe como una región económica que forma parte de una economía mundial regionalizada. El problema se representa como de competitividad y rendimiento económico (Walters y Haahr, 2005, p. 59)

24. Que esto es percibido como un problema se puede observar en los reglamentos transitorios introducidos como parte del proceso de ampliación: los Estados miembros «antiguos» podían decidir restringir el acceso a sus mercados laborales hasta el año 2011. En el Tratado de Adhesión se ha restringido el acceso y se ha introducido un esquema de 2+3+2. Este esquema obliga a todos los Estados miembros «antiguos» a pronunciarse en 2006 y luego en 2009 sobre si abrirán sus mercados laborales a los países de la UE-8 o bien mantendrán las restricciones existentes. Todos los movimientos de restricción a la mano de obra deben levantarse en 2011 (para los Estados miembros de la UE-8) y en 2014 (para Rumanía y Bulgaria).

25. Los quince Estados miembros de la UE antes de la ampliación.

obstáculo²⁶ para la movilidad.²⁷ Así pues, el proceso de Copenhague está destinado a impedir la aplicación de «políticas proteccionistas» en los Estados miembros «antiguos» y a abrir los mercados laborales en el seno de la UE introduciendo instrumentos comunitarios para garantizar la transparencia y el reconocimiento de las cualificaciones de un Estado a otro. La cuestión clave es la movilidad de los trabajadores «con capacidades».

El mercado laboral interno

La libre circulación de los trabajadores es una de las libertades fundamentales garantizadas por el derecho comunitario (artículo 39 del Tratado de la CE), así como un elemento básico de la ciudadanía europea. En *Governing Europe*, Walters y Haahr señalan que la concepción de la libertad en el Tratado de Roma es más bien instrumental, puesto que se define a los sujetos en relación con categorías de actividad económica y social, a partir de su función en el desarrollo de los procesos económicos (Walters y Haahr, 2005, p. 63). Las principales motivaciones para fomentar la movilidad son que los trabajadores puedan trasladarse de zonas con un elevado desempleo a zonas donde falte mano de obra, permitir a las empresas «acceder a mayores reservas de capacidades escasas» (De Vries, 2006, p. 1) y desarrollar una «mano de obra más flexible y adaptable que responda a los cambios en la situación económica global» (De Vries, 2006, p. 1).

Así pues, un presupuesto subyacente es que los sistemas de educación y formación profesional son obstáculos, puesto que constituyen la base de monopolios nacionales sobre las cualificaciones: restringen el acceso al mercado nacional de trabajo de todos aquellos que no pueden documentar cualificaciones profesionales específicas e, históricamente, estas cualificaciones se encuentran integradas en estructuras nacionales de cualificación. Por lo tanto, la educación y formación profesional se integra en un discurso sobre la europeización de los mercados laborales en los que hay que derribar los «obstáculos». Esta opinión también se

26. Conviene señalar que las «barreras» también son un constructo, en lugar de algo que se da objetivamente.

27. También se puede afirmar que, mediante el establecimiento de una estructura europea de cualificaciones, se creará un importante mecanismo de selección para la emigración que beneficiará al Estado nación, así como a la industria.

señala en el Libro Verde de la Comisión *Modernizar el derecho laboral para afrontar los retos del siglo XXI* (2006). En este Libro Verde se presenta la legislación laboral como un obstáculo para conseguir un mercado laboral flexible y, por lo tanto, como un impedimento para la actividad económica y la productividad, además de reclamar la modernización de la legislación laboral y una armonización de la definición de «trabajador»:

Fuera del contexto concreto de la libre circulación de trabajadores, la mayor parte de la legislación laboral de la UE deja la tarea de definir qué es un «trabajador» en manos de los Estados miembros. Se ha afirmado que los Estados miembros deben poder decidir el alcance de la interpretación del término «trabajador» que aparece en las distintas directivas. Sin embargo, la referencia continuada a la legislación nacional en detrimento de la comunitaria podría afectar a la protección de los trabajadores, en especial cuando se trata de la libertad de circulación. (Libro Verde: *Modernizar el Derecho laboral para afrontar los retos del siglo XXI*, 2006)

Desde el punto de vista de la UE, la libertad de circulación se interpreta como uno de los principales derechos de los trabajadores y no puede ser impedida por la legislación ni por los sistemas nacionales de educación y formación profesional. Así las cosas, la educación y formación profesional se convierte en un elemento básico para la realización o la creación de un mercado laboral europeo con libre circulación de la mano de obra. La solución es abrir los sistemas de educación y formación profesional para potenciar la transparencia, facilitar la transferencia de créditos y garantizar el reconocimiento de cualificaciones profesionales entre Estados miembros. De hecho, garantizar la libre circulación es la culminación de la creación del mercado europeo interno, puesto que los bienes, el capital y los servicios ya circulan con cierta libertad. Sin embargo, ¿de qué modo se concibe la educación y formación profesional en el proceso de Copenhague? Esto nos lleva de nuevo a la tercera fase establecida por Bacchi: los efectos producidos por una representación específica de un problema.

Efectos de la interpretación de la educación y formación profesional

Hasta ahora hemos afirmado que la representación del problema es una combinación de la ampliación, la movilidad y las cualificaciones de educación y formación profesional integradas en el ámbito nacional:

El aumento de la cooperación en la educación y formación profesional supondrá una contribución importante para garantizar una ampliación exitosa de la Unión Europea y cumplir los objetivos identificados por el Consejo Europeo en Lisboa. (*Agenda de Lisboa, Declaración de Copenhague, 2002*)

Garantizar la «libre circulación de los trabajadores» es uno de los objetivos básicos del proceso de Copenhague. Si nos detenemos un momento en este punto para reconstruir el concepto y su posicionamiento de los sujetos, puede que ello nos permita comprender mejor la racionalidad principal del proceso de Copenhague. En el proceso de Copenhague —al igual que en la estrategia de Lisboa—, el sujeto puede estar en dos situaciones: empleado (posición que no resulta problemática) o desempleado (posición que sí resulta problemática). El mercado laboral se considera el mecanismo principal para garantizar la cohesión social y la inclusión en la sociedad y la exclusión se debe bien a que el individuo carece de las capacidades adecuadas o bien a que no se encuentra en el lugar adecuado (movilidad).

Así las cosas, la función de la educación y formación profesional es garantizar que los trabajadores posean las capacidades adecuadas, es decir, las que demanda el mercado laboral europeo y que dichas cualificaciones puedan transferirse y no estén vinculadas a un mercado laboral nacional, a fin de posibilitar la movilidad. La concepción de la educación y formación profesional se fragmenta y desvincula o, por decirlo en los términos del discurso dominante, pasa a ser «flexible» e «individualizada». Debería posibilitarse la entrada y la salida del mercado laboral europeo en función de la evolución de las necesidades de capacidades en el mismo desde una perspectiva de «aprendizaje permanente». Dado que el reconocimiento del aprendizaje no formal e informal es un elemento clave de esta concepción de la educación y formación profesional, debería ser siempre posible añadir más capacidades, puesto que la «brecha en capacidades» está considerada como el

elemento que marca la diferencia entre *inclusión* y *exclusión*. Se trata de una concepción económica, tecnocrática e instrumental del aprendizaje en la que la clave es la «empleabilidad del sujeto», es decir, que el sujeto posea capacidades que lo conviertan en un bien valioso en el mercado laboral.

Conviene señalar que, en los tres documentos clave del proceso de Copenhague, los valores humanitarios del desarrollo personal, la educación general (*bildung*), la igualdad²⁸ y el empoderamiento aparecen más bien poco, mientras que predomina el discurso característico de la gestión de recursos humanos: los trabajadores como «activos», la inversión en «capital humano» y la «acumulación de capital humano» (Comunicado de Helsinki sobre la cooperación europea reforzada en materia de formación profesional, 2006). Los valores humanistas pueden encontrarse, por ejemplo, en el fragmento del Comunicado de Helsinki que señala que «sería aconsejable que las políticas activas atrajesen a todos los jóvenes hacia la formación profesional o a la educación universitaria, a la vez que garanticen que ambos itinerarios sirven para adquirir conocimientos y competencias útiles para el mercado laboral y para sus vidas futuras». Sin embargo, al igual que en la cita, los valores humanistas aparecen en segundo lugar, es decir, marginados respecto al discurso sobre las necesidades de capacidades del mercado laboral. Así pues, en el proceso de Copenhague predomina el discurso neoliberal, si bien recubierto de los conceptos subordinados de *cohesión social*, *inclusión* y *equidad* (véase más abajo).

También conviene señalar que la falta de transparencia y reconocimiento transnacional de las cualificaciones de educación y formación profesional está considerada como uno de los principales obstáculos para la movilidad, por encima de otros factores importantes que pueden evitar que las personas se trasladen de un país a otro, como por ejemplo el idioma, las diferencias culturales, la posibilidad de que el cónyuge encuentre un trabajo, la familia o los amigos. La creación de un mercado laboral europeo no depende solo de la movilidad de los trabajadores y de la existencia de unas cualificaciones de educación y formación profesional transparentes, sino también de otros factores cruciales como las diferencias entre culturas, entre sistemas de bienestar social, entre las condiciones del mercado laboral, etc.

28. Resulta interesante ver que el concepto de «igualdad» ha sido sustituido por el término *equidad*, que tiene fuertes connotaciones económicas.

Si los comparamos con los «tipos ideales» de modelos de educación y formación profesional que se propugnan actualmente en Europa (véase, por ejemplo, Greinert en *Towards a history of vocational education and training (VET) in Europe in a comparative perspective*, 2004), la concepción de la educación y formación profesional de la UE parece cercana al modelo anglosajón, basado en el mercado y centrado en el aprendizaje en el lugar de trabajo, la acreditación del aprendizaje realizado, la modularización y la provisión basada en el mercado. Este modelo se encuentra integrado en un mercado laboral desregulado y un modelo de bienestar social basado en la provisión mínima. Para entender la naturaleza integrada de los modelos de educación y formación profesional, hay que tener en cuenta que, en comparación con otros ámbitos de la educación, la educación y formación profesional está más interconectada como otros ámbitos de políticas —como por ejemplo, las políticas sociales, las políticas de empleo o las políticas de relaciones industriales— y que en los sistemas hay más intereses, los cuales han sido institucionalizados —como ha ocurrido, por ejemplo, en los modelos corporativos de Austria, Dinamarca y Alemania.

Así pues, uno de los efectos del proceso de Copenhague puede ser la convergencia con el modelo anglosajón, basado en una fuerte influencia del mercado y donde la posición que debe adoptar un «trabajador con capacidades» es ser «flexible, adaptable y móvil». Siguiendo esta idea, basada en el discurso neoliberal dominante²⁹ identificado en el documento, la educación y formación profesional debe contribuir a la creación de un mercado laboral europeo en el que los trabajadores tengan libertad de circulación pero donde la legislación laboral, los convenios colectivos y el sueldo mínimo, concebidos como «obstáculos» para la libre circulación de la mano obra, sean derechos que el trabajador «individualizado» —responsable de ser flexible y adaptarse constantemente a las necesidades cambiantes del mercado laboral— puede perder. El proceso de Copenhague puede verse a la luz de estos cambios a gran escala, provocados por un discurso neoliberal dominante que tiene como objetivo aumentar la eficiencia en los términos del mercado. Sin embargo, conviene señalar que el discurso neoliberal es objeto de oposición, puesto que existen otros discursos que tienen como objetivo crear una Europa «social».

29. El neoliberalismo presiona para extender el libre comercio y una división internacional del trabajo, además de rechazar las políticas laborales que garanticen un sueldo mínimo y derechos de negociación colectiva.

La tensión entre los Estados miembros y la Comisión

Un aspecto interesante de esta representación del problema es la tensión entre la Comisión y los Estados miembros. La Comisión debe salvaguardar los tratados y, con ellos, la libertad de circulación de los trabajadores. Este ámbito forma parte del método comunitario, es decir, la Comisión debe garantizar que los Estados miembros no impidan la movilidad. Sin embargo, los sistemas de educación y formación profesional no recaen en la jurisdicción de la Comisión, sino que están sometidos al principio de subsidiariedad. Así las cosas, una de las causas de la tensión existente en los documentos es el hecho de que entran en acción distintos principios del gobierno/gobernanza: el ámbito de las políticas sobre movilidad forma parte del denominado *hard law* de la UE, mientras que la educación y formación profesional forma parte del *soft law*. No obstante, esto no explica toda la ambigüedad (véase el siguiente apartado, dedicado a las tecnologías del poder y el fomento de políticas). Este conflicto está influyendo inmersamente en el discurso del proceso de Copenhague. El equilibrio entre la creación de un mercado laboral interno (después de la ampliación) y el poder soberano de los Estados miembros en el ámbito de la educación y formación profesional se negocia constantemente, pero a medida que avanza el proceso de Copenhague parece que se tiende a desarrollar una dimensión más europea de las políticas de educación y formación profesional, a medida que se crea un «ámbito europeo» de educación y formación profesional:

El objetivo debería ser fomentar un ámbito europeo de educación y formación profesional en el que las cualificaciones y las capacidades adquiridas en un país se reconozcan en toda Europa, lo cual facilite la movilidad de los jóvenes y los adultos. Estos ámbitos de educación y formación profesional deben *cultivarse* mediante el uso de marcos, instrumentos y herramientas comunes, además de apoyarse en un uso coherente de datos comparables que faciliten una formulación de políticas *basada en evidencias*. (Comunicado de Helsinki sobre la cooperación europea reforzada en materia de formación profesional, 2006) (Las cursivas son añadidas.)

Con esto se pasa de un discurso «ascendente y voluntario» a otro «descendente y de pilotaje centralizado», un discurso inherente al proceso de Copenhague y sus redes pilotadas.

Tecnologías de poder y fomento de políticas

La última fase de la aproximación de Bacchi consiste en examinar cómo se defiende y difunde una política (Bacchi, 1999). El proceso de Copenhague representa una configuración totalmente nueva de la política de educación y formación profesional en la UE basada en unos objetivos comunes, unas tecnologías comunes y un cambio de la gobernanza que garantiza la implicación activa de los actores clave en el proceso.

Un elemento básico introducido en el proceso de Copenhague es el método abierto de coordinación (OMC, en sus siglas en inglés). Este forma parte del denominado *soft law* (en contraste con el método comunitario, por el que se promulgan directivas legalmente vinculantes). El método abierto de coordinación se basa en varios elementos: el establecimiento de objetivos comunes en el ámbito de la UE, la creación de indicadores y referencias de la UE y la realización de un seguimiento, una evaluación y una revisión por pares de forma periódica, organizado todo como procesos de aprendizaje mutuo (Zeitlin *et al.*, 2005). Además, el método abierto de coordinación comprende el desarrollo de herramientas, métodos, marcos, etc., a fin de ayudar a los Estados miembros a trasponer las políticas de la UE en políticas nacionales. El método abierto de coordinación puede concebirse como una tecnología de poder que reduce el margen de acción. Según Nóvoa y Dejong-Lambert, el método abierto de coordinación incide en dirección a la convergencia, a medida que elementos como los objetivos, los indicadores o las auditorías de políticas determinan la dirección global o el papel de la educación y la formación en Europa y se formulan políticas de educación supranacionales. Por decirlo de algún modo, este método es una manera de anular discursos sobre la educación y formación profesional en Europa más integrados en marcos nacionales. Tal como afirman Nóvoa y Dejong-Lambert, «resulta difícil imaginar un Estado miembro saliendo de este juego de ‘libre adhesión’ a unas directrices compartidas» (Nóvoa y Dejong-Lambert, 2003, p. 56).

Las principales tecnologías del proceso de Copenhague son herramientas e instrumentos comunes que tienen como objetivo garantizar la «transparencia» y el «reconocimiento» de las cualificaciones en toda Europa (Europass, el sistema europeo de transferencia de créditos, el marco europeo de cualificaciones y el marco común de fortalecimiento de la calidad). Algunas de estas tecnologías son anteriores al proceso de Copenhague, mientras que otras están siendo desarrolladas como

parte del mismo. El objetivo de todas ellas es fomentar los estándares europeos de los sistemas nacionales de educación y formación profesional y uno de los canales de promoción es el programa Leonardo da Vinci, que debe funcionar como «campo pruebas para las prioridades de Copenhague».³⁰

Estas tecnologías no son neutrales, sino que ejercen presión sobre las políticas y los modelos educativos y de formación profesional en Europa. Reflejan el discurso de la nueva gestión pública y sus ideas sobre la gestión del rendimiento mediante objetivos. Como modo de gobernanza, la nueva gestión pública se basa en la descentralización de competencias, complementada con estrategias de rendición de cuentas e indicadores estrictos sobre lo que se espera que consigan los sistemas. Walters y Haahr se formulan una pregunta retórica: «¿Quizás estamos viendo cómo se establece un sistema de “gobierno a distancia”, indirecto a través del método abierto de coordinación» (Walters y Haahr, 2005, 125). En cierto sentido, la UE está intentando establecer los mismos métodos de gestión por objetivos que se han implementado en los Estados miembros desde finales de los ochenta. Sin embargo, la UE se ve limitada porque, legalmente, la educación y formación profesional no entra dentro de su jurisdicción, de modo que no puede sancionar a los países que no hagan caso de las declaraciones y comunicados de la UE, salvo «señalándolos y avergonzándolos» (véase Zeitlin *et al.*, 2005). La UE no puede interrumpir las becas, como sí pueden hacerlo los Estados miembros, que controlan a sus instituciones educativas, por lo que utiliza una lógica más sutil de «gobierno del gobierno»:

El mundo de las asociaciones, los marcos, las referencias, las clasificaciones, las buenas prácticas, los estándares y los contratos de rendimiento nos limita y moldea sutilmente, instándonos a ejercer nuestras libertades de una manera concreta y para conseguir fines concretos. (Walters y Haahr, 2005, p. 119)

Para resumir, el proceso de Copenhague está empujando a la educación y formación profesional en Europa hacia una dirección específica, en concreto un modelo neoliberal anglosajón basado en los resultados, la modularización, la acreditación y la rendición de cuentas. Esta políti-

30. Mika Saarinen, director adjunto de CIMO en la conferencia «De Copenhague a Helsinki», 4 de diciembre de 2006.

ca se difunde a través del método abierto de coordinación, que permite gestionar a través de objetivos centrales y, por lo tanto, intenta pilotar las políticas de los Estados miembros mediante su propio consentimiento o implicación activa. Los medios de difusión son las herramientas e instrumentos comunes.

Sin embargo, el proceso de Copenhague será cuestionado y, de hecho, ya lo está siendo. En Alemania, por ejemplo, el Marco Europeo de Cualificaciones y el sistema de transferencia de créditos chocan con la resistencia de los actores nacionales (véase, por ejemplo, Rauner, 2004). En este caso, el discurso europeo sobre educación y formación profesional se enfrenta con fuertes discursos nacionales que cuestionan los supuestos, las representaciones de problemas y las soluciones políticas esbozadas en el Proceso de Copenhague. Aunque la Comisión presione a favor de la convergencia de las políticas de educación y formación profesional, en el ámbito nacional el proceso de Copenhague no se transforma en acción nacional. Este problema se aborda directamente en el Comunicado de Maastricht:

En dos años, el proceso de Copenhague ha conseguido aumentar la visibilidad y *eleva el perfil* de la educación y formación profesional en el *ámbito europeo* y en la estrategia de Lisboa. Los países participantes y *stakeholders* han alcanzado una *comprensión común* de los retos concretos que se plantean, han acordado estrategias para abordarlos y han desarrollado medios concretos para facilitar su implementación [...]. *Sin embargo, hay que prestar más atención a la acción para implementar los objetivos acordados en el ámbito nacional, teniendo en cuenta las referencias y los principios comunes europeos.* (Las cursivas son añadidas.)

Una palabra clave es *acordado*: los Estados miembros han acordado estas estrategias, pero no se ha emprendido ninguna acción en el ámbito nacional. Lo mismo se afirma en el Libro Blanco de la UE sobre gobernanza (p. 7):

Del mismo modo, los Estados miembros no comunican adecuadamente lo que está haciendo la Unión y lo que ellos hacen en la Unión. Los Estados miembros tienen demasiada tendencia a culpar a Bruselas de decisiones difíciles que *ellos mismos han acordado o incluso solicitado.* (*La gobernanza europea. Un libro blanco*, 2001) (Las cursivas son añadidas.)

Así las cosas, no se sabe si se conseguirá transformar el proceso de Copenhague en un discurso dominante que determine las políticas y los sistemas nacionales de educación y formación profesional a fin de alcanzar el objetivo del mercado laboral interno. El proceso de Copenhague puede quedar como un elemento a la deriva en el universo de las políticas de la UE, reflejo de una lógica casi surrealista del sistema de la Unión por la cual los Estados miembros acuerdan una política comunitaria común pero luego este discurso no entra jamás en el ámbito de la educación y formación profesional nacional, que se mantiene distante de los acuerdos de la UE. Desde este punto de vista, el proceso de Copenhague parece constituir un discurso sin efecto alguno en la concepción de otras prácticas discursivas y no discursivas. Sin embargo, en mi opinión toda su configuración apunta hacia la voluntad de que este discurso tenga efectos sobre las políticas y prácticas nacionales de educación y formación profesional, en especial las tecnologías de un sistema europeo de transferencia de créditos y de un marco de cualificaciones europeo. En cualquier caso, esta cuestión debe estudiarse de manera empírica a medida que el proceso de Copenhague se desplaza de un lugar a otro y, además, la trataremos en otro texto.

Conclusiones

El enfoque basado en la pregunta «¿cuál es el problema que se representa?» nos ha llevado a través de distintas fases para identificar los elementos que se encuentran en juego en el proceso de Copenhague. La primera fase se centraba en el contexto y la intertextualidad: el Proceso de Copenhague debe concebirse en el marco del proceso de ampliación y el discurso global de Lisboa y el aprendizaje/conocimiento continuo como la respuesta europea a la competencia global. La educación y formación profesional es en sí misma una solución para un problema que se representa como la «globalización» y la «competencia global» entre distintas regiones, especialmente Estados Unidos, Europa y la región Asia-Pacífico. Remitiéndonos a Fairclough, se trata de supuestos existenciales que moldean las soluciones presentadas. En esta fase también hemos identificado el discurso dominante en Lisboa, que es neoliberal pero con filones subordinados de preocupaciones socialdemócratas por la cohesión social, la inclusión y la sostenibilidad. En todo caso, existe

una fuerte racionalidad económica, y la educación se concibe como un medio para alcanzar el crecimiento económico.

En la segunda fase se señalaba la falta de cooperación en el ámbito de la educación y formación profesional en Europa, además de revelarse la continuidad de las políticas de la UE sobre educación y formación profesional: la educación y formación profesional se considera un factor importante para crear un mercado interno. El reconocimiento transnacional de las cualificaciones profesionales es necesario para crear un mercado laboral europeo, pero este objetivo ha tardado en formularse y no es hasta 2002 —cuando, con la ampliación se produjo una extensión del mercado laboral europeo y aumentó la presión sobre los mercados laborales y modelos de bienestar social de la UE-15— cuando llegó el momento adecuado para una «cooperación reforzada» en el ámbito de la educación y formación profesional. Uno de los principales supuestos es que los sistemas nacionales de educación y formación profesional —y, por lo tanto, las estructuras del mercado laboral nacional— pueden actuar como obstáculos para la libre circulación; así, hay que abrir la educación y formación profesional a través de políticas y (al mismo nivel de importancia) tecnologías europeas comunes.

Esto nos ha conducido a la tercera fase de los efectos sobre la concepción de la educación y formación profesional, en la que hemos sostenido que la racionalidad principal del proceso de Copenhague es potenciar la «empleabilidad del trabajador individual». Los sujetos pueden estar empleados o desempleados y el mercado laboral se percibe como el principal mecanismo de inclusión. El discurso dominante es el del «capital humano», mientras que los valores más humanistas quedan marginados. En este apartado también hemos detectado algunos de los silencios del proceso, puesto que no se cita ningún otro obstáculo a la movilidad.

Por lo que respecta a la concepción de la educación y formación profesional en el proceso de Copenhague, apunta en la dirección del modelo anglosajón, con su atención al aprendizaje en el lugar de trabajo, la acreditación del aprendizaje realizado, la modularización y la provisión basada en el mercado y, por lo tanto, hacia un modelo de educación y formación profesional europea desintegrada y centrada en proporcionar las capacidades adecuadas demandadas por el mercado laboral, así como en facilitar que los trabajadores sean móviles para satisfacer la demanda del mercado laboral. En el presente capítulo, hemos sostenido que esto aumentará la presión no solo sobre la educación y formación

profesional, sino también sobre la legislación laboral, las negociaciones colectivas y el salario mínimo, puesto que la educación y formación profesional está muy integrada en las estructuras del mercado laboral y que estas también pueden concebirse como «obstáculos» a la movilidad. Este último punto es el origen de algunas de las tensiones en los ámbitos de políticas en la UE: la libertad de movimientos como ámbito de políticas de la UE y la educación y formación profesional como ámbito de políticas en virtud del principio de subsidiariedad.

El último paso nos ha llevado a la difusión del proceso de Copenhague, así como a su cuestionamiento. El proceso ha introducido un nuevo modo de gobernanza en el seno de la educación y formación profesional: el método abierto de coordinación. Retóricamente, este se basa en la participación voluntaria y en el aprendizaje ascendente, pero se apoya en tecnologías que orientan a políticas educativas y formación profesional en una dirección concreta. Para clarificarlo, lo hemos comparado con la introducción de la gestión por objetivos en el ámbito nacional, que ha sido un proceso simultáneo de descentralización y recentralización: descentralización, para que las instituciones rindan cuentas de su rendimiento, y recentralización, porque la autonomía relativa de las instituciones se ve notablemente limitada por los métodos de medición (establecimiento de indicadores, estándares y objetivos de rendimiento). Así pues, el proceso de Copenhague introduce en el ámbito de la UE los mismos métodos de nueva gestión pública que se han introducido en el ámbito nacional, así como una lógica de «gobierno del gobierno». Con todo, aún no se sabe si el proceso de Copenhague tendrá un efecto disciplinario sobre los Estados miembros. En algunos países, el proceso está siendo cuestionado y se están formando movimientos de reacción. Para entender la difusión y el rechazo del proceso, hay que seguirlo hasta los Estados miembros y el desarrollo de políticas y modelos de educación y formación profesional.

Así pues, en el proceso de Copenhague se introduce una ambigüedad a través del método abierto de coordinación, que en su discurso enfatiza el aprendizaje ascendente, la diversidad y el enfoque participativo mientras, al mismo tiempo, introduce tecnologías de poder que pretenden pilotar el proceso en una dirección concreta. Radaelli afirma que el método abierto de coordinación es un intento de «avanzar en ámbitos políticamente delicados intentando evitar la politización» (Radaelli, 2004). La educación y formación profesional es un ámbito delicado, no solo porque se rige por el principio de subsidiariedad,

sino porque está relacionada con ámbitos de políticas muy delicados como son el mercado laboral, las relaciones industriales y los modelos de bienestar social. En cierto sentido, la ambigüedad del proceso de Copenhague se ve amplificada por la ambigüedad de la política de la UE, que por un lado actúa como institución supranacional con una autoridad limitada mientras por otro impone una cooperación intergubernamental con tendencias limitadoras, como mínimo en parte de algunos Estados miembros.

Bibliografía

- BACCHI, C. (1999). *Woman, Policy and Politics: the construction of policy problems*. Londres, Nueva Delhi: SAGE publications.
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (2001). *La gobernanza europea. Un libro blanco*. Bruselas: Comisión de las Comunidades Europeas.
- (2006). *Libro verde: Modernizar el Derecho laboral para afrontar los retos del siglo XXI*. Bruselas: Comisión de las Comunidades Europeas.
- COMUNICADO DE HELSINKI SOBRE LA COOPERACIÓN EUROPEA REFORZADA EN MATERIA DE FORMACIÓN PROFESIONAL (2006). Ministerio Finés de Educación.
- CONCLUSIONES DE LA PRESIDENCIA: CONSEJO EUROPEO DE LISBOA, 23 Y 24 DE MARZO DE 2000. COMISIÓN EUROPEA.
- DE VRIES, L. (2006). *Managing Mobility Matters 2006*. Price Waterhouse Coopers.
- FAIRCLOUGH, N. (2003). *Analysing Discourse. Textual analysis for social research*. Londres: Routledge.
- GOODWIN, N. (1996). «Governmentality in the Queensland Department of Education: Policies and the Management of Schools». *Studies in the Cultural Politics of Education*, 17 (1), 65-74.
- HALL, S. (2005). «New Labour's Double-shuffle». *The Review of Education, Pedagogy, and Cultural Studies*, 27, 319-335.
- MINISTROS EUROPEOS DE EDUCACIÓN Y FORMACIÓN PROFESIONAL Y COMISIÓN EUROPEA (2002) Declaración de Copenhague http://ec.europa.eu/education/copenhagen/copenhagen_declaration_en.pdf. (last accessed september 2007)
- MITCHELL, K. (2006). «Neoliberal governmentality in the European Union: education, training, and technologies of citizenship. Environment and Planning D»: *Society and Space*, 24, 389-407.

- NÓVOA, A.; DEJONG-LAMBERT, W. (2003). «Educating Europe: An Analysis of EU Educational Policies». En: Phillips, D.; Ertl, H. (eds.), *Implementing European Union Education and Training Policy* (pp. p. 41-72). Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.
- NÓVOA, A.; LAWN, M. (eds.) (2002). *Fabricating Europe. The formation of an Education Space*. Dordrecht, Boston, Londres: Kluwer Academic Publishers.
- RADAELLI, C. M. (2004). «Who learns what? Policy learning and the open method of coordination». *Implementing the Lisbon strategy. Policy learning inside and outside the open method*. European Research Institute, Universidad de Birmingham.
- RAUNER, F. (2004). «Europäische Berufsbildung-eine Voraussetzung für die im EU-Recht verbrieft Freizügigkeit der Beschäftigten». *Recht der Jugend und des Bildungswesens*.
- SINN, H. (2000). *EU Enlargement and the Future of the Welfare State*. CESifo. *TOWARDS A HISTORY OF VOCATIONAL EDUCATION AND TRAINING (VET) in Europe in a comparative perspective* (2004). 101. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.
- WALTERS, W.; HAAHR, J. (2005). *Governing Europe. Discourse, governmentality and European integration*. Londres y Nueva York: Routledge.
- ZEITLIN, J.; POCHEP, P.; MAGNUSSON, L. (eds.). (2005). *The Open Method of Co-ordination in Action: The European Employment and Social Inclusion Strategies*, 49. Bruselas: P.I.E.-Peter Lang.

7. La Unión Europea, los desfases en capacidades y el rol de la educación y formación

— [Marcella MILANA
Escuela Danesa de Educación, Universidad de Aarhus]

Introducción

Formalmente, la Unión Europea (UE) no tiene ninguna responsabilidad directa sobre educación y formación, por lo cual con frecuencia ha sido «ignorada» a la hora de analizar las políticas educativas (Nóvoa, 2010). No obstante, las perspectivas críticas sobre el funcionamiento de la UE como entidad política interestatal han señalado la necesidad de reconceptualizar el funcionamiento de la UE como un «*ideal regulador*» que tiende a influir en las políticas nacionales, si no a organizarlas» (Nóvoa, 2010, p. 271). Los motivos son bien claros.

La UE se basa en una puesta en común de la soberanía, por la que los Estados miembros delegan parte de su poder político a instituciones compartidas, a saber, el Consejo Europeo, el Parlamento Europeo y la Comisión Europea. Estas instituciones tienen una responsabilidad directa en los procesos de toma de decisiones y codecisión,³¹ y funcionan a partir del principio de subsidiariedad, es decir, solo actúan en los

31. En especial, el Parlamento Europeo, que representa a la ciudadanía de la UE, y el Consejo Europeo, que representa a los Estados miembros, aprueban conjuntamente nuevas leyes a partir de las propuestas de la Comisión Europea, que representa a la UE como institución soberana. La aprobación común de nuevas leyes por parte del Parlamento Europeo y el Consejo Europeo se produce a través de un procedimiento bien de consulta o bien de codecisión. Durante el procedimiento de consulta, el Consejo de la Unión Europea solicita su opinión al Parlamento Europeo, así como a otros organismos consultivos como el Comité Económico y Social Europeo y el Comité de las Regiones. En el marco del procedimiento de codecisión, el Parlamento Europeo comparte el poder legislativo con el Consejo de la Unión Europea. Véase el Tratado por el que se establece la Comunidad Europea (texto consolidado), Diario Oficial C 325 de 24 de diciembre de 2002, y el Acuerdo marco sobre las Relaciones entre el Parlamento Europeo y la Comisión, 16.^a ed., julio de 2004.

ámbitos de intervención pública en los que los Estados miembros no pueden actuar efectivamente por su cuenta. Sin embargo, las restricciones que plantea el principio de subsidiariedad se pueden superar si los Estados miembros acuerdan nuevos objetivos comunes a través de actividades y acuerdos intergubernamentales. Aunque la responsabilidad sobre educación y la formación corresponde a los Estados miembros, los observadores críticos han señalado que, con la firma del Tratado de Maastricht (1992) y la aprobación de la Estrategia de Lisboa para el crecimiento y el empleo (2000-2010), los jefes de Gobierno de la UE han ignorado de facto el principio de subsidiariedad en este ámbito (Nóvoa y Law, 2002; Nóvoa y DeJong-Lambert, 2003). De hecho, la Estrategia de Lisboa extiende a la UE la obligación de desarrollar un enfoque común que supere la diversidad existente en los sistemas educativos nacionales. Es por ello que se ha considerado un «punto de inflexión» en el proceso de «unionización» de políticas que, formalmente, son responsabilidad de los Estados miembros (Ertl, 2006).

Partiendo de esta premisa, en una contribución titulada *The post-Lisbon discourse on skill mismatches and competence upgrading* (Milana, 2009) examiné los procesos de formulación de políticas y establecimiento de una agenda de la UE que determinaban el «ideal regulador» en el desarrollo de competencias en el periodo 2000-2007. Sin embargo, en los últimos tres años la UE se ha visto profundamente afectada por la compleja situación económica global y ha reconocido el relativo fracaso de la Estrategia de Lisboa. En la evolución más reciente de la formulación de políticas en la UE, culminada con la adopción de *Europa 2020. Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador* (2010-2020), se han estrechado los vínculos existentes entre políticas educativas y económicas y se ha reforzado la cooperación política en el seno de la Unión.

El objetivo del presente capítulo es presentar un análisis actualizado del «ideal regulador» de la UE que influye —y, quizás, incluso organiza— las reformas nacionales de los sistemas de educación y formación en la Unión. Nuestro análisis se basa en documentos clave de políticas emitidos por el Consejo Europeo, el Parlamento Europeo y la Comisión Europea en el periodo que va desde la aprobación de la Estrategia de Lisboa hasta su reciente sustitución por Europa 2020.³²

32. En la presente contribución, los textos sobre políticas utilizados como puntos básicos de referencia son principalmente instrumentos legislativos. De conformidad con el Tratado por el que se establece la Comunidad Europea (texto consolidado, 2002), los instrumentos legales utilizados por el

El capítulo se organiza en dos apartados. En el primero realizaremos un análisis general de los textos clave sobre políticas elaborados a partir de la Estrategia de Lisboa, antes y después de las turbulencias económicas que han afectado a todo el mundo, los cuales allanan el camino para las reformas nacionales del sistema de educación y formación. Aunque el análisis que presentamos está muy condensado, expone información descriptiva sustancial. Para terminar este apartado, examinaremos la caracterización principal del ideal regulador que surge de este enorme corpus. Nuestro argumento básico es que dicho ideal regulador se basa en una concepción simplificada del problema social que pretende combatir, a saber, la falta de productividad en el seno de la Unión. Esta concepción que se basa en varios supuestos. En primer lugar, que existe un cuello de botella en el mercado común a causa de la falta de disponibilidad de capacidades entre la población. En segundo lugar, que la provisión de educación y formación es el único medio de resolver este problema. En tercer lugar, que se puede alcanzar un equilibrio perfecto entre la cantidad y la calidad de las capacidades que tienen los trabajadores y las que requieren los puestos de trabajo. Y, por último, que las capacidades que los trabajadores adquieren mediante la educación y la formación se corresponden con los puestos de trabajo que pueden obtener. En el segundo apartado, criticaremos los presupuestos citados examinando varios factores contextuales clave que caracterizan la conformación institucional de los mercados laborales europeos, partiendo de la evidencia empírica disponible. Dicha evidencia sugiere que los desfases de capacidades y los modos de evaluar y valorar las capacidades y las competencias varían de un país a otro y están influidos por la conformación institucional de los mercados laborales nacionales. Por lo tanto, afirmamos que la reforma de los sistemas nacionales de educación y formación mediante el sometimiento de los procesos de aprendizaje a principios estrictamente económicos tal como prevé el ideal regulador puede tener efectos no previstos sobre el bienestar de la sociedad a los que no se está prestando la atención adecuada desde la perspectiva de las políticas o

Consejo de la Unión Europea y el Parlamento Europeo a la hora de formular políticas son los siguientes: 1) reglamentos; 2) directivas, vinculantes para los Estados miembros a fin de poder obtener resultados; 3) decisiones, vinculantes para los destinatarios de las mismas; 4) opiniones y recomendaciones, no vinculantes. Sin embargo, también consideramos como básicos los acuerdos intergubernamentales como el Programa Educación y Formación 2010, suscrito por los jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros, puesto que allanan el camino para una mayor cooperación política entre Estados miembros.

de la investigación. En el último apartado, resumo las conclusiones principales y examino sus implicaciones para la investigación comparativa y transnacional.

Convertir la educación y la formación en la base de la competitividad económica

En la fase postLisboa, las políticas nacionales de educación y formación están siendo influenciadas como nunca antes por los procesos de formulación de políticas y el establecimiento de agendas de la UE. Partiendo de la Estrategia de Lisboa, en los siguientes apartados se examinan a fondo textos clave sobre políticas emitidos por el Consejo Europeo, el Parlamento Europeo y la Comisión Europea hasta el año 2010. Dicho análisis revela cómo estos documentos han menoscabado un ideal regulador que sitúa la educación y la formación como base de la competitividad económica, con lo cual somete los procesos de aprendizaje a los principios del mercado.

Potenciar el crecimiento económico a través de la educación y la formación

En el año 2000, a causa de la baja productividad y el estancamiento del crecimiento económico detectados en el ámbito europeo, la Comisión Europea lanzó un programa de desarrollo a diez años vista denominado Estrategia de Lisboa. El objetivo principal de dicha Estrategia es «convertir a la UE en la economía basada en el conocimiento más dinámica y competitiva del mundo» en el año 2010. El trasfondo del plan de desarrollo son los procesos de innovación, considerados el motor del crecimiento económico, y los cambios en la producción, con el aumento de la importancia del conocimiento como recurso básico para aumentar los beneficios económicos. Uno de los presupuestos básicos del plan de desarrollo es que una «economía dinámica y competitiva» potenciará la creación de lugares de trabajo y garantizará el desarrollo sostenible y la inclusión social.

Aparte de «una transformación radical de la economía europea», los jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros también acordaron «un programa ambicioso de [...] modernización [...] de los

sistemas educativos». Es por ello que el Consejo de la Unión Europea aprobó un plan detallado sobre futuros objetivos precisos de los sistemas de educación y formación (2002), el cual se suele denominar *Programa Educación y Formación 2010*. Dicho plan integra la Estrategia de Lisboa con el objetivo específico de aumentar la calidad de los sistemas de educación y formación para que Europa se convierta en líder mundial en este ámbito. Para hacerlo, se resalta la importancia de que los sistemas de educación y formación vayan más allá de equipar a los europeos para su vida profesional. En concreto, se aspira a crear una base para el desarrollo personal que permita alcanzar una vida mejor en las sociedades democráticas. El programa, que integra todas las acciones emprendidas a nivel europeo en el ámbito de la educación y la formación,³³ establece tres objetivos estratégicos que hay que implementar a nivel nacional y europeo. El primero de ellos se centra en la mejora de la calidad y la efectividad de los sistemas de educación y formación en Europa y, más concretamente, en el desarrollo de las capacidades necesarias para afrontar los retos que plantea la sociedad del conocimiento.

El análisis de la *Estrategia de Lisboa* y del programa de *Educación y Formación 2010* revela que existen una visión convergente sobre la escasez de capacidades en el mercado laboral y un nivel general de competencias bajo entre la población europea que impiden a la UE convertirse en «la economía más dinámica y competitiva del mundo». De este modo, el triángulo institucional (es decir, el Consejo Europeo, el Parlamento Europeo y la Comisión Europea) propone una solución que pasa por conseguir un mayor nivel de capacidades y competencias para todos los ciudadanos de la UE, el cual debe alcanzarse mediante la modernización de los sistemas de educación y formación europeos. Sin embargo, este proceso de modernización está impulsado por motivaciones económicas y orientado a la optimización de la relación entre las aportaciones —la inversión en educación y formación— y los resultados —el nivel de capacidades y competencias adquirido— con el objetivo de garantizar que el mercado laboral funcione de manera eficiente. Por lo tanto, el proceso está caracterizado por la performatividad (Lyotard, 1984) y el instrumentalismo (Hartley, 2006; Harris 2008). Esta es la idea que sostiene el ideal regulador y justifica que se centre,

33. Entre estas acciones figuran la educación y formación profesional a través del proceso de Copenhagen y la educación superior a través del proceso de Bolonia.

entre otros, en la demanda de capacidades y competencias (clave) para el aprendizaje continuo.

La demanda de capacidades

A partir de la *Estrategia de Lisboa* y el programa *Educación y Formación 2010*, la comunicación de la Comisión Europea *Aprovechar al máximo las capacidades de la Unión Europea: consolidación y ampliación de la estrategia de Lisboa* (2001) afirma lo siguiente:

Los nuevos puestos de trabajo quedarán vacantes salvo que la Unión Europea invierta más en educación y capacidades [...] y fomente la movilidad de la mano de obra en los nuevos mercados laborales europeos emergentes. (p. 10)

Es por ello que se ha potenciado la movilidad de la mano de obra, tal como confirma la publicación de una comunicación sobre *Nuevos mercados de trabajo europeos abiertos a todos y accesibles para todos* (2001). Los objetivos de dicha comunicación son establecer un marco para eliminar los obstáculos a las capacidades y subsanar las brechas de capacidades, puesto que resolver estos problemas resulta imprescindible para la movilidad de la mano de obra dentro de las fronteras europeas. En concreto, la comunicación señala el impacto de los procesos de globalización, los desarrollos tecnológicos, los cambios en la producción y los cambios sociales y demográficos como factores que moldean los mercados laborales europeos en la actualidad y resalta que los fenómenos citados...

...afectan no solo a la movilidad de la mano de obra, sino también a la necesidad y a la disponibilidad de competencias a todos los niveles, en particular aptitudes básicas e intermedias. (pp. 3-4)

En 2002 se publicó un *Plan de acción en materia de competencias y de movilidad* para cumplir, entre otros, los siguientes objetivos: conseguir que los sistemas de educación y formación respondan mejor a un mercado que refleja la evolución de una economía y una sociedad cada vez más basadas en el conocimiento; introducir y consolidar estrategias de desarrollo competencias efectivas para los trabajadores,

y desarrollar capacidades lingüísticas y transculturales. En este plan de acción, la prestación de aprendizaje se identifica como la respuesta principal a los «desequilibrios en la oferta y la demanda de mano de obra». En este sentido, el plan de acción explica la demanda social de capacidades argumentando que existe un desfase entre la demanda de capacidades en el mercado laboral y las capacidades concretas disponibles en el seno de la mano de obra. Por lo tanto, en la comunicación se abordan el déficit de capacidades en sectores económicos concretos como la industria, la manufactura y los sectores relacionados con las TIC; los desfases de capacidades entre la oferta y la demanda de mano de obra en los distintos sectores y regiones, y la escasez de capacidades en distintos sectores y ocupaciones como riesgo que «amenaza la capacidad de la Unión para obtener los mejores resultados posibles en materia de crecimiento». Para abordar este déficit, estos desfases y esta escasez de capacidades, la Comisión Europea propone lo siguiente:

«Todos los ciudadanos deben poseer un nivel de educación inicial aceptable y tener la posibilidad de actualizar sus conocimientos y adquirir nuevas capacidades a lo largo de su vida profesional y una vez concluida esta. (p. 4)

En resumen, al insistir en que todos los individuos deben ajustarse a una sociedad en proceso de globalización, el Consejo Europeo, el Parlamento Europeo y la Comisión Europea no tienen en cuenta la variedad de la demanda de capacidades por parte de los empleadores y los empleados en los distintos sectores, ocupaciones y profesiones. Además, la escasez de capacidades abordada no hace referencia a la remuneración ni a las condiciones laborales, que también afectan al desequilibrio manifestado en forma de oferta y demanda de capacidades.

Competencias (clave) para el aprendizaje continuo

En el año 2005, la Comisión Europea remitió al Parlamento Europeo y el Consejo de la Unión Europea una propuesta de *Recomendación de competencias clave para el aprendizaje permanente*, basada en la enorme producción de un grupo de trabajo sobre «capacidades básicas, empen-

dedores y lenguas extranjeras». ³⁴ En la recomendación, adoptada de manera común en 2006, se define una competencia como:

Una combinación de conocimientos, capacidades y actitudes adecuadas al contexto. (p. 12)

Por lo tanto, las competencias clave se definen como sigue:

Aquellas que todas las personas precisan para su realización y desarrollo personales, así como para la ciudadanía activa, la inclusión social y el empleo. (p. 12)

Pese a exponer definiciones tan amplias, la Recomendación incluye como herramienta de referencia un *Marco Europeo sobre competencias básicas para el aprendizaje permanente* donde se identifican ocho competencias clave destacadas a las que se da prioridad en la Unión: 1) comunicación en la propia lengua materna; 2) comunicación en lenguas extranjeras; 3) competencia matemática y competencias básicas en ciencia y tecnología; 4) competencia digital; 5) aprender a aprender; 6) competencias sociales y cívicas; 7) sentido de la iniciativa y emprendedor, y 8) conciencia y expresión cultural. Estas competencias clave se definen en términos de conocimiento, capacidades y actitudes y están estrechamente vinculadas al concepto de aprendizaje continuo, que, de conformidad con la *Resolución del consejo de 27 de junio sobre la educación permanente* (2002), debe ir de la edad preescolar hasta después de la jubilación.

El conocimiento, las capacidades y las actitudes también constituyen la base de un *Marco Europeo de Cualificaciones para el aprendizaje permanente* (MEC), publicado en 2005 por la Comisión Europea y seguido en 2006 por una Propuesta al Parlamento Europeo y el Consejo para una recomendación por la que se establece el MEC como herramienta de referencia para conseguir que las cualificaciones sean transparentes y transferibles dentro de las fronteras de la Unión. La propuesta define las cualificaciones del siguiente modo:

Resultado formal de un proceso de evaluación y validación que se obtiene cuando un organismo competente establece que una persona ha

34. Posteriormente, el grupo se rebautizó como «competencias clave».

logrado resultados de aprendizaje correspondientes a un nivel determinado. (p. 16)

Y los resultados de aprendizaje, del siguiente:

Expresión de lo que una persona sabe, comprende y es capaz de hacer al culminar un proceso de aprendizaje; se definen en términos de conocimientos, aptitudes y competencias. (p. 16)

Estas definiciones implican la existencia de una relación estricta entre el proceso de aprendizaje en el que ha participado un individuo —ya sea a través de la participación en programas de educación y formación profesional o de la experiencia adquirida en el puesto de trabajo— y los resultados de aprendizaje.

En resumen, la identificación de un número limitado de competencias clave a las que hay que dar prioridad en los próximos años, así como su transposición en resultados de aprendizaje objetivados que constituyan la base para un reconocimiento formal de las cualificaciones del individuo, no tienen en cuenta la posible existencia de diferencias de valor entre los niveles gubernamental e individual. En el ámbito gubernamental, la posesión de competencias clave, resultados de aprendizaje y cualificaciones se consideran condiciones valiosas que facilitan a los individuos la entrada en el mercado laboral, así como continuar su educación y formación. Sin embargo, en el ámbito individual, la posesión de conocimiento, capacidades y competencias solo es valiosa si la reconoce formalmente un empleador o proveedor de educación concreto.

Aumento y mejor correspondencia de las capacidades

En el año 2007, la explosión de la «burbuja inmobiliaria» provocó una falta de liquidez en la banca estadounidense y generó una crisis financiera que ha tenido terribles consecuencias en todo el mundo. La UE y sus Estados miembros no han sido inmunes a su contagio, de modo que, con tal de evitar efectos colaterales negativos, ya en 2008 la Unión aprobó un *Plan europeo de recuperación económica*.

Uno de los objetivos estratégicos de este plan consiste en:

Amortiguar el coste humano del bache económico y su incidencia en los más vulnerables. [...] Se pueden tomar medidas que contribuyan a detener la pérdida de empleos y posteriormente a ayudar a los trabajadores a regresar rápidamente al mercado laboral en lugar de enfrentarse al desempleo de larga duración. (p. 5)

En sintonía con el plan, en su comunicación *Nuevas cualificaciones para nuevos empleos* (2008), la Comisión Europea señala la mejora del capital humano y la empleabilidad como factores clave para la recuperación económica. En esta Comunicación se reafirma la necesidad de actualizar las capacidades individuales como elemento crucial para la recuperación europea a corto plazo y se invita a los sectores público y privado a no reducir la inversión en educación y formación ni en medidas de empleo activo, puesto que sus beneficios a largo plazo —privados, fiscales y sociales— compensan los costes iniciales. Esta invitación va acompañada de prescripciones para las políticas públicas y los sistemas de educación y formación de los Estados miembros.

Las políticas de educación, formación y empleo de los Estados miembros deben concentrarse en el aumento y la adaptación de las capacidades ofreciendo mejores oportunidades de aprendizaje a todos los niveles, para desarrollar una mano de obra muy cualificada y reactiva a las necesidades de la economía. [...] Los sistemas de educación y formación deben crear nuevas capacidades, responder a la naturaleza de los nuevos empleos que se crearán previsiblemente y mejorar la adaptabilidad y empleabilidad de los adultos que ya se encuentran en el mercado laboral. (p. 3-4)

Al mismo tiempo, la Comisión insiste en la necesidad de mejorar la correspondencia entre el suministro de capacidades disponibles entre la población europea y la demanda de capacidades del mercado laboral para garantizar un crecimiento a largo plazo. El diagnóstico de los desfases actuales pone de manifiesto elementos como la imperfección de la información y las rigideces estructurales, además del fracaso de las universidades y sistemas de formación de la UE a la hora de equipar a los individuos con las capacidades necesarias para conseguir una «economía orientada realmente a la innovación». Los remedios deben encontrarse en la eliminación de obstáculos para la movilidad de los trabajadores, la transparencia de la información sobre tendencias de los

mercados laborales y los requisitos de capacidades. Estas afirmaciones reafirman el llamamiento de la Comisión para que se aumente, en el ámbito nacional y europeo, la capacidad de predecir, anticipar y hacer corresponder las capacidades y las necesidades del mercado en el futuro. En respuesta a las exigencias del Consejo Europeo, la comunicación presenta una primera evaluación de los futuros requisitos de capacidades hasta el año 2020. Finalmente, establece la agenda para la sistematización de los ejercicios de previsión y anticipación en colaboración con las instituciones y los organismos de la UE, los Estados miembros, los socios empresariales y sociales, los proveedores de educación y formación, los académicos, los terceros países y las instituciones internacionales como la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo y la Organización Internacional del Trabajo.

En resumen, el diagnóstico por parte de la UE de los efectos de las turbulencias económicas no reconoce el impacto estrictamente financiero que tienen las decisiones del libre mercado, las cuales han generado no solo un mayor desempleo sino también un deterioro general de los sueldos y las condiciones laborales de los trabajadores con capacidades. La principal responsabilidad por el descenso del crecimiento de los países y el empeoramiento de las condiciones de vida de la población se atribuye a los sistemas de educación y formación, que no están siendo capaces de producir ciudadanos adaptables y empleables.

Mejor cooperación interestatal y políticas comunes

Ya en 2008, tras consultar con los Estados miembros, la Comisión también publicó la Comunicación *Un marco estratégico actualizado para la cooperación europea en el ámbito de la educación y la formación* (2008). El objetivo es establecer una nueva agenda para la continuación de la cooperación entre Estados iniciada en el marco del programa Educación y Formación 2010 con el objetivo de apoyar las reformas nacionales de los sistemas de educación y formación y esbozar las prioridades sobre las que iba a recaer una atención especial en los años 2009-2010. La comunicación reafirma lo siguiente:

La responsabilidad de las políticas de educación y formación corresponde a los Estados miembros. La función de Europa consiste en apoyar la mejora de los sistemas nacionales mediante instrumentos adi-

cionales a nivel de la UE, el aprendizaje mutuo y los intercambios de buenas prácticas. (p. 4)

Al mismo tiempo, señala que la mayoría de indicadores de referencia establecidos en el ámbito de la UE para el año 2010 no se han alcanzado ni se alcanzarán y coloca los resultados de la UE respecto a indicadores concretos en un contexto global, comparándolos con los de «competidores clave» (a saber, Estados Unidos, Japón y, en menor medida, Australia, Nueva Zelanda y Corea). Como resultado, la Comisión propone cuatro retos estratégicos a largo plazo que deben ser abordados mediante una «política común» por los sistemas nacionales de educación y formación. Entre ellos figura «mejorar la calidad y eficacia de la enseñanza y de sus resultados». En este sentido, entre otros aspectos hay que centrarse en aumentar el conocimiento de lenguas extranjeras; multiplicar las oportunidades para adquirir capacidades básicas de lectura, matemáticas y ciencia, y asegurar la evaluación de los requisitos de capacidades y su correspondencia con el mercado laboral en el futuro. El segundo reto estratégico identificado es «incrementar la innovación y la creatividad, incluido el espíritu empresarial, a todos los niveles de la educación y la formación». En este ámbito, una de las prioridades es integrar completamente competencias clave transversales en los currículos, la evaluación y las cualificaciones. Además, la comunicación evalúa de manera positiva el «impacto real» del método abierto de coordinación (MAC) sobre las reformas nacionales e insiste en la necesidad de potenciar la cooperación sobre políticas en el futuro utilizando indicadores de referencia que reflejen la necesidad de actualizar las capacidades y la empleabilidad, tal como se señala en *Nuevas cualificaciones para nuevos empleos* (2008).

En línea con los retos y prioridades estratégicos citados anteriormente, las conclusiones del Consejo Europeo (2009) señalan la necesidad de una mayor integración entre la educación, la investigación y la innovación a fin de crear «garantizar un triángulo del conocimiento plenamente operativo» que pueda «reforzar la capacidad de innovación de Europa y el desarrollo de una economía y una sociedad creativas y con un nivel elevado de conocimiento» (p. C302/4). Por su parte, la comunicación *Competencias clave para un mundo cambiante* (2009) informa sobre la falta de progreso del *Programa Educación y Formación 2010* a causa de la situación económica, y recalca lo siguiente:

Las fuentes de financiación pública y privada sufren fuertes limitaciones, se destruyen empleos y los que se crean requieren a menudo nuevas competencias de un nivel más elevado. Por consiguiente, es necesario que los sistemas de educación y formación sean mucho más abiertos y adaptados a las necesidades de los ciudadanos, del mercado de trabajo y de la sociedad en general. (p. 2)

En resumen, aunque reconoce las competencias exclusivas de los estados nación en materia educativa, la Unión resalta los efectos beneficiosos de la potenciación de la cooperación política entre Estados, con lo cual sugiere indirectamente que la única posibilidad de que los Estados miembros puedan competir en el ámbito global es delegar más poder político en materia educativa a instituciones compartidas e, indirectamente, al mercado privado. Sin embargo, esta concepción no reconoce el fracaso de la teoría del capital humano (Becker, 1964) y el modelo de asignación de trabajo (Sattinger, 1993) a la hora de garantizar las condiciones necesarias para la productividad y el crecimiento en el seno de la Unión.

Crecimiento inteligente, sostenible e inclusivo

Desde junio de 2010, la Estrategia de Lisboa ha sido sustituida por *Europa 2020*, una nueva estrategia europea para el crecimiento y el empleo. El objetivo de esta estrategia es generar una «nueva gobernanza económica» para «salir fortalecidos de la crisis y convertir a la UE en una economía inteligente, sostenible e integradora que disfrute de altos niveles de empleo, de productividad y de cohesión social» (p. 3). La Estrategia es fruto de los efectos de la crisis financiera sobre las economías de la UE que estaban expuestas a limitaciones estructurales, afrontaban un rápido descenso en el progreso económico y social alcanzado y experimentaban una nueva presión sobre los recursos y la cohesión social, en parte a causa de la intensificación del desempleo, el envejecimiento de la población y la amplificación de los flujos migratorios. La Estrategia prevé una mayor gobernanza económica para la Unión a fin de alcanzar sus objetivos, establecidos en forma de cinco indicadores de referencia medibles. Dos de ellos hacen referencia a la población de entre 20 y 64 años que debe estar empleada (75%), la población de entre 30 y 34 años que debe haber completado la educación terciaria (40%) y el porcentaje

máximo aceptable de abandono escolar (por debajo del 10%) en el año 2020.

Para cumplir sus objetivos, la *Estrategia 2020* identifica tres prioridades para el crecimiento inteligente, sostenible e inclusivo en cuyo marco el progreso estará catalizado por varias iniciativas emblemáticas. En este sentido, resultan especialmente importantes la iniciativa *Juventud en movimiento*, ubicada en la prioridad del crecimiento inteligente y concebida para mejorar el rendimiento de los sistemas de educación, y la iniciativa *Agenda de nuevas cualificaciones y empleos*, ubicada en la prioridad del crecimiento inclusivo y que aspira a modernizar los mercados laborales europeos. Se espera que ambas prioridades y las iniciativas relacionadas relancen el mercado único europeo y lo conviertan en competitivo respecto a los grandes mercados extranjeros, a saber, China, Estados Unidos y Japón.

Al considerar las dificultades del mercado único europeo, la UE señala la falta de interconexión de los mercados laborales nacionales, que están fragmentados, se rigen por normativas divergentes que dificultan la movilidad y el sentido emprendedor, y no aprovechan al máximo la expansión del sector servicios y los empleos relacionados.

El ideal regulador de la UE

A la luz del análisis presentado en este apartado, nuestra tesis es que los documentos de políticas publicados desde la Estrategia de Lisboa hasta hoy conforman el ideal regulador de la UE para que los Estados miembros reformen los sistemas nacionales de educación y formación. Este ideal regulador se basa en varios supuestos.

En primer lugar, hay un punto de congestión en el mercado único que impide el crecimiento en la Unión. La causa es la falta de capacidades disponibles entre la población, que genera un desequilibrio entre la oferta y la demanda de capacidades en el mercado. En segundo lugar, la prestación de educación y formación es el único medio que permite superar este obstáculo, puesto que proporciona a la mano de obra actual y futura el nivel necesario de capacidades para acceder o permanecer en el mercado laboral. Al hacerlo, los sistemas de educación y formación son los principales responsables de crear una oferta de capacidades que se corresponda con la demanda del mercado. En tercer lugar, se puede conseguir una correspondencia perfecta entre la cantidad de trabajadores y

la calidad de las capacidades que poseen (es decir, el «producto» de la educación y la formación), por un lado, y la cantidad de empleos y la calidad de las capacidades que exigen, por otro. En cuarto lugar, la calidad de las capacidades adquiridas por la mano de obra actual y futura a través de la educación y la formación se reconocen como tales en el mercado laboral, de modo que se puede alcanzar un equilibrio perfecto entre los niveles de capacidades de los individuos y los empleos que consigan.

Esta explicación simplifica el problema social que pretende afrontar —la falta de crecimiento en el seno de la Unión— y desplaza la atención política de otras políticas públicas —por ejemplo, financieras, sociales y de empleo— en beneficio de las políticas educativas. Las políticas educativas y sus efectos sobre las prácticas de educación y formación se presentan como el camino para afrontar los cambios tecnológicos y estructurales que afectan a los mercados laborales europeos. Además, la cooperación entre Estados se considera un requisito imprescindible para que la Unión pueda competir (económicamente) en el ámbito internacional en los próximos años. Sin embargo, toda esta concepción no explica los sesgos internos de los mercados laborales europeos, que afectan no solo a la correspondencia entre la oferta y la demanda, sino también a la correspondencia entre la educación y el empleo, tal como veremos en el siguiente apartado.

¿Qué sabemos sobre los desfases en las capacidades?

Tal como señalamos en el apartado anterior, el ideal regulador de la UE da por supuesto que hay un punto de congestión en el mercado único y asigna a la educación y la formación un papel básico para compensar el desequilibrio entre la oferta y la demanda de capacidades y entre la calidad de los trabajadores y los empleos disponibles o futuros. Esto plantea una pregunta importante: ¿qué sabemos sobre la divergencia de capacidades en Europa? En los siguientes apartados exploraremos los datos empíricos existentes en estos campos.

Panorámica general de los desfases de capacidades

Tal como recientemente ha señalado el Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional (Cedefop), uno de los organismos de

la UE, los datos disponibles sobre los desfases de capacidades en la UE están dispersos (Cedefop, 2010). Además, la mayoría de análisis comparativos cubren principalmente los Estados miembros más antiguos (cf. Cedefop, 2003). Dicho esto, antes de presentar los datos disponibles hay que realizar varias aclaraciones conceptuales.

De facto, el término *desfase de capacidades* hace referencia a distintos tipos de desfases:

- El desfase entre la educación (en años) que ha recibido un individuo y la educación (también en años) que requiere un empleo. Esta divergencia genera un *sobreeducación* o una *infraeducación*.
- El desfase entre la cualificación formal (por ejemplo, un título o certificado) que posee un individuo y la cualificación que requiere un empleo. Este desfase genera una *sobrecualificación* o *infracualificación*.
- El desfase entre la divergencia entre las capacidades (conocimiento, habilidades y competencias) que tiene un individuo y las que utiliza en su puesto de trabajo. Este desfase genera *sobreutilización* o *infrautilización*, a veces también denominada *exceso o falta de competencias*.

La *sobreeducación* y la *infraeducación* es el tipo de desfase más investigado, mientras que el resto de tipos han sido objeto de mayor atención en los últimos años. En la bibliografía a veces se utilizan distintos conceptos como sinónimos, por lo cual las caracterizaciones distinguibles se difuminan o bien se combinan para representar mejor la complejidad que caracteriza al fenómeno. Por ejemplo, Green y Zhu (2008) distinguen entre la «sobrecualificación formal» y la «sobrecualificación real» que va acompañada de la infrautilización. Chevalier (2003) pone el nivel de educación en relación con la satisfacción en el trabajo y, por lo tanto, distingue entre la «correspondencia educativa» —*sobreeducación aparente* o *sobreeducación* acompañada de satisfacción en el trabajo— y la *sobreeducación verdadera* —*sobreeducación* combinada con insatisfacción en el trabajo—. Finalmente, McGuinness y Sloane (2009) prefieren discernir entre un «desfase vertical» —cuando el nivel de educación o capacidades de un individuo no se corresponde con el requerido para acceder a un empleo— y un «desfase horizontal» —cuando, aunque el nivel de educación de un individuo se corresponde con el requerido para acceder al empleo en cuestión, el tipo corres-

pondiente de educación y/o capacidades es inadecuado para dicho empleo (véase también Cedefop 2009, 2010).

En general, el término *escasez de capacidades* hace referencia a lo siguiente:

Un desequilibrio en el mercado entre la oferta y la demanda en el que la cantidad de trabajadores demandada excede la oferta de trabajadores disponibles y dispuestos a trabajar por un sueldo y con unas condiciones concretas en un lugar y momento determinados. (Barnow, Trutko y Leman, 1998, p. 7)

El concepto de brecha de capacidades describe una situación en la que el nivel de educación o cualificación de los trabajadores es inadecuado para los requisitos de un empleo y, al mismo tiempo, la situación en la que los requisitos de los empleos disponibles son inadecuados respecto al nivel de educación o cualificación de los trabajadores y demandantes de empleo (Cedefop, 2001).

Por último,³⁵ el concepto de *credencialismo* describe una situación en la que la cualificación para un empleo supera la cualificación necesaria para desempeñarlo y el empleador la considera un indicador de que el trabajador tendrá un rendimiento mayor que el de los trabajadores con una cualificación adecuada para el desempeño del empleo en cuestión.

Si ahora nos fijamos en los datos agregados disponibles sobre desfases de capacidades en el seno de la Unión, a primera vista estos parecen confirmar los supuestos en los que se basa el ideal regulador de la UE. Por ejemplo, en un estudio comparativo sobre Francia, Alemania, Italia, España y el Reino Unido (Cedefop, 2003) se señala que los empleadores se han beneficiado del aumento general del nivel de educación de la población, puesto que contratan a licenciados para empleos donde son necesarias pocas capacidades a fin de reducir los costes de adaptación. Aunque los niveles de éxito educativo y cualificaciones formales no reflejan el valor productivo de los trabajadores, estos factores siguen viéndose como «señales» de productividad individual cuando los demandantes de empleo entran en el mercado laboral. Dekker (2002) llega a conclusiones parecidas respecto a los efectos de la educación y la formación sobre la movilidad ascendente en distintos segmentos de los mercados laborales de los Países Bajos. Además, varios estudios rea-

35. En la bibliografía sobre la divergencia de capacidades también se utilizan conceptos adicionales que no se examinan en este capítulo, como por ejemplo el de «obsolescencia de las capacidades».

lizados en distintos Estados miembros muestran que la incidencia de la *sobreeducación* está sobreestimada, puesto que se presta una atención injustificada a la diversidad en el nivel real de habilidades o a la actitud que tienen al trabajar los empleados con un nivel determinado de educación. Por ejemplo, los efectos negativos de la *sobreeducación* sobre la remuneración son menores si se evalúan a largo plazo. Las consecuencias de la *sobreeducación* para los trabajadores individuales también parecen compensar la falta de experiencia, que para ellos se convierte en una desventaja temporal que les afecta principalmente en el inicio de su carrera en el mercado laboral. En este sentido, la movilidad de un trabajo se concibe, a nivel individual, como un mecanismo de ajuste que permite superar el efecto negativo de la *sobreeducación* a largo plazo.

Un estudio reciente sobre los efectos de los desfases de la educación de los trabajadores en 25 países europeos (20 de ellos Estados miembros de la UE) a partir de los datos de la Encuesta Social Europea determina que la incidencia global de la *sobreeducación* es de un 33%, frente al 59% de la *infraeducación*. Sin embargo, también se observan diferencias considerables entre países en cada categoría. En un extremo se sitúan los Países Bajos, con el nivel más elevado de *infraeducación* (82%) y el más reducido de *sobreeducación* (15%) y en el otro, Estonia —con un 79% de *sobreeducación* y un 13% de *infraeducación* (Galasi, 2008). Aunque estos resultados parecen estar en sintonía con la mayoría de investigaciones sobre la *sobreeducación* (véase, por ejemplo, Felstead *et al.* 2007), contrastan con los estudios de Cardoso (2007) y Grazier *et al.* (2008) sobre las probabilidades de que los licenciados universitarios realicen empleos para los que no resulta necesaria una licenciatura en Portugal y el Reino Unido, las cuales parecen haber descendido en los últimos diez, quince años.

Sin embargo, en este tipo de análisis no se tiene en cuenta la satisfacción con el trabajo ni los posibles efectos de los sesgos sistémicos del mercado laboral. Aunque los resultados sugieren que el aumento del número de licenciados universitarios no genera una *sobreeducación*, es posible que no tengan en cuenta el hecho de que los empleadores establecen requisitos más exigentes para los empleos (credencialismo) como respuesta a la mayor disponibilidad de licenciados universitarios, en lugar de tratarse de meras adaptaciones a los cambios tecnológicos, como se cree en general. Además, estos análisis infravaloran las relaciones existentes entre los distintos tipos de desfases, así como en el efecto que tiene el desfase de las capacidades sobre los individuos empleados

en un campo sobre el que no han recibido educación. A modo de ejemplo, en un análisis comparativo de cinco países, entre ellos tres Estados miembros de la UE (España, Alemania y los Países Bajos), Allen y de Weert (2007) llaman la atención sobre el hecho de que incluso los licenciados que desempeñaban trabajos correspondientes habían indicado que existían desfases de capacidades, mientras que buena parte de los individuos con *sobreeducación* había indicado un nivel elevado de uso de sus capacidades. Previsiblemente, las diferencias entre países muestran una mayor correspondencia entre la educación y el puesto de trabajo en los países en los que los sistemas educativos y del mercado laboral están estrechamente relacionados, como por ejemplo Alemania o los Países Bajos. Sin embargo, estos mismos países presentan la menor correlación de todos entre educación y desfases de capacidades.

Además, los datos empíricos sobre desfases de capacidades también indican la existencia de diferencias reseñables entre los distintos estudios. Los resultados empíricos varían considerablemente de un país de la UE a otro. Aunque, en parte, estas diferencias se pueden explicar por las diferencias existentes en las herramientas de medición, determinada evidencia apunta a la existencia de diferencias en las configuraciones institucionales de los mercados laborales locales y nacionales como una posible causa de una selección exigente de la mano de obra. Este fenómeno se hace especialmente evidente en el caso de las minorías étnicas y las personas discapacitadas, que suelen tener una posición más débil en el mercado laboral. El análisis de las minorías étnicas en Gran Bretaña realizado por Battu y Sloane (2003, 2004) muestra que el posicionamiento de este grupo en el mercado laboral es el más heterogéneo respecto al país de origen, en comparación con los nativos del país con idéntico nivel de educación y capacidades. En concreto, las minorías étnicas presentan una mayor probabilidad de *sobreeducación*, probablemente a causa de la discriminación o de las limitaciones espaciales. El análisis sobre las desfases en la educación de las personas discapacitadas en España realizado por Blázquez y Malo (2004), resalta que los integrantes este grupo desfavorecido tienen menos posibilidades de estar sobreeducados y más posibilidades de estar infraeducados o de poseer una educación distinta a la exigida para el trabajo. Además, las personas discapacitadas tienen menos posibilidades de desembocar en la inactividad de empleos marginales. Con todo, en parte estos resultados se pueden explicar por la inversión relativamente reducida en educación y formación en el puesto de trabajo de este grupo desfavorecido.

Examen en mayor profundidad de las estructuras del mercado laboral

El análisis de datos transeccional de la Encuesta Europea de Población Activa (UE-15) sobre los desfases de capacidades muestra que, a mayor nivel de educación o cualificación formal, menor es el riesgo de desempleo entre los individuos que acceden al mercado laboral. Asimismo, estos resultados parecen confirmar los supuestos del ideal regulador de la UE, que constantemente reclama la reforma de los sistemas de educación y formación. Sin embargo, la fuerte correlación existente entre el nivel de educación/cualificación formal y el riesgo de desempleo no se observa en todos los países analizados. En los países del sureste de Europa (es decir, Italia, Grecia y Portugal) el hecho de que el individuo posea un mayor nivel de educación y cualificaciones prácticamente no afecta al elevado riesgo de desempleo que corren todos los individuos en la transición de la educación al mundo laboral (Müller y Gangl, 2003). De este modo, las maneras en que los distintos sistemas europeos de educación y formación afectan a los patrones de acceso al mercado laboral a través de su influencia indirecta sobre las estructuras del mercado laboral son importantes. En este contexto, al analizar más a fondo los datos transeccionales de la Encuesta Europea de Población Activa (Gangl 2003) se puede distinguir entre tres tipos de configuraciones institucionales que caracterizan a los mercados laborales nacionales en doce de los Estados miembros de la UE-15.³⁶ En primer lugar, hay mercados laborales ocupacionales en los que la experiencia no influye en el riesgo de desempleo entre los individuos que acceden al mercado laboral.³⁷ En segundo lugar, existe un híbrido de mercado laboral ocupacional e interno en el que el riesgo de desempleo para los individuos con un mayor nivel de educación es inferior en comparación con el de los trabajadores con más experiencia pero menos cualificados, a pesar

36. La distinción entre tres tipos de configuraciones institucionales parte de la conceptualización realizada por Marsden (1986) de la configuración institucional de los mercados laborales europeos. Según Marsden, se puede distinguir entre dos sistemas opuestos. En un extremo figura el sistema de mercado laboral interno, caracterizado porque las estrategias de contratación se basan en una evaluación/reconocimiento considerablemente discrecionales de las capacidades y cualificaciones de los candidatos. En este sistema, la experiencia en el mercado laboral en cuestión se considera el indicador más relevante de las capacidades y la cualificación de un individuo. En el extremo opuesto se sitúa el sistema de mercado laboral ocupacional, en el que las cualificaciones formales que proporcionan los sistemas de educación y formación se consideran indicadores fiables de la capacidad de los candidatos para desempeñar un puesto de trabajo determinado.

37. El modelo de mercado laboral ocupacional es característico de Austria, Dinamarca, Alemania y los Países Bajos.

de que los primeros tienen menor experiencia.³⁸ En tercer lugar, existen mercados laborales internos en los que los jóvenes más cualificados corren un mayor riesgo de desempleo que los jóvenes con experiencia pero menos cualificados.³⁹ El análisis adicional (de Grip y Wolbers, 2006), centrado en la calidad del empleo de los trabajadores con menos capacidades en distintos países de la UE, pone de manifiesto la existencia de diferencias importantes que reflejan la distinción entre los mercados laborales ocupacionales e internos. La calidad del empleo de los trabajadores con menos capacidades es menor en los países con mercados laborales ocupacionales.

En resumen, estos análisis muestran que el efecto de la educación y la formación sobre el desempleo es el factor principal que diferencia a los países del norte de Europa de los países del sur, con lo cual se demuestra que actualmente existen mecanismos distintos de formación y reconocimiento de las capacidades y competencias en los Estados miembros de la UE.

Divergencias en la interpretación de las capacidades y las competencias

La explicación precedente sugiere la existencia de mecanismos distintos de formación y reconocimiento de las capacidades. Esto nos conduce directamente a la cuestión de las divergencias en la interpretación de las capacidades, la cual, a su vez, está relacionada con las maneras en que se organiza y valora el trabajo en los diferentes contextos socioeconómicos y socioculturales. Sobre esta cuestión, Clarke y Winch (2006) realizan un análisis empírico de las maneras de interpretar y evaluar las capacidades —es decir, las cualificaciones profesionales— en países con estrategias económicas divergentes. El Reino Unido es un ejemplo de país con un gran equilibrio de capacidades, mientras que Alemania constituye un ejemplo de lo contrario (Ashton y Green, 1996; Brown *et al.*, 2001). Los resultados principales de Clarke y Winch (2006) ponen de manifiesto que las divergencias en los valores económicos oficiales asignados a las capacidades y las cualificaciones relacionadas con ellas tienen una base histórica y cultural.

38. Encontramos el modelo de mercado laboral híbrido en España y los países del noroeste de Europa, a saber, Bélgica, Francia, Irlanda y el Reino Unido.

39. Encontramos el modelo de mercado laboral interno en países del sureste de Europa como Italia, Grecia y Portugal.

Además, en una gran parte de la investigación sobre capacidades y competencias en relación con el trabajo profesional se observan diferencias considerables en el modo en que las capacidades son reconocidas y valoradas por los distintos actores sociales (por ejemplo, los empleadores y los empleados) en distintos sectores, ocupaciones y profesiones (Thompson *et al.* 2000; Korczynski, 2002). Por ejemplo, estos estudios arrojan luz sobre las relaciones existentes entre la evaluación de capacidades nominales —las únicas reconocidas y recompensadas por los empleadores— y las capacidades efectivas —combinación de capacidades invisibles o tácitas adquiridas principalmente a través de la experiencia, ya sea antes de entrar en el mercado laboral o en el puesto de trabajo—. Los empleadores suelen subestimar las capacidades efectivas —lo cual provoca que el estatus laboral y la remuneración sean bajos— cuando dichas capacidades constituyen una parte considerable de las cualificaciones reales que permiten a los trabajadores desempeñar un empleo. Así pues, en la identificación de los desfases entre la oferta y la demanda de capacidades que se encuentra en el origen de la escasez de capacidades que se afirma que padece la UE parece que se infravalora el superávit de capacidades disponibles que no se están reconociendo ni, por lo tanto, incorporando en los procesos de trabajo. La infrautilización de las capacidades ha sido señalada como característica básica de varios mercados laborales de la UE (Krahn y Lowe, 1998; Boothby, 1999). Más recientemente, se ha prestado una atención especial a la percepción de las capacidades y las necesidades de desarrollo de los empleados actuales y futuros, entre los distintos *stakeholders* de un sector determinado, a saber, empleadores, empleados, formadores y formados. En las comparaciones nacionales entre estos grupos se observan diferencias considerables entre empleadores, empleados, formadores y formados en lo relativo a la demanda de capacidades y las expectativas sobre cómo hay que adquirirlas. La existencia de estas visiones divergentes cuestiona que haya una visión compartida de la escasez de capacidades (Skinner *et al.*, 2004).

En resumen, sin duda la educación y la formación constituyen un recurso básico que conforma la correspondencia entre la oferta y la demanda en los mercados laborales europeos. De hecho, la inversión individual para la actualización de capacidades, el desarrollo de competencias y la adquisición de cualificaciones profesionales es un proceso acumulativo que se desarrolla a lo largo de toda la vida. Este proceso afecta al destino de cada individuo en el mercado laboral. En el nivel

micro, su destino en el mercado laboral es el resultado de la interacción entre las estructuras de oportunidades —por ejemplo, la disponibilidad de empleos en una ocupación, sector o región concretos, que exigen unas cualificaciones determinadas y reflejan las preferencias de los individuos—. Los empleadores esperan contratar a los candidatos más productivos y baratos para el tipo de trabajo que hay que realizar en el puesto correspondiente y, por su parte, los candidatos esperan obtener un trabajo que les asegure un retorno adecuado de su inversión en educación y formación. El retorno de la inversión puede calcularse en forma de recompensas pecuniarias y no pecuniarias, entre las cuales figuran la calidad del empleo, la satisfacción con el propio empleo o la posibilidad de utilizar un empleo como trampolín para conseguir un empleo mejor más adelante.

Sin embargo, los factores contextuales a nivel macro —por ejemplo, las condiciones del mercado laboral, las estructuras industriales y los niveles de capacidades disponibles de la población— influyen en la correspondencia resultante entre la oferta y la demanda en los mercados laborales europeos. El vínculo entre las capacidades y competencias específicas adquiridas mediante la educación y formación y las reconocidas por el mercado laboral —o, en otras palabras, el vínculo entre los niveles de capacidades y competencias del individuo y el empleo que obtiene— es un factor contextual clave adicional que caracteriza a la configuración institucional divergente de los mercados laborales de la UE. En conjunto, estos factores contextuales hacen que en la Unión Europea se produzcan dos fenómenos contradictorios: una escasez de capacidades y, al mismo tiempo, una infrautilización de las mismas.

Así las cosas, nuestra tesis es que el ideal regulador de la UE para el desarrollo de competencias puede tener efectos no previstos sobre el bienestar de la sociedad a los que no se presta la atención debida desde las políticas o la investigación. Si, por ejemplo, se reduce la prestación de aprendizaje a un mero instrumento económico para responder a déficits de capacidades en distintos sectores económicos, existe el riesgo de que la creatividad individual y las fuerzas innovadoras no tengan la oportunidad de emerger. Además, los trabajadores y profesionales con capacidades están considerados como los únicos responsables del desfase existente entre la oferta y la demanda de mano de obra, puesto que se supone que la oferta de empleos decentes en los Estados miembros de la UE es adecuada pero, por desgracia, la mano de obra carece de las capacidades adecuadas para desempeñarlos. Es posible que este

supuesto permita a los gobiernos de la UE rehuir cualquier responsabilidad respecto a una hipotética intervención directa para crear nuevas oportunidades laborales y mejorar las condiciones laborales en general para todos. Además, a medida que los gobiernos de la UE delegan más responsabilidades sobre el crecimiento económico y el desarrollo a las empresas y los ciudadanos, la redefinición de las relaciones contractuales colectivas puede dejarse en manos de las organizaciones privadas y corporativas. Asimismo, cuando los ciudadanos de la UE —trabajadores empleables y aprendices en formación permanente— se conciben como agentes libres, racionales y autónomos preparados para adaptarse a los principios económicos, se pueden dejar de lado las limitaciones estructurales, institucionales y de disposición que limitan la acción individual. Es así como se llega a la consideración de que los ciudadanos de la UE son los únicos actores responsables de cumplir los requisitos de los cambios en la sociedad adquiriendo capacidades y competencias «comercializables en el mercado». No sostenemos que los individuos carezcan cierto nivel de incidencia, sino que afirmamos que, si los ciudadanos de la UE no son conscientes de las implicaciones dinámicas de sus elecciones, dicho nivel es meramente retórico en el discurso europeo. Esto es lo que es probable que ocurra si el aprendizaje se concibe como un proceso instrumental cuyo objetivo es hacer coincidir la oferta y la demanda en los mercados laborales de la UE.

Conclusión

En este capítulo hemos examinado críticamente, los procesos de formulación de políticas y establecimiento de la agenda en el ámbito interestatal a fin de revelar el ideal regulador de la UE que dirige las reformas actuales de los sistemas de educación y formación. Mi argumento principal es que este se basa en una versión simplificada del problema social que pretende abordar, a saber, la falta de productividad en el seno de la Unión. El ideal regulador se basa en varios supuestos: 1) la existencia de un punto de congestión en el mercado único, causado por la falta de disponibilidad de capacidades entre la población, es decir, por la escasez de capacidades; 2) la identificación de la prestación de educación y formación como el único medio para resolver este problema; 3) la posibilidad de alcanzar un equilibrio perfecto entre la cantidad y la calidad de las capacidades que poseen los trabajadores y las que exigen

los trabajos, y 4) la existencia de una proporción de uno a uno entre las capacidades que los trabajadores adquieren a través de la educación y formación y los trabajos que obtienen. Estos supuestos justifican una creciente preocupación política por las políticas educativas a expensas de otras políticas públicas y, además, dan motivos para reforzar la cooperación interestatal en el seno de la Unión.

Partiendo de los datos empíricos disponibles, hemos señalado algunas de las limitaciones de este ideal regulador, que, en nuestra opinión, no explica los sesgos internos de los mercados laborales europeos. En concreto, he señalado la coexistencia de distintos mecanismos para la formación, el reconocimiento y la atribución de valor económico a las capacidades y las cualificaciones en distintos contextos socioculturales, sectores, ocupaciones y profesiones y por parte de distintos actores sociales; por ejemplo, empleadores, empleados y formadores. Es por ello que el aumento del interés político por la educación y formación, dominado por objetivos instrumentales a corto plazo, parece negar tanto la variedad de configuraciones institucionales de los mercados laborales europeos como la infrautilización de las capacidades disponibles entre la mano de obra, la escasez de trabajo remunerado adecuadamente, la calidad del empleo y la distribución desigual del trabajo. Además, no se presta la atención necesaria a las limitaciones estructurales, institucionales y de disposición que constriñen la incidencia individual en la búsqueda de oportunidades de aprendizaje y laborales en el seno de la Unión. Para concluir, el ideal regulador de la UE puede tener efectos no previstos sobre el bienestar de la sociedad, al cual debería prestarse más atención tanto desde la política como desde la investigación. La investigación comparada debe centrarse especialmente en los efectos que tienen sobre el empleo/desempleo los siguientes factores: 1) la cooperación interestatal en la interpretación de la escasez de capacidades y la sobreutilización/infrautilización de capacidades; 2) los mecanismos actuales para la formación, el reconocimiento y la atribución económica de capacidades y cualificaciones, y 3) la evaluación de capacidades y cualificaciones por parte de los distintos actores sociales.

Bibliografía

- ALLEN, J.; DE WEERT, E. (2007). «What Do Educational Mismatches Tell Us About Skill Mismatches? A Cross-country Analysis». *European Journal of Education*, 42 (1), p. 59-73.
- ASHTON, D.; GREEN, F. (1996). *Education, Training and the Global Economy*. Cheltenham: Edward Elgar.
- BARNOW, B.; TRUTKO, J.; LERMAN, R. (1998). *Skill Mismatches and Worker Shortages: the Problem and Appropriate Responses*. (Memorando elaborado para el Departamento de Trabajo de los Estados Unidos.) Washington, D.C.: Urban Institute Policy
- BATTU, H.; SLOANE, P.J. (2003). «Educational Mismatch and Ethnic Minorities in England». En: Bücher, F.; De Grip, A.; Mertens, A. (eds.). *Over-education in Europe. Current Issues in Theory and Policy* (pp. 217-235). Cheltenham, Reino Unido: Edward Elgar.
- BATTU, H.; SLOANE, P. (2004). «Over-education and ethnic minorities in Britain». *Manchester School*, 72 (4), pp. 535-559.
- BECKER, G. (1964) *Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis with special Reference to Education*. Nueva York: NBER.
- BLÁZQUEZ, M.; MALO M. (2004). «Educational Mismatch of Disadvantaged Groups in the Labour Market: The Case of People with Disabilities». Documento presentado en las XIII Jornadas de Economía de la Educación, San Sebastián.
- BOOTHBY, D. (1999). «Literacy skills, the knowledge content of occupations and occupational mismatch». Documento de trabajo 99-3E, División de Investigación Aplicada, Human Resource Development Canada, Hull, Quebec.
- BROWN, P.; GREEN, A.; LAUDER, H. (2001). *High Skills. Globalization, Competitiveness, and Skills Formation*. Oxford: Oxford University Press.
- CARDOSO, A. (2007). *Jobs for young university graduates: Is It Worth Having a Degree?* (Documento IZA DP n.º 1311). Bonn: Instituto para el Estudio de la Mano de Obra.
- CEDEFOP (2001). *Formación y aprendizaje para la competencia: segundo informe sobre investigación de la formación profesional en Europa*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.
- (2003). *Expansión educativa y mercado de trabajo. Estudio comparativo realizado en cinco países europeos: Alemania, España, Francia, Italia, Reino Unido, con referencia a los Estados Unidos*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.

- (2010). *The skill matching challenge. Analysing skill mismatch and policy implications*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.
- CHEVALIER, A. (2003). «Measuring over-education». *Economica*, 70 (3), pp. 509-531.
- CLARKE, L.; WINCH, C. (2006). «A European skills framework?, but what are skills? Anglo-Saxon versus German concepts». *Journal of Education and Work*, 19 (3), pp. 255-269.
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (2001). «Comunicación de la Comisión al Consejo: Nuevos mercados de trabajo europeos abiertos a todos y accesibles para todos». COM, 116 final.
- (2002). «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones: Plan de acción de la Comisión sobre las capacidades y la movilidad». COM, 72 final.
- (2005). «Commission staff working document Towards a European Qualifications Framework for lifelong learning». SEC, 957.
- (2005). «Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo sobre las competencias clave para el aprendizaje permanente». COM, 548 final.
- (2006). «Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la creación del Marco Europeo de Cualificaciones para el aprendizaje permanente». COM, 479 final.
- (2007a). «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones: Plan de acción de la Comisión sobre las capacidades y la movilidad». COM, 72 final.
- (2007b). «Status report on the work of the clusters». EAC.A.1/PA.
- (2008a). «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Nuevas Capacidades para Nuevos Empleos: Previsión de las capacidades necesarias y su adecuación». COM, 868 final.
- (2008b). «Comunicación de la Comisión al Consejo Europeo. Un Plan Europeo de Recuperación Económica». COM, 800 final.
- (2008c). «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Un marco estratégico actualizado para la cooperación europea en el ámbito de la educación y la formación». COM, 865 final.
- (2008d). «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Re-

- giones. Nuevas Capacidades para Nuevos Empleos: Previsión de las capacidades necesarias y su adecuación a las exigencias del mercado laboral». COM, 868 final.
- (2009). «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Competencias clave para un mundo cambiante». COM, 640 final.
- (2010). Comunicación de la Comisión. Europa 2020: una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador. COM, 2020.
- CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA (2001). Informe del Consejo Educación al Consejo Europeo: «Futuros objetivos precisos de los sistemas de educación y formación». 5980/01LIMITE EDUC 23.
- (2002). Resolución del Consejo de 27 de junio de 2012 sobre la educación permanente (2002/C163/01).
- CONSEJO EUROPEO (2000). Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de Lisboa 23 y 24 de marzo de 2000.
- (2009). Conclusiones del Consejo Europeo de 17 de junio de 2010 EUCO 13/10.
- DALTON, T.; DRAPER, M.; WEEKS, W.; WISER, J. (1996). *Making Social Policy in Australia: An Introduction*. Sydney: Allen&Unwin.
- DEKKER, R. (2002). «The effects of training and overeducation on career mobility in a segmented labour market». *International Journal of Manpower*, 23 (2), pp. 106-125.
- DE GRIP, A.; WOLBERS, M. (2006). «Cross-national differences in job quality among low-skilled young workers in Europe». *International Journal of Manpower*, 27 (5), pp. 420-433.
- ERTL, H. (2006). «European Union policies in education and training: the Lisbon Strategy as a turning point?». *Comparative Education*, 42 (1), pp. 5-27.
- FELSTEAD, A.; GALLIE, D.; GREEN, F.; ZHU, Y. (2007). *Skills at Work, 1986-2006*. SKOPE ESRC Centre on Skills, Knowledge and Organisational Performance, Universidades de Oxford y Cardiff.
- GALASI, P. (2008). *The effect of educational mismatch on wages for 25 countries*. (Working papers on the Labour Market, BWP – 2008/8). Budapest: Corvinus University.
- GANGL, M. (2003). «The Structure of Labour Market Entrants in Europe: A Typological Analysis». En: Müller, W.; Gangl, M. (eds.). *Transition from Education to Work in Europe. The Integration of Youth into EU Labour Markets* (pp. 107-128). Oxford: Oxford University Press.
- GRAZIER, S.; O'LEARY, N.; SLOANE, P. (2008). *Graduate Employment in the UK: An Application of the Gottschalk-Hansen Model*. (Documenton de de-

- bate IZA DP n.º 3618.). Bonn: Instituto para el Estudio de la Mano de Obra.
- GREEN, F.; ZHU, Y. (2008). *Overqualification, job dissatisfaction, and increasing dispersion in the returns to graduate education*. (Documentos de debate KDPE 08/03.) Kent: Universidad de Kent, Departamento de Economía.
- HARRIS, S. (2008). «Internationalising the University». *Educational Philosophy and Theory*, 40 (2), pp. 346-457.
- HARTLEY, D. (2006). «Pulling us apart? Relativism and instrumentalism in contemporary educational research». *Educational Review*, 58 (3), pp. 269-272.
- KORCZYNSKI, M. (2002). *Human Resource Management in Service Work*. Houndmills: Palgrave.
- KRAHN, H.; LOWE, G. (1998). *Literacy utilization in Canadian workplace*. Ottawa: Statistics Canada.
- LINDBLOM, C. (1980). *The Policy-Making Process*. Nueva York: Prentice Hall.
- LYOTARD, J. (1984). *The Postmodern Condition. A report on knowledge*. Manchester: Manchester University Press.
- MARSDEN, D. (1986). *The End of Economic Man?* Brighton: Wheatsheaf.
- MCGUINNESS, S.; SLOANE, P. J. (2009). *Labour Market Mismatch Among UK Graduates: An Analysis Using REFLEX Data*. (Documento de debate IZA DP n.º 4168.) Bonn: Instituto para el Estudio de la Mano de Obra.
- MILANA, M. (2009). «The post-Lisbon discourse on skill mismatches and competence upgrading». En: Holmarsdottir, H.; O'Down, M. (eds.). *Nordic Voices: Teaching and Researching Comparative and International Education in the Nordic Countries* (pp. 9-24). Rotterdam, Sense Publishers.
- MÜLLER, W.; GANGL, M. (eds.) (2003). *Transition from Education to Work in Europe. The Integration of Youth into EU Labour Markets*. Oxford: Oxford University Press.
- NOVÓA, A. (2010). «Governing without Governing: The formation of a European Educational Space». En: Apple, M.; Ball, S.; Armando, L. (eds.). *The Routledge International Handbook of the Sociology of Education* (pp. 264-273). Londres y Nueva York: Routledge.
- NÓVOA, A.; LAWN, M. (2002). *Fabricating Europe: The formation of an education space*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.
- NÓVOA, A.; DE JONG-LAMBERT, W. (2003). «The education of Europe: apprehending EU educational policies». En: Phillips, D.; Ertl, H. (eds.). *Implementing European Union education and training policy. A comparative study of issues in four member states* (pp. 41-72). Dordrecht: Kluwer.

- PARLAMENTO EUROPEO, CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA (2005). Directiva 2005/36/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 7 de septiembre de 2005 relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales.
- (2006). Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo de 18 de diciembre de 2006 sobre las competencias clave para el aprendizaje permanente (2006/962/CE).
- SATTINGER, M. (1993). «Assignment models of the distribution of earnings». *Journal of Economic Literature*, 31, pp. 831-880.
- SKINNER, D.; SAUDERS, M.; BERESFORD, R. (2004). «Towards a shared understanding of skill shortages: Differing perceptions of training and development needs». *Education+Training*, 46 (4), pp. 182-193.
- THOMPSON, P.; WARHURST, C.; CALLAGHAN, G. (2000). «Human capital or capitalising on humanity? Knowledge, skills and competencies in interactive service work». En: Pritchard, C.; Hull, R.; Chumer, M.; Willmott, H. (eds.). *Managing Knowledge: Critical Investigations of Work and Learning*. Londres: Macmillan.
- Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, Diario Oficial de la Unión Europea C 310 de 16 de diciembre de 2004.
- Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (texto consolidado), Diario Oficial de la Unión Europea C 325 de 24 de diciembre de 2002.

8. La internacionalización de los conceptos de la reforma de la educación profesional: una perspectiva retórica

— [Philipp GONON⁴⁰
Universidad de Zúrich]

Introducción

En la política educativa, los argumentos internacionales resultan especialmente interesantes. Lo que ocurre en los ámbitos europeo y mundial influye en los sistemas de educación nacionales. Las referencias concretas sobre educación en el extranjero parecen útiles para detectar y resolver los problemas en el propio país. Las sugerencias inherentes en los argumentos internacionales son que en el extranjero se producen fenómenos importantes que debemos tener en cuenta o bien que otros países tienen un sistema educativo maravilloso y que «nosotros tenemos que hacer lo mismo». Este segundo tipo de referencia internacional es especialmente popular en los debates sobre la reforma de las políticas de educación y formación profesional. El argumento internacional es efectivo, pero suele estar basado en un conocimiento más bien escaso. En el presente capítulo nos gustaría señalar —prestando una atención especial a Inglaterra y Suiza— que la internacionalización del discurso político y los conceptos de reforma de la educación y de la formación profesional tienen una larga tradición y están impulsados principalmente por las demandas de reformas en el ámbito nacional.⁴¹

40. Gonon, P. (2008). «The internationalization of Vocational Education Reform-Concepts: A Rethorical Perspective». En: Kraus, K.; Heikkinen, A. (eds.). *Reworking vocational education: Policies, practices and concepts*. Peter Lang.

41. Para un análisis del papel de las referencias internacionales en la política educativa, presentado a través de los debates sobre la educación profesional suiza y la reforma británica de la educación posterior a los 16 años, véase Gonon (1998).

Para explicarlo de manera bien sencilla, los argumentos internacionales —que se suelen utilizar con frecuencia— son una proposición que hace referencia a un contexto extranjero. Hoy en día parece que, en todos los documentos de políticas e incluso en la investigación, sea obligatorio hacer referencia a la Unión Europea, a la globalización o al estudio PISA u otros estudios internacionales. Los discursos educativos son muy parecidos en todo el mundo, por lo cual incluso la retórica de las reformas —por ejemplo, la noción de *crisis de la educación*— es transnacional (Takayama 2007). Estos debates no deben descuidarse por considerarse sin importancia, puesto que generan acciones. La historia de las recomendaciones de la UE sobre educación y formación es muy instructiva en este sentido, puesto que se puede observar el paso de la retórica a la implementación de medidas relacionadas con el aprendizaje permanente (Pepin, 2007, p. 127). La Unión Europea desempeña un papel importante para los sistemas educativos nacionales y formación profesional, incluidos los de los Estados no miembros, puesto que periódicamente añade nuevos temas a la agenda de reformas. El *Marco Europeo de Cualificaciones* (MEC) y la *Declaración de Copenhague* son dos ejemplos. Además, se siguen utilizando referencias internacionales en relación con la modernización de los sistemas de educación nacional, más concretamente para encontrar ejemplos de conceptos adecuados en otros países (véase, por ejemplo, Pilz, 2007).

Uno de los argumentos internacionales más populares dentro y fuera de Europa hace referencia al éxito del modelo alemán, a saber, a Alemania le va bien, tiene una tasa de desempleo juvenil sorprendentemente baja y —en el pasado— era competitiva económicamente gracias a su excelente sistema de aprendizaje. En este sentido, Alison Wolf considera las principales empresas manufactureras alemanas como el elemento más atractivo del modelo alemán para Inglaterra. Se trata de empresas con un aspecto magnífico y que resultan fáciles de visitar. El sistema de educación y formación alemán atrae a los actores extranjeros —y, en especial, a los funcionarios— porque es «muy ordenado, controlado y exhaustivo» (Wolf, 2002, p. 71). Sin embargo, Wolf lamenta que se preste tanta atención a la formación en Alemania porque, en general, considera que tomar prestados elementos ajenos resulta problemático.

¿Por qué los promotores de políticas introducen argumentos internacionales y miran fuera de las fronteras de sus propios países? A pri-

mera vista, una respuesta puede ser que los argumentos internacionales se introducen para tomar prestado un modelo. Sin embargo, mi respuesta es que no se trata solo de eso, sino que, además, los problemas no resueltos y las esperanzas de reforma en un ámbito nacional hacen que los argumentos internacionales resulten tan atractivos, puesto que pueden utilizarse para potenciar las reformas o para convencer a otros actores para que apoyen activamente los cambios en la educación (si bien a veces también pueden servir para obstaculizar las reformas). Este es un motivo importante por el que los expertos en el ámbito de la educación suelen utilizar referencias internacionales y por el que se realiza investigación comparada e internacional.

A continuación explicaremos, a grandes rasgos, la historia de las referencias internacionales en los debates sobre la reforma educativa, en especial en la Europa del siglo XIX. Más concretamente, examinaremos los casos de Inglaterra y Suiza para demostrar que, en estos dos países tan distintos, las reformas suelen ir vinculadas a referencias internacionales. Suiza es un país orgulloso de su sistema de educación y formación profesional, mientras que Inglaterra suele estar descontenta de él. Sin embargo, ambos países miran más allá de sus fronteras para mantenerse informados sobre lo que ocurre en el ámbito internacional. A causa de la popularidad del denominado «sistema dual» en Inglaterra, los argumentos a favor de las reformas suelen tomar a Alemania o Suiza como modelos. Estos argumentos tienen cierto peso en el debate actual, tal como se mostrará en el apartado siguiente. En cambio, en el debate suizo no existe ninguna referencia en sentido positivo a Inglaterra. En el presente capítulo examinaremos la calidad de estos argumentos e identificaremos tres tipos de referencias adicionales más allá de los dos países. Finalmente, en la conclusión describiremos el valor retórico de los argumentos citados.

Referencias internacionales en la educación del siglo XIX

Las referencias internacionales no solo parecen importantes en los discursos recientes sobre políticas y en las ciencias de la educación, sino que ya eran relevantes en el debate y la construcción de los sistemas de educación profesional en el siglo XIX. A la hora de establecer estructuras de educación profesional, los actores relevantes solían hacer referencia a otros países como Prusia, Suiza, Austria y Francia (Gonon

1995). Las referencias internacionales en el siglo XIX pueden verse como indicadores de debates y actividades de reforma. Los reformadores de la educación tenían una tendencia especialmente acusada a hacer referencia a los Estados vecinos, ya que esperaban potenciar la transformación de la educación difundiendo las innovaciones que se producían en el extranjero. Para poner un ejemplo suizo, las ideas reformadoras de Johann Heinrich Pestalozzi y los proyectos educativos de Philipp Emanuel Fellenberg fueron objeto de numerosos informes de visitantes alemanes, italianos y franceses, así como ingleses, americanos y rusos. El enfoque internacional ayudaba a introducir nuevos aspectos en el debate nacional sobre las reformas. Este nuevo tipo de investigación, caracterizado por el análisis sobre el terreno del objeto de interés, se había convertido en posible y era cada vez más popular gracias a la mejora de las instalaciones e infraestructuras necesarias para viajar (cf. Gonon, 2004). Grandes reformadores como el filósofo Victor Cousin en Francia, Horace Man en los Estados Unidos o el poeta Matthew Arnold en Inglaterra viajaron por muchos lugares y escribieron informes sobre los sistemas educativos en Francia, los Países Bajos, Alemania, Suiza y Austria antes de intentar influir en las políticas nacionales o iniciar proyectos de reforma en sus propios países. A modo de ejemplo, Matthew Arnold quedó impresionado por la escuela primaria en Zúrich, a la que podían acceder gratuitamente miembros de todas las clases sociales. Arnold sostenía que la democracia se basaba en un sistema de educación centrado en la excelencia y abierto a todos los alumnos y que, por lo tanto, el sistema educativo inglés debía ser accesible para la mayoría de la sociedad (Arnold, 1977). Asimismo, Georg Kerschensteiner visitó los países vecinos antes de formular su petición para la creación de escuelas profesionales y de un sistema de aprendizaje en Munich (Kerschensteiner, 1901).

Podemos encontrar el mismo tipo de argumento en relación con la creación de un sistema de formación y educación profesional en Inglaterra a principios del siglo XX. Michael Sadler, que adquirió sus excepcionales conocimientos viajando y entrando en contacto con otras personas interesadas en la educación profesional, veía el «sistema alemán de escuelas de formación continua» como «el nuevo modelo para Gran Bretaña y Estados Unidos» (Sadler, 1907). Así pues, los argumentos internacionales están relacionados con el acceso a información concreta. Históricamente, la adquisición de este tipo de conocimientos iba vinculada a los viajes.

Estos informes, que descubrían un nuevo mundo, transformaron el discurso educativo, puesto que introducían alternativas en un debate bloqueado. Los argumentos internacionales eran un instrumento poderoso para convencer al público o a los formuladores de políticas de que se atreviesen a introducir innovaciones en la educación. Los argumentos internacionales estaban estrechamente relacionados con el surgimiento de los sistemas de educación públicos en el siglo XIX. La potencia industrial de Inglaterra, la gran calidad de las artes y oficios en Francia o la aparición de las ciencias naturales en Alemania era considerado fruto de esfuerzos considerables por establecer un sistema educativo. Fue la reforma del sistema educativo lo que provocó la internacionalización de los debates educativos.

Referencias internacionales actuales en los debates educativos en Inglaterra

La internacionalización del debate sobre educación no solo se podía observar en el siglo XIX, sino que sigue siendo habitual hoy en día (cf. Misko, 2006). En los últimos años, los debates sobre reformas educativas en Inglaterra están plagados de referencias a América, Japón y muchos países europeos, en especial Alemania (Clarke y Winch, 2007). Sin embargo, la importancia que se da a cada referencia varía de un país a otro. En el debate en Inglaterra, las «lecciones de Europa» no proceden de la sede de la UE en Bruselas ni tienen que ver con la integración europea, sino que, según el caso, se habla de las soluciones ejemplares en la formulación de políticas educativas de Dinamarca, Alemania, Suiza, Francia o los Países Bajos. Las naciones exitosas desde el punto de vista económico resultan particularmente atractivas como puntos de referencia para la realización de comparaciones. En las últimas décadas, Europa y Japón han servido como «recordatorio de defectos» en el debate británico (Phillips, 1992). Sin embargo, el surgimiento de nuevas referencias internacionales en la política educativa no es el resultado de la globalización o, como mínimo, ese no es el factor más importante, sino que es fruto principalmente del propio discurso educativo.

La recurrencia de los argumentos internacionales en el ámbito de la educación profesional en los países anglosajones resulta sorprendente. En Inglaterra, las referencias a otros países son prácticamente omnipresentes en los debates educativos. Para mostrar las deficiencias de

los sistemas educativos nacionales, parece muy adecuado comparar la «miseria» del sistema educativo inglés con los sistemas educativos de Alemania, Francia o los países nórdicos. Cuanto mayores son los contrastes detectados en dichas comparaciones, más sorprendentes son estas, lo cual a su vez fomenta el uso de referencias internacionales como un instrumento útil en los debates sobre educación. Los grandes esfuerzos para reformar la educación que se están realizando actualmente son otra de las causas del uso extendido de argumentos internacionales. Tal como explica Sorge, «la educación y formación vocacional en Gran Bretaña ha experimentado un cambio muy sostenido a causa de la comparación con otros sistemas educativos europeos, en especial el alemán» (Sorge, 1994, p. 66).

Referencias internacionales actuales en los debates sobre educación en Suiza

A diferencia de lo que ocurre en Gran Bretaña, en Suiza el uso a gran escala de comparaciones internacionales es un fenómeno más reciente. Durante mucho tiempo había predominado la conciencia de una excepcionalidad suiza que se traducía en un sentimiento de «no hay nadie como nosotros». En caso de que se llegase a realizar alguna comparación, el contraste con otros países y los defectos que se percibían de ellos resaltaban la calidad de la educación suiza. Se consideraba que el carácter único de Suiza convertía en prácticamente imposible, estéril y, en todos los casos, prácticamente irrelevante cualquier comparación internacional sistemática, si bien en el ámbito individual no se negaba que los informes empíricos de los países vecinos tenían cierto valor como fuente de inspiración.

Esta actitud tradicional ha cambiado rápidamente desde finales de los ochenta, en especial porque, a raíz de la integración europea, en general los argumentos basados en comparaciones internacionales han ido adquiriendo más peso. Un efecto parecido se ha podido observar respecto a las cuestiones relacionadas con la educación, culminado con la publicación del primer estudio de la OCDE sobre el sistema educativo en Suiza (OCDE, 1991). El reconocimiento de los problemas de los diplomas de las escuelas de ingeniería suiza también potenció este tipo de comparaciones internacionales. Las instituciones alemanas también han sido objeto de una atención cada vez mayor en el contexto de la

reforma actual de la educación superior técnica. Finalmente, la internacionalización del debate fue el resultado de los acontecimientos políticos en el ámbito europeo, combinados con la intención de transformar el sistema educativo y vocacional. Había que desarrollar una predisposición a las reformas y mostrar conciencia de las posibles deficiencias, para lo cual las referencias internacionales tenían un papel primordial.

Sin embargo, los formuladores de políticas profesionales están convencidos de que la vía suiza constituye un modelo para otros países ya que se trata de una manera flexible y global de proporcionar formación. En este sentido, Suiza mira a otros países —especialmente, a los germanófonos— para ser más flexible. El sistema suizo de educación profesional intenta convertirse en una versión «mejorada» del sistema de aprendizaje alemán (cf. Rauner, 2006).

Los argumentos internacionales como instrumento para potenciar las reformas: Suiza como modelo para Inglaterra

Según mi tesis, antes que nada las referencias internacionales se utilizan a causa de las demandas de reformas en el ámbito nacional. La obra *From school to productive work - Britain and Switzerland compared*, de Helvia Bierhoff y Sig Prais (1997), es un ejemplo sorprendente, puesto que los autores afirman que Gran Bretaña tiene déficits a causa de la falta de atención dedicada a la educación científica y matemática, así como de la distancia existente de la escuela al trabajo y de que cuenta con un sistema de formación inadecuado. En su opinión, estas deficiencias se pueden observar no solo en el sistema educativo, sino en la sociedad en general y, en especial, en la economía. Su análisis empieza con la siguiente afirmación:

Suiza es respetada en todo el mundo por su exitosa economía. No solo por los bancos y los relojes de cuco, sino también por su ingeniería de precisión y sus industrias farmacéutica y de comida manufacturada. Desde hace tiempo, tiene una tasa de desempleo baja y los jóvenes realizan con éxito el proceso de transición de la escuela al trabajo. (Bierhoff y Prais, 1997, p. 1)

Los alumnos suizos dedican más tiempo a las matemáticas que sus compañeros ingleses, y, además...

...dentro de las matemáticas, más a la aritmética; en las clases de ciencias, menos tiempo dedicado a la experimentación individual del alumno y más a la documentación de las leyes científicas básicas por parte del profesor; en las clases de tecnología y asignaturas prácticas, menos tiempo a las creaciones de los alumnos y más a tareas especificadas para toda la clase, ya sea en carpintería o ciencias domésticas y siempre con una gran exigencia respecto al acabado. La orientación laboral en la escuela incluye periodos de experiencia laboral con potenciales empleadores que proporcionan aprendizajes (a diferencia de la política británica actual, en la que, deliberadamente, en los periodos de experiencia laboral no se trabaja con posibles empleadores). (ibid.)

Según los autores, la consecuencia directa de esta actitud es que...

...en Suiza, tres cuartas partes de los alumnos que abandonan la escuela realizan aprendizajes, los cuales se complementan con pruebas externas prácticas y escritas. (ibid.)

En estas afirmaciones se establece un vínculo estrecho entre la escolarización, el aprendizaje y una economía exitosa, es decir, el desarrollo de ramas competitivas de la industria y el comercio. Además, la baja tasa de desempleo o la transición de la escuela al trabajo se ponen en relación con la organización de la educación. Finalmente, incluso se critica el método de un enfoque centrado en los alumnos que se aplica en Inglaterra y se compara con los métodos de instrucción suizos, considerados más adecuados para los entornos industriales. Se afirma que los alumnos suizos están mejor educados para trabajar que sus compañeros ingleses. Toda esta exposición sugiere que, detrás de la idea de organizar un sistema educativo de una manera específica, existe una política deliberada que tiene en cuenta las demandas de la industria y las empresas. Todas estas sugerencias resultan sorprendentes, pero probablemente sean erróneas o, como mínimo, sean difíciles de demostrar. A continuación examinaremos más a fondo las afirmaciones de Bierhoff y Prais, puesto que representan un patrón característico de los argumentos internacionales.

Los argumentos internacionales basan como mínimo parte de su fuerza en el hecho de que solo unos pocos pueden confirmar o desmentir las proposiciones formuladas. Utilizando referencias internacionales, se demuestra el conocimiento del propio campo, con lo cual,

desde un punto de vista retórico, los argumentos a favor de la reforma cobran peso por el hecho de estar basados en un conocimiento de difícil acceso. Para realizar este tipo de afirmaciones, antes hay que haber viajado por el mundo y adquirido experiencias excepcionales. En el siglo XIX, este era el modo habitual en el que los reformadores educativos adquirían su conocimiento y su autoridad como reformadores. Hoy en día, el viaje ha sido sustituido, en buena medida, por Internet, pero la misma afirmación resulta válida para el uso de los recursos de la Red. Aunque en los últimos diez años el acceso a la información se ha convertido en prácticamente ubicuo, sigue siendo difícil evaluar el valor del conocimiento «adquirido». La evaluación crítica depende de un conocimiento experto o de una familiaridad duradera con el contexto correspondiente.

Se ha afirmado que las demandas de reformas en el ámbito doméstico pueden fomentar el uso de argumentos internacionales. Por eso Alemania, Suiza y otros países con un sistema de educación profesional muy prestigioso resultan interesantes en el debate inglés. Para mejorar la educación profesional en Inglaterra, los formuladores de políticas deben hacer referencia a contextos donde las cosas parecen funcionar y, en las comparaciones con estos países exitosos, se resaltan los defectos existentes en el propio país. Para aumentar el efecto, la evidencia obtenida de este tipo de comparaciones debe presentarse como algo claro y directo: los argumentos internacionales no aspiran a examinar todos los aspectos de un modelo de educación profesional distinto.

La calidad del conocimiento en los argumentos internacionales

El conocimiento específico expuesto en los argumentos internacionales no se examina en profundidad, puesto que buena parte de la información que los conforma se ha recogido más bien rápido. Incluso hoy en día, la mayoría de viajeros no tiene mucho tiempo, tal como demuestra el hecho de que raramente pasan más de un día en el mismo lugar. Cualquier persona que haya adquirido una mayor comprensión de las estructuras sociales de otros países sabe que adquirir conocimiento fáctico es una cosa y otra es saber qué tipo de conocimiento se ha adquirido. Evaluar un conocimiento que no nos es familiar resulta difícil. Aunque en un contexto nacional es relativamente sencillo encontrar a otras personas que faciliten el acceso al conocimiento y presten ayuda

adicional examinando los nuevos descubrimientos —es decir, que proporcionen indicaciones sobre cómo entender la información específica—, cuesta mucho más proporcionar oportunidades para este tipo de proceso de reflexión crítica en un contexto nuevo con el que no estamos familiarizados.

Los argumentos presentados basados en referencias internacionales causan gran efecto, pero al mismo tiempo resulta difícil saber si la información transmitida es correcta. En la historia de la educación, podemos encontrar buenos ejemplos de esta incertidumbre (justificada), como la sorpresa que provocó en 1957 el lanzamiento del Sputnik, que suponía el inicio del programa espacial de la URSS. Occidente quedó extremadamente impactado por estas actividades y las consideró fruto de los esfuerzos soviéticos en el ámbito de la escolarización y la educación científica. Este argumento tuvo una gran aceptación y casi nadie intentó confirmar o desmontar sus supuestos. Los efectos de esta construcción —el establecimiento de un vínculo directo entre el progreso tecnológico y la escuela— fueron sorprendentes: el logro soviético rompió el provincialismo tradicional de la educación americana y los americanos empezaron a examinar su sistema educativo comparándolo con el del resto del mundo (Dow, 1991). La consecuencia fue una enorme mejora y una gran actividad reformadora en el ámbito de la educación, aunque el punto de partida fuese una información falsa: lo que había permitido a los soviéticos estar tan avanzados en el ámbito tecnológico no era la enseñanza de matemáticas.

Fijándonos atentamente, la comparación, citada con anterioridad, entre Inglaterra y Suiza también se sustenta sobre una base problemática. Suiza es conocida por sus relojes, pero no por sus relojes de cuco. Es cierto que el país tiene un gran éxito en el ámbito farmacéutico y de la industria alimentaria, pero no se indica que estos campos conocidos internacionalmente carecen de un sistema de aprendizaje desarrollado. La competitividad internacional de las industrias de exportación suizas no está estrechamente vinculada al sistema de aprendizaje, sino que más bien tiene que ver con los logros académicos, es decir, con la política económica suiza, basada en la importación de una gran cantidad de conocimiento especializado del Reino Unido y de otros países.

Hoy en día, el acceso a información exclusiva depende del propio estatus de un experto como científico o administrador de la educación. Además, la facilidad de acceso a información internacional no hace que el trabajo comparativo resulte redundante. Es erróneo pensar que la

posibilidad de hacer una búsqueda rápida en Internet y el hecho de que el mundo esté más conectado reduzcan la importancia de la investigación comparativa (cf. Green, 2002). En resumen, tanto históricamente como en la actualidad los argumentos internacionales suelen estar basados en impresiones o en un conocimiento endeble.

Los tres tipos de referencias internacionales

El argumento internacional está integrado en un debate sobre políticas. Por lo tanto, las referencias internacionales deben examinarse en relación con sus efectos políticos. Resulta sorprendente observar hasta qué punto las referencias internacionales históricas y actuales se conciben de un modo parecido. Podemos clasificar los argumentos internacionales en tres tipos:

El primer tipo de argumento, utilizado con frecuencia, tiene como objetivo «hacer que las alternativas institucionales parezcan plausibles»: hay que introducir en nuestro país las escuelas de formación continua que existen en Alemania y Suiza, el sistema dual para la educación profesional, las universidades alemanas (*fachhochschulen*), el *baccalauréat* francés, etc. Este argumento resulta atractivo por que se puede mostrar y presentar la evidencia de una alternativa como solución realista. Por eso los ejemplos generalmente positivos y los modelos que cabe seguir resultan extremadamente interesantes.

El segundo tipo de argumento es «evaluativo»: comparando el propio país con otros, los logros educativos se percibirán con mayor claridad. Además, comparando los logros escolares como el estudio PISA o el trabajo de aprendizaje en las World Skills Olympics, se realiza una evaluación del propio sistema escolar o de aprendizaje. Por lo tanto, las ferias internacionales también son muy importantes desde el punto de vista histórico. Hoy en día, también se llevan a cabo pruebas y estudios comparativos sobre alfabetización en adultos, con frecuencia organizados por organismos internacionales. Comparando los resultados de la escolarización se plantean *preguntas evaluativas*, como por ejemplo, ¿por qué los aprendices asiáticos o brasileños tienen un mejor rendimiento que los nuestros? o ¿por qué los alumnos fineses son mejores lectores que el resto de europeos?

El tercer tipo de argumento también es evaluativo, pero tiene mayor alcance que el tipo anterior. Además de una evaluación implíci-

ta del sistema de aprendizaje, se trata de un argumento relacionado con el bienestar del propio país. Hablamos de un tipo de argumento internacional evaluativo en sentido absoluto, puesto que se trata de una «evaluación del rendimiento económico y el bienestar» (cf. Culpepper, 1999). El desempleo juvenil, la competitividad internacional y, a veces, incluso el comportamiento social y la tasa de delincuencia se relacionan con el sistema educativo o el sistema de educación profesional. Históricamente, encontramos este argumento en la obra de Adam Smith, en la petición de Kerschensteiner de un nuevo sistema educativo y en muchas otras afirmaciones sobre nuestros logros en el extranjero. Hace algunos años, los japoneses tenían mejores resultados económicos e, instantáneamente, su sistema escolar y de educación profesional despertó el interés de todo el mundo (Lauglo, 1993). Durante mucho tiempo, el sistema alemán de educación profesional fue admirado en todo el mundo como una ventaja competitiva de su industria, pero en la última década han surgido voces más escépticas (Crouch *et al.* 2004). Si comparamos estos tres tipos de argumentos internacionales, veremos que el elemento en común son la inspiración y la evaluación.

Conclusión: el argumento internacional como carta blanca

La inspiración para proyectos reformadores y (cada vez más importante) la evaluación del *statu quo* para animar a un público nacional a apoyar reformas son las causas principales de la internacionalización de los debates sobre políticas nacionales de educación y formación profesional. En el contexto educativo nacional, las referencias internacionales suelen servir como una especie de carta blanca. Quien presente ejemplos extranjeros o esté mejor informado sobre lo que ocurre en otros países no solo adquiere cierto estatus de experto, sino que además introduce un énfasis en aspectos «nuevos» y con frecuencia ignorados. En general, la mayoría de referencias internacionales son más bien superficiales y no se basan en ninguna evaluación científica exhaustiva. Los argumentos se presentan como evidentes y se hace muy poco esfuerzo por justificarlos. En un mundo globalizado, resulta incuestionable que la educación —como muchos otros ámbitos— debe tener cada vez más en cuenta este tipo de consideraciones internacionales de nueva introducción (Singh *et al.* 2005, pp. 10ff.) y esto también vale para la educación para el trabajo

(Lakes y Carter, 2004). Es evidente que, en el debate actual, se da cada vez más importancia los recientes pronunciamientos de la UE sobre política educativa, pero el argumento «europeo» se utiliza principalmente de manera táctica, en especial para generar un movimiento.

El interés genuino por la comparación es un indicador de la voluntad de aprender. Desde esta perspectiva, los argumentos internacionales pueden considerarse un indicador de aprendizaje. Sin embargo, conviene tener presente que también tienen deficiencias. En el debate nacional sobre políticas educativas, los argumentos internacionales pueden ser una buena carta, pero hay que saber cómo jugarla.

Bibliografía

- ARNOLD, M. (1977). «Elementary education in Germany, Switzerland and France». En: Super, R. (ed.). *Matthew Arnold: The Last Word* (pp. 1-53). Ann Arbor: University of Michigan Press.
- BIERHOFF, H.; PRAIS, S. (1997). *From School to Productive Work. Britain and Switzerland Compared*. Cambridge: University Press.
- CLARKE, L.; WINCH, C. (eds.) (2007). *Vocational Education. International Approaches, Developments and Systems*. Londres: Routledge.
- CROUCH, C.; FINEGOLD, D.; SAKO, M. (2004). *Are Skills the Answer? The Political Economy of Skill Creation in Advanced Industrial Countries*. Oxford: University Press.
- CULPEPPER, P.; FINEGOLD, D. (eds.) (1999). *The German Skills Machine in Comparative Perspective*. Oxford: Berghahn Books.
- DOW, P. (1991). *Schoolhouse Politics. Lessons from the Sputnik Era*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- GONON, P. (1995). «Learning from European neighbours: The role of the state in defining institutional policies in vocational education: The case of Switzerland». En: Heikkinen, A. (ed.). *Vocational Education and Culture: European Prospects from Theory and Practice* (pp. 22-36). Hameenlinna: Tampereen yliopiston.
- (1998). *Das internationale Argument in der Bildungsreform. Die Rolle internationaler Bezüge in den bildungspolitischen Debatten zur schweizerischen Berufsbildung und zur englischen Reform der Sekundarstufe II*. Berna: Peter Lang.
- (2004). «Travel and reform: Impulses toward internationalisation in the nineteenth-century discourse on education». En: Phillips, D.; Ochs,

- K. (eds.). *Educational Policy Borrowing: Historical Perspectives* (pp. 125-144). Oxford: Symposium Books.
- GREEN, A. (2002). *Centenary Lecture: Education, Globalisation and the Role of Comparative Research*. Londres: Institute of Education, University of London.
- KERSCHENSTEINER, G. (1901). *Beobachtungen und Vergleiche über Einrichtungen für gewerbliche Erziehung ausserhalb Bayern*. Munich: C. Gerber.
- LAKES, R.; CARTER, P. (eds.) (2004). *Globalizing Education for Work. Comparative Perspectives on Gender and the New Economy*. Mahwah, Nueva Jersey: Laurence Erlbaum.
- LAUGLO, J. (1993). *Vocational Training: Analysis of Policy and Modes. Case Studies of Sweden, Germany and Japan*. París: UNESCO.
- MISKO, J. (2006). *Vocational Education and Training in Australia, United Kingdom and Germany*. Adelaida: NCVER.
- OECD (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) (1991). *Reviews of National Politics for Education, Switzerland*. París: OCDE.
- PEPIN, L. (2007). «The history of EU cooperation in the field of education and training: How lifelong learning became a strategic objective». *European Journal of Education*, 42 (1), pp. 121-132.
- PHILLIPS, D. (ed.) (1992). «Lessons of Cross-National Comparison in Education». *Oxford Studies in Comparative Education*, vol. I. Wallingford: Triangle Books.
- PILZ, M. (2007). «Two countries: one system of vocational education? A comparison of the apprenticeship reform in the commercial sector in Switzerland and Germany». *Compare*, 37 (1), pp. 69-87.
- RAUNER, F. (2006). *Reformprojekt Berufliche Bildung*. Bremen: ITB.
- SADLER, M. (ed.) (1907). *Continuation Schools in England and Elsewhere. Their Place in the Educational System and Commercial State*. Manchester: University Press.
- SINGH, M.; KENWAY, J.; APPLE, M. (2005). «Globalizing education: Perspectives from above and below». En: Apple, M.; Kenway, J.; Singh, M. (eds.). *Globalizing Education, Policies, Pedagogies & Politics* (pp. 1-29). Nueva York: Peter Lang.
- SORGE, A. (1994). «The reform of technical education and training in Great Britain. A comparison of institutional learning in Europe». *Vocational Training, European Journal*, 1 (3), pp. 58-68.
- TAKAYAMA, K. (2007). «A "Nation at Risk" crosses the pacific: Transnational borrowing of the U.S. crisis discourse in the debate on education reform in Japan». *Comparative Education Review*, 51 (4), pp. 423-446.

- TOULMIN, S. (1958). *The Uses of Argument*. Cambridge: University Press.
- WOLF, A. (2002). *Does Education Matter? Myths about Education and Economic Growth*. Londres: Penguin.

9. Discursos sobre la empleabilidad: creando un ciudadano responsable

— [Andreas FEJES⁴²

Departamento de Ciencias de la Conducta y Aprendizaje,
Universidad de Linköping, Suecia]

Introducción

En las dos últimas décadas se ha producido un cambio y, hoy en día, en lugar de hablar de empleo se habla de empleabilidad. El presente capítulo examina cómo se movilizan los discursos sobre empleabilidad en el ámbito discursivo más amplio de la gobernanza. ¿Cómo funciona la gobernanza?, ¿qué sujeto se produce? y, más concretamente, ¿quién es responsable de la empleabilidad del ciudadano a través de estos discursos? Para responder a estas preguntas, analizamos tres tipos distintos de textos: documentos de políticas nacionales sobre aprendizaje permanente y el mercado laboral, un texto de políticas sueco sobre la capacitación en el puesto de trabajo en el sector de la asistencia sanitaria y entrevistas con empleados de seis residencias de ancianos. Realizamos un análisis del discurso inspirado en los conceptos de «gubernamentalidad» y «Estado facilitador». El análisis revela que el individuo es considerado el responsable de su empleabilidad; el Estado y el empleador, los facilitadores. Sin embargo, no se trata de una afirmación absoluta ni determinista, puesto que los distintos tipos de textos generan distintos tipos de posicionamiento. Este tipo de análisis puede ayudar a abrir un nuevo espacio para la reflexión y la acción.

Las políticas transnacionales y nacionales sobre educación se han ido centrando cada vez más, en las últimas décadas, en cuestiones rea-

42. Fejes, A. (2010). «Discourses on employability: constituting the responsible citizen». *Studies in Continuing Education*, 32 (2), pp. 89-102.

lizadas con el aprendizaje permanente, en especial en Europa (Comisión Europea, 2001; Ministerio de Educación, 1998). Se ha producido un cambio y, en lugar de hablar sobre educación, ahora se habla sobre aprendizaje. Además, el aprendizaje ya no se relaciona únicamente con la escolarización formal, sino también con numerosas prácticas como la vida cotidiana, la vida laboral, etc. Este cambio obliga a centrarse no solo en el aprendizaje sino también en el sujeto del mismo. Más que antes, la política educativa sitúa al sujeto del aprendizaje como responsable de su propio empleo, en lugar de hacer referencia a estructuras más amplias de desigualdad integradas en el mercado laboral o en el sistema educativo (cf. Edwards, 2004). Es por ello que el surgimiento del aprendizaje permanente indica una reconfiguración en el posicionamiento del ciudadano en términos de gobernanza (Fejes y Nicoll, 2008; Rose, 1999).

Los discursos sobre el aprendizaje permanente están relacionados con otro discurso que participa en este reposicionamiento del ciudadano en términos de gobernanza, a saber, el discurso de la empleabilidad. Hace un par de décadas, la empleabilidad surgió como discurso que sustituía al modo en que previamente se describía la mano de obra (Clarke y Patrickson, 2008; Kruss, 2004; McQuaid y Lindsay, 2005). En lugar de hablar de escasez de empleo y describir al ciudadano como «empleado» o «desempleado», ahora en las políticas se hablaba de falta de empleabilidad y el ciudadano era descrito como «empleable» o «no empleable» (Garsten y Jacobsson, 2004) o falta de capacidades de empleabilidad (cf. Williams, 2005). Actualmente, la empleabilidad se utiliza como explicación y, en cierta medida, como legitimación del desempleo (Stråth, 2000). Este tipo de discurso sitúa al ciudadano como responsable de su propio empleo y presta menos atención a las desigualdades estructurales y a los problemas del mercado laboral.

Así pues, los discursos sobre la empleabilidad y el aprendizaje permanente parecen suponer un cambio en el modo de gobernar y en la posición del ciudadano como objeto de gobierno. Varios investigadores han abordado esta reconfiguración y la cuestión de cómo percibir el gobierno después de ella (Dean, 1999; Fejes y Nicoll, 2008; Rose, 1999; Fejes, 2008) basándose en el concepto de gubernamentalidad, elaborado por Michel Foucault (2007). Desde esta perspectiva, el gobierno se convierte en algo más que el Gobierno del Estado: deviene una interconexión del gobierno de sí mismo, del gobierno de los otros y del gobierno del Estado, algo que Foucault (2007) denominó la «conducta de la

conducta». Esta perspectiva permite entender cómo los discursos sobre empleabilidad sitúan a los ciudadanos como sujetos y cómo el gobierno en sentido amplio opera en la actualidad. En el presente capítulo, partimos de la perspectiva de la gubernamentalidad para examinar cómo se movilizan los discursos sobre empleabilidad en el ámbito discursivo más amplio de la gobernanza. ¿Cómo funciona la gobernanza? ¿Qué sujeto se produce? Y, más concretamente, ¿quién es considerado el responsable de la empleabilidad del ciudadano en estos discursos? Formulando estas preguntas, pretendemos desnaturalizar los discursos sobre empleabilidad e ilustrar que existen distintos modos de interpretarlos y, por lo tanto, también de producir sujetos (Popkewitz, 2008).

El análisis hace referencia a una línea del análisis crítico de políticas según el cual la empleabilidad puede considerarse un discurso *planet-speak* (Nóvoa, 2002; Fejes 2006; Ball, 2008), es decir, un modo de razonar que parece carecer de raíces estructurales, ubicaciones sociales y origen. Forma parte de un «credo mundial» que está en boca de todos y parece dar soluciones a los problemas que afrontamos. Viaja por el mundo y se inscribe en distintos países y prácticas, adoptando distintas formas. Es por ello que, a fin de adquirir una mayor comprensión de cómo funciona la gobernanza, este capítulo se centra en cómo se traduce este discurso en tres tipos distintos de textos: textos de políticas transnacionales, textos de políticas nacionales y entrevistas con personas que participan en un programa de capacitación en el puesto de trabajo en el sector de la asistencia sanitaria en Suecia. En esta perspectiva, los textos no se consideran jerárquicos y centrados en detectar si las políticas creadas en una práctica se implementan «realmente» en la siguiente, sino que nos fijamos en cómo se conforman los discursos en las distintas prácticas analizando distintos tipos de textos, cómo se sitúa a los sujetos en términos de responsabilidad y cómo entes como el Estado y el empleador se encuentran colocados respecto a dicha responsabilización (cf. Rose, 1999). Esta tarea permite percibir mejor este tipo de discursos, ayuda a desnaturalizar el presente y, por lo tanto, intenta abrir un nuevo espacio para la reflexión y la acción (Popkewitz y Brennan, 1998; Fejes y Nicoll próximamente; Simons *et al.*, 2009). Lo más importante en este tipo de análisis es convertir los elementos en cuestionables, tal como explica Popkewitz (2008, XV).

Hacer de la naturalidad del presente algo tan extraño y contingente es una estrategia política para el cambio. Hacer visibles los internamien-

tos y acercamientos existentes en lo que se considera el sentido común en la escolarización significa convertirlos en cuestionables.

Analizando cómo funcionan los discursos sobre la empleabilidad y cómo se traducen en los distintos textos, se puede ilustrar de qué manera, mediante los mecanismos del poder, la empleabilidad se concibe algo natural y deseable. Al mismo tiempo, podemos ver cómo estos discursos no son totalizadores ni coherentes. Centrándonos en una práctica política transnacional y nacional, así como en prácticas laborales locales —con lo cual podemos percibir mejor los discursos sobre empleabilidad—, en el presente capítulo contribuimos al debate actual sobre empleabilidad y su relación con el modo en que funciona la gobernanza proporcionando un ejemplo empírico de cómo los discursos sitúan a los sujetos en el seno de distintas prácticas (cf. Garsten y Jacobsson 2004; Williams 2005).

Material empírico y perspectiva analítica

El presente capítulo se basa en un análisis de un programa de capacitación en el puesto de trabajo para asistentes sanitarios (AS) que deseaban convertirse en enfermeros licenciados en prácticas (ELP). El programa formaba parte de una gran iniciativa estatal denominada *Step for Skills* (paso para las habilidades) que tenía como objetivo aumentar las capacidades y competencias de los trabajadores del sector de la asistencia a las personas mayores en Suecia, así como el atractivo de los empleos de asistencia sanitaria. En este programa, varios AS que llevaban muchos años trabajando con personas mayores tenían la oportunidad de participar, dentro de su horario laboral, en un proceso de reconocimiento del aprendizaje, la enseñanza y la evaluación previos. Gracias a este proceso recibían un certificado de educación secundaria superior del programa de asistencia sanitaria y podían ser contratados como ELP. Este programa de capacitación en el puesto de trabajo se basaba en la estrecha relación existente entre el lugar de trabajo y un proveedor de educación, puesto que, en parte, las actividades eran planificadas en común por el proveedor de educación y el empleador y, además, muchas de ellas se realizaban en el lugar de trabajo (para una descripción más elaborada del programa, véase Fejes y Andersson, 2009).

Dado que el objetivo global del presente capítulo es ver cómo se conforma la gobernanza a través de discursos más amplios sobre la empleabilidad y, más concretamente, centrarnos en qué sujeto se produce y sitúa como responsable de la empleabilidad de los ciudadanos, son necesarios distintos tipos de material empírico. Para entender mejor los discursos operativos en el ámbito «local», se realizaron veinte entrevistas semiestructuradas (Kvale, 1996) con un total de treinta AS (asistentes sanitarios), ELP (enfermeros licenciados en prácticas), directivos locales y profesores, todos ellos participantes (con roles distintos) en el programa de capacitación en el puesto de trabajo en seis residencias de ancianos. En total, se entrevistó a catorce participantes, seis directivos locales, cinco supervisores y cinco profesores, y todos ellos trabajaban o habían trabajado como AS o ELP. De las entrevistas, catorce fueron individuales y seis grupales, con entre dos y cinco entrevistados a la vez. Las entrevistas se centraron en la participación en el programa de capacitación en el puesto de trabajo, en los motivos por los que la persona tomaba parte en él, en cómo se implementaba el programa y en cómo se percibían sus resultados y calidad. El objetivo de las entrevistas grupales era detectar aún mejor los discursos disponibles sobre empleabilidad, puesto que dichas entrevistas —como contexto de confrontación entre distintos argumentos— pueden ayudar a los entrevistados a describir y problematizar mejor los temas de los que se habla (cf. Vaughn *et al.*, 1996).

Para examinar el discurso «nacional» sobre empleabilidad en la asistencia sanitaria, se analizó un Libro Verde elaborado por el comité de *Step for Skills* (2007). El discurso transnacional sobre empleabilidad fue analizado mediante documentos de políticas de revisión elaborados por la Comunidad Europea y la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OCDE) y dedicados a cuestiones relacionadas con la empleabilidad. De este modo, se seleccionaron dos documentos de políticas de la UE sobre aprendizaje permanente y el mercado laboral (CE 2001; CE 2007), así como dos documentos de la OCDE sobre capital humano y aprendizaje en adultos. (OCDE 1998, 2005)

Dado que lo que nos interesa es analizar de qué modo se conforma la gobernanza a través de los discursos sobre empleabilidad, para llevar esta tarea cabo partimos del concepto de gubernamentalidad, combinado con un análisis del discurso (cf. Foucault, 1972; Fejes, 2006). El concepto de gubernamentalidad aparece en los escritos tardíos de

Foucault (2007) y fue desarrollado por otros investigadores (cf. Dean, 1999; Rose, 1999). Este concepto analiza algo mucho más complejo que el gobierno del Estado nación: implica el gobierno de sí, el gobierno de los otros y el gobierno del Estado. Además, se centra en las concepciones liberales del gobierno. En este sentido, el liberalismo no se concibe como una ideología que puede estar relacionada con un partido político concreto, sino como un modo de gobernar o unas ideas establecidas sobre cómo hay que gobernar.

Foucault (2007) sostiene que, durante los últimos siglos, se ha producido un cambio en las racionalidades del gobierno y en el modo en que el gobierno actúa en la sociedad. En concreto, se ha pasado de la planificación de la sociedad a través de la legislación y la represión a un gobierno a cargo de los propios ciudadanos. En este contexto, la noción de libertad adquiere una gran importancia. Hoy en día, la gubernamentalidad depende de la libertad del ciudadano. El punto de partida de esta racionalidad del gobierno es que la libertad del ciudadano es a la vez un requisito previo y un efecto del gobierno. Sin libertad de elegir solo hay una situación de limitación y, por lo tanto, no existe gobernanza alguna.

También existe una noción distinta del Estado relacionada con esta perspectiva: el Estado descentralizado. El Estado no es un actor a priori que hace cosas, sino que se concibe como un patrón epistemológico de supuestos sobre cómo debería funcionar el gobierno (cf. Fejes y Nicoll, 2008; Hultqvist 2004). Nikolas Rose (1999) ha bautizado al Estado contemporáneo como el «Estado facilitador». Un aspecto importante de este tipo de Estado es que proporciona (facilita) la oportunidad a los ciudadanos de tomar decisiones de acuerdo con sus deseos o, en otras palabras, la ambición política de gobernar coincide con los sueños y aspiraciones individuales. En este caso, la libertad es a la vez el requisito previo y el resultado del gobierno.

Partiendo de lo expuesto hasta aquí, el presente capítulo se sirve de la perspectiva de la gubernamentalidad para analizar de qué modo los discursos sobre empleabilidad se movilizan en el ámbito discursivo más amplio de la gobernanza. ¿Cómo funciona la gobernanza? ¿Qué sujeto produce? Y más concretamente, ¿a quién se sitúa como responsable de la empleabilidad del ciudadano a través de estos discursos? Utilizaremos la noción descentralizada del Estado y la idea del Estado facilitador para vincular al ciudadano como sujeto producido a través de los discursos con el Estado y el empleador. Los documentos sobre políticas

y las entrevistas han sido analizados como texto desde una perspectiva discursiva (Foucault, 1972; Fejes, 2006). Analizando textos y centrándonos en las afirmaciones, podemos ver cómo se constituye el mundo en la práctica específica analizada. Más concretamente, los análisis se han centrado en lo que se afirma, cómo se afirma y lo que se constituye a través de dichas afirmaciones.

A continuación, presentamos nuestros análisis de textos de políticas transnacionales, seguidos del análisis de textos de políticas nacionales y el análisis de las entrevistas. El capítulo finaliza con varias conclusiones.

Discursos transnacionales sobre la empleabilidad

Si examinamos la formulación de políticas en la UE, veremos que el desarrollo de un mercado laboral más flexible y las medidas para que el trabajo compense se consideran una respuesta a los retos que plantea la globalización. Estas medidas deben combinarse con la seguridad en el empleo y la inversión en capital humano con el objetivo de aumentar la empleabilidad:

Los Estados miembros deberán llevar a cabo reformas de los mercados laborales y de productos que incrementen el potencial de crecimiento y apoyen el marco macroeconómico aumentando la flexibilidad, la movilidad de los factores y la capacidad de ajuste de los mercados laborales y de productos como respuesta a la globalización, los avances tecnológicos, el desplazamiento de la demanda y los cambios cíclicos. En especial, los Estados miembros deberán renovar el impulso de las reformas fiscales y de prestaciones sociales para mejorar los incentivos al trabajo y para hacer que el trabajo resulte financieramente atractivo, aumentar la adaptabilidad de los mercados laborales combinando la flexibilidad y la seguridad de empleo, y mejorar la posibilidad de empleo mediante la inversión en capital humano. (CE, 2007, p. 11)

En este texto, la idea de la inversión en el capital humano es básica. Hay que ofrecer a los ciudadanos la oportunidad de formarse a sí mismos para estar más preparados para conseguir un trabajo. La OCDE plantea ideas parecidas y sostiene que es necesario invertir en capital humano para autogestionarnos en la economía basada en el conocimiento:

A medida que avanzamos hacia economías «basadas en el conocimiento», el capital humano se vuelve más importante que nunca. En un contexto de estrictas limitaciones fiscales en casi todos los países, los gobiernos están preocupados por la importancia de calibrar el impacto de los presupuestos de educación y formación sobre el rendimiento económico y el bienestar de las sociedades. Las autoridades públicas comparten con las empresas y los individuos un interés común por renovar y aumentar la base de capacidades de la población y la mano de obra. Además, cada vez existe una mayor conciencia de la importancia del aprendizaje permanente en una sociedad donde los cambios económicos, sociales y tecnológicos exigen flexibilidad, adaptación y aprendizaje a lo largo de toda la vida. (OCDE, 1998, p. 3)

Esta cita resulta interesante por varios motivos. En primer lugar, propone el capital humano como solución para los problemas actuales y futuros en las economías basadas en el conocimiento. Se construye una verdad sobre el futuro que hay que gestionar creando ciudadanos flexibles, adaptables y en aprendizaje permanente. En segundo lugar, se adopta una perspectiva de consenso a través de la idea de que las empresas, los individuos y las autoridades públicas tienen el mismo interés, a saber, crear una mano de obra con capacidades. Sin embargo, la flexibilidad y la capacidad de adaptación se consideran características individuales, de modo que se enfatiza la responsabilidad del individuo de convertirse en el sujeto descrito.

Tal como se ve, existen parecidos entre la formulación de políticas de la UE y la de la OCDE. En las políticas de ambas organizaciones, se considera que la solución para el desempleo es un mercado laboral más flexible. Además, el capital humano y el aprendizaje permanente se señalan como instrumentos para afrontar un futuro incierto. Sin embargo, también se puede observar una diferencia en el enfoque de las dos organizaciones. El discurso de la OCDE sobre empleabilidad (1998) está más centrado en la economía que el de la UE. Por ejemplo, la OCDE se centra en la economía basada en el conocimiento, en lugar de en la sociedad basada en el conocimiento que fomenta la UE (CE 2001). Además, la OCDE define el capital humano como sigue:

...el conocimiento, las capacidades, las competencias y otros atributos encarnados en los individuos que resultan relevantes para la actividad económica. [...] Por lo tanto, el capital humano constituye un activo

intangibles capaz de potenciar o fomentar la productividad, la innovación y la empleabilidad. (OCDE, 1998, 9)

Así pues, el capital humano es principalmente una inversión en capacidades que puede utilizarse para aumentar la prosperidad económica y la empleabilidad. No obstante, también se reconocen otras cuestiones sociales importantes, como la distribución igualitaria de las capacidades. A modo de ejemplo, en uno de los textos de la OCDE se afirma lo siguiente:

Según estudios realizados recientemente, la existencia de una distribución equitativa de las capacidades influye sobremanera en el rendimiento económico global. Se trata de un descubrimiento importante, puesto que contribuye a justificar las políticas destinadas a mejorar las capacidades de los grupos desfavorecidos. Asimismo, muestra que la distribución de capacidades es importante a largo plazo para el nivel de vida y la productividad: una inversión más equitativa en capacidades puede fomentar el crecimiento potenciando la productividad de la mano de obra en general. (OCDE, 2005, p. 1)

Sin embargo, aunque se plantean cuestiones relacionadas con la igualdad el marco de este discurso tiene un sesgo económico según el cual el objetivo principal es conseguir un buen rendimiento económico global.

El discurso económico también se encuentra presente en los textos de políticas de la UE. Sin embargo, este discurso también está estrechamente relacionado con ideas sobre la cohesión social. A modo de ejemplo, en el memorando sobre aprendizaje permanente se afirma lo siguiente:

En general, existe un consenso sobre los siguientes cuatro objetivos, amplios y complementarios entre sí: realización personal, ciudadanía activa, integración social y empleabilidad y adaptabilidad. En la definición ampliada que figura a continuación, que ha de tomarse como premisa de todas las referencias al aprendizaje permanente en el presente documento, se refleja que el aprendizaje permanente promueve esta amplia gama de objetivos. (CE, 2001, p. 9)

En este texto podemos ver cómo la inclusión social y la realización personal se consideran objetivos importantes relacionados con la em-

pleabilidad y el aprendizaje permanente. Aunque los objetivos económicos son importantes, el aprendizaje por motivos personales o cívicos se considera un objetivo «bueno» de por sí.

Pese a las diferencias entre los discursos de la OCDE y la UE sobre empleabilidad, podemos ver cómo los sujetos tienen una responsabilidad parecida respecto a su empleabilidad. En citas anteriores, hemos visto que, en los textos de la OCDE, la flexibilidad y la capacidad de adaptación se consideran características de los individuos. La capacidad de adaptación implica un sujeto responsable de adaptarse a las circunstancias nuevas y cambiantes del mercado laboral. El ciudadano debe formarse y reformarse y ser móvil y flexible para seguir siendo empleable. La UE también insiste en esta relación entre capacidad de adaptación y empleabilidad, tal como ilustra la siguiente cita:

La empleabilidad, la adaptabilidad y la movilidad de los ciudadanos son vitales para que Europa pueda mantener su compromiso de convertirse en la sociedad del conocimiento más competitiva y dinámica del mundo. Las carencias de mano de obra y los déficits de aptitudes pueden limitar la capacidad de crecimiento de la Unión Europea en todas las etapas del ciclo económico. (CE, 2001, 6)

Como resumen de lo expuesto hasta ahora, los discursos sobre empleabilidad presentes en los documentos de la UE y la OCDE incluyen ideas sobre la prosperidad y el desarrollo económicos, la cohesión social y la igualdad, la flexibilidad y la capacidad de adaptación del ciudadano. Aunque, como se puede ver en este análisis y han señalado otros investigadores (cf. Jacobsson, 2004), a través de estos documentos aparentemente se fomenta una perspectiva de consenso según la cual el Estado, el empleador y el individuo son responsables de forma común de la creación de un futuro «bueno» en el que el aprendizaje permanente y la inversión en capital humano desempeñarán un papel central, pero es el individuo quien sigue siendo considerado responsable de adaptarse y flexible para ser o seguir siendo empleable. Se puede afirmar que se atribuye una responsabilidad del individuo (cf. Rose, 1999), que se convierte en el encargado de aprovechar las oportunidades de aprendizaje permanente —en forma de educación y capacitación en el puesto de trabajo— que le ofrecen el Estado y el mercado para convertirse en un individuo empleable. El papel del Estado es más lejano que anteriormente (cf. Fejes y Nicoll, 2008; Fejes, 2006). Ahora, se

crean las estructuras para ayudar al individuo en su toma de decisiones en lugar de planificar colectivamente el futuro a través de medidas legislativas y normativas.

En los siguientes dos apartados, nos centramos en los discursos sobre empleabilidad, generados mediante un discurso sobre políticas dedicado a la capacitación en el puesto de trabajo en el sector de la asistencia sanitaria en Suecia, así como en entrevistas con AS (asistentes sanitarios) y ELP (enfermeros en prácticas) en seis residencias de ancianos distintas. Una de las grandes cuestiones que se plantean es: ¿cómo están situados el individuo, el Estado y el empleador en relación los unos con los otros? ¿Se produce la atribución de responsabilidad del individuo que hemos observado en los discursos transnacionales?

El discurso de políticas sueco sobre empleabilidad

Para aumentar la competencia y la calidad en el sector de la asistencia sanitaria en Suecia, el Estado puso en marcha el proyecto *Step for Skills*. Durante el bienio 2005-2007, se concedieron más de 100.000 millones de coronas suecas a proyectos en municipios de todo el país. El objetivo era proporcionar consejos, ideas y apoyo a los municipios y financiar proyectos de educación en el puesto de trabajo, reconocimiento del aprendizaje anterior, desarrollo de programas educativos para el sector de la asistencia sanitaria, creación de métodos para desarrollar trayectorias laborales visibles, desarrollo de liderazgo y supervisión. El público objetivo estaba formado por individuos que trabajan en el sector de la asistencia sanitaria, en concreto en la asistencia a personas mayores, y, en especial, por individuos que trabajan cerca de ellas (*Step for Skills*, 2007).

Según el texto de la política, esta iniciativa se puso en marcha a raíz del hecho de que solo el 40% de las personas que trabajan en la asistencia a personas mayores poseía el certificado educativo requerido de escolarización secundaria superior, al mismo tiempo que suponía un estímulo para contratar a nuevos empleados en este sector. El Libro Verde sobre *Step for Skills* afirmaba lo siguiente:

Según el informe del progreso en la asistencia a las personas mayores elaborado por el Consejo Nacional de Salud y Bienestar desde 2003 [...] los municipios siguen teniendo grandes problemas para contra-

tar a personal con el nivel de competencias adecuado. (*Step for Skills*, 2007, p. 250)

En este texto la oferta de mano de obra se considera no empleable. Según el Libro Verde, muchas de las personas que actualmente trabajan en la asistencia a personas mayores carecen de las capacidades necesarias para hacerlo. Al mismo tiempo, hay una escasez de personas con la educación adecuada disponibles en la oferta de mano de obra. Según los cálculos del comité, en 2015 faltarán 200.000 ELP (enfermeros licenciados en prácticas) con capacidades. Aquí podemos ver cómo, en gran medida, siguen sin alcanzarse el nivel correcto de competencia. Es cierto que hay AS (asistentes sanitarios), pero ya no tienen el conocimiento y las capacidades considerados necesarios para ser un buen trabajador en el sector de la asistencia sanitaria hoy en día.

Por lo tanto, *Step for Skills* puede verse como una iniciativa política concebida para transformar la oferta de mano de obra en empleable. La idea subyacente es que es posible superar los retos que plantea el futuro. Según el comité, los municipios son responsables de generar individuos empleables, puesto que son ellos quienes financian la asistencia a las personas mayores. Sin embargo, el Estado también se considera una entidad que debe prestar apoyo a los municipios:

La asistencia a las personas mayores es una actividad que afronta grandes retos de cara al futuro. Encontrar una solución global que permita garantizar un nivel adecuado de competencias entre los empleados y gestionar la prestación de competencia a largo plazo es una tarea compleja y exhaustiva que exige una gran cantidad de recursos, responsabilidad principalmente de los municipios. Sin embargo, partiendo de las experiencias de *Step for Skills* el comité determina que es necesario y deseable que exista también un compromiso del Estado a largo plazo. (*Step for Skills*, 2007, p. 15)

En el Libro Verde se insiste varias veces en la responsabilidad de los municipios, pero la responsabilidad individualizada —claramente presente en los discursos transnacionales sobre empleabilidad— queda más escondida. Este rol más secundario de la responsabilidad individual puede relacionarse con la imagen del futuro que dibuja el discurso del comité. Se sugiere que la escasez actual y futura de mano de obra con capacidades en el sector de la asistencia sanitaria debe gestionarse mediante los esfuerzos de los municipios y el Estado. Por lo tanto, la problemática del

gobierno corresponde a estas dos instancias, que deben comprobar que exista personal cualificado y con capacidades capaz de hacerse cargo de las actividades básicas relacionadas con el bienestar social.

Sin embargo, en este discurso también se observa cierta atribución de responsabilidad del individuo. En concreto, se aumenta dicha responsabilidad a mediante la demanda de un mayor nivel de competencia que sugiere el comité, así como de las medidas destinadas a crear oportunidades de aprendizaje permanente en el lugar de trabajo —por ejemplo, mediante la creación de lo que el comité denomina «lugares de trabajo de aprendizaje». De este modo, se supone que se anima al individuo a actualizar continuamente su conocimiento y, por lo tanto, a aumentar su grado de empleabilidad:

Varios municipios ha invertido deliberadamente en el desarrollo de lugares de trabajo para el aprendizaje. Se han creado centros de estudio con acceso informático, bibliografía y periódicos como prerrequisito práctico y se ha dado tiempo a los cotrabajadores para estudiar de modo autodidacta o en grupos reducidos. También se han utilizado otros métodos como dedicar tiempo a la reflexión, las conversaciones grupales y el intercambio de experiencias. (*Step for Skills*, 2007, p. 165)

En este fragmento, el aprendizaje se concibe como una norma y como algo que debe producirse continuamente en el lugar de trabajo. Mediante la creación de condiciones prácticas para el aprendizaje permanente, se anima al individuo a responsabilizarse de su aprendizaje y, por lo tanto, se lo sitúa como responsable. Estas medidas no son de tipo coercitivo, pero generan normas sobre lo que debe considerarse un modo deseable de actuar; posteriormente, el individuo debe aceptar o no aceptar la responsabilidad que se le ofrece. Este posicionamiento puede relacionarse con el discurso del aprendizaje permanente, en el que los textos de políticas relativos a la educación —tanto en la UE como en Suecia— definen la responsabilidad del individuo de transformarse en un ciudadano en aprendizaje constante (cf. Fejes y Nicoll, 2008). De este modo, el Estado se concibe como un facilitador que ofrece y prescribe determinados modos de comportamiento y, mediante decisiones activas, el individuo se transforma a sí mismo en un sujeto de aprendizaje permanente.

En este apartado hemos ilustrado cómo el Estado, el municipio y el individuo se encuentran situados de manera distinta que en los dis-

cursos transnacionales sobre empleabilidad. En el discurso nacional, el municipio y el Estado son los principales responsables de la empleabilidad de los ciudadanos. Mediante la introducción de medidas concretas, deben asegurarse de que existe una mano de obra cualificada y con capacidades disponible en el sector de la asistencia sanitaria. El individuo queda situado como responsable de su propio aprendizaje, pero este papel no resulta tan visible como en los discursos transnacionales. Al mismo tiempo, vemos que el comité otorga a la educación una posición central, puesto que se trata del factor que conduce al aumento de la empleabilidad entre los trabajadores ya activos en el sector de la asistencia sanitaria.

El discurso local sobre empleabilidad

Hasta ahora, hemos visto de qué modo la educación y el aprendizaje permanente se presentan como elementos básicos para aumentar la empleabilidad de la población en los textos de políticas tanto transnacionales como nacionales. Al mismo tiempo, el Estado, los municipios y el individuo se consideran de manera ligeramente distinta. En este apartado, analizaremos el discurso sobre empleabilidad tal como se moviliza en entrevistas con AS y ELP en seis residencias de ancianos.

Una afirmación que se repite en las transcripciones de las entrevistas es la idea de que el municipio y las empresas privadas (para las que trabajan los entrevistados) han cambiado las demandas que formulan a los empleados: actualmente, exigen que todo el personal tenga una certificación equivalente al programa de asistencia sanitaria de escuela secundaria superior. Dicho certificado constituye un requisito imprescindible para que los trabajadores sean contratados como ELP en lugar de AS. Los nuevos requisitos generan una amenaza futura que hay que afrontar mediante una mayor educación y aprendizaje. En las siguientes afirmaciones de dos AS, podemos ver cómo se genera esta idea:

Sí, porque quiero ser ELP. Si hay un cambio en el municipio o algo así, sería más fácil encontrar un nuevo trabajo. Ahora para que te contraten hay que tener titulación como ELP. No importa tu competencia, sino [...]. (Marie)

Luego me interesó estudiar. El trabajo que tengo ahora. Luego me contrataron fija aquí en la residencia de ancianos [de Solhagens]. Pero también tienes que tener el nivel de educación adecuado, así que hablé con mi jefe y le dije que quería participar en esta educación. Así que había un interés por mi parte. (Christine)

En estas afirmaciones se observa la existencia de una gran responsabilidad individual. Los propios individuos son quienes perciben amenazas para mantener su condición de empleados en el futuro y se ven obligados a ahuyentar estas amenazas mejorando su educación.

Estas afirmaciones también pueden interpretarse como una manera de gestionar futuros riesgos en cuyo marco hay que aumentar las competencias como modo de participar en la competencia por nuevos empleos. Una AS expresa más claramente esta idea de riesgo:

Antes que nada para asegurar tu trabajo. [...] Para asegurar tu trabajo en el futuro, para evitar que te echen cuando tengas... Yo ahora tengo 44 años. Se privatiza esta residencia, puede que no quiera quedarme. Quiero que me contrate el municipio y creo que no tendría ninguna posibilidad de conseguirlo solo con un certificado de AS. (Sofie)

Aquí podemos ver de qué modo las amenazas futuras afectan al riesgo de privatización de la residencia de ancianos (gestionada por una empresa, en lugar de por el municipio) y el riesgo carecer de las cualificaciones adecuadas. Encontramos una afirmación parecida en otra entrevista con una AS. De nuevo, aparece la privatización como amenaza futura:

Porque yo... ahora creo, tengo esta edad. Pero yo lo veo así: con el municipio nunca se sabe. Sin avisar, pum, nos privatizan. Y probablemente la cosa no mejore cuando tengamos un gobierno de derechas, porque luego querrán privatizar todas las residencias de ancianos y creo que esto hará que digan que solo quieren ELP. Y... no es... es una exigencia y creo que la exigencia es ser un ELP. Así que, en parte, y luego quería estudiar para ser ELP. Sí, ¡es divertido! Muy duro, pero divertido. Estás contenta cada vez que haces un examen. (Jasmine)

Esta cita ilustra que no se trata solo de amenazas y cálculo de riesgos, sino que también existe un interés por la capacitación en el puesto de trabajo. En otras palabras, estas afirmaciones transmiten una idea de autorresponsabilidad. Todas las personas deben hacer su cálculo de

riesgos de cara al futuro y la educación puede ser una herramienta para contrarrestar los riesgos, al mismo tiempo que se genera un interés propio relacionado con la participación educativa.

Pese a la importancia de la autorresponsabilidad, existe cierto grado de responsabilidad del municipio y el Estado, puesto que se trata de los garantes de posibilitar la participación en la capacitación en el puesto de trabajo. Varias afirmaciones hacen referencia a la necesidad de apoyo económico como condición para participar en la capacitación en el puesto de trabajo. Según los entrevistados, si dicha formación para AS no hubiese tenido lugar en días laborables remunerados, financiados por el municipio y el Estado, la participación hubiese sido limitada. Así lo ilustra la siguiente cita de una entrevista con una AS:

Sí, puedo decir sinceramente que no hubiese participado fuera del horario de trabajo. Había que aprovechar la oportunidad para participar en la educación. Si no, no hubiese solicitado participar en un programa regular, porque hubiese tenido que trabajar menos para poder estudiar. Sí, eso no lo hubiese hecho. (Beverly)

En estas afirmaciones se observa una responsabilidad del individuo y, al mismo tiempo, su posicionamiento respecto al empleador y el Estado. Estos son concebidos como facilitadores que permiten a los individuos materializar sus deseos, en este caso aumentar su grado de empleabilidad y hacer algo interesante y divertido.

Conclusión

En los últimos treinta años se ha producido un cambio y, en lugar de hablar de empleo, se habla de empleabilidad (Jacobsson, 2004). El discurso sobre empleabilidad ha sido adoptado en varios ámbitos, como por ejemplo la educación y las políticas para el mercado laboral. En este capítulo hemos sostenido que los discursos contemporáneos sobre empleabilidad se generan de manera distinta en los textos sobre políticas transnacionales y nacionales y en las prácticas locales de enfermería, en lo que se refiere a la atribución de responsabilidad a los sujetos y los organismos respecto a la empleabilidad de los ciudadanos.

En los textos de políticas transnacionales relativos al mercado laboral y el aprendizaje permanente, existe una perspectiva de consenso

respecto a la responsabilidad de la empleabilidad, compartida entre el empleador, el Estado y el individuo. Con todo, los discursos en los que las ideas de capacidad de adaptación y flexibilidad son básicas sitúan al individuo como responsable de su propia empleabilidad, mientras que el Estado y el municipio están considerados como facilitadores: su papel es permitir al individuo tomar las decisiones necesarias para convertirse en empleable.

En el texto de política nacional *Step for Skills*, el municipio y el Estado se consideran responsables de la empleabilidad de la mano de obra ofertada. Según el comité, en el futuro habrá una escasez de trabajadores con capacidades en el sector de la asistencia sanitaria, por lo que se sugieren varias medidas para potenciar la empleabilidad de la oferta de mano de obra y la vocación, transformando el trabajo de ELP en algo más atractivo. En este caso, se otorga menos responsabilidad al individuo que en los discursos transnacionales, pero se le sigue considerando responsable de actualizar su conocimiento durante el horario laboral como parte de la capacitación en el puesto de trabajo.

En el discurso generado en las entrevistas en las prácticas locales, el individuo posee una responsabilidad básica. Las demandas de personal más cualificado por parte de los municipios en el sector de la asistencia sanitaria se consideran una amenaza que hay que afrontar participando en actividades educativas. Sin embargo, el Estado y los municipios se consideran entidades que deben posibilitar la participación en dichas actividades.

Para resumir, podemos observar qué discursos transnacionales, nacionales y locales sobre empleabilidad han sido traducidos y reconfigurados y ahora se manifiestan en distintas prácticas. Al mismo tiempo, en todas estas prácticas se produce una carga de responsabilidad, si bien existen variaciones respecto a si se responsabiliza a los sujetos o a los organismos respecto al desarrollo de la empleabilidad de los trabajadores. Tal como hemos expuesto, aunque se asigna una responsabilidad al individuo, esta no resulta evidente. En otras palabras, existen diferentes discursos disponibles sobre cómo puede situarse el ciudadano respecto a su responsabilidad sobre su grado de empleabilidad. Examinaremos esta cuestión desde dos perspectivas: como implicación de modos de gobernanza cambiantes y como modo de abrir un espacio distinto para la reflexión y la acción.

En cierto sentido, la atribución de responsabilidad del individuo —si bien no resulta evidente en todos los textos analizados— puede

verse como una ilustración del surgimiento de un modo de gobierno distinto a los precedentes. Se puede afirmar que el rol del Estado ha sido redefinido, de distribuidor de recursos a ofertante de servicios (Jacobsson, 2004); o, como afirma Rose (1999), ha habido una transformación de un Estado social a un Estado facilitador que debe posibilitar al ciudadano la toma activa de decisiones. En parte, el empleador se encuentra posicionado de la misma manera: debe posibilitar al individuo el mantenimiento de su empleabilidad en el lugar donde trabaja. Finalmente, el individuo es responsable de aprovechar las oportunidades que se le ofrecen para transformarse en un ciudadano empleable.

Otra manera de describir este cambio es afirmar que el Estado se ha distanciado de la práctica de gobierno, que ahora se materializa a través de las decisiones «libres» de cada ciudadano. Esto resulta especialmente visible en los extractos de las entrevistas con trabajadoras de asistencia sanitaria que hemos analizado, donde la participación en la capacitación en el puesto de trabajo se considera deseable para el futuro, aunque resulte voluntaria. De esta manera, vemos que la Administración ya no tiene que operar a través de medias legislativas, sino que le basta con facilitar decisiones activas. No estamos afirmando que esto es lo que ha ocurrido realmente o que es lo que los trabajadores «realmente» pensaban sobre estas cuestiones, sino que, tal como se puede apreciar en el tipo de análisis del discurso realizado en este capítulo, nuestro interés se centra en cómo se habla de algo, en este caso, de la empleabilidad. Asimismo, estos discursos generan posiciones del sujeto: posiciones que puede adoptar, por ejemplo, el ELP empleable como sujeto o el empleador facilitador como organismo. En otras palabras, aunque parece que no se está produciendo ningún gobierno, puesto que no se puede observar ningún poder opresivo, el poder ejerce una gran influencia y exige, tutela y moldea a los sujetos responsables.

Desde otra perspectiva, el análisis realizado en el presente capítulo puede abrir un nuevo espacio para la reflexión y la acción (Popkewitz, 2008). Comparando los distintos tipos de textos, los discursos se pueden percibir más claramente y eso nos ayuda a describir cómo se moviliza la atribución de responsabilidad y cómo están posicionados los sujetos en los discursos. El resultado es un análisis general, pragmático y diagnóstico de los discursos y las prácticas de empleabilidad (cf. Dreyfus y Rabinow, 1982). No se trata de un análisis con conclusiones generalizables, sino de una interpretación general provisional que establece referencias en las que las posibilidades y los límites de las prácticas

emergen como cuestiones que hay que afrontar, redefinir y reevaluar. O, como afirma Popkewitz (2008, XV), hacer visibles los internamientos y encerramientos existentes en lo que se considera el sentido común en la empleabilidad, lo que «significa convertirlos en cuestionables».

Por último, recordemos que esta investigación ha sido posible gracias a una beca de investigación del Consejo de Investigación Sueco (VR).

Bibliografía

- BALL, S. (2008). *The education debate*. Bristol: Policy Press.
- CLARKE, M.; PATRICKSON, M. (2008). «The new covenant of employability». *Employee Relations*, 30 (2), pp. 121-141.
- COMISIÓN EUROPEA (2001). «Comunicación de la Comisión: Hacer realidad un espacio europeo del aprendizaje permanente». Bruselas: Comisión Europea, Dirección General de Educación y Cultura y Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión.
- (2007). «Comunicación de la Comisión al Consejo Europeo de primavera: directrices integradas para el crecimiento y el empleo (2008-2010)». Bruselas: Comisión Europea.
- DEAN, M. (1999). *Governmentality: Power and rule in modern society*. Londres: Sage publications.
- DREYFUS, H.; RABINOW, P. (1982). *Michel Foucault: Beyond structuralism and hermeneutics, with an afterword by Michel Foucault*. Londres: Harvester Wheatsheaf.
- EDWARDS, R. (2004). «Intellectual technologies in fashioning the learning society». *Educational Philosophy and Theory*, 36 (1), pp. 69-78.
- FEJES, A. (2006). «The planetspeak discourse of lifelong learning in Sweden: What is an educable adult?». *Journal of Education Policy*, 21 (6), pp. 697-716.
- (2008). «To be one's own confessor: Educational guidance and governmentality». *British Journal of Sociology of Education*, 29 (6), pp. 653-664.
- FEJES, A.; ANDERSSON, P. (2009). «Recognising prior learning. Understanding the relations among experience, learning and recognition from a constructivist perspective». *Vocations and Learning: Studies in Vocational and Professional Education*, 2 (1), pp. 37-55.
- FEJES, A.; NICOLL, K. (eds) (2008). *Foucault and lifelong learning: Governing the subject*. Londres: Routledge.

- (próximamente). «A vocational calling: Exploring a caring technology in elderly care». *Pedagogy, Culture and Society*.
- FOUCAULT, M. (1972). *The archaeology of knowledge*. Londres: Routledge.
- (2007). *Security, territory, population: Lectures at the Collège de France 1977-1978*. Houndmills: Palgrave MacMillan.
- GARSTEN, C.; JACOBSSON, K. (2004). «Learning to be employable: An introduction». En: *Learning to be employable: New agendas on work, responsibility and learning in a globalized world* (pp. 1-22). Nueva York: Palgrave Macmillan.
- HULTQVIST, K. (2004). «The traveling state: The nation, and the subject of education». En: Baker, B.; Heyning, K. (eds.). *Dangerous coagulations? The uses of Foucault in the study of education* (pp. 53-88). Nueva York: Peter Lang.
- JACOBSSON, G. (2004). «A European politics for employability: The political discourse of employability of the EU and the OECD». En: Garsten, C.; Jacobsson, K. (eds.). *Learning to be employable: New agendas on work, responsibility and learning in a globalized world* (pp. 42-62). Nueva York: Palgrave MacMillan.
- KRUSS, G. (2004). «Employment and employability: Expectations of higher education responsiveness in South Africa». *Journal of Education Policy*, 19 (6), pp. 673-689.
- KVALE, S. (1996). *Interviews: An introduction to qualitative research*. Thousand Oaks: Sage.
- MCQUAID, R.; LINDSAY, C. (2005). «The concept of employability». *Urban Studies*, 42 (2), pp. 197-219.
- MINISTERIO SUECO DE EDUCACIÓN (1998). *Vuxenutbildning och livslångt lärande. Situationen inför och under första året med Kunskapslyftet*. Estocolmo: Utbildningsdepartementet.
- NÓVOA, A. (2002). «Ways of thinking about education in Europe». En: Nóvoa, A.; Lawn, M. (eds.). *Fabricating Europe: The formation of an education space* (pp. 131-155). Londres: Kluwer Academic Publishers.
- OCDE (1998). *Human capital investment: An international comparison*. París: OCDE.
- (2005). *Promoting adult learning. Executive summary*. París: OCDE.
- POPKEWITZ, T. (2008). *Cosmopolitanism and the age of school reform: Science, education and making society by making the child*. Londres: Routledge.
- POPKEWITZ, T.; BRENNAN, M. (eds.) (1998). *Foucault's challenge: Discourse, knowledge and power in education*. Nueva York: Teachers College Press.
- ROSE, N. (1999). *Powers of Freedom: Reframing political thought*. Cambridge: Cambridge University Press.

- SIMONS, M.; OLSSSEN, M.; PETERS, M. (2009). «Re-reading education policies». En: Simons, M.; Olssen, M.; Peters, M. *Re-reading education policies: A handbook studying the policy agenda of the 21st Century* (pp. 1-35). Róterdam: Sense publishers.
- STEP FOR SKILLS (2007). *Att lära nära: Stöd till kommuner för verksamhetsnära kompetensutveckling inom omsorg och vård av äldre*. Estocolmo: Regeringskansliet.
- STRÅTH, B. (2000). «After full employment and the breakdown of conventions of social responsibility». En: *After full employment: European discourses on work and flexibility* (pp. 11-31). Bruselas: Peter Lang.
- VAUGHN, S.; SHAY, J.; SINAGUB, J. (1996). *Focus group interviews in education and psychology*. Sage: Thousand Oaks.
- WILLIAMS, C. (2005). «The discursive construction of the ‘competent’ learner-worker: From key competencies to ‘employability skills’». *Studies in Continuing Education*, 27 (1), pp. 33-49.

TERCERA PARTE

POLÍTICAS DE FORMACIÓN PROFESIONAL EN ESPAÑA

10. Eficacia de la formación profesional reglada en España

— [Antonio CASQUERO TOMÁS; M^a Lucía NAVARRO GÓMEZ
Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Universidad de Málaga]

Introducción

El importante papel que muestra el nivel de la formación de la mano de obra en la mejora de la competitividad confirma a la educación como un factor fundamental para la obtención del crecimiento económico. Desde esta perspectiva, lograr un sistema educativo eficaz debe figurar entre los objetivos de primer orden de cualquier economía.

Entre los muchos escenarios por los que hoy discurren las políticas educativas en España, profundizar en la dicotomía que subyace en la decisión de estimular la provisión de una enseñanza secundaria general —puente hacia estudios universitarios— o, por el contrario, incentivar la demanda de una formación de carácter profesional —relacionada con una predeterminada ocupación— cobra una especial relevancia en un contexto de altas tasas de paro juvenil y que a la vez soporta importantes niveles de abandono escolar y desajuste educativo. Nos situamos, pues, ante la recurrente controversia enseñanza general-formación profesional, cuyo análisis alcanza hoy un mayor protagonismo dado el actual contexto de recesión económica internacional y frente a las exigencias de un mercado de trabajo, extremadamente flexible, que demanda una nueva mano de obra que debe ser capaz de desempeñar ocupaciones diferentes.

El análisis de la eficacia de la formación profesional reglada en España, objetivo principal de este trabajo, se aborda desde dos ámbitos, que se recogen en los epígrafes segundo y tercero. El primero, de carácter interno, contextualiza la posición relativa de este nivel educativo con respecto a otros estudios alternativos, así como a los demás países euro-

peos, gracias a los habituales indicadores sobre tasas de matriculación y graduación. El segundo, de carácter externo, describe el proceso de transición de la formación profesional hacia el empleo y las condiciones en las que este se realiza, como principales indicadores de eficacia.

Aunque la propia complejidad de la relación entre formación y empleo impide aportar conclusiones irrefutables que se deriven de la misma, sí puede afirmarse que la alta eficacia en términos de acceso al empleo que muestran los estudios profesionales en el sistema educativo español contrasta, paradójicamente, con la escasez de su demanda y la persistente polarización de la enseñanza secundaria postobligatoria hacia el bachillerato. Este desequilibrio origina también un elevado nivel de abandono escolar temprano (Casquero y Navarro, 2010) y una importante demanda universitaria, factores que caracterizan al sistema educativo español. Todo ello provoca en el mercado laboral desajustes educativos y problemas de sobreeducación (Lassibille y Navarro, 2005) que pueden interpretarse como indicadores del grado ineficacia que hoy afecta al sistema educativo español.

A modo de reflexión final, se señalan en el trabajo las principales conclusiones del mismo, enfatizando como una organización óptima del sistema educativo en España pasa, entre otras medidas, por alcanzar un mayor crecimiento de la demanda de formación profesional. Para ello se requiere la puesta en práctica de políticas educativas que ayuden a incentivar la elección de este tipo de enseñanzas y atenuar así su histórico descrédito.

Eficacia interna de la formación profesional

En el escenario laboral actual, de creciente aumento de la demanda de cualificaciones de la mano de obra y donde los estudios secundarios de segunda etapa⁴³ se convierten en la titulación mínima exigida cuando se quiere evitar un dilatado proceso de inserción laboral, el nivel de aban-

43. En la actual organización del sistema educativo español, la enseñanza secundaria de segunda etapa, superior o postobligatoria (CINE 3) se corresponde con los estudios de bachillerato y ciclos formativos de grado medio (CFGM). En el ámbito internacional, dicha etapa se corresponde con los niveles 3A, 3B y 3C de la clasificación internacional normalizada de la educación (ISCED). Estos, a su vez, se distribuyen según la orientación general o profesional de los programas. A efectos de la formación profesional queda excluida, por tanto, la enseñanza profesional superior, representada en España por los ciclos formativos de grado superior (CFGS), ya que se relacionan más con las enseñanzas de tercer grado, cuasiuniversitarias, o terciario de tipo B de la ISCED.

dono escolar prematuro existente en España, que duplica al de la media europea, es un indicador claro de ineficacia del sistema.⁴⁴ En efecto, esto indica que un gran número de jóvenes abandonan el sistema escolar sin haber adquirido una formación que les permita acceder de manera conveniente al mercado laboral. Al contrario de lo frecuentemente argumentado, la no diferenciación de los estudios secundarios como es el caso español, aparece en realidad profundamente injusta, ya que niega el carácter plural de los talentos, e impide a muchos estudiantes encontrar, en función de sus capacidades y de sus intereses, su sitio en el sistema (Lassibille y Navarro, 2008a).

Además, el problema se acentúa cuando se compara su evolución con la de países de la OCDE, lo que señala importantes desequilibrios. Así, aunque las tasas de matriculación de los alumnos en edades de asistir a las enseñanzas secundarias postobligatorias en España hayan aumentado ocho puntos porcentuales en los últimos doce años (han pasado del 73% en 1995 al 81% en 2008, según el *Informe de la OCDE* de 2010), aún en el año 2008 el porcentaje de población entre 25 y 34 años que había completado al menos estos estudios solo era del 65%. Es decir, que pese al esfuerzo escolarizador realizado en las últimas décadas, estamos todavía a quince puntos de la media de la OCDE y a diecisiete de la UE.⁴⁵ El insuficiente crecimiento de la demanda educativa de estos niveles resulta además desequilibrado, pues al analizar el detalle de los estudios emprendidos, se constata que el porcentaje de alumnos que están matriculados en itinerarios educativos profesionales (un 44%) sigue siendo inferior a la media de la OCDE (un 47%) y sobre todo de la UE-27 (un 53%), y ello pese al ligero aumento experimentado en los últimos años.

Para estudiar la eficacia interna de esos niveles educativos, es imprescindible relacionar los flujos de alumnos desde su entrada al sistema (matriculación) hasta su salida (abandono o graduación) y efectuar un estudio de las cohortes completas. A falta de esta información detallada, es posible aproximar el grado de eficacia interna a través de las

44. Alrededor del 30% de la población española entre 18 y 24 años ha completado como máximo nivel de estudio la enseñanza secundaria de primera etapa (CINE 2) y no sigue ningún estudio o formación; lo que supone una tasa de abandono escolar temprano muy superior al 10% establecido como objetivo para la convergencia educativa europea. El abandono también es masivo en los estudios universitarios, pues se estima que más de un tercio de los jóvenes españoles que acceden a la universidad abandonan sus estudios sin haberlos concluido con éxito (Lassibille y Navarro, 2008b).

45. Un segundo objetivo educativo de la UE es lograr que al menos el 85% de sus jóvenes, entre 20 y 24 años, hayan completado como mínimo la educación secundaria de segunda etapa (CINE 3).

tasas brutas de graduación.⁴⁶ Respecto a este último indicador observamos que el porcentaje de graduados en enseñanza secundaria superior o de segunda etapa ha aumentado en España once puntos porcentuales en los últimos trece años (del 62% obtenido en 1995, se pasa al 73% en 2008), pese a lo cual se mantiene una diferencia de siete puntos porcentuales con la media de la OCDE y de diez con respecto a la UE-27. Al igual que sucede con el desequilibrio observado en la matriculación, este déficit de graduados se relaciona directamente con el escaso número de titulados en los programas profesionales. Así, mientras en España se gradúan en estos programas el 38% de los jóvenes, en la OCDE dicho porcentaje alcanza el 44% y en la UE el 52% (OCDE, 2010).

La demanda de formación profesional y su evolución

A pesar de que buena parte de los métodos de adquisición y transmisión de conocimientos se organizan bajo las condiciones específicas de cada país; en general, la formación profesional hace referencia a toda formación sistemáticamente organizada que permite adquirir las cualificaciones necesarias para el ejercicio de una actividad profesional reconocida. En lo referente a su organización, resulta habitual la distinción entre formación profesional reglada, insertada en el sistema educativo regulador de la formación inicial del individuo; formación profesional continua, entendida como conjunto de acciones formativas realizadas a lo largo de toda la vida profesional; y por último, formación profesional ocupacional, destinada al aprendizaje de los trabajadores, fundamentalmente desocupados, que buscan su incorporación al mercado laboral. Aquí nos referimos al primer grupo y para ver como ha evolucionado su demanda, la comparamos primero con los estudios de bachillerato, como su alternativa de enseñanza reglada y, posteriormente la situamos en un contexto internacional.

Evolución comparada de los matriculados en Formación Profesional con los de Bachillerato

Concluida la Enseñanza Secundaria Obligatoria (ESO), la primera decisión educativa en relación a la demanda de estudios en España pasa

46. Estas tasas para un determinado nivel educativo, se definen como la relación entre el alumnado de cualquier edad que se titula en dicho nivel, con respecto al total de la población de la «edad teórica» de comienzo del último curso de dichas enseñanzas.

por elegir entre los estudios de bachillerato, vía de acceso directo a la universidad, o la enseñanza profesional, cuyo fin principal es la preparación para el desempeño de una profesión previamente determinada.

La información que refleja la figura 7, referida a la enseñanza secundaria postobligatoria y a la formación profesional superior, muestra que, en el transcurso de los últimos años, dichas etapas han sufrido un espectacular descenso en el número de alumnos. Así, el bachillerato ha pasado de niveles de matriculación que se situaban en torno al millón y medio de individuos en los años noventa, a otros cercanos a los 650.0000 alumnos, ya en la década del 2000. Con relación a la formación profesional, la evolución de su demanda se caracteriza igualmente por una continuada, aunque menos acusada, pérdida de alumnado, pasando en este caso de los casi 900.000 alumnos al principio del periodo, al medio millón en el curso 2009-2010 (representado en el segundo eje Y).

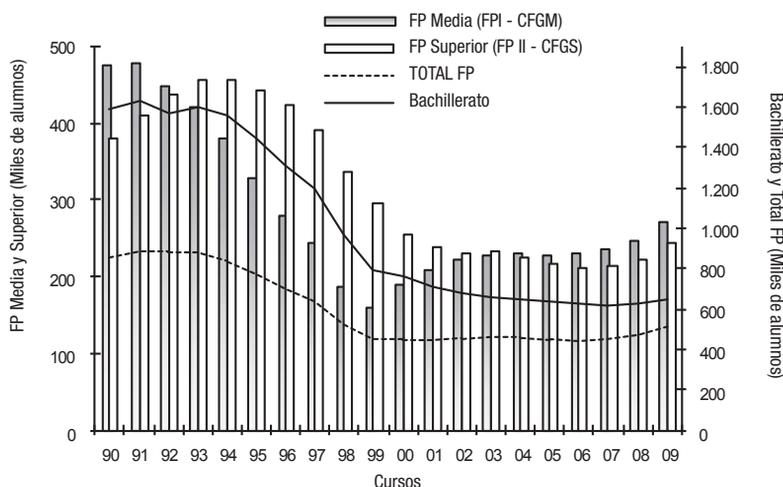


Figura 7: Matriculación en Bachillerato y Formación Profesional. Fuente: Elaboración propia. MEC

Si dentro del ámbito de la formación profesional, diferenciamos los dos niveles en los que históricamente se ha organizado esta; es decir, la formación profesional de nivel medio —integrada por la suprimida FP de primer grado (FP I) y los actuales ciclos formativos de grado medio (CFGM)— y la formación profesional de nivel superior —formada por la extinguida FP de segundo grado (FPII) y los ciclos formativos de grado superior (CFGS)— la figura 7 ayuda a describir la progresiva y

casi paralela pérdida de alumnado que sufren ambas titulaciones hasta el comienzo de los años 2000, para ir recuperándose muy lentamente después (representado en el primer eje Y).⁴⁷

En relación con la FP de grado medio, los actuales CFGM no logran alcanzar el elevado protagonismo de la FP I, en el que sin duda tenía mucho que ver la consideración de semiobligatoriedad, o vía de segunda oportunidad, que la Ley General de Educación de 1970 le concedía.⁴⁸ Así, durante las dos últimas décadas, la matrícula en FP de nivel medio se ve reducida en casi un 43%, llegando a un nivel cercano a los 270.000 alumnos. Por otro lado, respecto a la formación profesional de nivel superior, también se observa el efecto, en este caso algo más tardío por cuestiones relacionadas con el calendario de aplicación de la Ley de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE) en 1990,⁴⁹ de la eliminación de la FP II en la matriculación. Sin embargo, la reducción resulta relativamente menor a la del nivel medio, lo que viene a disminuir considerablemente las diferencias que existían en términos de número de alumnos entre ambas, desde los primeros años noventa.

De estos hechos se desprenden dos consideraciones, en primer lugar, un importante problema de escasez de demanda de formación profesional media, causa del abandono escolar prematuro. En segundo lugar, la consolidación en el sistema educativo español de la formación profesional de nivel superior, con su posible consideración a medio plazo como vía alternativa a los estudios superiores universitarios.⁵⁰

47. Durante las dos últimas décadas tienen lugar en España hasta tres ofertas educativas diferentes: la nacida de la LGE de 1970 (FP I y FP II), aquella que de forma experimental se llevó a cabo a propuesta de la LODE desde 1985 (Módulos profesionales) y la vigente según la LOGSE de 1990 (ciclos de grado medio y superior). A este respecto, la aplicación de calendarios diferentes según cada comunidad autónoma, junto a la obligatoriedad de mantener la oferta durante algún tiempo para alumnos repetidores o pertenecientes a promociones en vías de extinción, supone que durante toda la década de los noventa y buena parte de los años 2000, determinados cursos académicos presenten un comportamiento estadísticamente anormal. La FP aprobada en la LGE de 1970 comprendía cinco cursos, dos en primer grado y tres en el segundo, mientras que la regulada en la LOGSE-1990 se corresponde, aproximadamente, con cuatro cursos académicos, divididos proporcionalmente en dos ciclos. Por su parte, el bachillerato unificado polivalente (BUP) de tres cursos, más el curso de orientación universitaria (COU) de la LGE de 1970 es sustituido por dos cursos de bachillerato aprobados en la LOGSE de 1990.

48. El nivel CFGM es el nivel estrictamente comparable con bachiller.

49. La Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo, define en el capítulo IV del título I la configuración de la ordenación académica de la formación profesional.

50. La formación profesional superior, cuasiuniversitaria, puede cubrir el espacio que hasta la aplicación del Plan Bolonia cubrían los estudios universitarios de ciclo corto o diplomaturas.

Comparación con los países europeos

Cuando, en el contexto de desequilibrio en la demanda de estudios secundarios que se ha descrito, se compara su composición con los países de nuestro entorno, se observa que España se aleja de las tendencias que a medio plazo deberían definir un modelo educativo europeo, en el que los estudios de formación profesional tengan un mayor protagonismo.⁵¹

La tabla 1 recoge la evolución de la matriculación en las etapas postobligatorias en determinados países de la OCDE. Actualmente en España, el peso de la matrícula de formación profesional sobre el total de alumnos ingresados en secundaria superior se sitúa en torno al 44% (46,5% entre los varones y 41,4% entre las mujeres). Sin embargo, esta cifra representa un valor muy inferior a la media europea (53%), y las diferencias por género son aún más acusadas (55,7% de varones y 44,7% de mujeres).

En cambio, con relación a los estudios superiores, donde se integra la formación profesional superior, España está mejor situada. Así, entre los años 2000 y 2008 la tasa de ingreso en los CFGS aumentó aquí siete puntos porcentuales, pasando del 15% al 22%, respectivamente. Mientras que en la UE-19 y la OCDE dicho porcentaje apenas crece un punto en ambos grupos de países, representando solo el 12% y el 16%, respectivamente, en el último año. Por su parte, el comportamiento del volumen de ingresados en estudios universitarios en España resulta opuesto al de la formación profesional superior, puesto que pasa del 48% al 41%.⁵² Igualmente, es muy distinto a los colectivos de referencia, donde no solo crece el nivel de matriculación, sino que lo hace de manera muy importante, pues estaba en torno al 46% al principio del periodo y aumentaba nueve puntos al final. Para relativizar en parte la tendencia descendente observada en la enseñanza superior universitaria española, hay que tener en cuenta el importante impulso que, en la década de los noventa, experimentó la demanda de estudios univer-

51. Todas las comparaciones en términos de matriculación o graduación, efectuadas en el ámbito internacional deben ser tomadas con cierto nivel de reserva, dado que la adaptación de definiciones y clasificaciones armonizadas y la falta de una metodología estadística común, que permita comparar modelos educativos, a veces muy diferentes, genera discrepancias en los datos. Para describir con rigor la evolución comparada de la matriculación en estudios profesionales, se han elegido años relativamente recientes para tratar de evitar, en lo posible, las diferencias comentadas y el solapamiento de sistemas educativos.

52. El abandono también es masivo en la enseñanza superior, pues se estima que más de un tercio de los jóvenes españoles que ingresan en la universidad abandonan sus estudios sin haberlos concluidos (Lassibille y Navarro, 2008b).

	Enseñanza secundaria superior*				Enseñanza superior**			
	2000		2008		2000		2008	
	General	Prof***	General	Prof***	Univer.	Prof***	Univer.	Prof***
Alemania	36,8	63,2	42,5	57,5	30	15	36	14
Austria	21,7	71,1	22,9	70,8	34	34	50	9
Bélgica	32,2	66,8	27,1	72,9	36	34	31	37
Dinamarca	45,1	54,7	52,0	48,0	28	35	57	9
Eslovaquia	21,4	78,6	27,7	72,3	37	3	59	21
España	66,5	33,5	56,2	43,8	48	15	41	22
Finlandia	44,7	55,3	32,1	67,9	71	-	70	-
Francia	42,6	57,4	55,8	44,2	37	21	-	-
Grecia	67,9	32,1	69,1	30,9	30	21	42	26
Holanda	31,7	68,3	32,9	67,1	53	-	62	-
Hungría	36,0	10,3	75,6	13,9	65	2	57	12
Irlanda	76,6	23,4	66,1	31,8	32	26	46	20
Italia	35,7	24,6	40,6	26,7	39	1	51	-
Luxemburgo	36,5	63,5	37,9	62,1	-	-	25	-
Polonia	35,7	64,3	53,8	46,2	65	1	83	1
Portugal	72,2	27,8	69,3	22,2	-	-	81	-
R. Checa	18,6	80,2	25,8	74,2	25	9	57	9
Reino Unido	32,7	67,3	68,6	31,4	47	29	57	30
Suecia	51,2	48,8	43,2	55,7	67	7	65	10
UE-19	44,7	55,3	47,3	52,9	46	11	55	12
OCDE	48,3	46,9	54,5	47,4	47	15	56	16

* ISCED 3A, 3B y 3C, general, en España: bachillerato-profesional; en España: CFGM
** General: ISCED 5A (terciaria tipo A), en España: universidad-profesional. ISCED 5B (terciaria tipo B), en España: FP superior (CFGS)
*** No se incluyen los programas preprofesionales, excepto para Irlanda, para el que solo recoge este tipo

Tabla 1. Matriculación en enseñanza secundaria superior y enseñanza superior según la orientación de los estudios (%). Fuente: Elaboración propia. Education at a Glance, varios años (OCDE).

sitarios, situándola ya en los primeros puestos en la esfera internacional en volumen de estudiantes universitarios.⁵³

Un análisis detallado por países en relación al peso que representa el alumnado que sigue enseñanzas profesionales dibuja el siguiente escenario. Se tiene, en primer lugar, un grupo de países como Austria, Bélgica, u Holanda, o de reciente incorporación en la UE como la República Checa o Eslovaquia, de larga tradición en el ámbito de las enseñanzas profesionales, en los cuales el porcentaje de alumnos con vocación profesional se sitúa en torno al 70% del total de alumnos de enseñanza secundaria superior. Un segundo grupo donde dicha tasa está entre el 50% y el 60%, representado por países como Alemania, Finlandia, Dinamarca o Francia, entre otros. Y un último grupo de países al que pertenecería España, junto con Grecia, Portugal Irlanda o Italia, entre otros, los cuales constituirían el grupo de los países más rezagados respecto a este indicador. No obstante, el intento europeo de mejorar la imagen y atractivo de la formación profesional inicial, incrementando el acceso a los niveles de esta formación en el ciclo universitario ha sido bastante positivo en el caso español.⁵⁴ Respecto a su distribución por sexo, en todos los países la inclinación por las enseñanzas profesionales recae con más intensidad en los varones. Si bien la diferencia con respecto a la demanda de las mujeres se reduce al mismo tiempo que se incrementa el peso de la propia formación profesional dentro del sistema educativo correspondiente.

Finalmente, y en cuanto a la evolución experimentada por países de la demanda en los últimos años, destacan dos hechos contrapuestos. Por un lado, se contrasta una leve reducción general de los estudios profesionales en beneficio de los generalistas en buena parte de los países de la UE-19. De manera muy acentuada estas últimas enseñanzas ganan un importante peso en países como Francia o Dinamarca. Por otro lado, se observa una evolución en sentido inverso, describiéndose una lenta pero paulatina incorporación hacia el referido modelo profesional de enseñanza secundaria europeo, ya definitivamente asentado en países como

53. Aunque la información no se recoge en la tabla 1, la distribución por sexo de las tasas de ingreso en los estudios superiores en España es bastante favorable para las mujeres, en cambio es relativamente pequeña para los CFGS.

54. Según el Informe de la UE para el seguimiento de los objetivos en educación y formación, mientras en Reino Unido, Bélgica o Noruega, más de la mitad del alumnado matriculado en estudios de orientación vocacional, lo están en programas que solo permiten acceder al mercado laboral; sin embargo en otros países, como España, Dinamarca o Irlanda, alrededor del 40% de los estudiantes están matriculados en programas con objetivos educativos complementarios.

Bélgica o Finlandia.⁵⁵ Sin embargo, aunque las diferencias a nivel europeo se reducen en los últimos años, España aún sigue lejos de la distribución media de los alumnos de enseñanza secundaria superior. En este sentido, la tendencia observada no pronostica una adaptación en el corto plazo al nuevo patrón europeo de enseñanzas profesionales, diseñado en un proceso de convergencia y consenso entre el sistema dual alemán (*work-based*), quizás excesivamente profesionalizado, donde la empresa es la responsable última de la provisión de cualificaciones, y el modelo escolar francés (*provider-based*), fiel a la tradición centralista y estatalista de la educación, muy institucionalizado.

La oferta de titulados en formación profesional

En este apartado se miden los resultados de la formación profesional desde la perspectiva del output. Para ello comparamos las tendencias que muestra la evolución del número de titulados tanto en términos absolutos, como a través de las tasas brutas de graduación,⁵⁶ en este caso para considerar los inevitables efectos demográficos y las compararemos, sucesivamente, en los subepígrafes que siguen con la de los bachilleres y a nivel internacional.

Como se indicó antes, dada la disparidad de titulaciones que concurren en el periodo que se quiere analizar, es conveniente establecer algunos criterios para hacer comparables las cifras. Así, en el ámbito de la formación profesional, y siguiendo la legislación vigente,⁵⁷ es posible equiparar a los técnicos auxiliares de FP I con los técnicos de cualquier CFGM, e igualmente los técnicos especialistas de FP II con los actuales técnicos superiores de los CFGS. Para ello, hemos creado un primer grupo de titulados en Formación Profesional Media y otro en Formación Profesional Superior. A estos mismos efectos para las enseñanzas secundarias generalistas hemos originado un grupo de titulados en Ba-

55. Por ser un referente mundial en la formación profesional, resulta significativa la pérdida de peso de la formación profesional en Alemania.

56. Para los cálculos de dichas tasas, se fija como edad teórica de graduación técnico (Formación Profesional Media) los dieciocho años, y para los técnicos superiores (Formación Profesional Superior), los veinte años.

57. El Real Decreto 777/1998 de 30 de abril (BOE 8 mayo de 1998) desarrolla determinados aspectos de la ordenación de la formación profesional en el ámbito del sistema educativo. Entre ellos, las correspondencias o convalidaciones entre los diferentes títulos para la cualificación profesional, otorgados desde la formación profesional reglada.

chiller, formado por los graduados en cualquiera de sus especialidades, junto con el ya desaparecido curso de orientación universitaria (COU).

Evolución comparada de los titulados en formación profesional con los de bachillerato

La figura 8 representa la evolución de las titulaciones de la enseñanza postsecundaria, tanto en términos absolutos (segundo eje Y) como relativos (primer eje Y).

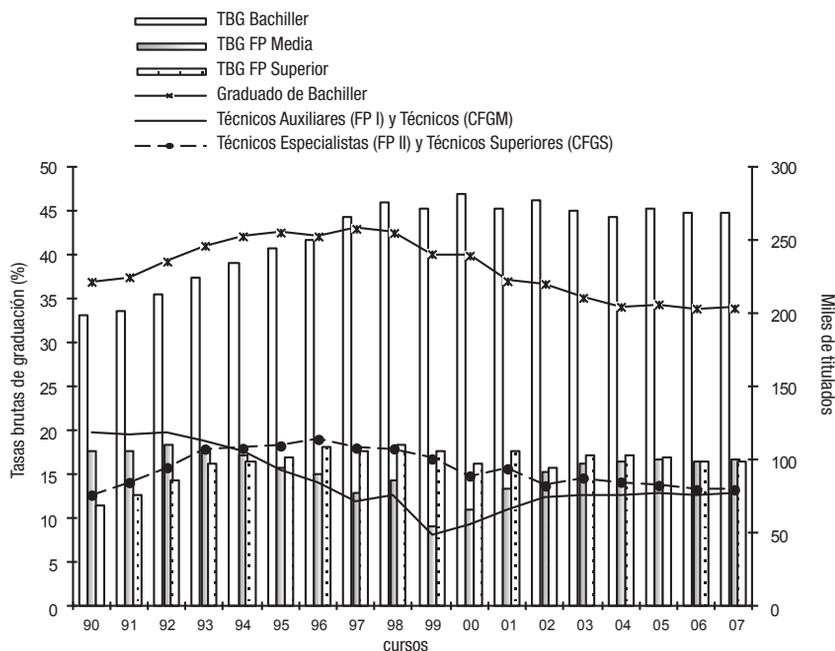


Figura 8. Titulados en Bachillerato y Formación Profesional. Fuente: Elaboración propia. MEC.

En atención al número de alumnos graduados, la información de dicho gráfico muestra una primera observación general de carácter contrapuesto. Así, se constata una similar evolución del número de graduados en Bachiller como del de titulados en formación profesional superior, de forma cóncava, mientras que el número de graduados en formación profesional media sigue una pauta de comportamiento inverso a las anteriores en forma de uve. Sin duda, una de las razones que explica parte de la aparente diferencia reside en la mayor sensibilidad que esta última etapa muestra a los vaivenes legislativos, entre otros motivos, dada la cohorte de edad teórica de graduación en la que se

inscribe.⁵⁸ Además, el detalle numérico señala que la titulación de Técnico Superior es el único ciclo en el que crece, aunque muy levemente, el número de graduados a lo largo del periodo analizado. Por el contrario, desciende en 18.000 el número de graduados en bachiller y en alrededor de 40.000 los titulados técnicos, cuando además estos últimos no eran ya muy abundantes.⁵⁹

En cuanto a las tasas brutas de graduación hay que tener en cuenta que, como ya se señaló en el análisis de la matriculación, existe un mejor ajuste de la edad teórica de titulación entre los graduados en Bachiller que entre los titulados profesionales, quienes presentan mayores tasas de reingreso en el sistema educativo, lo que hace que las tasas observadas para los primeros sufran un mayor impacto de los cambios demográficos. Esta circunstancia resulta significativa en el contexto de descenso experimentado en la población de referencia, para los años analizados.

La caída en un punto porcentual (del 17,7% al 16,8%) que tiene la tasa bruta de graduación de la formación profesional de nivel medio en los últimos años confirma el escaso peso de técnicos, como una de las características de la formación profesional en España. En este sentido, y aunque obviamente dicha situación se relaciona con el descenso en su demanda ya comentado, conviene destacar que estos graduados, además de ser exiguos en número, evolucionan a un ritmo menor que lo hace la matriculación. Esto de alguna manera, con independencia de factores estrictamente demográficos, deja vislumbrar tasas de repetición y abandono importantes entre su alumnado y en definitiva describe signos de ineficacia.

Como contrapunto al proceso descrito, tanto las tasas de graduación de los bachilleres como de los técnicos superiores presentan tendencias crecientes. Así, los primeros, con un mayor impulso por las cuestiones demográficas antes comentadas, pasan de tener una tasa del 33,1% en 1990 hasta alcanzar una del 44,7% en 2007, lo que no es en absoluto desdeñable. Por su parte, los técnicos superiores, aunque con un aumento menos acentuado (del 11,4% de tasa de graduación al principio del periodo, consiguen el 16,4% al final), experimentan una evolución relativamente paralela a aquellos. Este hecho parece afianzar a la for-

58. Obsérvese que los años de mayores altibajos en la graduación en formación profesional media, entre 1997 y 2000, son los que fueron cuestionados en el análisis de la matriculación.

59. Estos son los dos niveles educativos realmente comparables.

mación profesional superior como un ciclo alternativo a las actuales diplomaturas.

Aunque no se recoge en el gráfico, cuando el análisis de la evolución de graduados se hace en atención al género, se observa una mayor presencia de mujeres en todas las titulaciones del secundario postobligatorio. Esta relativa «feminización» es, sin embargo, de mayor intensidad entre las personas que terminan el bachillerato que entre las que concluyen algún ciclo formativo en el ámbito de la enseñanza profesional.

Comparación con los graduados de los países europeos

Como ya se indicó, en términos agregados la tasa española de graduados en secundaria superior ha aumentado en los últimos años a un ritmo mayor que el observado en los países de la OCDE y la UE-19. Si bien ello ha permitido que se reduzcan notablemente las diferencias de esa tasa con buena parte de la de los países de nuestro entorno, sin embargo la comparación con ellos aún nos sitúa, sobre todo en el caso de los varones, lejos del objetivo europeo.⁶⁰

Para ver la tendencia a nivel desagregado, atendiendo a la orientación generalista o profesional del currículo académico, la tabla 2 refleja la evolución en las tasas de graduación de los niveles de enseñanza secundaria y superior para un grupo de países europeos con información procedente de la OCDE.

Relacionado con el desequilibrio observado en la matriculación, los niveles de graduación confirman uno de los más claros determinantes de la divergencia educativa española con Europa en su conjunto, como es el escaso peso de graduados en Formación Profesional Media. En efecto, el análisis comparado relativo a la orientación de los estudios secundarios superiores refleja, en primer lugar, que España se sitúa en la zona baja respecto a las enseñanzas de programas profesionales de nivel medio. A pesar de que la proporción de técnicos haya aumentado en los últimos años (de un 22% de graduados que había en el año 2000 se pasa a un 38% ocho años después) esta tasa aún queda lejos de la media de la OCDE (que tiene un 44% de graduados técnicos en 2008) y sobretodo de la UE-19 (que presenta un 52% de estos graduados en el último año). Únicamente superamos a Polonia, Grecia, Portugal y Hungría. En segundo lugar, esta situación se invierte cuando compa-

60. Para el 2010, los Estados miembros deberían asegurar que el porcentaje medio de ciudadanos de la UE de edades comprendidas entre los 25 y los 64 años que hayan cursado al menos la enseñanza secundaria superior alcance, o supere, el 80%.

ramos con las tasas de graduación en estudios generalistas, ya que en ellos España, con una tendencia prácticamente constante (en torno al 45%) se sitúa ligeramente por encima de la media europea.

	Enseñanza secundaria superior*				Enseñanza superior**			
	2000		2008		2000		2008	
	General	Prof***	General	Prof***	Univer.	Prof	Univer.	Prof
Alemania	33	58	42	56	18	11	25	10
Austria	-	-	17	75	15	-	25	8
Bélgica	36	54	37	68	-	-	-	-
Dinamarca	52	54	53	46	37	10	47	11
Eslovaquia	18	79	23	66	15	2	57	1
España	46	22	45	38	30	8	33	14
Finlandia	53	72	49	88	41	7	63	-
Francia	31	67	51	62	-	-	-	-
Grecia	56	26	64	28	15	6	18	12
Holanda	37	57	36	69	35	-	41	-
Hungría	26	70	64	16	29	3	30	4
Irlanda	59	20	74	55	30	15	46	26
Italia	29	64	34	64	19	1	33	1
Luxemburgo	26	40	28	45	-	-	-	-
Polonia	32	67	56	33	34	-	50	-
Portugal	-	-	42	20				
R. Checa	8	41	22	65	14	5	36	5
Reino Unido	-	-	-	-				
Suecia	42	32	33	43	28	4	40	6
UE-19	44	56	43	52	27	7	38	6
OCDE	40	45	47	44	28	9	38	8

* ISCED 3A, 3B y 3C. General: en España graduado en Bachillerato-Profesional; en España: técnico en CFGM
** General: ISCED 5A (terciaria tipo A), en España: diplomado/licenciado-profesional. ISCED 5B (terciaria tipo B), en España: técnico superior en CFGS
*** No se incluyen los programas preprofesionales, excepto para Irlanda, para el que solo recoge este tipo

Tabla 2. Graduación en enseñanza secundaria superior y enseñanza superior, según la orientación de los estudios (%) Fuente: Elaboración propia. *Education at a glance*, varios años (OCDE)

En relación con las enseñanzas superiores la tendencia que se observa en España es uniforme con la de la media de la OCDE y la UE-19, ya que en los dos tipos de estudios que la forman (universidad y formación profesional superior) el porcentaje de licenciados y técnicos superiores aumentan en el periodo considerado. Merece ser destacado el fuerte impulso de los estudios profesionales superiores, dado que en escasamente ocho años, la tasa de titulación casi se ha duplicado, pasando España a ocupar los primeros puestos dentro del ranking de los países considerados.

Por último, hay que señalar el hecho de que el nivel de titulación en enseñanza superior universitaria en España, en los últimos años se aproxima a la media de la OCDE y la UE-19 (en 2008 apenas nos separan cinco puntos porcentuales de ellos), a pesar de tener tasas de matriculación notablemente inferiores (en ese año las diferencias son de catorce puntos porcentuales). Sin duda este fenómeno tiene que ver, entre otros factores, con causas de índole demográfica y de impulso de los programas profesionales superiores, pues solo ocho años antes la situación era inversa.

Eficacia externa de la formación profesional

Quizás el mayor problema del mercado de trabajo en España, sea el elevado y persistente nivel de desempleo que sufre su población activa más joven.⁶¹ De aquí que la formación inicial de los trabajadores y las políticas activas de empleo, se convierten en instrumentos esenciales en la búsqueda de posibles soluciones.

Teniendo en cuenta que los empresarios deciden invertir en formación específica para mejorar su ventaja competitiva, es lógico que seleccionen a sus trabajadores basándose, entre otros factores, en su nivel de formación, así se asegurarán el rendimiento de dichas inversiones. Por ello, la evolución en la demanda de formación profesional antes observada, en gran medida debería ser consecuencia del «rendimiento laboral» o eficacia que dichos estudios proporcionan. En este contexto adquiere relevancia describir el comportamiento en del complejo proceso de inserción laboral de la formación profesional.

61. Según la Encuesta de Población Activa (EPA) la tasa de paro de la población entre 16 y 19 años se ha duplicado en los últimos años, pasando del 31% en el 2005 a casi el 60% en el primer trimestre de 2010.

En esta sección, después de dibujar el marco laboral que afecta a la población más joven en España, analizamos con detalle el proceso de inserción laboral de los titulados en formación profesional. Teniendo en cuenta los cambios legislativos que en las últimas décadas han reglamentado estas enseñanzas, se estudia primero la formación profesional ordenada en dos grados por la LGE en 1970, con los que se obtenían los títulos de técnico auxiliar y técnico especialista y seguidamente los actuales ciclos formativos (medio y superior) aprobados en la LOGSE en 1990, que habilitan el acceso al trabajo como técnico y técnico superior, respectivamente. Obviamente, al igual que ocurre en el ámbito de la demanda, la diferenciación de titulaciones o cualificaciones no resulta fácil tampoco ahora, toda vez que, durante algún tiempo, irremediablemente coincidirán algunas de ellas.

La formación profesional y el mercado de trabajo

Cuando se analiza la correspondencia existente entre el nivel de estudios alcanzado y las expectativas laborales, se pone claramente de manifiesto la relación directa entre formación y empleo. Así, en los países de la OCDE, la tasa de desempleo disminuye según aumenta el nivel educativo de la población y lo hace con mayor intensidad en el caso de las mujeres. Limitándonos al ámbito educativo que nos ocupa, con datos para 2008 (OCDE, 2010), se constata que completar la enseñanza secundaria postobligatoria reduce el desempleo, en promedio, 8,3 puntos porcentuales entre la población de veinte a veinticuatro años. España supera en un punto y medio a la media europea, que alcanza los 10,7 puntos porcentuales, y si desagregamos en atención al género de los titulados, queda evidenciado que la no posesión de estos estudios representa una fuerte barrera de entrada al empleo para ambos sexos, pero para las mujeres aún mucho más acusada.

Un análisis en términos agregados, que aproxima más el contexto donde se lleva a cabo el empleo de los jóvenes españoles, queda recogido en la tabla 3. En ella se detallan las tasas de actividad, ocupación⁶² y

62. Las tasas de ocupación presentadas se corresponden con las que el INE denomina *tasa específica de empleo* y que define como el cociente entre el número de ocupados en el intervalo de edad y la población correspondiente a dicho intervalo. Nótese que siendo así, dicha tasa equivale al producto de la tasa de actividad por uno menos la tasa de paro, la cual a su vez, y desde el primer trimestre de 2001, refleja la definición de parado establecida en el Reglamento 1897/2000 de la CE.

paro por estudios terminados, al máximo nivel de desagregación educativa posible, referidas a la población entre dieciséis y veintinueve años y para los años 1992 y 2003.⁶³

Niveles de estudios	1992			2003		
	Act	Ocup	Paro	Act	Ocup	Paro
Analfabetos	17,80	10,10	43,26	12,55	7,97	36,48
Sin estudios	62,60	35,85	42,73	64,73	47,76	26,22
Estudios primarios	72,86	49,47	32,10	53,51	40,71	23,93
EGB - Bachiller Elemental - Secundaria	60,97	43,30	28,99	62,42	50,99	18,32
FP I - CFGM	55,19	39,03	29,29	84,41	71,01	15,88
Bachiller Sup. - BUP - COU - Bachillerato	33,40	23,93	28,35	40,38	32,96	18,39
FP II - CFGS	83,54	64,60	22,67	88,66	76,82	13,36
Universidad ciclo corto (Diplomatura)	54,05	41,44	23,34	66,27	56,59	14,60
Universidad ciclo largo (Licenciatura)	79,43	58,61	26,21	82,59	67,61	18,14
F. Profesional ocupacional	-	-	-	77,97	64,83	16,86
Medias	57,82	41,18	28,78	62,52	51,51	17,61

Tabla 3. Tasas de actividad, ocupación y paro por niveles de estudios, población de dieciséis a veintinueve años (%). Fuente: Elaboración propia. EPA 2º trimestre 1992 y 2003. (INE)

Como se describe en la información que facilita la tabla 3, queda hoy muy lejos el buen comportamiento general que, solo con algunas irregularidades, presentaba el empleo en España durante el periodo que se ha considerado. En ella, la evolución experimentada por la tasa de ocupación de la población entre dieciséis y veintinueve años resulta muy elocuente, pues para los dos años observados, la mayor tasa de ocupación corresponde con gran diferencia a la FP II y a los CFGS, niveles educativos cuyas tasas de ocupación superan con mucho la alcanzada por los bachilleres.

El mayor protagonismo de la formación profesional en el mercado de trabajo parece reflejar que este no solo tiene en cuenta el nivel de formación de los demandantes de empleo, sino también el carácter de ense-

63. La elección de los años 1992 y 2003 y del grupo de edad considerado tienen mucho que ver con los periodos de referencias utilizados por las fuentes de datos empleadas en el análisis posterior de inserción laboral (EPA-2000 y ETEFIL-2005). Además, la información referida al año 1992 se relaciona con la FP ordenada en grados y la de 2003 con la organizada en ciclos formativos.

ñanza especializada ofrecida por la formación profesional frente a aquella más general aportada en los otros niveles. Aún hoy cuesta entender cómo una distribución desigual de la demanda de bachillerato y de estudios universitarios frente a la formación profesional, a favor de las primeras, se corresponde con tasas de inserción y ocupación tan distintas, en este caso a favor de la última. Sin duda, el desprestigio de la formación profesional y la simultánea idealización social de «lo universitario» que tiene lugar con el proceso de escolarización masiva de las últimas décadas, definen una situación estigmatizada de la formación profesional, que a pesar de los logros alcanzados en ella cuesta mucho superar.

Por otra parte, el esfuerzo que la sociedad española ha llevado a cabo en las últimas décadas, con objeto de mejorar los niveles educativos de la población, no ha impedido que aún hoy exista un importante número de trabajadores con niveles educativos bajos y que se presenten problemas en las cualificaciones intermedias. De alguna manera, la información recogida en la tabla 3 refleja la situación de «dualización» de la estructura educativa de los ocupados españoles, con un número de trabajadores con niveles educativos elevados y equiparables a los países de su entorno económico, pero a la vez con un importante número de ocupados de baja cualificación.⁶⁴

En lo que se refiere al paro, se puede apreciar en la tabla 3 que los titulados de FPPII-CFGS son los que presentan la tasa de paro más baja, con valores inferiores incluso a la que ofrecen los universitarios. Por tanto, y aunque a largo plazo la empleabilidad de estos últimos pueda ser superior y muy probablemente con mejores condiciones laborales que los primeros, la inserción laboral más rápida parece corresponder a los titulados de Formación Profesional Superior.

La formación profesional de grados y el primer empleo

Cuando se quiere analizar el acceso de los jóvenes al empleo resulta fundamental observar sus trayectorias laborales, para lo que se requiere información sobre una cohorte de estos individuos a lo largo del tiempo.

64. La información de la EPA para 2008 confirma la óptima posición que, en términos de ocupación, muestran los estudios de tipo profesional frente a los generales. Así, para la población entre diecinueve y veinticuatro años, la tasa de ocupación de los titulados en CFGM y CFGS es del 76% y 68%, respectivamente, frente al 40% y 54% que presentan los graduados en bachillerato y licenciados superiores. En el análisis por género, las diferencias se acentúan a favor de los varones.

po, es decir, se necesita construir un panel de datos. En España son escasas las encuestas que permiten un análisis de verdaderas trayectorias laborales de jóvenes, siendo por ello muy habitual en la literatura acudir a fuentes de carácter general, como la Encuesta de Población Activa (EPA), o encuestas longitudinales como el Panel de Hogares de la UE (PHOGUE) (ver, por ejemplo, Albert *et. al.*, 2008) o la Encuesta Sociodemográfica (ES), ya algo lejana en el tiempo (ver, por ejemplo, Lassibille *et. al.*, 2001).⁶⁵

Entre los compromisos que recoge en su reglamento la Encuesta de Fuerza de Trabajo de la UE figura la obligación para cada país de incluir en los segundos trimestres de cada año, un cuestionario especial donde se obtenga información sobre un determinado aspecto del mercado laboral. En cumplimiento de dicho mandato, la EPA del segundo trimestre del año 2000 incluye una encuesta adjunta o «módulo ad hoc» (INE, 2001) que, con idéntico diseño muestral, cubre la transición del sistema educativo al mercado laboral de los jóvenes entre dieciséis y 35 años que abandonaron el sistema educativo en la década de los noventa.

Como ampliación a las habituales encuestas de población activa, dicho módulo generó información específica sobre los procesos de transición a la vida activa de los jóvenes en veinte países europeos.⁶⁶ Así, al combinar datos de corte transversal y longitudinal, él permite obtener información completa de la transición entre el sistema educativo y la vida activa de los jóvenes españoles, y además es comparable con otros países de Europa. Este módulo añade además detalles significativos con respecto al rendimiento educativo, pues proporciona también información del nivel y tipo de educación seguidos por los individuos al dejar el sistema educativo por primera vez. Gracias a la perspectiva longitudinal, la encuesta aporta igualmente datos sobre las trayectorias de empleo individuales facilitando medidas sobre la incidencia de períodos de búsqueda de trabajo y desempleo, o duración y ocupación del primer empleo. En definitiva, información que permite evaluar las características de la dinámica del mercado laboral en las primeras etapas del proceso de inserción laboral.⁶⁷

65. El PHOGUE no garantiza la representatividad para la muestra de población juvenil. Por su parte, con la ES sí es posible construir cohortes representativas de jóvenes, pero son datos de 1991.

66. En concreto estos países son: Austria, Bélgica, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Finlandia, Francia, Grecia, Holanda, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Portugal, Rumania, Reino Unido y Suecia.

67. Señaladas sus ventajas, conviene indicar que aunque la estrategia general con respecto al Módulo era incluir en el análisis el mayor número posible de países; sin embargo, el reducido tamaño muestral

Centrándonos en el aspecto principal de la encuesta, es decir, la transición de la escuela al empleo, diversos trabajos (Albert, *et al.*, 2008; Casquero, *et al.*, 2010, entre otras) confirman las predicciones de la teoría del capital humano (Becker, 1964); es decir, que la tardanza en encontrar un primer empleo significativo se relaciona de manera directa con el nivel educativo con el que se acude a su búsqueda. De tal forma que los individuos con formación equivalente a estudios primarios tardan casi el doble de tiempo en obtener un empleo significativo⁶⁸ que aquellos que poseen un nivel de enseñanza universitaria (ver tabla 4).

Niveles de estudio	Total		Varones		Mujeres	
	Encuentran un empleo	Duración desempleo	Encuentran un empleo	Duración desempleo	Encuentran un empleo	Duración desempleo
Primarios incompletos	26,80	39,60	41,07	37,89	7,32	52,73
Primarios completos	39,08	42,57	45,01	41,08	28,39	46,83
Secundarios	51,63	38,89	57,09	38,55	42,79	39,62
FP I	58,13	29,84	62,53	29,84	53,34	29,83
Bachillerato	55,71	32,93	62,22	31,79	48,39	34,58
FP II	63,03	26,55	70,43	25,34	55,57	28,11
Universitario c. corto	60,52	24,66	68,21	23,16	56,11	25,72
Universitario c. largo	65,15	24,27	68,00	22,94	62,94	25,39
FP ocupacional	54,84	22,64	60,34	22,77	45,71	22,35
Total	56,63	30,94	61,43	31,26	51,30	30,68

Tabla 4. Porcentaje de individuos de 16 a 35 años con un empleo significativo y duración en meses del primer periodo de desempleo, por niveles de estudio y sexo*

no permite en determinadas ocasiones obtener análisis estadísticos fiables. En Ianelli (2002) se lleva a cabo un informe sobre la calidad de los datos y la comparabilidad entre países.

68. Según el INE, un empleo significativo se define como aquel de al menos seis meses de duración y veinte horas semanales de trabajo. En el contexto de la población juvenil, esta definición puede resultar un tanto restrictiva, puesto que esta población mayoritariamente accede al trabajo mediante contratos en prácticas, de aprendizaje, para obra, servicio o por temporadas; es decir, fórmulas contractuales que no se consideran como empleos, al no ser significativos.

De manera detallada, dicha tabla recoge el porcentaje de la población entre 16 y 35 años que encontró un empleo significativo tras su salida del sistema educativo entre 1991 y 1999, así como la duración media del primer periodo de desempleo, por nivel de estudios y sexo. Los resultados muestran que en términos medios, solo el 56,6% de los jóvenes que abandonaron, finalizaron o interrumpieron sus estudios entre 1991 y 2000 obtuvieron un empleo significativo. Sin embargo, entre los que cursaron FP II, el porcentaje aumenta hasta el 63%, nivel que solo superan los licenciados universitarios (de ciclo largo). Igualmente existen diferencias importantes por género, ya que entre los varones, la tasa de inserción laboral llega al 61% (el 70% para aquellos que han FP II), mientras que para las mujeres apenas es del 51% (el 55% de las tituladas en FP II).

De forma complementaria, la tabla 4 indica que, para el total de la muestra y por término medio, los jóvenes tardan en acceder al empleo 30,94 meses.⁶⁹ En línea con lo señalado anteriormente, el tiempo medio en encontrar un trabajo está relacionado inversamente con el nivel de formación reglada del individuo. Así, comparando las duraciones extremas de la muestra, se observa que quienes dan por concluidos sus estudios con el nivel de enseñanza primaria tardan, aproximadamente, casi dos años más en obtener un empleo que aquellos que lo abandonan tras los estudios profesionales, siendo aún mayores las diferencias entre las mujeres. Además, las discrepancias por género se mantienen prácticamente para todos los niveles educativos, pese a que las duraciones del primer desempleo descienden gradualmente y de manera significativa, a medida que aumenta el nivel de formación del joven. Es destacable también, la desfavorable situación que registran las mujeres con estudios primarios incompletos, con más de 52 meses de paro después de su entrada en el mercado de trabajo.

Coincidiendo con estudios basados en otras bases de datos (ver, por ejemplo, Lassibille, *et al.*, 2001; Aguilar, 2005), la información individualizada que facilita el Módulo de transición de la educación al mercado de trabajo para España evidencia las excelentes posibilidades de inserción laboral que ofrece la formación profesional, sobre todo la

69. Hay que señalar que en el análisis se han incluido a todos los individuos, incluso aquellos que no logran hallar un empleo significativo. En los datos ofrecidos por el INE para España (INE, 2001) la duración media de desempleo estimada es de 28,6 meses, muy inferior a la que aquí se obtiene, si bien el dato no es comparable puesto que el INE censura, a los individuos que no encuentran un empleo significativo durante todo el periodo.

de segundo grado. Así, la formación profesional, reglada y no reglada, junto con los estudios universitarios, presentan unas duraciones de desempleo inferiores a la media. En particular, y si se deja al margen la formación ocupacional por ser estudios poco homogéneos y regulados fuera del sistema educativo reglado, es el colectivo de universitarios el que logra un primer empleo significativo en menos tiempo, algo más de dos años. Por su parte, frente a los graduados en Bachillerato (quienes tardan 33 meses en encontrar un primer empleo), los titulados en FP II (con una duración del desempleo de 26,5 meses) presentan una importante ventaja en el proceso de inserción laboral.

Para corroborar estos resultados acudimos a la metodología habitual en el análisis de la inserción laboral, como son los denominados genéricamente modelos de duración. La estimación de dichos modelos aporta evidencia sobre la variable duración, definida en nuestro caso por el número de meses que transcurren desde que el joven abandona los estudios hasta que obtiene un primer empleo significativo. Mediante el estimador de Kaplan-Meier (Kaplan y Meier, 1958) hemos ajustado las funciones de supervivencia por nivel educativo de los individuos al salir del sistema de enseñanza, para conocer así las probabilidades de permanecer en el desempleo un determinado periodo de tiempo.⁷⁰ En este caso, las submuestras se refieren al nivel educativo que poseían los individuos al insertarse en el mercado de trabajo.

La figura 9, que recoge las funciones de supervivencia de los tres niveles educativos postobligatorios, muestra la relación empírica inversa observada entre formación académica y el desempleo, y corrobora la tesis de que cuanto mayor es el nivel de formación alcanzado por el joven, al incorporarse al mercado laboral, mayor es la probabilidad de abandonar antes el desempleo.

70. En síntesis, la función de supervivencia indica para cada duración de desempleo, la probabilidad de mantenerse en esa situación, o lo que es lo mismo, el porcentaje de individuos (eje Y) que con esa duración de desempleo (eje X) aún no ha encontrado un primer empleo significativo.

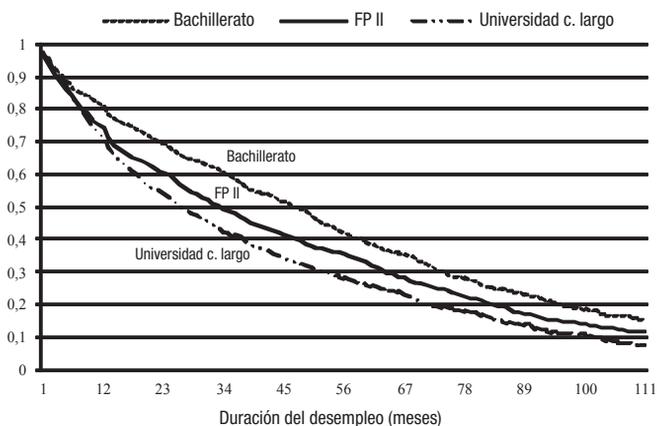


Figura 9: Función de supervivencia según el nivel educativo. Fuente: Elaboración propia. Módulo EPA 2º trimestre de 2000 (INE)

Al observar la evolución de las funciones de supervivencia con más detalle, es posible concluir que durante los primeros meses de búsqueda de empleo las diferencias entre dichas funciones son mínimas, apreciándose las variaciones una vez transcurridos al menos seis meses de paro. En concreto, para el colectivo de nuestro interés, la comparación entre los individuos que poseen títulos de FP II y bachillerato muestra que son los primeros quienes presentan un proceso de inserción más rápido, y prácticamente idéntico al registrado por los diplomados universitarios (ciclo corto). Así, mientras que el 80% de los individuos que solo tienen el bachillerato permanecen más de un año en el paro antes de encontrar un empleo significativo, este porcentaje se reduce en seis puntos porcentuales para los titulados en formación profesional. Esta ventaja comparativa asociada a este tipo de estudios también se aprecia en la duración mediana del desempleo que, siendo prácticamente igual entre los individuos con FP II o alguna diplomatura, sin embargo es muy superior entre quienes se incorporan al mercado laboral con el título de Bachillerato.

La formación profesional de ciclos y el primer empleo

El interés que despierta el estudio de la inserción laboral de los jóvenes al salir del sistema educativo ha impulsado la aparición de nuevas fuentes estadísticas, que corrigen en parte el déficit de información sobre las

transiciones laborales existente en España. Con este objetivo, el INE llevó a cabo en 2005 la Encuesta de Transición Educativo Formativa e Inserción Laboral (ETEFIL), donde se ofrece información individualizada sobre las trayectorias de la educación a un empleo significativo,⁷¹ según las titulaciones alcanzadas por los individuos entre los años 2001 y 2005. El estudio tiene pues un enfoque longitudinal, basado en el análisis retrospectivo de lo realizado por el entrevistado, desde que finalizó, o abandonó, en el caso de la ESO, sus estudios⁷² hasta el momento de la entrevista en 2005. Son estos cuatro años, por tanto, el periodo el utilizado como referencia (INE, 2005).

Aunque el particular diseño de la ETEFIL estudia cada colectivo de manera independiente, no hay suficientes grados de libertad para realizar el análisis econométrico correspondiente de todos ellos. En este sentido, resulta una limitación importante de la ETEFIL el no contemplar los estudios universitarios, al menos los de ciclo corto o Diplomaturas, dentro de los colectivos analizados.⁷³ Sí es posible en cambio hacer un análisis descriptivo comparado de algunos niveles de estudios (ver, por ejemplo, Corrales y Rodríguez, 2008; Albert *et al.*, 2009; Aguilar *et. al.*, 2010). Siguiendo el análisis temporal que se establece en la ETEFIL, detallamos el proceso de inserción de la formación profesional reglada en tres momentos diferentes: a los seis meses de terminar los estudios (junio o septiembre de 2001), a lo largo del periodo de referencia (cuatro años) y una vez finalizado el mismo (entre abril y julio de 2005).

Con objeto de medir el nivel de eficacia de la formación profesional reglada en términos de inserción laboral, interesa destacar los periodos de desempleo que sufren los titulados en algún ciclo formativo (CFGM y CFGS) al salir del sistema educativo. Como se desprende de la información recogida en la tabla 5, una primera interpretación

71. Al igual que con la anterior encuesta, es una consideración un tanto exigente, dada la precariedad del mercado laboral juvenil en España, pues se califica como significativo todo empleo de más de veinte horas semanales, y de una duración mínima y continuada de 6 meses en la misma empresa.

72. La investigación se organiza en siete colectivos. Aquellos que terminaron sus estudios como graduados en secundaria; graduados en bachillerato y graduados en ciclos formativos de grado medio o superior. Dos grupos formados por los colectivos que finalizaron un curso, bien perteneciente al Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional (FIP) o impartido por las redes de escuelas taller y casas de oficio. Para tratar de recoger el nivel de fracaso escolar, un último grupo lo integran los alumnos que abandonan la ESO sin obtener la correspondiente graduación. No obstante, el análisis de la inserción laboral excluye a los graduados en ESO y a los bachilleres, pues no son estudios de carácter finalistas.

73. La ETEFIL tampoco proporciona datos sobre las rentas de los individuos, lo que impide una aproximación al estudio de la eficacia educativa a través de los rendimientos monetarios que genera cada nivel educativo y en particular las titulaciones de formación profesional.

general de los resultados muestra que, en términos medios, la mayor parte de los jóvenes que alcanzaron la titulación de técnico consiguen un empleo significativo en muy corto plazo de tiempo. Así, dado que el 67,4% de las personas que finalizaron algún CFGM en el curso 2000-2001 ya trabajaba a los seis meses de la finalización de sus estudios.⁷⁴ Cuando esta ventaja se analiza en atención al género, el porcentaje de inserción laboral resulta considerablemente mayor entre los varones (10 puntos porcentuales). Si bien, como se verá más adelante, dicha ventaja comparativa se pierde al tiempo que aumenta el periodo de inserción laboral que se contempla. Por su parte, el nivel inserción laboral de los titulados en algún CFGS es del 58,7%, es decir bastante menor que el alcanzado por los titulados en CFGM. Sin embargo, habría que relativizar esa diferencia, pues es considerablemente mayor la parte de Técnicos Superiores que la de Técnicos que decide seguir estudiando (un 23% entre los primeros y el 11,5% entre los segundos).⁷⁵ La información por género que recoge la tabla 5, muestra que la decisión de seguir estudiando no presenta grandes diferencias entre varones y mujeres.

Actividad	CFGM			CFGS		
	Total	Varones	Mujeres	Total	Varones	Mujeres
Trabaja en un empleo.*	67,42	72,07	62,31	58,69	63,47	54,29
Busca empleo.	13,61	9,97	17,62	13,01	10,44	15,22
No trabaja, no busca, no estudia.	7,44	7,01	7,92	5,03	4,43	5,54
Estudia formación reglada.	11,53	10,95	12,16	23,27	21,65	24,65

* De más de veinte horas semanales, durante un periodo mínimo de seis meses de forma continuada y en la misma empresa

Tabla 5. Inserción laboral a los seis meses de obtener la titulación en formación profesional reglada (%).
Fuente: Elaboración propia a partir de ETEFIL (INE)

La eficacia en términos de empleo de la formación profesional queda igualmente enfatizada cuando se amplía el horizonte temporal en el análisis. Así, la tabla 6, además de confirmar el óptimo proceso de

74. Para los graduados en bachiller el porcentaje es del 12,4%.

75. Las mayores posibilidades de la oferta educativa hace que los técnicos que deciden seguir estudiando lo hagan, casi por igual, cursando otro ciclo de grado medio, uno de nivel superior o incluso algún bachillerato. Obviamente, en el caso de los técnicos superiores, la mayor parte de los que continúan algún tipo de estudios se inclinan por los estudios universitarios. Esta tendencia a continuar en el sistema educativo se acentúa, como es lógico, entre los bachilleres, colectivo que en un 68% decide seguir enseñanzas universitarias y en un 24%, acceder a un CFGS.

inserción laboral y la menor diferencia en relación al género de sus titulados, ofrece información detallada del proceso de búsqueda del primer empleo significativo.

	CFGM			CFGS		
	Total	Varones	Mujeres	Total	Varones	Mujeres
Accedieron a un primer empleo.**	88,19	90,50	85,66	78,88	79,93	77,98
Tiempo de búsqueda						
Menos de un mes	45,88	50,92	40,01	42,32	47,39	37,86
De uno a tres meses	11,69	12,18	11,11	11,15	11,43	10,91
De cuatro a seis meses	9,90	9,72	10,12	10,60	10,90	10,34
De siete a doce meses	10,59	9,16	12,26	9,83	9,59	10,05
De trece a dieciocho meses	6,20	5,23	7,34	6,45	5,30	7,47
Más de dieciocho meses	15,73	12,79	19,16	19,64	15,39	23,38
Relación laboral						
Indefinida	13,35	12,17	14,73	12,53	12,13	12,88
No tiene contrato	7,87	8,03	7,69	6,77	6,09	7,36
Acuerdo laboral	33,47	31,42	35,86	29,49	27,10	31,60
Eventual o temporal	45,30	48,38	41,72	51,21	54,67	48,16
* Desde junio-septiembre de 2001, hasta abril-julio de 2005.						
** De más de veinte horas semanales, durante un periodo mínimo de seis meses de forma continuada y en la misma empresa.						

Tabla 6. Inserción laboral de la formación profesional reglada a lo largo del periodo* (%). Fuente: Elaboración propia a partir de ETEFIL (INE)

Desde esta una nueva perspectiva, la tabla 6 muestra un dato que acredita la capacidad de encontrar empleo de los técnicos de grado medio, ya que un 46% de sus titulados accedió casi directamente (menos de un mes) a un empleo significativo. Este acceso prácticamente inmediato se da también entre los técnicos superiores (casi cuatro puntos menos) y queda muy lejos del que alcanzan otros colectivos que no se han contemplado en la tabla. Ahora bien, conviene destacar que existe un alto porcentaje de relaciones laborales basadas en acuerdo y de contratos eventuales que se dan en ambos colectivos de titulados, lo que puede restar relevancia a las conclusiones que se derivan de estas ventajas relativas.

Aunque al estar referido el proceso de inserción laboral al encuentro de un empleo significativo ya añade cierto nivel de exigencia o calidad a dicho proceso, es posible completar el mismo, y con ello precisar más el grado de eficacia externa de la formación profesional, observando la evolución de otros indicadores. Así, dada la fuente de datos utilizada, la duración de la relación laboral, el tipo de ocupación y el grado de ajuste entre esta y la formación adquirida pueden ofrecer señales del nivel de calidad del referido proceso de transición de la educación y el empleo.

Como queda reflejado en la tabla 7, el mayor porcentaje de titulados que logran mantener un empleo significativo una vez transcurrido los cuatro años que fija el periodo de referencia son los CFGM (un 70%), lo que supera en casi ocho puntos a la obtenida por los técnicos superiores, manteniéndose estas diferencias por género. En cambio no existen apenas diferencias entre los egresados de ambos ciclos formativos en relación a la calidad del proceso de inserción laboral, medido este en términos de estabilidad laboral. En efecto, en torno al 55% en ambos niveles formativos, tienen empleo de duración indefinida. En relación con la ocupación, puede apreciarse que, por un lado, existe una mayor concentración de ocupaciones de mayor exigencia formativa entre los técnicos superiores, como la de técnicos y profesionales. Aunque este resultado, de alguna manera esperado dado el mayor nivel formativo de este colectivo frente a los técnicos de grado medio, podría interpretarse como un relativo mejor ajuste en la relación entre formación y ocupación, y por tanto un más alto nivel de satisfacción laboral y personal de los técnicos superiores,⁷⁶ sin embargo, este aspecto no está confirmado. Así, el promedio de inserción ajustada a la formación se sitúa en torno al 55%, es decir, casi uno de cada dos graduados en formación profesional encuentran problemas a la hora de poder poner en práctica los conocimientos adquiridos.

76. Para ponderar este resultado en relación al ajuste entre educación y ocupación de los jóvenes, hay que recordar que, en términos medios, un 23% de los jóvenes de los países de la OCDE encuentran trabajo en ocupaciones de un nivel profesional por debajo del correspondiente nivel educativo, mientras que en España el desajuste, o si se quiere sobreeducación, se sitúa en el 44%, lo que la posiciona en los primeros puestos dentro de dicho grupo de países (OCDE, 2010).

	CFGM			CFGs		
	Total	Varones	Mujeres	Total	Varones	Mujeres
Tenía un empleo significativo**	70,33	73,24	67,12	62,75	64,54	61,22
Duración del empleo						
Indefinida (permanente o discontinuo)	55,31	53,71	57,22	55,68	55,96	55,43
De seis a ocho meses	6,02	5,81	6,28	6,69	4,64	8,54
De nueve a doce meses	6,82	5,97	7,84	7,89	6,72	8,95
De trece a dieciocho meses	7,74	7,32	8,23	6,80	7,06	6,57
Más de dieciocho meses	24,12	27,18	20,43	22,93	25,61	20,50
Duración media (meses)	22,49	23,48	21,21	21,86	23,44	20,46
Ocupación						
Dirección empresas	1,09	1,13	1,03	1,33	1,98	0,75
Técnicos y profesionales	0,60	-	0,97	3,92	3,25	4,52
Técnicos y profesionales de apoyo	13,49	9,30	18,52	40,75	36,30	44,79
Empleados administrativo	14,35	5,94	24,46	15,00	7,44	21,84
Trabajadores servicios	26,77	11,70	44,90	15,99	8,52	22,75
Trabajadores cualificados en la agricultura	1,11	1,75	-	0,31	0,61	-
Trabajadores cualificados de las industria	24,34	42,55	2,44	12,04	23,72	1,47
Operadores de instalaciones y maquinaria	8,10	14,03	0,96	4,74	8,99	0,89
Trabajadores no cualificados	9,78	12,73	6,24	5,65	8,82	2,78
Fuerzas armadas	0,38	0,58	-	-	-	-
Ajuste formación-ocupación	54,94			55,12		
* Abril-julio de 2005						
** De más de veinte horas semanales, durante un período mínimo de seis meses de forma continuada y en la misma empresa						

Tabla 7. Inserción laboral de la formación profesional reglada al final del periodo*. Fuente: Elaboración propia a partir de ETEFIL (INE)

El desajuste educativo observado muestra el aspecto más negativo del proceso de inserción laboral de los técnicos y técnicos superiores, hay que tener en cuenta no obstante que, lejos de poder ser considerado un problema inherente a este tipo de estudios, este puede estar

relacionado más con una excesiva concentración de la oferta formativa, y por tanto de la demanda en determinadas familias o especialidades profesionales, e incluso con la gran diversidad de tareas que en la actualidad tienen que acometer los trabajadores en el desempeño de sus ocupaciones.

Conclusiones y consideraciones finales

El dinamismo de la economía actual requiere de sistemas educativos flexibles y eficaces, o lo que viene a ser lo mismo, integrados plenamente en el sistema productivo. En este sentido, resulta relevante toda aportación que ayude a describir y, con ello, a corregir cualquier tipo de desajuste entre ellos. En este contexto, el objetivo principal de este trabajo, se inscribe en el análisis económico de la formación profesional reglada en España. En particular, se interesa por el estudio descriptivo de su eficacia en los ámbitos interno y externo; es decir, de sus principales resultados en términos de demanda y de graduación, así como del proceso de inserción laboral de sus titulados.

En la primera parte de la investigación se ha tratado de describir la reciente evolución de la demanda de los estudios profesionales en España. Así, se ha podido constatar, que en un contexto de acusado abandono escolar y escasez de titulados en educación secundaria superior, la elección de este tipo de estudios sigue siendo minoritaria con respecto al bachillerato, entendido estos como alternativa predominante para el ingreso en la enseñanza universitaria. Además, el déficit de titulados en enseñanza secundaria superior relacionados con programas profesionales es uno de los principales aspectos que nos diferencia de la mayoría de los países de la Unión Europea, alejándonos del modelo de enseñanza europeo y de los objetivos marcados por la UE para 2010.

En el ámbito de la inserción laboral, al que se ha dedicado la segunda parte del trabajo, se ha confirmado definitivamente que un tipo de enseñanza como la profesional, caracterizada por un contacto directo con el mercado de trabajo, favorece las transiciones laborales de los individuos. En efecto, los jóvenes que terminan ciclos formativos de grado medio y superior consiguen antes altas tasas de empleo estable, superiores a las de su grupo de edad, siendo a su vez los primeros, quienes registran las mayores tasas de inserción laboral entre los colectivos considerados.

Por este motivo, resulta sin duda importante dotar a la formación profesional reglada de la flexibilidad y prestigio suficiente para convertirla en una opción educativa de interés, dado que comporta un mayor éxito laboral a sus titulados. En este escenario es interesante apuntar que España es el único país de la OCDE en el que, durante los últimos años, los titulados universitarios han perdido ventajas laborales respecto de otros niveles educativos. Este hecho a medio plazo debería incidir en las elecciones educativas de los individuos hacia los estudios profesionales.

A modo de consideración final, quisiéramos señalar que los buenos resultados obtenidos por la formación profesional reglada en términos de inserción laboral, parece ser un argumento lo suficientemente sólido para avalar medidas de políticas educativas que contribuyan a incentivar el insuficiente nivel de demanda y graduación de este tipo de estudios, así como para cambiar su percepción social.

Bibliografía

- ALBERT, C.; DAVIA, M.; TOHARIA, L. (2008). «To find or not to find a first “significant” job». *Revista de Economía Aplicada*, vol. XVI, 46.
- (2009). «La transición de la educación secundaria (obligatoria y no obligatoria) al mercado laboral». *Papeles de Economía Española*, 119.
- AGUILAR, M. (2005). *La inserción laboral de los jóvenes en España. Un enfoque microeconómico*. Navarra: Editorial Thomson-Civitas, Estudios y Monografías de Economía.
- AGUILAR, M.; CORRALES, H.; GARCÍA-CRESPO, M.; RODRÍGUEZ, B. (2010). «Formación profesional y acceso al empleo de calidad». *Investigaciones de Economía de la Educación*, 5.
- BECKER, G. (1964). *Human capital. A theoretical and empirical analysis, with special reference to education*. Nueva York: Columbia Press. (Traducido al castellano por Alianza Universidad, 1983, Madrid).
- CASQUERO, A. (2006). *Transición del sistema educativo al mercado laboral en España. Especial referencia a la formación profesional*. Málaga: Analistas Económicos de Andalucía, Unicaja.
- CASQUERO, A. (2009). «Demanda e inserción laboral de la formación profesional reglada en España». *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, 2/2009.
- CASQUERO, A.; NAVARRO, M. (2010). «Determinantes del abandono escolar temprano: un análisis por género». *Revista de Educación* (vol. extraordinario). MEC.

- CASQUERO, A.; GARCÍA-CRESPO, M.; NAVARRO, M. (2010). «Especialización educativa e inserción laboral en España». *Estadística Española*, 175.
- CORRALES, H.; RODRÍGUEZ, B. (2008). «Las trayectorias formativo-laborales de los jóvenes con formación profesional de grado superior». *Investigaciones de Economía de la Educación*, 3.
- IANELLI, C. (2002). *Evaluation and analyses of the LFS 2000 ad hoc module data on scholl-to-work transitions. Report on data quality and cross-country comparability*. Edimburgo: Centre for Educational Sociology, Universty of Edinburg.
- INE (2001): *Encuesta de Población Activa. Módulo de transición de la educación al mercado laboral*. Madrid: Instituto Nacional de Estadística, segundo trimestre de 2000.
- (2005). *Encuesta de transición educativo formativa e inserción laboral*. Madrid: Instituto Nacional de Estadística, segundo trimestre de 2005
- KAPLAN, E.; MEIER, P. (1958). «Nonparametric estimation from incomplete observations». *Journal of the American Statistical Association*, vol. 53.
- LASSIBILLE, G.; NAVARRO, M. (2005). «¿La sobreeducación, un mal sin remedio?». *Aula de Innovación Educativa*, vol. 147.
- (2008a). «La eficiencia del sistema español de enseñanza a la luz de su organización». *Revista española de Pedagogía*, vol. 241.
- (2008b). «Why do higher education students drop out? Evidence from Spain». *Education Economics*, vol. 16.
- LASSIBILLE, G.; NAVARRO, M.; AGUILAR, M.; DE LA O, C. (2001). «Youth transition from school to work in Spain». *Economics Education Review*, vol. 20, 2.
- LEY DE ORDENACIÓN GENERAL DE SISTEMA EDUCATIVO (LOGSE) (1990). BOE, 238, de 4 de octubre de 1990.
- MAÑÉ, F. (2009). «La demanda de formación profesional y su relación con los estudios universitarios». *Papeles de Economía Española*, 119.
- MEC (2010). *Sistema estatal de indicadores de la educación*. Madrid: Ministerio de Educación y Ciencia.
- OCDE (2010). *Education at a glance*. París.
- PÉREZ-DÍAZ, V.; RODRÍGUEZ, C. (2002). *La educación profesional en España*. Madrid: Fundación Santillana.

11. Las políticas y legislación españolas de formación profesional: las consecuencias de la aprobación de la Ley de Cualificaciones y de la Formación Profesional y de la Ley de Economía Sostenible

— [Magdalena JIMÉNEZ; Julián LUENGO; Diego SEVILLA
Universidad de Granada]

La transformación de la formación profesional: de pariente pobre del sistema a sector privilegiado

La formación profesional es uno de los pilares fundamentales de la educación en toda sociedad moderna, así como un instrumento clave para avanzar hacia un nuevo modelo de crecimiento económico sostenible y diversificado.

Consejo de Ministros: *Objetivos de la educación para la década 2010-2020. Plan de acción 2010-2011*, 25 de junio de 2010.

La formación profesional ha sido el sector educativo que más tardíamente ha logrado su modernización en España. Si consideramos esta en un sentido amplio, como la funcionalidad de la educación en relación con las demandas de las sociedades actuales y su equivalencia a la de los países de nuestro entorno europeo, tendremos que pensar en fechas recientes e incluso esperar a que se consolide su carácter y el porcentaje de alumnado que la cursa. Entender este atraso supone ponderar la concepción elitista con la que nació el sistema educativo español, la pervivencia de una visión alicorta y clasista de la educación por parte de los gobernantes, las actitudes despectivas hacia la formación profesional que han

predominado en la sociedad y un contexto donde solo muy lentamente y a partir de la segunda mitad del siglo xx se ha generalizado el desarrollo industrial. Sin embargo, en la actualidad observamos que se le concede una gran importancia cada vez que se realiza una formulación de política educativa y precisamente hemos iniciado estas páginas con una referencia a un reciente consejo de ministros que confirma la consideración que merece en la política actualmente la formación profesional.

En este cambio han sido decisivas las influencias del contexto, una nueva concepción de la educación y una mayor apertura a las influencias internacionales tanto de la Unión Europea como por parte de organismos internacionales (OCDE). Si desde los años setenta ha sido un motivo de preocupación el desempleo juvenil, en el momento presente, la crisis económica todavía subraya más la necesidad de conectar el sistema educativo con el sistema productivo y de que este imparta una formación que tenga entre sus objetivos la empleabilidad; por otra parte, cada vez se insiste más en una educación abierta, continua, a lo largo de la vida, que no olvide la conexión con el mundo del trabajo; finalmente, la relación constante entre los ministros de la UE y los prestigiosos estudios de la OCDE han supuesto una ayuda para la superación de viejas concepciones de la formación profesional. A ello se suman las necesidades del sector productivo y, muy especialmente, la de una formación constantemente renovada de los trabajadores.

No ha sido un proceso breve, ni fácil, ni debemos considerarlo como finalizado. Cuando se ha historiado la formación profesional en España, se ha destacado su planteamiento inicial. La Ley Moyano establecía un régimen de enseñanzas en sintonía con el modelo social elitista del llamado liberalismo moderado y que se reforzaría con el peso de una población mayoritariamente rural y en la que predominaba la dedicación laboral al sector primario. Era mínima, por lo tanto, la demanda de esos «estudios de aplicación a las profesiones industriales» (arts. 12 y 16) y, en consecuencia, muy deficiente la atención que se les prestaba desde la Administración (art. 117). En este contexto, serán instituciones religiosas preocupadas por la descristianización del mundo obrero quienes promoverán centros donde se formen y aprendan un oficio los niños y adolescentes pobres. En ello destacó la Congregación Salesiana que ya en 1886 promovía en Barcelona las Escuelas Profesionales de Artes y Oficios (Fernández de Pedro y González de la Fuente, 1975, pp. 81-86).

Sin embargo, como indica Homs, hasta la segunda mitad del siglo xx, la industrialización española fue débil y estuvo fundamentalmen-

te radicada en el País Vasco y Cataluña (2008, pp. 19-21). Si a ello añadimos la ausencia de una política eficazmente preocupada por la educación y menos aún por aquella a la que asistirían el alumnado de más baja extracción social, comprenderemos que no se lograra un verdadero sistema de formación profesional, pues no merecen tal consideración las instituciones más o menos filantrópicas o de carácter religioso, dedicadas a la promoción de los obreros, o las iniciativas de algunas empresas para formar a sus aprendices. Este carácter privado y benéfico ha influido en la percepción de la formación profesional como una educación para las clases populares y pobres, más que como una necesidad del sistema productivo para dotarse de la mano de obra cualificada.

Con una orientación segregacionista y financiada a partir de las cuotas obreras, se creó en 1949 una red de institutos laborales y posteriormente, en 1959, las llamadas universidades laborales muy en consonancia con la retórica falangista. Entre ambas fechas, se promulgará la Ley de Formación Profesional Industrial donde encontramos diseñada una formación profesional completa, que trataba de acompañar la superación del período de autarquía económica, si bien todavía modulada por las confusas concepciones del «nacionalsindicalismo» (Martínez Usarralde, 2002, pp. 26-29).

Esta situación de dependencia de órdenes religiosas, sindicato vertical y grandes empresas solo finalizará con la Ley General de Educación (LGE) de 1970. Previamente, el Libro Blanco, de acuerdo con los planteamientos que ya predominaban en Europa, no proyectaba una formación profesional como una vía segregada de formación para los trabajadores, sino integrada en la formación general y con pasarelas a fin de que los jóvenes pudiesen incorporarse al mercado laboral con una preparación acorde con las necesidades de las empresas (MEC, 1969, pp. 230-232). Consecuentemente, la LGE presentaba planteamientos totalmente diferentes a la legislación anterior: creaba un sistema integrado; las enseñanzas técnicas y profesionales dejaban de ser una vía paralela para convertirse en un elemento fundamental dentro del sistema educativo; se estructuraba en tres grados comunicados con el resto del sistema; extendía la formación a todos los sectores incluyendo, por supuesto, el terciario...⁷⁷ Por lo tanto, entre las virtualida-

77. Art. 40.1. La formación profesional tendrá por finalidad específica la capacitación de los alumnos para el ejercicio de la profesión elegida, además de continuar su formación integral. Deberá guardar, en su organización y rendimiento, estrecha relación con la estructura y previsiones del empleo. Art. 40.2.

des de la ley estaba la de definir una formación profesional nueva, bien estructurada, con visión de futuro y con aspectos muy innovadores, ya que situaba tres niveles, la formación profesional de primer grado y la de segundo grado como itinerarios posteriores a la EGB y al BUP respectivamente, y la de tercer grado como salida corta tras el primer ciclo de la universidad o como continuación de la de segundo grado. Además, incluía en el currículo la posibilidad de hacer prácticas en empresas, algo que ya entonces se consideraba fundamental para el desarrollo formativo del alumnado.

Sin embargo, como en otros terrenos, también en la formación profesional la LGE tuvo mejores propósitos que desarrollos. La superposición de la crisis política, causada por la conciencia de estar en la fase final del franquismo, y de la económica, provocada por la brusca elevación del precio del petróleo, que se soslayó para no dar lugar a una mayor crispación social, impidió el normal desarrollo de la ley. Así, la formación profesional de primer grado se convirtió en un nivel educativo para alumnos excluidos del sistema, la de segundo grado pretendió profesionalizar sin que se hubieran implantado unas prácticas en empresa bien estructuradas, y la de tercer grado ni siquiera se puso en marcha.

A pesar de ello, el fuerte crecimiento demográfico de los años setenta y ochenta y una escasa oferta laboral han contribuido al aumento de la escolarización y, por lo tanto, requirieron una nueva legislación capaz de afrontar las nuevas exigencias de una sociedad inmersa en rápidos y profundos cambios. Como respuesta, en 1990, la LOGSE aportó importantes mejoras a la configuración de la formación profesional. Entre ellas, destacó una nueva concepción y ordenación en vistas a la profesionalidad, tanto del alumnado como de la propia Formación Profesional, pues pasó de acreditar formación, a acreditar

A la misma se accederá tras haber completado los estudios de los correspondientes niveles y ciclos educativos: a) Deberán acceder a los estudios y prácticas de la formación profesional de primer grado quienes hayan completado los estudios de la educación general básica y no prosigan estudios de bachillerato. b) Podrán acceder a la formación profesional de segundo grado quienes posean el título de bachiller y quienes, habiendo concluido la formación profesional de primer grado, sigan las enseñanzas complementarias que sean precisas, de las que podrán ser dispensados aquellos que demuestren la debida madurez profesional. c) Tendrán acceso a la formación profesional de tercer grado, además de los alumnos que hayan concluido el primer ciclo de una facultad o escuela técnica superior, todos los graduados universitarios a que se refiere el artículo anterior y los de formación profesional de segundo grado que hayan seguido las enseñanzas complementarias correspondientes. Art. 40.3. En cualquiera de los tres grados de formación profesional se facilitará la reincorporación a los niveles o ciclos académicos, de acuerdo con lo determinado en el art. 9c (MEC, 1970).

competencia profesional, término que se había convertido en un referente para la Formación Profesional de los países más avanzados de la UE. Ya, desde su artículo inicial, se señalaba esa finalidad capacitadora para «desempeño cualificado de las distintas profesiones» y hablaba de formación continua y de formación profesional ocupacional (art. 30.1); aspiraba también a proporcionar una formación polivalente que permitiera adaptarse a las modificaciones laborales a lo largo de la vida (art. 30.2); diferenciaba entre una formación profesional básica y otra específica (art. 30. 3-4); y señalaba la importancia de contar con la participación de los agentes sociales para el diseño y planificación de la formación profesional específica así como la inclusión en el currículo de una fase de formación práctica en los centros de trabajo (art. 34.1-2).

El hecho de que sea tan reciente esta concepción moderna y europea de la formación profesional —poco más de una década si tenemos en cuenta su puesta en marcha— ha contribuido a que en la sociedad todavía permanezcan ideas sobre la misma que no se corresponden con la nueva realidad. Así, si en los años noventa continuaban cursando la formación profesional los jóvenes de orígenes sociales inferiores y con peores expedientes académicos a pesar de reconocer que proporcionaba mayores posibilidades de empleo que el BUP (Cabrera, 1996), aún sigue siendo la escasa matrícula en formación profesional —junto con la alta tasa de abandono de los estudios— la característica más diferenciadora del sistema educativo español con respecto a la mayor parte de los sistemas educativos europeos (Casquero y Navarro, 2006).

Con todo, la insistencia de dos factores a los que ya hemos aludido le está dando preeminencia en todas las políticas educativas y parece que van a lograr definitivamente cambiar la importancia y la función de la Formación Profesional en España. De una parte, es la continuada influencia que en este sentido viene ejerciendo la UE cada vez que se refiere a la educación. Baste, por su carácter específico, citar la Declaración de Copenhague (2002), donde se concretaron los objetivos de cooperación europea en el ámbito de la formación profesional y en la que se considera que el desarrollo de una enseñanza y una formación profesional de alta calidad son cruciales y de gran valor estratégico en orden a la inclusión social, la cohesión, la movilidad, la empleabilidad y la competitividad. Y es que, para la UE, la formación profesional ha pasado de ser una acción sectorial a formar parte de una estrategia más

amplia que agrupa las políticas económicas, de empleo y de educación bajo un objetivo general que se considera prioritario: ser la economía más competitiva del mundo (Lorente y Torres, 2010, p. 177).

El otro gran factor que está dotando de la mayor relevancia en las políticas educativas a la Formación Profesional es la crisis económica que no solo incrementa el paro en términos generales sino que está obligando a volver a los estudios a quienes se apresuraron a dejarlos a causa del atractivo de trabajos bien remunerados y que apenas exigían formación.⁷⁸

Por lo tanto, la confluencia de nuevas concepciones de la educación y de la formación profesional dentro de ella, la insistencia de la UE en estas mismas concepciones compartidas por todos los países y la fortísima crisis económica con una enorme incidencia en el desempleo están contribuyendo a que se asienten sólidamente el concepto y la función de la formación profesional que se corresponda con realidad de nuestra sociedad y que inició su implantación con la Ley de 1970. Y eso es lo que se pretende con la Ley Orgánica de las Cualificaciones y de la Formación Profesional de 2002 y con la Ley de Economía Sostenible de 2011, cuyos contenidos y virtualidades analizamos a continuación.

La Ley Orgánica de las Cualificaciones y de la Formación Profesional, la Ley de Economía Sostenible y la Ley Orgánica Complementaria de la Ley de Economía Sostenible: innovaciones y retos pendientes

La Ley Orgánica 5/2002 de las Cualificaciones y de la Formación Profesional⁷⁹ —LOCFP— es la culminación de un proceso que tiene su origen en la reforma educativa de los años noventa (LOGSE) y en los planteamientos recogidos en los Acuerdos Nacionales de Formación Profesional. Con posterioridad, debido a la grave crisis económica y financiera que se inició en 2007, el Gobierno español se vio obligado a tomar un conjunto de medidas urgentes de carácter económico para

78. El curso 1999-2000 el alumnado total de formación profesional era 456.597; en el 2004-2005, 462.927; en el 2009-2010, 534.510. Por lo tanto mientras el crecimiento en toda la década fue de un 17%, en los cinco primeros años, es decir, cuando aún no se había producido la crisis financiera del año 2008, solo se había crecido un 1%, (Ministerio de Educación, 2010, p. 21).

79. Publicada en el BOE nº 147, de 20 de junio.

paliar sus efectos.⁸⁰ Para su recuperación, se diseñó una estrategia política a medio plazo basada en la sostenibilidad,⁸¹ que se ha concretado en la Ley de Economía Sostenible^{82,83} (LES) y en la Ley Orgánica Complementaria de la LES⁸⁴ con la pretensión de reformar la economía española⁸⁵ e impulsar la competitividad de las empresas españolas en los mercados internacionales.

En este sentido, se considera que el capital humano es el principal indicador de la capacidad que tienen las empresas para producir bajo criterios de calidad. Así, la mejora de la formación⁸⁶ y la capacitación de los trabajadores se han erigido en un objetivo fundamental de esta estrategia, introduciéndose modificaciones en la formación profesional para dar respuesta a una nueva situación económica y social, en la que la internacionalización de la economía, la presencia de las tecnologías punteras y los nuevos modos de organización del trabajo, exigen a los sistemas de formación y cualificación respuestas para que acerquen la formación profesional y el sistema productivo.

De acuerdo con lo expuesto, la LES introduce una importante reforma en el sistema de formación profesional reglada, necesitando el apoyo de Ley Orgánica Complementaria de la LES para implementar los cambios de carácter orgánico necesarios, para modificar, por un lado, la Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, de las Cualificaciones y de la Formación Profesional y, por otro, la Ley Orgánica 2/2006 de mayo, de Educación —LOE—. Los aspectos más importantes que es-

80. Plan Español para el Estímulo de la Economía y el Empleo (el Plan E). Real Decreto-ley 9/2008, de 28 de noviembre por el que se crean un Fondo estatal de Inversión Local y un Fondo Especial del Estado para la Dinamización de la Economía y el Empleo y se aprueban créditos extraordinarios para atender a su financiación. (<http://www.boe.es/boe/dias/2008/12/02/pdfs/A48125-48130.pdf>)

81. En diciembre de 2009 el gobierno diseña un documento denominado *Estrategia para la economía sostenible (síntesis)*, que contiene todo el programa para renovar el modelo de crecimiento de la economía española mediante veinte reformas, con una dotación de 25.000 millones de euros. Se puede consultar en http://www.economiasostenible.gob.es/wp-content/uploads/2009/12/1_3_DOSSIER_PRENSA.pdf

82. Se puede consultar en www.boe.es/boe/dias/2011/03/05/pdfs/BOE-A-2011-4117.pdf

83. La LES, en su artículo segundo, define la economía sostenible como «un patrón de crecimiento que concilie el desarrollo económico, social y ambiental en una economía productiva y competitiva, que favorezca el empleo de calidad, la igualdad de oportunidades y la cohesión social, y que garantice el respeto ambiental y el uso racional de los recursos naturales, de forma que permita satisfacer las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer las posibilidades de las generaciones futuras para atender sus propias necesidades».

84. Se puede consultar en www.boe.es/boe/dias/2011/03/12/pdfs/BOE-A-2011-4551.pdf

85. Como los mercados financieros, la contratación pública y privada, la desgravación por vivienda, la creación de empresas, etc.

86. La mejora de la educación en general, la investigación (I+D+i), la universidad y la FP son pilares básicos en este planteamiento.

tas normas incorporan en su articulado son analizados y valorados en los apartados que siguen.

El Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales

Una de las primeras tareas que tuvo que acometer la LOCFP (2002) fue la creación del Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales (CNCP, 2002)⁸⁷ para poder llevar a cabo la programación de todas las acciones formativas a emprender conforme a los objetivos previstos. Para ello se sistematizó el reconocimiento formal de las competencias profesionales y se propuso la integración de todas las ofertas de formación que se ofrecían, tratando de regular y ordenar la enseñanza profesional reglada o inicial, la que se ocupa de la puesta al día de los trabajadores y la que se encarga de las situaciones que requieren nuevos aprendizajes para la incorporación a la actividad laboral. Esta apuesta se vinculó con los planteamientos generales de la «educación a lo largo de toda la vida» para así atender a las demandas de formación y facilitar la exigencias de movilidad requeridas por unos mercados laborales cada vez más exigentes y competitivos.

Las cualificaciones profesionales que integran el CNCP se estructuran por niveles de cualificación y por familias profesionales siguiendo los criterios de la UE y constituyen la base para elaborar la oferta formativa de los títulos y los certificados de profesionalidad. Se establecen cinco niveles de cualificación estrechamente relacionados con la competencia profesional que requieren las actividades productivas, con los niveles educativos y con las clasificaciones vigentes en las empresas, correspondiéndole a la formación profesional los tres iniciales (el primero se corresponde con los programas de cualificación profesional inicial —PCPI—, el segundo con los ciclos formativos de grado medio, y el tercero, con los de grado superior). El cuarto y el quinto se vinculan con la formación universitaria. Por su parte, existen veintiséis familias profesionales que se estructuran según la afinidad de la competencia profesional de las ocupaciones referidas a los sectores productivos propuestos por la UE.

87. Regulado por el Real decreto 1128/2003, de 5 de septiembre. Modificado por el Real decreto 1416/2005, de 25 de noviembre (BOE nº 289, de 3 de diciembre).

Para definir, elaborar y mantener actualizado el CNCP, se creó el Instituto Nacional de las Cualificaciones (INCUAL),⁸⁸ en el que estaban representadas las diferentes comunidades autónomas y demás administraciones públicas competentes, así como con los interlocutores sociales y los sectores productivos implicados. La elaboración de las cualificaciones que conforman el Catálogo nacional se inició en el año 2003 y, según la información ofrecida por el INCUAL, existen 471 cualificaciones. No obstante, se prevé que el Catálogo contenga alrededor de 640 cualificaciones (perfiles profesionales) con la formación correspondiente⁸⁹ (Fundación Encuentro, 2010), aunque se detecta un desarrollo pausado que hace que actualmente no se hayan completado todas las cualificaciones profesionales del Catálogo nacional, transcurridos ya siete años desde el inicio.

Así pues, y acorde con los planteamientos explicitados en la Ley 5/2002, las cualificaciones recogidas en el CNCP tienen dos funciones: por un parte, orientan la renovación de la oferta de formación, y por otra, son la referencia para la acreditación de los aprendizajes logrados en la experiencia laboral o por vías no formales de formación.

Al constatarse el hecho de que existen una gran cantidad de actividades productivas que no se corresponden con una oferta formativa establecida y dándose la circunstancia de que para su aprendizaje la única vía posible es la experiencia laboral (Fundación Encuentro, 2010), se diseñaron los instrumentos para que a cada actividad profesional le correspondiese una cualificación, considerándose al CNCP el medio fundamental para llevar a cabo esta tarea. De este modo, las cualificaciones recogidas en el catálogo se pueden acreditar de dos maneras, mediante los títulos de formación profesional expedidos por el sistema educativo o por certificados de profesionalidad otorgados por la Administración laboral. Títulos y certificados de profesionalidad tienen carácter oficial y validez en todo el territorio nacional, son expedidos por las administraciones competentes —Ministerio de Educación y Ministerio de Trabajo— y el reconocimiento que le otorga normativa vigente relativa al reconocimiento de cualificaciones en la UE.

88. Creado por el RD 375/1999, de 5 de marzo, y modificado por el RD 1326/2002, de 13 de diciembre. http://www.educacion.es/educa/incual/ice_incual.html

89. Las cualificaciones profesionales del Catálogo Nacional por Familia Profesional se pueden consultar en la base de datos de cualificaciones (<https://www.educacion.es/iceextranet/bdqAction.do>) (http://www.mepsyd.es/educa/incual/ice_CualCatalogo.html). En el ámbito de cada comunidad autónoma se pueden consultar las cualificaciones en http://www.educacion.es/educa/incual/ice_cualCCAA.html <http://www.juntadeandalucia.es/averroes/-iacp/index.php>

El nuevo concepto de formación profesional y la flexibilización del sistema educativo

La LOCFP ofrece una concepción amplia e integral de la formación profesional al referirse, no solo al conjunto de acciones formativas que capacitan para el desempeño cualificado de las diversas profesiones vinculadas al sistema educativo reglado, sino que también contempla aquellas actividades que favorecen el acceso al empleo y la participación activa en la vida social, cultural y económica. Por eso incluye enseñanzas de la formación profesional inicial, las acciones de inserción y reinserción laboral de los trabajadores, así como las orientadas a la formación continua en las empresas, que permitan la adquisición y actualización permanente de las competencias profesionales (art. 9 de la LOCFP). La LOE tuvo en cuenta estos principios generales contenidos en la LOCFP (2002), estableciendo, entre otras medidas, los PCPI en su oferta formativa.

Los datos estadísticos del sistema educativo español informan que España es uno de los países de la UE con un índice de fracaso escolar al término de la educación secundaria obligatoria más elevado,⁹⁰ por lo que muchos jóvenes finalizan el periodo de escolarización obligatorio sin titulación y abandonan los estudios.⁹¹ Este es uno de los hechos que ha obligado al gobierno⁹² a replantearse los procesos e itinerarios de acceso a las distintas etapas del sistema educativo, con especial interés en los últimos cursos de la educación secundaria obligatoria, la formación profesional reglada y el bachillerato. Las medidas que se han tomado para lograr una mayor flexibilización tienen en cuenta al alumnado que muestra dificultad para completar la enseñanza obligatoria. Por este motivo, para los que hayan finalizado tercero de la ESO, o los que sean mayores de quince años y completado el segundo curso de la ESO, se ha facilitado el acceso a la formación profesional a través de los PCPI.

90. Para el curso 2007/2008 (últimos datos de las estadísticas del Ministerio de Educación), la tasa bruta de población escolar que finalizó la ESO con éxito (obtención del título de Graduado en ESO) fue del 71,5% para ambos sexos. <http://www.educacion.gob.es/horizontales/estadisticas/ultima-estadisticas.html>

91. El porcentaje de población de entre 18 y 24 años que no han completado la Educación Secundaria Obligatoria y que no siguen ningún tipo de formación en España es del 31,9% (ambos sexos), solo superado por Malta (39%) y Portugal (34,4%). La media de la UE es del 14,9%. Datos referidos al curso 2007-2008. <http://www.educacion.gob.es/horizontales/estadisticas/ultima-estadisticas.html>

92. Artículo segundo de la Ley Orgánica Complementaria de la Ley de Economía Sostenible, por los que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación.

Los PCPI están dirigidos al alumnado que no ha obtenido el título de Graduado en Educación Secundaria Obligatoria, con la intención de que estos sigan su formación y alcancen competencias profesionales propias de nivel 1 de la estructura del CNCP (2002) y así tengan la posibilidad de insertarse en el mundo laboral de forma satisfactoria o, si lo prefieren, puedan proseguir estudios en el seno del sistema educativo, porque si se superan los «módulos obligatorios» vinculados a los PCPI, se obtiene la titulación necesaria⁹³ para el acceso a la formación profesional de grado medio (FPGM). Con esta lógica de promoción académica se permite el paso a la formación profesional de grado superior (FPGS) o a todas las modalidades del bachillerato con el título de técnico que otorga la FPGM (se debe superar un curso de formación específica).

La Universidad también participa de esta flexibilidad ya que los nuevos grados universitarios están conectados a través de la FPGS (título de técnico superior) y se podrán convalidar treinta créditos ETCS⁹⁴ y las prácticas realizadas en las empresas.

Estos cambios contemplados en la LES han modificado el carácter compresivo del sistema educativo que con tanto empeño defendió la LOGSE (1990) cuando amplió la escolaridad obligatoria hasta los dieciséis años y exigía la posesión del título de graduado en Educación Secundaria para acceder a la Formación Profesional para evitar la diversificación de itinerarios académicos a edades tempranas.

En la actualidad se entiende que las bolsas de fracaso escolar⁹⁵ a edades tempranas y un sistema educativo inflexible y riguroso no pueden dar respuesta a las exigencias de la nueva economía, que demanda a los trabajadores un alto grado de cualificación profesional. De ahí la implementación de estas estrategias que suavizan el tránsito por el sistema educativo y que amplían las oportunidades formación.

93. Título de graduado en Educación Secundaria Obligatoria.

94. Real Decreto 1125/2003, de 5 de septiembre, por el que se establece el sistema europeo de créditos y el sistema de calificaciones en las titulaciones universitarias de carácter oficial y validez en todo el territorio nacional. En el art. 3 se define el crédito como «la unidad de medida del haber académico que representa la cantidad de trabajo del estudiante para cumplir los objetivos del programa de estudios y que se obtiene por la superación de cada una de las materias que integran los planes de estudios de las diversas enseñanzas conducentes a la obtención de títulos universitarios de carácter oficial y validez en todo el territorio nacional».

95. Se aconseja que para incrementar la productividad y la competitividad de las empresas, para responder a las demandas de la sociedad, se debe elevar el nivel de formación de la población y lograr que el 50% alcance un nivel medio de cualificación (Formación Profesional de Grado Medio).

Ahora bien, la posibilidad de que estas medidas se entiendan como instrumentos para «eliminar» o encauzar al alumnado problemático, convirtiéndose así en puertas falsas en detrimento de la validez de los títulos, es el riesgo que pueden acarrear estas oportunidades de movilidad de las que se ha dotado al sistema educativo.

Por otra parte, estas modificaciones, aunque están localizadas en el tramo de la Formación Profesional, no dejan de repercutir en el resto del sistema educativo, cuestión que exige un amplio consenso político y social para su concreción. Por eso, estos planteamientos estaban recogidos en el fracasado intento de *Pacto Social y Político por la Educación* (2010).⁹⁶ Pero el Gobierno actual lo ha retomado en la planificación de su política educativa para la próxima década, formando parte de los objetivos de la educación para la década 2010-2020,⁹⁷ que contempla la formación profesional como instrumento clave para avanzar hacia un nuevo modelo de crecimiento económico, tal como indicábamos al inicio.

El ámbito laboral. La FP ocupacional y continua

El certificado de profesionalidad es el instrumento de acreditación oficial⁹⁸ de las cualificaciones profesionales del CNCP en el ámbito de la Administración laboral —competencia del Ministerio de Trabajo—, que acredita la capacitación para el desarrollo de una actividad laboral y que asegura la formación necesaria para su adquisición, en el marco del subsistema de formación profesional para el empleo.⁹⁹ La expedición de los certificados de profesionalidad tiene carácter oficial y validez en todo el territorio nacional y son expedidos por el Servicio Público de Empleo Estatal y los órganos competentes de las comunidades autónomas.

Un certificado de profesionalidad configura un perfil profesional que es entendido como el conjunto de competencias profesionales iden-

96. Puede consultarse en: <http://www.educacion.es/dctm/ministerio/horizontales/prensa/documentos/2010/pacto-educativo-final-22-abril.pdf?documentId=0901e72b800d5814>

97. El planteamiento programático del Pacto Social y Político por la Educación han sido recogido casi en su integridad por el *Plan de acción 2010-2011*, aprobado en Consejo de Ministros el 25 de junio de 2010. Puede consultarse en: <http://www.educacion.es/dctm/ministerio/horizontales/prensa/documentos/2010/plan-de-accion-2010-2011vdefinitivafinal.pdf?documentId=0901e72b801b3cad>

98. Según el Real Decreto 34/2008. (BOE n.º 27, de 31 de enero).

99. Que integra la antigua FPO y FPC, regulado en el RD 395/2007, de 23 de marzo. (BOE n.º 87, de 11 de abril).

tificables en el sistema productivo, reconocido y valorado en el mercado laboral. Cada certificado de profesionalidad acredita una única cualificación del CNCP y permite la conexión entre las formaciones desde el ámbito laboral y educativo. En consecuencia, los certificados de profesionalidad tienen por finalidad acreditar las cualificaciones profesionales —del nivel 1, 2 o 3—, o las unidades de competencia recogidas en los mismos, independientemente del modo de adquisición, bien sea a través de la vía formativa, o mediante la experiencia laboral o por procesos no formales de formación.

Las iniciativas de formación profesional para el empleo comprende, por un lado, la formación de demanda, que contiene las acciones formativas de las empresas y los permisos individuales de formación financiados total o parcialmente con fondos públicos, para responder a las necesidades específicas de formación planteadas por las empresas y el personal trabajador. Por otro, la formación de oferta, que comprende los planes de formación dirigidos a trabajadores ocupados y las acciones formativas dirigidas a trabajadores desempleados con el fin de ofrecerles una formación que les capacite para el desempeño cualificado de las profesiones y el acceso al empleo. Finalmente, la formación en alternancia con el empleo, que está integrada por los contratos para la formación y por los programas públicos de empleo y formación (escuelas taller y casas de oficios), permitiendo al trabajador compatibilizar la formación con la práctica profesional en el puesto de trabajo.

Las acciones formativas correspondientes a los certificados de profesionalidad solo podrán impartirse en determinados centros, concretamente en los denominados centros integrados de formación profesional,¹⁰⁰ en los centros o entidades de formación públicos y privados acreditados por la Administración laboral competente¹⁰¹ y en los centros de referencia nacional.¹⁰²

El certificado de profesionalidad se puede obtener a través de la superación de todos los módulos formativos correspondientes al certificado de profesionalidad, o mediante los procedimientos para la evaluación y acreditación de las competencias profesionales adquiridas a través de la experiencia laboral o de vías no formales de formación que

100. Conforme a lo dispuesto en el RD 1558/2005.

101. Según lo establecido en el art. 9 del RD 395/2007, de 23 de marzo, por el que se regula el Subsistema de FP para el empleo.

102. Según lo dispuesto en el art. 11.7 de la Ley 5/2002.

se establezcan.¹⁰³ También se podrán obtener mediante la acumulación de acreditaciones parciales de las unidades de competencia que comprenda el certificado de profesionalidad.¹⁰⁴

La cualificación de los trabajadores

Otra de las medidas presentes en la reforma de la Formación Profesional está relacionada con la preocupación de los trabajadores que no tienen ningún reconocimiento de su experiencia laboral. En la actualidad hay un alto porcentaje de trabajadores que no tienen cualificación profesional reconocida oficialmente, cuestión que es valorada negativamente por los mercados de empleo que se están generando como consecuencia del nuevo modelo productivo. La importancia de la cualificación de los trabajadores no es nueva. Ya la LOGSE y la normativa reguladora de la formación ocupacional incluían la posibilidad del reconocimiento de la experiencia laboral mediante pruebas de acceso a los títulos de Formación Profesional y certificados de profesionalidad.¹⁰⁵

La LOCFP establece que el reconocimiento y la acreditación de la experiencia laboral han de realizarse tomando como referencia las cualificaciones del CNCP, permitiendo así la integración de las diversas formas de adquisición de la competencia profesional. Así, si las competencias profesionales evaluadas a una persona trabajadora no alcanzan a completar las cualificaciones recogidas en algún título de Formación Profesional o certificado de profesionalidad, se realiza una acreditación parcial acumulable con la finalidad de completar la formación conducente a la obtención del correspondiente título o certificado.¹⁰⁶

103. Según el desarrollo normativo del art. 8.4 de la Ley 5/2002.

104. Los certificados de profesionalidad constituidos acorde al Catálogo Nacional de las Cualificaciones Profesionales se pueden consultar en <https://www.redtrabaja.es/es/redtrabaja/static/Redirect.do?page=cf05>

105. Sin embargo, esta opción no se precisó hasta el año 2003 con la regulación de las condiciones de acceso a los títulos de técnico y técnico superior (RD 942/2003; BOE n.º 182, de 31 de julio), y el establecimiento de las directrices sobre los certificados de profesionalidad (RD 1506/2003; BOE n.º 302, de 18 de diciembre). En este sentido, han existido convocatorias a pruebas de títulos en algunas comunidades autónomas, destacando Cataluña y País Vasco en el avance de la evaluación de la experiencia laboral, y Galicia como la única comunidad autónoma que ha realizado pruebas para el acceso a certificados de profesionalidad con evaluación de la experiencia laboral (Fundación Encuentro, 2010).

106. El reconocimiento y la acreditación de la experiencia laboral está actualmente regulado por el RD 1224/2009. (BOE n.º 205, de 25 de agosto).

La LES sitúa la formación y la cualificación profesional en un lugar de máxima importancia, orientándose el sistema de formación básicamente a la cualificación, ya sea a través de la formación profesional reglada o mediante la formación laboral. Esta alineación del sistema de formación necesita la participación de todos los interlocutores sociales y económicos implicados en dicho proceso, desde la administración educativa y laboral, hasta los agentes sociales y las empresas. Por ello se insiste en la LES (cap. VII, art. 72) que el sistema de formación profesional reglada se ponga al servicio de las necesidades formativas de la población activa (art. 72f), hasta tal punto, que se recomienda la incorporación de las personas adultas al sistema, promoviendo medidas para «conciliar la formación con los demás compromisos y responsabilidades».

Para concretar estos ambiciosos objetivos, se insiste en la necesidad de que los recursos de las instituciones educativas públicas se deben poner al servicio de estas necesidades, tan vinculadas al mundo de la economía, y así desarrollar una red estable de centros de formación profesional.¹⁰⁷ Ahora no se trata solo de formar a los futuros trabajadores mediante la formación profesional reglada, sino que hay que atender a otros sectores de población que también necesitan formación. Sobre todo aquellas personas que no poseen ningún reconocimiento de su cualificación profesional que acredite lo que sabe hacer y aquellas otras personas que desean seguir formándose para ampliar su catálogo de competencias o para actualizarse.

La puesta en práctica de este sistema resulta coherente para elevar los niveles de cualificación de la población sin tener que realizar inversiones en procesos de formación para competencias ya adquiridas (Arbizu, 2007). Además, evidencia que «el acceso al conocimiento con valor en el trabajo no se realiza exclusivamente a través de la formación» (*Fundación Encuentro*, 2010, p. 94). Pero el desarrollo de este proceso requiere también, además de corresponsabilidad entre la administración educativa y laboral, una dotación presupuestaria para su implementación y desarrollo.

107. En la Ley Complementaria a la LES (art. primero, siete), se especifica que éstos estarán constituidos por: a) los centros integrados de formación profesional; b) los centros públicos y privados concertados del sistema educativo que ofertan formación profesional; c) los centros de referencia nacional; d) los centros públicos del sistema nacional de empleo; e) los centros privados acreditados del sistema nacional de empleo que ofertan formación profesional para el empleo.

Los servicios de orientación e información profesional

Es otro de los elementos fundamentales en la configuración de la formación profesional (LOCFP, título III). La orientación adquiere un papel relevante en el asesoramiento sobre las diversas ofertas de formación y distintos itinerarios que se impulsan para facilitar la continuación o permitir de nuevo la entrada en el sistema educativolaboral y en la diversidad de centros de formación profesional. Esta función se complejiza cuando la orientación se relaciona con las oportunidades de acceso al empleo y al mercado laboral, con la movilidad profesional en el mercado laboral, y con las posibilidades de adquisición, evaluación y acreditación de competencias y cualificaciones profesionales y su progreso a lo largo de toda la vida.

Así, se apuesta por una concepción amplia de la información y orientación profesional desde los centros integrados y los centros de referencia nacional, dirigida no solo al alumnado matriculado en el sistema educativo, sino también a las familias, a cualquier ciudadano, al personal trabajador desempleado y ocupado, y a las empresas y trabajadores autónomos, estableciendo la responsabilidad de los gobiernos y administraciones públicas para poner a disposición de los interlocutores sociales información sobre el sistema que pueda servir en la negociación colectiva.

Sin embargo, estos servicios de orientación, a pesar de haberse considerado como un eslabón importante en la nueva configuración de la formación profesional —y la LES así lo sigue reflejando (art. 72i.)—, ha carecido de desarrollos posteriores, considerándose la falta de orientación profesional como uno de los problemas más acuciantes de nuestro sistema educativo (Jaulín, 2007).

No obstante, a pesar de esta carencia legislativa, en la literatura se evidencian aportaciones en esta dirección que abogan por un mayor desarrollo de la orientación profesional y de la planificación de acciones dirigidas hacia la formación profesional (Rodríguez, 2003). En la misma línea, Álvarez (2003) presenta una propuesta de organización de posibles servicios de orientación e información tanto a nivel nacional, como autonómico y local que pueden dar respuesta a las demandas y necesidades actuales y futuras desde la formación profesional.

La preocupación por la calidad y la evaluación

La preocupación por la calidad y por la cultura de la evaluación también aparece reflejada como hitos de la política educativa actual en el ámbito de la formación profesional. Sin embargo, quizá manifiesta una visión muy concreta de la evaluación de la calidad vinculándola solo al sistema nacional de cualificaciones y formación profesional con la finalidad de garantizar la eficacia de las acciones incluidas en el mismo y su adecuación permanente a las necesidades formativas individuales, explicitando la necesidad de que las administraciones públicas garanticen el proceso evaluativo pero bajo las «necesidades del mercado» (art. 16, Ley 5/2002).

Para el cumplimiento de este cometido, a nivel español se suscribió un acuerdo de colaboración entre el Instituto Nacional de Estadística, el Ministerio de Educación y Ciencia, el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y el Servicio Público de Empleo Estatal (INEM) para la realización de la «Encuesta de transición educativo-formativa e inserción laboral» (ETEFIL) (Arbizu, 2007). Este estudio tenía como objetivo principal conocer las diferentes formas de transición desde la educación y la formación al mercado laboral, ofreciendo un apoyo a la toma de decisiones en materia de educación, formación profesional y empleo.

En el ámbito de la UE se están desarrollando otras iniciativas en materia de calidad de la formación profesional según la información ofrecida por el INCUAL. Una de ellas está relacionada con la elaboración de un documento que acoge el denominado «Marco común de aseguramiento de la calidad para la formación profesional en Europa».¹⁰⁸ También se ha conformado la «Red europea de aseguramiento de la calidad en la formación profesional», cuya constitución se aprobó en una conferencia celebrada en Dublín en 2005.¹⁰⁹ Finalmente, el CEDEFOP (Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional) está impulsando iniciativas en este sentido.

Por tanto, la referencia a la búsqueda de la evaluación de la calidad para la formación profesional quizás es limitada y necesita de una pla-

108. La consulta del documento en inglés está disponible en http://www.educacion.es/educa/incual/pdf/Fundamentals-EN_final%5B2%5D.pdf

109. Para ampliar información se puede consultar http://www.educacion.es/educa/incual/pdf/Launch-ENQA-VET%203_10_05.pdf

nificación y desarrollo legislativo que aún no se ha desarrollado, sobre todo porque se está considerando introducir una cultura de la evaluación que requiere de un proceso sobre qué pero, sobre todo, sobre cómo implementar la evaluación. En este sentido, solo el País Vasco es la única comunidad autónoma que tiene la experiencia de aplicar indicadores de calidad al sistema de formación profesional (Jaulín, 2007). Además de esta experiencia, existen otras aportaciones donde se describen propuestas y líneas que pueden orientar en la gestión de la calidad de los centros así como la aplicación de modelos de cara a la evaluación institucional del sistema de Formación Profesional (Jiménez, 2003; Miguel y San Fabián, 2003; López, 2003).

Los centros integrados y los centros de referencia nacional

En este proceso de transformación actual de la formación profesional, otro de los ejes centrales radica en la creación de nuevos centros inexistentes hasta entonces aunque sí con algunos antecedentes en los «Acuerdos nacionales de formación profesional». Se configuran los centros integrados de formación profesional (Ley 5/2002, título II; LES, disposición adicional vigésima; Ley Complementaria de la LES, disposición adicional quinta) y los centros de referencia nacional (Ley 5/2002, art. 11; LES, art. 72; Ley Complementaria de la LES, disposición adicional quinta); ambos con características y finalidades diferentes.

La característica principal de los centros integrados de formación profesional¹¹⁰ es la oferta de itinerarios formativos referidos al CNCP que conducen a la obtención de títulos de formación profesional —formación profesional reglada— y/o certificados de profesionalidad —formación para el empleo—. Las acciones formativas desarrolladas en estos centros se dirigen tanto a jóvenes en proceso de formación como a trabajadores en activo —ocupados o desempleados—, considerando como principio la formación a lo largo de la vida y ofreciendo la posibilidad a la población adulta para mejorar sus condiciones de empleabilidad, contribuyendo así a la cualificación y recualificación de las personas.

La Ley Complementaria de la LES (art. 1, ocho) establece otra iniciativa para favorecer la incorporación al sistema de formación a través de la formación profesional a distancia. Mediante una plataforma de

110. Regulados por el RD 1558/2005. (BOE n.º 312, de 30 de diciembre).

enseñanza a distancia extendida en todo el Estado, se podrán cursar módulos correspondientes a los títulos formativos de la formación profesional reglada y también se podrá cursar la «formación complementaria» que se les exige a los trabajadores que, tras superar el proceso de evaluación y acreditación de las competencias profesionales adquiridas a lo largo de la vida laboral, quieran obtener un título de formación profesional reglada o el certificado de profesionalidad.

La organización y funcionamiento de estos centros integrados se debe regular con nuevas reglas, ahora de carácter gerencial, porque la autonomía se entiende ahora como la capacidad para gestionar los recursos humanos y materiales o la iniciativa popular para conseguir recursos presupuestarios complementarios rivalizando con otras instituciones o administraciones, con el objetivo principal de hacer más competitivo el centro educativo respondiendo a la lógica del mercado.

Por tanto, su creación novedosa amplía las oportunidades de los trabajadores para que puedan mejorar su formación o actualización profesional, responde a la interacción de finalidades y objetivos del sistema educativo con el sistema productivo para alcanzar la integración de los sistemas, y establece institucionalmente la acreditación de las competencias profesionales adquiridas a través del aprendizaje no formal, orientando la dispersión de la oferta formativa dirigida al alumnado, ámbito empresarial, formadores y trabajadores —ocupados y/o desempleados.

Sin embargo, a pesar de lo regulado, no se ha avanzado mucho en la planificación de estos Centros ni en la implementación de sus finalidades, existiendo «un escaso compromiso con esta nueva figura» (*Fundación Encuentro*, 2010). Esta falta de planificación también es compartida por Jaulín (2007). Esta autora destaca varios aspectos que dificultan su aplicación real: el exceso de funciones asignadas; la falta de asignación de recursos económicos y una infraestructura mínima —recursos personales, materiales y financieros— para su desarrollo; desigualdad regional, funcionando con criterios de eficiencia en el País Vasco mientras que en otras comunidades apenas se han puesto en marcha o se están desarrollando con carácter experimental; la carencia de criterios para implementar una orientación profesional específica al tipo de formación; y la falta de objetivos específicos en el Servicio de Inspección Educativa para desarrollar las funciones específicas para estos centros.

Otra de las funciones atribuidas a la formación profesional está relacionada con el desarrollo de procesos de innovación, experimenta-

ción y especialización en los distintos sectores productivos vinculados al CNCP y a las veintiséis familias profesionales establecidas. Para articular estas finalidades se crean los centros de referencia nacional,¹¹¹ que también desarrollan acciones de formación dirigidas no solo a estudiantes sino también a trabajadores ocupados y desempleados, sin olvidarse del empresariado, formadores, profesorado, orientadores y evaluadores, para los que establece el diseño y desarrollo de planes de perfeccionamiento técnico y metodológico para la intervención en los procesos de reconocimiento de las competencias profesionales. En estos centros recae también la función de observar y analizar la evolución de los sectores productivos para adecuar la oferta de la formación profesional a las necesidades del mercado de trabajo, impulsando una formación profesional más competitiva que responda a los cambios en la demanda de cualificación ante un contexto laboral cada vez más cambiante y globalizado.

La configuración de esta única red de centros a nivel nacional está ya avanzada,¹¹² y se prevé la existencia al menos de un centro en cada comunidad autónoma. Estos centros deben colaborar con el INCUAL en la actualización del CNCP, en el procedimiento de evaluación y acreditación de las competencias, así como con otros centros, institutos o entidades de innovación para observar y analizar la evolución de las bases científicas y tecnológicas relacionadas con los procesos de formación o con el sector de referencia. No obvia la colaboración con las organizaciones empresariales y sindicales, así como las comisiones paritarias constituidas al amparo de la negociación colectiva sectorial del ámbito estatal.

La implicación de las empresas

El modelo económico que se está imponiendo exige a las empresas una alta competitividad productiva para poder sobrevivir en los mercados. A la vista de los datos económicos de los últimos años, se ha aprobado la LES para mejorar la competitividad de las empresas españolas que lleva aparejada una adecuada cualificación profesional de los trabajadores.

111. Regulados por el RD 229/2008. (BOE n.º 48, de 25 de febrero).

112. En la Resolución de 4 de diciembre de 2009 se pueden consultar los centros propuestos e informados por el Consejo General de la Formación Profesional. (BOE n.º 296, de 9 de diciembre).

Ello hace que la formación profesional cobre un papel primordial en este nuevo escenario económico.

La empresa, junto a las administraciones y otras instituciones, es considerada un interlocutor estratégico en la planificación educativa. Participará en el diseño de la oferta formativa profesional de la localidad para que esta se adecue a las peculiaridades de la actividad económica de la zona y así potenciar los sectores productivos emergentes o en crecimiento.

Para aglutinar estas ideas, la norma se refiere a los proyectos estratégicos comunes¹¹³ para dar forma legal a la cooperación entre las instituciones educativas y empresariales. El papel que la empresa desempeña en la planificación de la formación es tal que puede asumir, total o parcialmente, la financiación de estos proyectos, e incluso puede invertir fondos privados en la construcción o en la dotación de equipamiento de los centros públicos de Formación Profesional. En contrapartida, la empresa «presta» sus instalaciones para que el profesorado y los trabajadores complementen su formación con equipos y tecnología avanzada, aparte de las «prácticas en empresa» que vienen realizando los alumnos. No obstante, las empresas también podrán utilizar las instalaciones de los centros para fines formativos y empresariales.

Como venimos comentando, la empresa ha ganado la batalla a la Formación Profesional, en un contexto en el que los mercados y el nuevo capitalismo se están erigiendo como la ideología dominante.

El papel de la universidad

Históricamente la universidad española ha vivido de espaldas a la formación profesional. Como venimos comentando, los acontecimientos en la economía están produciendo reajustes en los sistemas educativos para su rápida adaptación a estas nuevas exigencias de los mercados. La universidad también es requerida para que participe en estas reformas para colaborar en la flexibilización del sistema educativo a través de la movilidad de los estudiantes y para aprovechar los recursos e infraestructuras, sin perder de vista que estas acciones se deben vincular con las necesidades de la economía local para potenciarla. En este sentido se

113. Ley de Economía Sostenible, art. 75, 4.

proponen los entornos integrados de formación profesional superior¹¹⁴ que están integrados en campus universitarios que incorporen centros de formación profesional de grado superior con familias de formación relacionadas con las especializaciones del propio campus.

Ante esta propuesta ya hay voces en contra,¹¹⁵ porque se puede constituir un sistema de formación profesional desigual, entendiéndose que la formación profesional de élite estaría vinculada con la universidad; los centros integrados, que han puesto en marcha las autonomías, ocuparían también un papel de privilegio y, por último, los IES con ciclos formativos de formación profesional que no pueden competir con los demás.

Comentarios finales

La LES, y su ley complementaria, pretende cambiar el modelo de la economía española a través de un programa de leyes, de ahí su carácter transversal o de «cajón de sastre», que están directamente relacionadas con el tejido económico, con la competitividad y con la sostenibilidad medioambiental.

Debido a las reformas estructurales tan profundas que se quieren acometer, debería haber contado con un amplio apoyo y consenso político y social, lo que no ha ocurrido, debido a la urgencia con la que se han tomado estas medidas.

Se echa en falta también un serio estudio, a modo de Libro Blanco, de la situación económica y social de partida, habida cuenta de que no estamos a la altura de los países punteros de la UE, con una productividad baja, con inversiones en I+D+i por debajo de la media, con una formación profesional de mala calidad y con un fracaso escolar de la enseñanza obligatoria en torno al 30%.

Por otra parte, las modificaciones de Formación Profesional se han diseñado sin tener en cuenta al resto del sistema educativo, debiéndose haber llevado a cabo propuesta de mejora de los demás tramos, para que puedan contribuir a las altas exigencias que los mercados solicitan de la formación profesional.

114. Ley Orgánica Complementaria de la Ley de Economía Sostenible, disposición adicional primera, 2.

115. UGT manifestó su rechazo al sistema de integración de la formación profesional superior en las universidades que propone la Ley de Economía Sostenible. http://www.feteugt.es/data/images/2010/P%C3%BABlica/PUBmanifiesto_fp_univ.pdf

Otra cuestión problemática es que se apuesta por una estrecha colaboración entre la formación profesional y la universidad, justo cuando las enseñanzas universitarias han concluido un largo y tortuoso proceso de reforma en el marco de la convergencia europea, en el que no se ha tenido en cuenta la formación profesional.

Bibliografía

- ÁLVAREZ, V. (2003). «Propuesta para la organización de un servicio de orientación en el sistema de formación profesional». *Bordón*, 55 (3), pp. 419-424.
- ARBIZU, F. (2007). «Cualificaciones profesionales: bisagra entre el empleo y la formación». *Avances en Supervisión Educativa*, 7, pp. 1-13.
- BLAS, F. (2003). «La evaluación y la certificación de la competencia profesional en la Ley de Cualificaciones y de FP». *Bordón*, 55 (3), pp. 391-394.
- CABRERA, L. (1996). «La explicación sociológica de la demanda y distribución del alumnado de FP». *Revista Española de Investigaciones Sociológicas (REIS)*, 76, pp. 193-218.
- CASQUERO, A.; NAVARRO, L. (2006). «La demanda de Formación Profesional Reglada en el período LOGSE». En: *XV Jornadas de la Asociación de la Economía de la Educación* (pp. 127-138). Granada.
- DECLARACIÓN DE LOS MINISTROS EUROPEOS DE FORMACIÓN Y ENSEÑANZA PROFESIONAL Y LA COMISIÓN EUROPEA SOBRE UNA MEJOR COOPERACIÓN EUROPEA EN MATERIA DE FORMACIÓN Y ENSEÑANZA PROFESIONAL. Copenhague: 29 y 30 de noviembre de 2002. <http://dpto.educacion.navarra.es/cualificaciones/Documentos/Declaracion%20Copenhague.pdf>
- ESPAÑA (2010). *Objetivos de la Educación para la década 2010-2020. Plan de acción 2010-2011*. Consejo de Ministros de 25 de junio de 2010. <http://www.educacion.es/dctm/ministerio/horizontales/prensa/documentos/2010/plan-de-accion-2010-2011vdefinitivafinal.pdf?documentId=0901e72b801b3cad>
- FERNÁNDEZ DE PEDRO, S.; GONZÁLEZ DE LA FUENTE, A. (1975). «Apuntes para una historia de la formación profesional en España». *Revista de Educación*, 239, pp. 81-87.
- FUNDACIÓN ENCUENTRO (2010). «La Formación Profesional en España. Evolución y perspectivas». En: *Informe España 2010: una interpretación de la realidad social* (pp. 60-104). Madrid: Fundación Encuentro-Centro de Estudios del Cambio Social.

- GAIRÍN, J.; ESSOMBA, M.; MUNTANÉ, D. (coords.) (2009). *La calidad de la formación profesional en Europa hoy*. Madrid: Wolters Kluwer.
- HOMS, O. (2008). *La formación profesional en España. Hacia la sociedad del conocimiento*. Barcelona: Fundación La Caixa. Colección Estudios Sociales n.º 25. http://obrasocial.lacaixa.es/ambitos/estudiossociales/hemeroteca01_es.html
- JAULÍN, C. (2007). *La competencia profesional*. Madrid: Editorial Síntesis.
- JIMÉNEZ, B. (2003). «La calidad en el centro y en las aulas de formación profesional». *Bordón*, 55 (3), pp. 433-445.
- LÓPEZ, F. (2003). «Evaluación de la calidad del sistema de formación profesional». *Bordón*, 55 (3), pp. 461-466.
- LÓPEZ-FUENSALIDA, C. (2007). «Centros Integrados de Formación Profesional». *Avances en Supervisión Educativa*, 7, pp. 1-11.
- LORENTE, R.; TORRES, M. (2010). «Políticas de educación y formación en la Unión Europea: una historia de cambios y continuidades». *Revista Española de Educación Comparada*, 16, pp. 159-183.
- MARTÍNEZ, M. (2002). *Historia de la formación profesional en España: de la ley de 1955 a los programas nacionales de formación profesional*. Valencia: Universitat de València.
- MIGUEL, M.; SAN FABIÁN, J. (2003). «Evaluación de la calidad de los centros y los programas de formación para el empleo». *Bordón*, 55 (3), pp. 447-459.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CIENCIA (1969). *La educación en España. Bases para una política educativa* (Libro Blanco). Madrid: Ministerio de Educación y Ciencia.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN (2010). *Datos y cifras. Curso 2010-2011*. <http://www.educacion.gob.es/horizontales/estadisticas/ultima-estadisticas.html>
- RODRÍGUEZ, J. (1997). *La formación profesional en España (1939-1982)*. Valladolid: Junta de Castilla y León.
- RODRÍGUEZ, M. (2003). «Las funciones de la orientación y de la información profesional ante la nueva Ley de Formación Profesional y de las Cualificaciones, de 2002, en España». *Bordón*, 55 (3), pp. 409-418.
- ROMERO, S. (2003). «La construcción de proyectos profesionales y vitales: aplicación de la orientación a personas en centros de formación y en busca de su primer empleo». *Bordón*, 55 (3), pp. 425-432.
- SOBRADO, L. (2003). «Evaluación y acreditación de las cualificaciones profesionales». *Bordón*, 55 (3), pp. 365-378.

12. La construcción social de las competencias profesionales en la formación profesional: del diseño institucional a la percepción de los actores

— [Araceli LÓPEZ CALVO; Lourdes LÓPEZ CALVO
Universidad de Córdoba]

Introducción

En las últimas décadas hemos asistido a profundos cambios en los procesos de producción y en las condiciones de trabajo que han reavivado el permanente interés, tanto científico como político, por la relación entre formación y trabajo. Un debate centrado en las modalidades de producción de competencias (saber, saber hacer, saber estar) para el empleo.

El discurso dominante en ese debate resalta la necesidad de que la educación responda adecuadamente a los nuevos retos de la economía, la tecnología y la flexibilidad productiva. Este objetivo es un tema prioritario en las décadas de 1980 y 1990, tanto de las estrategias de gestión de recursos humanos de las empresas, como de las agendas de los gobiernos occidentales y concretamente de la Unión Europea. Desde todos estos ámbitos, se empieza a reflexionar, impulsar y motivar reformas educativas que contemplen la producción de competencias profesionales. Igualmente, se difunden ampliamente nuevos discursos pedagógicos sobre el necesario cambio educativo y los dispositivos más adecuados para la reestructuración de las instituciones educativas y del trabajo escolar. El enfoque de las competencias alcanza pleno protagonismo en los sistemas educativos y de formación profesional de la UE y, en consecuencia, se convierte en el enfoque que regula los nuevos módulos de la formación profesional específica en nuestro país.

En este marco, ya desde finales de los setenta, los empresarios comienzan a señalar la incapacidad del sistema educativo y de la formación profesional para adaptarse a los nuevos requerimientos reales de los puestos de trabajo. Las empresas toman la iniciativa en el diseño de un nuevo modelo de gestión de recursos humanos basado en las competencias profesionales, al tiempo que van reclamando una nueva relación entre el sistema educativo y el sistema productivo que garantice la productividad en el contexto de reestructuración productiva y competitividad feroz y global que se estaba gestando. De acuerdo con estas necesidades cambiantes de la producción, desde los ochenta hasta la actualidad, las empresas demandan un conjunto de competencias profesionales que permita una mayor polivalencia, flexibilidad y rápida adaptabilidad ante las demandas del mercado y la tecnología. La mano de obra deberá ser cualificada, polivalente y con capacidad de respuesta a situaciones nuevas. Las nuevas competencias profesionales se convierten, de esa forma, en uno de los requisitos de empleabilidad de los trabajadores (Guerrero, 2005). Una empleabilidad de la que solo se hace responsable al trabajador y a la cartera de competencias que sea capaz de ofrecer a la empresa. Al tiempo que, la inserción laboral se hace en un mercado de trabajo con condiciones de empleo cada vez más inestables y menos reguladas (Castel, 1997; Alonso, 2001).

Una aproximación crítica al diseño normativo ideal de la relación entre formación y empleo

Ante el panorama de competitividad de los mercados, de reestructuración de la producción y de la empresa, del continuo avance de la sociedad de la información y, particularmente, del elevado nivel de desempleo que afecta a Europa desde la década de 1980, la Unión Europea ha ido postulando unas estrategias coordinadas orientadas a fomentar la competitividad y el empleo a partir de la mejora en de la formación y cualificación de los trabajadores. Para ello, la UE emprende las medidas necesarias de revalorización del capital humano y apuesta por un sistema de educación y formación a lo largo de la vida necesario para una sociedad dinámica y competitiva.¹¹⁶ Apostando así por un sistema

116. Estas medidas, inicialmente, se han ido plasmando en los libros blancos, *Crecimiento, competitividad y empleo. Retos y pistas para entrar en el siglo XXI* (1993); *La política social Europea. Un paso adelante*

de formación y cualificación profesional integrado a nivel europeo que parte de los principios de: 1) igualdad en el acceso a la formación profesional; 2) participación de los agentes sociales con los poderes públicos; 3) formación a lo largo de la vida, integrando las distintas ofertas formativas y; 4) reconocimiento y acreditación de las cualificaciones profesionales a nivel nacional. Un sistema que responde, con especial énfasis, a la consecución de una población activa cualificada en función de los objetivos del mercado único y de libre circulación de los trabajadores en la Unión Europea.

Estas medidas de fomento de la formación entroncan directamente con la Estrategia Europea para el Empleo (EEE) que arranca con la Cumbre de Luxemburgo en 1997. La EEE plantea como uno de sus pilares básicos la promoción de la empleabilidad,¹¹⁷ con el objetivo de «hacer frente a la inadecuación de las cualificaciones, mediante la modernización de los sistemas de enseñanza y formación, respecto a los requerimientos del mercado de trabajo, a fin de mejorar la capacidad de empleo de las personas desempleadas». Unas directrices que se van rediseñando periódicamente al objeto de adaptarlas a las condiciones cambiantes del mercado de trabajo.¹¹⁸ Se supone además que las directrices comunes de la EEE deben ser adoptadas en los planes de acción nacional de empleo (PANe) de los distintos países miembros, bajo el principio de subsidiariedad. Entre otras medidas, para lograr la mejora de la empleabilidad, los Estados miembros deberán incrementar la participación de las empresas y de los interlocutores sociales en la formación y aprendizaje; diseñar unos sistemas educativos centrados en el desarrollo de la aptitud para el empleo; determinar las competencias en conocimientos básicos, técnicos y sociales, así como, la forma de adquirirlas; disponer de un sistema de formación profesional que responda con eficacia y calidad a los requerimientos del entorno productivo y a las nuevas exigencias del marco flexible de relaciones laborales; y, por

para la Unión (1994) y *La educación y la formación. Enseñar y aprender. Hacia la sociedad cognitiva* (1995). Y posteriormente se han ido concretando en sucesivas cumbres de la UE.

117. La Comisión de las Comunidades Europeas establece las directrices comunes para el empleo en 1998, estructuradas en cuatro pilares; a) empleabilidad, b) desarrollo del espíritu de empresa, c) adaptabilidad y d) igualdad de oportunidades. Se establece desde entonces un proceso de revisión y evaluación de estas estrategias europeas.

118. Ver *Directrices para las políticas de empleo (2005-2008)*. En lo relativo a la articulación entre formación y empleo, en este documento se fijan las directrices para «ampliar y mejorar la inversión capital humano» y para «adaptar los sistemas de educación y de formación a las nuevas exigencias en materia de competencias» (www.europa.eu).

último, poner en marcha un sistema de acreditación, validación y reconocimiento de competencias a nivel europeo.

Pero el paso más decisivo en cuanto a la definición de la actual relación entre «formación y empleo» lo da la UE en la Cumbre de Lisboa (2000) al plantearse como objetivo estratégico para el 2010 «convertir a la UE en la economía del conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de lograr un crecimiento económico sostenible y de una mejora cuantitativa y cualitativa del empleo». Para ello, es necesaria «una revisión completa del sistema educativo europeo y garantizar un acceso permanente a la formación continua». En la cumbre se insiste en la necesidad de «abrir la educación y la formación a la sociedad, promoviendo una estrecha cooperación entre los sistemas educativos y la empresa privada».¹¹⁹

Paralelamente, la adaptación de la formación profesional española a los criterios marcados por la UE tiene como máximo exponente la Ley Orgánica 5/2002 de las Cualificaciones y de la Formación Profesional cuya finalidad es la creación de un sistema nacional de cualificaciones y formación profesional que tiene, entre otros objetivos, evaluar y acreditar oficialmente la cualificación profesional cualquiera que haya sido su forma de adquisición. Su artículo ocho está dedicado expresamente al reconocimiento, evaluación, acreditación y registro de las cualificaciones profesionales, recogiendo en su apartado uno el carácter y validez de los títulos de formación profesional y de los certificados de profesionalidad, que son las ofertas de formación profesional referidas al Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales que acreditan las correspondientes cualificaciones profesionales a quienes las hayan obtenido. Igualmente, en su apartado cuatro, encomienda al Gobierno —previa consulta al Consejo General de la Formación Profesional— fijar los requisitos y procedimientos para la evaluación y acreditación de las competencias, así como los efectos de las mismas.

119. Para alcanzar los objetivos de la Estrategia de Lisboa, posteriormente, en la Cumbre de Barcelona 2002 se adopta el Programa de Trabajo *Educación y Formación 2010*, en el que se establecen medidas concretas para llevar a cabo, en cada país miembro, los objetivos propuestos anteriormente. Previamente, en Brujas (2001) había tenido lugar una reunión de los directores generales de formación profesional y agentes sociales para establecer cómo iba a contribuir la formación profesional a la consecución de los objetivos estratégicos planteados en la Cumbre de Lisboa. En 2002, en Copenhague, se celebra también una reunión de ministros para concretar los objetivos de cooperación Europea en el ámbito de la formación profesional. Se constituye así el llamado el *Proceso de Brujas-Copenhague*, centrado en la mejora de la formación profesional, la transparencia y el reconocimiento de competencias y cualificaciones.

Avanzando en el diseño normativo y en la institucionalización del sistema por competencias, la Ley Orgánica de Educación (LOE) de mayo de 2006 y el posterior R.D.1538/2006 enlazan las titulaciones que otorga el sistema educativo con lo establecido en la Ley 5/2002 de las Cualificaciones y de la Formación Profesional. La LOE introduce mayor flexibilidad en el acceso a la formación profesional reglada, así como, en las relaciones entre los distintos subsistemas de formación y cualificación. También «regula los aspectos básicos del currículo del conjunto de los ciclos formativos de manera que proporcione a los alumnos la formación requerida por el sistema productivo y de acercar los títulos de Formación Profesional a la realidad del mercado laboral» (R.D. 1538/2006). Los títulos se convierten en un instrumento para acreditar las cualificaciones y competencias profesionales, personales y sociales que favorezcan la competitividad, la empleabilidad y la movilidad laboral en la U.E.

Por último, el RD 1224/2009, de reconocimiento de las competencias profesionales adquiridas por experiencia laboral, determina el procedimiento y los requisitos para la acreditación de las competencias profesionales adquiridas a través de la experiencia laboral o de vías no formales de formación, del que ya trataba el artículo 8.2 de la Ley Orgánica 5/2002, estableciendo que la evaluación y acreditación de las competencias profesionales adquiridas a través de la experiencia laboral o de vías no formales de formación tendrá como referente el Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales y se desarrollará siguiendo criterios que garanticen la fiabilidad, objetividad y rigor técnico de la evaluación.

No hay que olvidar que el Catálogo atiende a una estructura flexible, adaptada a las medidas del Plan Nacional de Acción para el Empleo, con el objeto de promocionar la empleabilidad y la activación de los trabajadores de acuerdo a las directrices de la UE.

En síntesis, toda la normativa comunitaria y nacional mencionada establece la necesidad de adecuar la educación y las cualificaciones profesionales a las competencias laborales que demanda el mercado en cada momento. Se pretende disponer de un sistema de formación profesional que responda con eficacia y calidad a los requerimientos del entorno productivo y a las nuevas exigencias del marco de las relaciones profesionales establecidas.¹²⁰ Igualmente, se hace hincapié en la inte-

120. La Ley 5/2002 hace una definición técnica de cualificación profesional y de competencias que evidencia esta subordinación de la formación al mercado. Define la cualificación como el «conjunto de competencias con significación para el empleo, adquiridas a través de un proceso formativo formal e

gración de la formación profesional en las directrices de las políticas activas de empleo de la UE. Una reestructuración del sistema de formación profesional entendida como el resorte básico para la mejora de la competitividad económica de la UE.

Algunos análisis críticos cuestionan todo este «ideal regulador» para el desarrollo de las competencias, porque concibe el aprendizaje como un mero proceso instrumental para adecuar la oferta y demanda en los mercados laborales de la UE, en el que los ciudadanos de la UE son concebidos como aprendices permanentes y trabajadores empleables, que se construyen como agentes libres, racionales y autónomos, aptos para adaptarse a los principios económicos, a las obligaciones estructurales, institucionales y dispositivos. Se trata pues de un discurso normativo ideal que subordina los procesos de aprendizaje a los principios estrictamente económicos, asumiendo que la oferta de puestos de trabajo aceptables es la adecuada mientras que es la fuerza laboral la que no está debidamente cualificada para cumplirlos. Al asumir esta creencia, se concluye que son los trabajadores y los profesionales cualificados los únicos actores responsables del actual desajuste entre la oferta laboral y la demanda. Un razonamiento que exime a los gobiernos de la UE de la responsabilidad de la intervención directa en relación con la creación de nuevas oportunidades laborales y la mejora de las condiciones de trabajo para todos (Milana, 2008, p. 14). De este modo, se da por hecho que la voluntad o «acción racional» del trabajador, autogestionando individualmente su formación en las competencias definidas como deseables en el mercado laboral, será el medio de construir una biografía personal y laboral adaptada a las necesidades que demanda el mercado. (Alonso, 2009; Alaluf, y Stroobants, 1994). De esta forma, no se tiene en cuenta la configuración institucional diversa de los mercados laborales de la UE, con factores contextuales a nivel macro (condiciones del mercado laboral, las estructuras industriales y los niveles individuales de habilidades y competencias) que no hacen uniforme la adecuación entre la oferta y la demanda en los mercados laborales europeos (Milana, 2008). Por otro lado, se ocultan algunas de las implicaciones sociales imprevistas del desarrollo de las competencias, ya que,

incluso no formal que son objeto de los correspondientes procedimientos de evaluación y acreditación». Mientras que, por competencias entiende «el conjunto de conocimientos y capacidades que permitan el ejercicio de la actividad profesional conforme a las exigencias de la producción y el empleo». La ley señala también que en «función de las necesidades del mercado de trabajo y de las cualificaciones que este requiere, se desarrollarán las ofertas públicas de formación profesional».

mientras todo el discurso oficial delega nuevas responsabilidades para el desarrollo económico a empresas y ciudadanos individuales, se dejan a la discreción de organismos corporativos y privados los efectos sobre la reconfiguración de las relaciones contractuales colectivas que quedan fuera del control de la ciudadanía.

Bajo este discurso normativo se legitiman y naturalizan las condiciones establecidas de adaptación al nuevo modelo de mercado, como una necesidad modernizadora del proceso de flexibilización y competitividad de la economía. Imposibilitando un debate necesario sobre las consecuencias reales que está teniendo el proceso de «individualización» sobre los derechos adquiridos por los trabajadores en las empresas, al eliminar cualquier otra visión que introduzca un análisis de las relaciones laborales como un proceso asociado a unas relaciones de poder y a una negociación colectiva. En cierto sentido, la normativa desarrolla un discurso psicologista y voluntarista que idealiza el desarrollo de compromisos interindividuales entre actores que realmente ocupan posiciones desiguales en la estructura socioeconómica.

Una revisión teórica de la noción de competencias

El análisis hegemónico sobre la relación entre formación y empleo, desarrollado durante el último medio siglo, remite a los enfoques adecuacionistas que parten de la idea de que la educación tiende y debe adecuarse a las necesidades de la producción (Sala y Planas, 2009, pp. 32-36). Sus supuestos principales son: 1) a cada nivel y especialidad de formación le corresponde una gama específica de categorías de empleo y dinámica del mercado de trabajo que propicia el emparejamiento de la especialidad formativa y el empleo correspondiente; y 2) dicha correspondencia es el estado «óptimo» en los intercambios que constituyen el mercado laboral. En términos operativos, estos enfoques parten de una representación normativa de la correspondencia entre especialidad de formación y especialidad del empleo.

Desde los años ochenta del siglo xx, el enfoque adecuacionista entra en crisis frente a nuevos análisis que postulan que la demanda de niveles formativos responde a una lógica relativamente independiente de los requisitos de la demanda de trabajo en términos de cualificación profesional. Argumentan que las previsiones hechas por la teoría adecuacionista sobre el desajuste entre educación y trabajo se basan en

premisas falsas respecto a las condiciones del mercado de trabajo, a la oferta-demanda real de cualificaciones y a la producción de títulos de categorías determinadas. Por ello, se considera que este enfoque tiene una base teórica débil, un déficit de información y un carácter normativo en su análisis de los agentes del mercado de trabajo. En realidad, la información de los empleadores acerca de las competencias y la formación es aproximada, las decisiones de las personas en sus itinerarios de formación no responden únicamente a las demandas del mercado de trabajo y los sistemas educativos y de formación son estructuralmente incapaces de adaptarse a los ritmos de cambio en la producción de competencias que las empresas consideran deseables.

Por consiguiente, el marco de referencia de los nuevos enfoques teóricos sobre la relación entre educación y trabajo alude a las tendencias seguidas en la expansión educativa, en la diversificación de trayectorias formativas y en la desregulación y desinstitucionalización del mercado de trabajo, junto a la irrupción de la noción de competencias. La expansión educativa evidencia que se da una relativa autonomía de la demanda de educación con respecto al sistema productivo. La diversificación de las trayectorias formativas (formales y por experiencia laboral) y del empleo (polarización de las cualificaciones, mayor flexibilidad) ponen en entredicho la concepción adecuacionista. Por su parte, la desregulación del mercado de trabajo y el cambio del papel que han tenido los agentes sociales y las instituciones conlleva una fragmentación de los mercados laborales en las últimas décadas en Europa. Y la irrupción de la noción de competencias laborales, como señalización de aptitudes profesionales, se convierte en el centro del debate político, del análisis científico y de las políticas de gestión de recursos humanos.

El enfoque de las competencias introduce algunos cambios conceptuales y metodológicos en la relación entre formación y trabajo. Siguiendo a Sala y Planas (2009), este enfoque parte del supuesto de que existe una relativa independencia del sistema educativo —como proveedor de cualificaciones— respecto al sistema productivo dado, que el sistema educativo es multifuncional y la demanda educativa es un factor endógeno. Igualmente, se parte de una concepción relacional de la cualificación¹²¹ al considerar que en esta confluyen diversos factores técnicos, actitudinales y cognitivos que dotan a los trabajadores de competencias potenciales que se concretarán en el marco social del desem-

121. Una visión que desarrolla la sociología del trabajo. Ver Naville, 1952.

peño del trabajo. Las competencias necesarias a cada puesto de trabajo no se pueden definir a priori, ya que solo toman sentido en la situación en la que se desarrollan. De la misma manera, su eficacia o adecuación va a depender del modo en que se movilizan en la empresa. La adquisición de competencias profesionales constituye un proceso que se da a lo largo de la vida, en el cual, el papel proveedor asignado a la escuela y la empresa ya no son alternativas, sino que ambos son espacios formativos que participan de una lógica coproductiva y de complementariedad.

Esto lleva a que no exista una definición consensuada sobre la competencia profesional, puesto que se parte de que las competencias de cada individuo se conforman a partir de una serie de rasgos vinculados a este (conocimientos, saber hacer y saber estar). El «carácter vectorial» (Sala y Planas, 2009) de las competencias profesionales presupone que cada una de las características individuales que las conforman, puede ser adquirida e implementada mediante vías y ritmos diferentes —formación académica, continua, ocupacional, experiencia—. Se rompe con la visión de ajuste automático entre formación y trabajo y se asume una nueva concepción de interacción entre el empleo y la oferta de competencias cuyo supuesto básico es que: por un lado, existen «individuos» que cuentan con competencias —apritudinales (capacidades, destrezas y habilidades técnicas y manuales, facultad de actuar en situaciones imprevistas y resolver problemas, etc.) y actitudinales (capacidad de trabajo en equipo, iniciativa, identificación con los fines de la empresa, etc.)—. Y por otro, un «empleo» que requiere de dichas competencias para articularlas con las prácticas concretas de trabajo.

La noción de competencia tiene un claro carácter individualizante que difiere del concepto de cualificación que, contrariamente, nos remite a una construcción social por actores colectivos, normas reguladoras y negociación colectiva. La cualificación profesional se configuró como un modelo social regulado asentado en un sistema estable de relaciones laborales, frente a la noción de competencia que emerge en un marco de creciente individualización de las relaciones laborales. De ahí que, como señalan Alaluf y Stroobants (1994), la noción concreta de competencia profesional se desarrolla en el marco de relaciones de poder entre los individuos implicados. Teniendo en cuenta el marco actual de desregulación de las relaciones laborales los gestores de recursos humanos se sitúan en lugar preferente para su definición.

Por tanto, siguiendo a Alonso (2009), debemos subrayar que el debate sobre las competencias se construye en un contexto de profundo

cambio del modelo productivo vigente, que transita desde los setenta y ochenta de un modelo de producción caracterizado por una estabilidad de los mercados, grandes organizaciones y relaciones laborales institucionalizadas, hacia un nuevo modelo de producción flexible, más competitivo y desregulado, que replantea las cualificaciones requeridas por el trabajador en el puesto de trabajo al tener que atender a mercados muy fragmentados con cambios repentinos. Estos mercados tan inestables requieren algo más que títulos, por lo que, se pone un especial énfasis en la necesidad de contar con un trabajador más comprometido cuyas actitudes claves serían la flexibilidad y la adaptación.

La relación entre formación profesional y empleo bajo el enfoque de las competencias: la perspectiva de los actores sociales

En relación con el enfoque de las competencias profesionales, presentado por las políticas de gestión empresarial de los recursos humanos y por el planteamiento normativo ideal de la Unión Europea y los estados nacionales como un modelo de gestión y formación universal y normalizado, consideramos importante precisar además el significado que adquieren las competencias en el marco de relación educación-trabajo, según la mentalidad de distintos actores sociales implicados en el proceso de producción de dichas competencias.

Realizaremos una aproximación a las «representaciones sociales» que se han ido construyendo en torno al enfoque de las competencias, a partir de los datos cualitativos obtenidos en el Proyecto de investigación: «Articulación de políticas públicas en la formación profesional específica a través del diseño de competencias», en el que hemos participado.¹²² El material empírico que utilizamos procede de entrevistas en profundidad y grupos de discusión realizados a un grupo significativo de actores sociales¹²³ —con diversos roles en los ámbitos educativo y

122. Proyecto financiado por el Programa de Proyectos de Investigación de Excelencia (2005-2008) de la Consejería de Innovación Ciencia y Empresa de la Junta de Andalucía.

123. Analizaremos las entrevistas realizadas a los siguientes grupos de actores: 1) del ámbito empresarial (AE), representante de la organización patronal CECO y directivos del departamento de recursos humanos de una empresa pública con gestión privada; 2) del ámbito sindical (AS), representantes de cada una de las dos centrales mayoritarias; 3) del ámbito educativo, profesores de ciclos formativos de grado superior (PCFS) de distinta familia profesional; 4) del ámbito laboral, tres grupos de discusión,

laboral— que están implicados en el proceso de construcción social del enfoque de competencias.

Como han subrayado Alaluf y Stroobants (1994, p. 43), el enfoque de las competencias centra su interés en cualificar el trabajo por su contenido, concibiendo la competencia como un mecanismo unívoco expresado en una serie de capacidades tácitas o actitudes generales. Esta perspectiva, sin embargo, no hace análisis alguno sobre el modo de adquisición de las competencias ni aborda, por tanto, cómo se transmiten, se adquieren y se estructuran esas capacidades. En definitiva, el contenido del sistema de cualificaciones se naturaliza y es aislado del contexto de relaciones de fuerza entre interlocutores sociales en el que se ha definido (Alaluf y Stroobants, 1994, p. 43).

Esta observación tiene para nosotros un especial interés porque, al realizar una primera revisión global de los discursos de los distintos grupos entrevistados, precisamente, hemos detectado la existencia de dos grupos —organizaciones patronales y sindicales— que reclaman de forma muy explícita una mayor participación en el debate y en la toma de decisiones sobre el enfoque de las competencias, así como, en la definición de una noción de competencia que responda a sus intereses de grupo.

Los representantes de la organización patronal valoran muy positivamente la formación en competencias como respuesta a las necesidades de la empresa. Destacan la capacidad de mayor adaptabilidad del trabajador —considerada como condición necesaria para incrementar su empleabilidad y movilidad laboral— unida a una actitud de compromiso con la empresa. En este sentido, refiriéndose a los jóvenes trabajadores egresados de los ciclos formativos señalan:

Por regla general, las competencias están muy relacionadas con lo que son las actitudes. Entonces, el tema de responsabilidad, de madurez para implicarse con la empresa, el tener iniciativa, yo creo que son claves y son muy valoradas por los empresarios salen de los ciclos formados y desenvueltos. (AE)

La inteligencia se mide por la adaptación al medio y estos chavales lo hacen perfectamente en ese sentido. (AE)

con un total de dieciocho jóvenes trabajadores (JT) que han cursado formación profesional reglada, la mayoría de ciclos superiores.

Luego hay dos competencias que dependen, que van mucho con el tamaño de la empresa, que son flexibilidad y polivalencia. Es decir, una persona que sepa estar a cambios que se produzcan, tanto organizativos como de conocimientos... y luego lo que sea polivalencia, o sea, cumplir con varias funciones en distintos departamentos. (AE)

Además, lo que se pide es que tengas tus relaciones sociales, que seas partícipe en la venta del producto, que viajes y te comprometas con el producto total de la empresa. (AE)

Esta representación social de la noción de competencia se identifica plenamente con el ideal normativo, legitimando la idea de flexibilidad, polivalencia, adaptabilidad al cambio, acorde con las necesidades actuales del sistema productivo. En cierta forma, estos agentes atribuyen este acertado ajuste entre las competencias adquiridas en la formación profesional reglada y las necesidades del sistema productivo al papel activo de los agentes empresariales en la definición del currículo escolar:

Entre otras cosas, el éxito de los ciclos formativos es que las mismas organizaciones empresariales trabajaron en los contenidos que tenían que tener los ciclos. (AE)

En cambio, no muestran tanta firmeza en la necesidad de concretar el proyecto del MEC (2003) para la «Evaluación, reconocimiento y acreditación de las competencias profesionales adquiridas por la experiencia laboral» (Proyecto ERA), aprobado posteriormente en el RD 1224/2009; ya que, desde su punto de vista, lo importante son las competencias y no la acreditación a través de un título:

Lo importante son los recursos humanos que ya tienen una trayectoria profesional y que eso lo trasladen al resto es fundamental. Es más, es que dentro de las competencias que hemos visto antes, a las empresas les da exactamente igual la titulación. [...] Entonces lo que valora la empresa es la experiencia. Porque con la experiencia se consiguen habilidades, con experiencia se consiguen hábitos. (AE)

En contraste, el discurso de los representantes sindicales evidencia el conflicto de intereses entre patronal y trabajo presente en el desarrollo del proyecto ERA:

Es el proyecto de comprobación de la profesionalidad de los trabajadores, que el trabajador puede solicitar para que, de alguna manera, se compruebe o se acredite que él sabe y aplica en su trabajo determinados conocimientos que son transferibles dentro del sistema nacional de cualificaciones, es decir, que merece una acreditación. Y ese proyecto no lo quieren los empresarios, porque tienen miedo una vez más a que les reivindicuen en el convenio que con esa acreditación... tienen que cambiarlo dentro de la clasificación profesional de la empresa. Eso es lo que les molesta, y todo es ahorrarse... (AS)

El reconocimiento formal de las competencias adquiridas por experiencia profesional se manifiesta de gran relevancia en el discurso de estos agentes sociales:

Queremos que a esos trabajadores que saben, que son competentes se les acredite esa competencia, y no tienen por qué acceder al sistema educativo. Si el fin que tiene el sistema educativo... es saber algo que tenga validez dentro del sistema de trabajo, si yo me formo para trabajar, si lo que me van a enseñar yo ya lo sé, da igual cómo lo sepa, por experiencia profesional, por formación formal... Pero lo sé. No me haga usted que vuelva al sistema educativo. Si yo ya lo sé, usted me lo acredita. Y eso es una gran ventaja que se ha conseguido mediante este sistema. (AS)

Por su parte, en el discurso del profesorado de ciclos formativos superiores entrevistado no emerge una implicación directa en el conflicto de intereses de los agentes sociales que se ha planteado en torno a la construcción de un sistema integrado de formación profesional y de reconocimiento académico de las competencias informales. Lo perciben como un conflicto, externo a ellos, que transcurre a cuatro bandas: por un lado, entre las distintas administraciones públicas —educación y empleo— y, por otro, entre los agentes sociales y los económicos:

Los profesores de FP estamos más cercanos al mundo ocupacional que los otros tipos de enseñanza reglada, tanto en conocimientos como en la forma de enseñar en el aula, y nos gustaría estar más articulados en todo eso que ayuda a la inserción en el mercado de trabajo. (PCFS)

Si el mercado de trabajo necesita reciclaje y hay personas que no pueden asistir a todas las clases y el sistema reglado se lo puede accredi-

tar, pues a nosotros nos parece bien..., pero eso está parado por un conflicto de competencias entre las dos administraciones políticas a la hora de controlar los títulos únicos y de desarrollar los centros de formación integrada. (PCFS)

Para estos actores, el nuevo sistema de formación profesional basado en competencias ha supuesto, en primer término, una nueva elaboración de sus proyectos curriculares, adaptados al nuevo sistema de «módulos» —«que es lo que se lleva ahora»—, frente al anterior sistema de «asignaturas». El nuevo enfoque de «módulos» permite «acercarte mucho más a ver la relación con el mundo laboral». El profesorado asume la idea de que la formación debe dar una «base suficiente para que así (los estudiantes) sean capaces de adaptarse a los puestos»:

Nosotros adaptamos los contenidos del módulo a las competencias terminales que tenemos que conseguir, y luego desarrollamos los procedimientos adecuados para desarrollar ese tipo de cosas. (PCFS)

Es que es lo que yo digo, es muy difícil que la enseñanza pueda reflejar la variabilidad tan enorme que hay en los puestos de trabajo... Entonces, lo que nosotros tratamos es de darle una formación básica y que después vayan adquiriendo —digamos— las destrezas... Les damos una formación básica adaptativa para que luego puedan ir a un puesto u otro a trabajar. (PCFS)

Las competencias de «saber hacer» y «saber estar» emergen en el discurso de los profesores como nuevos resultados que saben que deben conseguir en su labor educativa, con el objetivo de preparar a los alumnos para responder a las demandas que hacen las empresas:

- Flexibilidad

Entonces, nosotros hacemos mucho hincapié en eso. Cuando van a las prácticas, nosotros les decimos: «vais a aprender —digamos— a cómo trabajar, a saber cuáles son las relaciones en la empresa». Y eso es muy importante, muy interesante que lo conozcan: cómo son las relaciones en la empresa. «Y además de eso, vais a conocer cómo se trabaja. Pero no creáis que así se trabaja en todas las empresas, pues si vais a otra, a lo mejor la forma de trabajar es completamente diferente». (PCFS)

- **Iniciativa**

Lo del saber estar, tomar decisiones, eso es importantísimo, porque, claro, cuando vayan a la empresa van a tener que estar haciéndolo... Tienen que buscarse la vida y tienen que buscar normativas. También el estar discutiendo entre ellos, porque eso les sirve para ir tomando iniciativas, que luego van a tener que hacerlo en el trabajo. (PCFS)

- **Saber estar**

Sí, ese tipo de cosas las desarrollamos mucho. Vamos, por ejemplo, el tema de hablar en público... que es una de las cosas que ellos necesitan porque lo da el puesto, ya que hay muchos que pueden estar atendiendo al público. Y tienen que saber escuchar y saber responder, saber atender lo que están preguntando o reclamando. (PCFS)

Sí, sí, lo piden las empresas... Te dicen, mira, mándame a alguien que sea apañadito, que se explique bien con la gente, o lo contrario, o yo quiero alguien tranquilito, porque esto es un equipo con mucha bulla y tal. Y sí, te piden actitudes y sí, nosotros, la verdad, creo que lo trabajamos. (PCFS)

- **Polivalencia y adaptación**

Yo creo que ahora lo más importante es lo que se llama la polivalencia. Digamos que tú puedes estar hoy en ventas, mañana en aprovisionamiento, pasado en almacén..., y se supone que tienes que saber en todos lados. Aunque no conozcan bien de todo, valoran menos los conocimientos que el que sean capaces de adaptarse, que sea capaz de adaptarse a ese nuevo puesto de trabajo. Yo eso sí que lo noto un montón. (PCFS)

Yo creo que nuestra formación en ese sentido está bien. Les estamos dando la base suficiente para que así puedan adaptarse a los puestos. Yo lo veo en casos concretos de mis alumnos. Porque yo voy ahora a ver alumnos en prácticas en una empresa y tengo uno aquí, otro allí... Uno lo tengo en almacén y otra la tengo en administración, otra la tengo en ventas y otro en facturación. (PCFS)

El proceso de acercamiento de la práctica educativa a la práctica laboral real se ve facilitado, según el profesorado, por la estructura «dual» de los ciclos formativos que contempla, junto al aprendizaje en la es-

cuela, una formación en la empresa a través de las prácticas. Así se hace posible también la formación en competencias.

En todo caso, piensan que uno de los problemas más importantes en la aplicación de este modelo, es el logro de trasladar lo aprendido en el sistema educativo al mundo laboral. Una articulación en la que se debe profundizar ya que, los alumnos no toman conciencia plena de los procedimientos transversales de la práctica educativa desarrollada en el centro escolar —a través de una nueva metodología que potencia el trabajo en equipo, la búsqueda de documentos, exposición oral en clase de los trabajos etc.—, como parte primordial de la formación del «saber hacer» que se les va a pedir en las empresas:

Ellos creen que esto forma parte del proceso de la formación reglada y no lo relacionan con la situación de trabajo concreta. Pueden pensar que les puede venir bien, pero no, yo no creo que lo interioricen como que esa es la forma en que van a trabajar luego. (PCFS)

A través de su labor como tutores de las prácticas en la empresa han logrado conocer el funcionamiento interno de la gestión de mano de obra en la empresa y, por ello, están convencidos de que las capacidades reales que los alumnos adquieren a través de la educación reglada, solo se irán concretando en unas competencias profesionales efectivas cuando entran en contacto con el mundo laboral:

La enseñanza es muy difícil que se adapte fielmente a la variabilidad de situaciones que demanda el mercado de trabajo. Nosotros tratamos de dar una formación básica, que vayan adquiriendo las destrezas para que se adapten a un puesto de trabajo y a otro. Nosotros solo trazamos líneas..., pero la experiencia es la que da las destrezas concretas a cada puesto. (PCFS)

Pero del ciclo no salen perdidos, sino que salen preparados para adaptarse a lo que le piden. (PCFS)

Aunque, desde el punto de vista del profesorado, cada subsistema de formación profesional (reglado y ocupacional) cumple su papel en la dotación de mano de obra a un contexto empresarial de rápido cambio, para ellos son los ciclos formativos del sistema reglado los que sientan las bases estructurales de las necesidades formativas fijadas por el Catálogo Nacional de Cualificaciones. Es decir, otorgan al futuro traba-

jador una cualificación más sólida y útil a largo plazo, acorde con el nuevo enfoque de «formación a lo largo de la vida»:

Es que la formación ocupacional no está previamente planificada, sino que año a año van surgiendo cursos en función de dónde se detectan las necesidades [...]. Entonces está bien que eso sea así, que la formación ocupacional atienda esas necesidades puntuales del mercado, pero la formación reglada está asentando lo que es la estructura de la formación y eso necesariamente tiene que estar un poquito más definido [...] Pero los Ciclos no es necesario que atiendan a una serie de cuestiones puntuales, que es que entonces estarían demasiado supeditados al sistema productivo, para eso ya está la ocupacional. (PCFS)

Al abordar el tema de la inserción laboral de su alumnado de Ciclos Formativos Superiores, los profesores destacan, en primer término, el elevado grado de inserción de los alumnos en el mercado de trabajo, aunque teniendo en cuenta que en torno a un 40% del alumnado tiene continuidad en los estudios superiores. Señalando al grado de satisfacción de la empresa como buen indicador de la adecuada inserción laboral del alumnado:

Hay un alto grado de satisfacción de las empresas. En las empresas donde tenemos a los alumnos haciendo prácticas y que vamos y tal, claro, nos vamos encontrando alumnos de anteriores promociones trabajando y el grado de satisfacción de las empresas es muy grande. De hecho, tenemos bastantes empresas que nos llaman cuando tienen algún puesto de trabajo vacante para que les proporcionemos alumnos.

Ahora bien, acorde con las características del sistema productivo del entorno señalan que se trata, sobre todo...

... de empresas pequeñas, porque las empresas grandes llevan la política que llevan ellas de hacer su selección. (PFCS)

Este optimismo no impide que sean conscientes de las condiciones estructurales del mercado de trabajo en el que se insertan sus alumnos:

Yo creo que el nivel de inserción de los nuestros es muy alto... La mayoría están muy bien adaptados. ¡Bueno!, adaptados teniendo en cuenta las peculiaridades del mercado laboral (local). Yo creo que es bastante penoso: jornadas laborales enormemente largas, salarios injustos y bajísimos... Es que es penoso. Cuando yo veo las jornadas que

tienen en los polígonos donde yo tengo más gente haciendo prácticas. Entran a las ocho y media y salen a la una y media, se vienen corriendo a casa a comer y vuelven hasta las ocho y media. Yo creo que las jornadas laborales son fatales. (PFCS)

En el discurso de los profesores aparecen también referencias a las manifiestas carencias la implantación y desarrollo de los ciclos de formación profesional. En concreto, aprecian una falta de coherencia entre los objetivos y resultados que la Administración educativa demanda a los formadores de competencias, encaminados fundamentalmente a que los conocimientos queden unidos al «saber hacer», con la falta de medios con la que se enfrentan dichos agentes educativos en su propio reciclaje profesional. Una falta de medios que tratan de suplir con su voluntad, interés e iniciativa individual. La experiencia de un profesor del ciclo de edificaciones de obra civil es la siguiente:

Partiendo de que por ley, con la implantación de los ciclos, se incluye en el currículo el aprendizaje de diversos programas de ordenador...

... se dotó, digamos entre comillas, de los medios técnicos. Y digo entre comillas, porque, claro, la dotación es siempre la mitad de lo necesario. Físicamente tenemos treinta alumnos por aula y tenía que haber un ordenador por cada alumno y nos dotaron con la mitad, con quince exactamente y tenían que trabajar dos alumnos porque no podían trabajar individualmente.

Hasta que ya empezamos nosotros poco a poco con el presupuesto que se da para gastos corrientes, pues empezamos arañando, poquito a poco a ir comprando nosotros de segunda mano. Y por supuesto reposición de material no se hace en ocho años. Por primera vez, este año nos han dado cinco ordenadores más, ¡desde hace ocho años que se implantó el ciclo! Ahí vamos trampeando, a base de trampear y de buena voluntad. Lo que son los programas que tienen que saber, la Administración no dota nada. Entonces nosotros trabajamos con programas..., los alumnos los traen y nosotros les permitimos que los pongan en el ordenador con el que están trabajando. Pero nosotros no les proporcionamos software porque la administración no nos lo proporciona, aunque en el currículo dice que tienen que trabajar con ese software...

Una queja similar se refiere a la falta de apoyo de la administración para el reciclaje de la formación del profesorado que es necesario para ajustar los conocimientos a las condiciones cambiantes del sistema de trabajo:

Voy a poner un ejemplo que en nuestro caso es sangrante. Hace un par de años cambió totalmente la normativa constructiva, porque salió el código técnico de la edificación. Bueno, pues todo el mundo se ha puesto las pilas y han dicho que hay que reciclarse, y ha empezado todo el mundo a hacer cursos, los colegios, los aparejadores... Yo lo he demandado continuamente. Todavía estoy esperando que me digan: oye, que vamos a hacer el curso de adaptación al código de edificación. Nada, a mí nadie me ha dado la normativa. Yo me he tenido que meter en Internet, bajarme la normativa, adaptar mi currículum a esta normativa. Y yo, porque he tenido buena voluntad y he dicho: oye, que está la nueva normativa, chicos, y hay que darlo todo ya según el código de edificación. A mí nadie me ha exigido que me adapte al código, ni me han dado puntos en los que yo pudiera basarme... Todo por buena voluntad. En cuanto a formación, abandono total y absoluto. (PFCF)

El grupo de jóvenes trabajadores formados a través de la formación profesional reglada basada en competencias, es el que elabora un discurso con una menor implicación en los objetivos sociopolíticos que vinculan sistema educativo con sistema productivo, así como, con los cambios que han presidido todo el proceso de construcción de ese nuevo sistema.

A diferencia de los agentes sociales mencionados hasta aquí que, en cierta medida, han sido «sujetos» en el proceso de construcción social del modelo de competencias profesionales, los jóvenes trabajadores se presentan como un grupo de actores con escaso control sobre el proceso de definición de dicho sistema. Aparecen, fundamentalmente, como «objeto» de dicho proceso sociopolítico. Lo más llamativo, por tanto, es que estos jóvenes entrevistados señalen que nunca han oído hablar del término *competencia*, ni en el centro educativo donde cursaron sus estudios, ni en las empresas en las que realizaron el módulo de prácticas o en las que ya están trabajando:

¿Formación por competencias...? Hummmm. Yo no he entendido la pregunta. Es que no..., no sé. (JT)

Yo nada, eso nunca, nunca. Vamos, es que esa palabra, competencia, yo no la había oído nunca. (JT)

En su discurso «explícito» se observa que tienen un desconocimiento general del término *competencias*, aunque sea el eje de su formación

y de las demandas del mercado. La relación entre formación y trabajo la conciben más bien como una aplicación del conocimiento técnico de su ciclo formativo a sus tareas laborales.

Ahora bien, aunque estos jóvenes, a la hora de describir sus experiencias educativas y laborales, muestren un desconocimiento de los términos que rigen la formación y gestión por competencias, eso no significa que realmente este colectivo no haya sido «objeto» de dicho proceso sociopolítico. En efecto, el discurso sobre sus experiencias laborales cotidianas sí muestra cómo estos jóvenes trabajadores han internalizado y objetivado algunos supuestos de los diseños organizativos presididos por la polivalencia, flexibilidad, motivación e implicación en el trabajo... En definitiva, todos estos principios se aceptan como «reglas del juego», aunque los jóvenes las ven como resultado de la «voluntad personal» del trabajador. Así, todas aquellas competencias que implican una mayor adaptabilidad y capacidad de anticipación a los cambios del mercado, básicas para la rentabilidad a la empresa y que se presentan como ganancia de todos, los jóvenes experimentan como una vía para su promoción profesional individual:

El trabajo que yo tuve, estuve en... (empresa X), empecé con un contrato de un mes y yo me fui esforzando para que..., porque me gustaba el trabajo y acabé cuatro años ahí. Así que... yo creo que la implicación, la motivación que tú tengas personalmente... pues implica mucho en la empresa. Los méritos después, las medallitas que tú, digamos, te vas colocando después serán reconocidas. (JT)

Yo, por lo que he visto, es la capacidad que tengas en hacer ese trabajo, en solucionar ese trabajo. También valoran... más que nada, el resultado, que sea un resultado bueno. (JT)

Yo creo que también es eso..., es más la capacidad de adaptación que tengas, más que otra cosa. (JT)

Asumen estas reglas como universales y naturales y, sin embargo, no aluden a las condiciones laborales en las que se produce su inserción en el mercado de trabajo, una situación de precariedad que ya vimos que no escapaba a la mirada más objetiva de los profesores.

Al situar las competencias profesionales en el eje de valoración de la empleabilidad, los jóvenes han asumido que tienen una responsabilidad individual a la hora de aportar una serie de competencias que le

son necesarias al sistema productivo y, en ello, radica también su disponibilidad a desarrollar una motivación ética hacia el trabajo. De modo que se consideran como parte activa de los compromisos interindividuales entre actores que participan en un supuesto «proyecto común»:

El interés (de la empresa) es más sacar un beneficio. Yo creo que, con ese trabajo, es un beneficio para la empresa... Es más, el empresario lo que busca es una persona que sepa hacer las cosas y sea beneficioso para la empresa. Aparte, al trabajador le conviene ir formándose de nuevo para ir renovándose para hacer bien su trabajo. Lo que es renovándose en su forma, en su oficio creo que es más beneficioso al trabajador porque le conviene si quiere seguir trabajando. (JT)

En definitiva, el enfoque de las competencias resulta ser un componente más del modelo de sociedad en el que prima la individualización de las relaciones sociales y, como tal, desempeña un papel disuasorio de los potenciales conflictos sociales. Bajo la asunción de esa creencia, se permite socializar a los jóvenes en la flexibilidad y adaptabilidad que les pide la incertidumbre natural del mercado, conformando una mano de obra formada, móvil, adaptable y disciplinada que acepta la inseguridad como elemento natural de las reglas del juego.

A modo de conclusión

Tanto el planteamiento teórico y metodológico, como el análisis cualitativo de la percepción social de los distintos actores sociales, muestran que la construcción social del enfoque de las competencias profesionales es un proceso complejo, no exento de conflictos y con distintas implicaciones para los diferentes grupos sociales implicados.

El acercamiento teórico y metodológico de las políticas laborales al enfoque de las competencias manifiesta una tendencia «individualizante» que incorpora los principios de la gestión empresarial de los recursos humanos. Este planteamiento se ha erigido como criterio que define los requisitos de empleabilidad a través de una nueva distribución de responsabilidades. Se replantea el papel que tenían los actores sociales en la elaboración de normas reguladoras en un marco de negociación colectiva y se hace recaer la responsabilidad de la empleabilidad en un trabajador cuyas habilidades individuales le dotan de competencias con

un alto valor en el mercado de trabajo. Una individualización que lleva a «naturalizar» las dificultades de inserción en unas buenas condiciones laborales.

Del mismo modo, a nivel nacional y europeo, el diseño institucional de la formación profesional por competencias asume como modelo a seguir el de gestión managerial de recursos humanos que marca como objetivo prioritario la necesidad de adecuar las competencias profesionales a los requerimientos cambiantes del mercado. Los sistemas de formación profesional y las ofertas formativas se organizan mediante una estructura flexible que se adapte a los criterios de empleabilidad que buscan las políticas de empleo. Desde un planteamiento determinista, este planteamiento se presenta legítimamente como una necesidad modernizadora de la competitividad de la economía global.

Centrados en el «orden fáctico», el significado social latente en los discursos es bastante coherente con diferentes intereses de grupo.

Los representantes empresariales reclaman una participación activa en el proceso de diseño, implementación y valoración de las competencias con el objetivo de minimizar los costes de inserción y adaptación de los trabajadores coparticipando en la orientación de la formación educativa y en la producción propia de competencias durante las prácticas del periodo escolar.

Los representantes de las centrales sindicales resaltan en su discurso el hecho de que la construcción del modelo institucional de formación sea presentado oficialmente como «integrador de intereses», cuando realmente esta construcción se está desarrollando dentro de relaciones de fuerza en el campo sociopolítico de la que su organización forma parte.

El profesorado de los ciclos formativos, por la cercanía de su actividad docente al mundo laboral, incide en el especial significado que tiene el modelo de formación por competencias en la articulación entre teoría y práctica. Así, en gran medida, dirigen su discurso hacia la potencialidad que tienen las nuevas metodologías didácticas del «saber hacer» y del «saber estar», como herramientas fundamentales que permitirán a los alumnos adaptarse a los imprevistos que forman parte de las nuevas situaciones laborales. Aunque ello no les impide reconocer la precariedad del mercado de trabajo a la que están abocados los alumnos, si bien, consideran que este hecho es, ante todo, un problema que afecta y se resuelve en el ámbito sociopolítico de las relaciones laborales. En último término, acaban concediendo al sistema de enseñanza una relativa autonomía del sistema social y definiéndolo, al fin

y al cabo, como un marco «neutral» y no responsable de las precarias condiciones laborales del mercado de trabajo: «El empresariado no se mete en la problemática de cómo está organizada la enseñanza. Ellos lo que quieren es gente que trabaje, que sepa, y las categorías después las negocian independientemente a los títulos..., pero eso ya depende de la empresa, del mercado laboral» (PFCS).

La perspectiva más «individualizante» que define al enfoque de las competencias parece haber calado, especialmente, en el ideario colectivo de los jóvenes trabajadores. En este sentido, los jóvenes parecen haber objetivado las reglas del juego que rigen dicho enfoque, como claves en su promoción profesional individual. A la par que conciben que dichas reglas forman parte de un proyecto común en el que todos son ganadores.

Queremos concluir precisando que esta exploración cualitativa no pretende ser generalizable sin más, sino que ha tratado de aportar algunos apuntes destacados, resultado de nuestra investigación, que esperamos sirvan como pistas de reflexión crítica, debate y comparación con otros casos.

Bibliografía

- ALALUF, M.; STROOBANTS, M. (1994). «¿Moviliza la competencia al obrero?» *Revista Europea de Formación profesional*, 1, pp. 46-55.
- ALONSO, L. (2001). *Trabajo y posmodernidad. El empleo débil*. Madrid: Trotta.
- BOWLES, S.; GINTIS, H. (1983). «El problema de la teoría del capital humano: una crítica marxista». *Educación y Sociedad*, 1, pp. 197-206.
- BRUNET, I. (2005). «Gestión por competencias». En: *Competencias, igualdad de oportunidades y eficacia de la formación continua*. Madrid: Fundación Tripartita para la formación en el empleo.
- CASTEL, R. (1997). *La metamorfosis de la cuestión social*. Buenos Aires: Paidós.
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (2003). *Invertir eficazmente en educación y formación; un imperativo para el mercado*. Bruselas: Comunicación de la Comisión.
- FERNÁNDEZ, M. (1990). *Educación, formación y empleo en el umbral de los noventa*. Madrid: CIDE.
- GUERRERO, A. (2005): «La oportunidad del enfoque de las competencias y la desigual competencia por las oportunidades escolares y laborales». En:

- Competencias, igualdad de oportunidades y eficacia de la formación continua*. Madrid: Fundación Tripartita para la formación en el empleo.
- Ley Orgánica 5/2002, de las Cualificaciones y de la Formación Profesional. BOE, n.º 147, 20-6-2002.
- Ley Orgánica 2/2006 de Educación. BOE, n.º 106, 4-5-2006.
- LÓPEZ, A.; LÓPEZ, L.; TABERNER J. (2004). «Reestructuración del mercado de trabajo y Formación Profesional Ocupacional. Aproximación al caso de Córdoba». *Revista Española de Pedagogía*, 229, pp. 505-520.
- MILANA, M. (2008). «El discurso post-Lisboa sobre el desajuste de las habilidades y la mejora de las competencias». *Profesorado. Revista de Curriculum y Formación de Profesorado*, 12 (3), pp. 1-18.
- NAVILLE, P. (1956). *Essai sur la qualification du travail*. París: Librairie Marcel Rivière.
- PLANAS, J. (2005). «El papel de la empresa en la formación de los trabajadores en España». *Revista de Educación*, 338, pp. 125-243.
- SALA, G.; PLANAS, J. (2009). «Retos teóricos e implicaciones metodológicas del enfoque de competencia laboral». *Sociología del Trabajo*, 66, pp. 31-45.
- PLANAS, J. (2003). «Sistema de enseñanza y trabajo». En: Fernández, F. (coord.). *Sociología de la Educación*. Madrid: Pearson.
- Real Decreto 1224/2009 de 17 de julio, de Reconocimiento de las competencias profesionales adquiridas por experiencia laboral. BOE, n.º 205, 25 de agosto de 2009.
- Real Decreto 1538/2006 por el que se establece la Ordenación General de la formación profesional del sistema educativo. BOE, n.º 3, enero 2007.
- UNIÓN EUROPEA (2000). *El Consejo Europeo Extraordinario de Lisboa 2000*. Comisión Europea. (<http://www.ec.europa.eu/escaplus.eu>)
- UNIÓN EUROPEA (1997). *Una estrategia europea basada en cuatro pilares*. Comisión Europea. ([http://www.ec.europa.eu/employment social/eu/](http://www.ec.europa.eu/employment_social/eu/))

13. La transformación de la formación profesional en Cataluña: un caso real

— [Josep FRANCÍ

ExDirector General de Enseñanzas Profesionales de la Generalitat de Cataluña]

Introducción

El paso de demasiados años y, muy especialmente en los últimos tiempos, la urgencia de un cambio radical de modelo de competitividad, han hecho emerger la necesidad —unánime en el discurso, más débil en las voluntades— de contar con una formación profesional (FP) de calidad, accesible en cualquier momento, desde cualquier lugar y con independencia de la condición social y profesional de las personas. O lo que sería su sinónimo: una FP que forma a los profesionales que el país necesita, que responde a las necesidades de las empresas y que contribuye decisivamente a mejorar los niveles de cualificación de las personas para facilitar verdaderas oportunidades de carrera profesional.

En enero de 2004, el azar y, quizás, un cierto toque de necesidad, hicieron confluír en la Dirección General de FP de la Generalitat de Cataluña a un conjunto de personas con trayectorias profesionales dedicadas, directa o indirectamente a la FP en su sentido más amplio. Personas,¹²⁴ todas ellas, que compartían actitudes y valores similares que permitieron generar una ilusión compartida: ayudar a construir una FP que diera respuesta a lo que la sociedad y la economía catalana podían y debían esperar de ella. Siete años y mucho esfuerzo después, esta FP ya puede verse concretada en sus partes fundamentales. Ha

124. La relación de personas que han contribuido a la consecución de los resultados que aquí se exponen sería, afortunadamente, casi interminable. Pero en la redacción de este capítulo (abril de 2011), debo agradecer particularmente la colaboración de Eulàlia Tatché, Joan Lluís Espinós, Xavier Farríols y Miquel Inglès.

pasado de ser un dibujo difuminado a ser un boceto en que todo es claramente identificable. Queda todavía mucho camino, pero hoy se cuentan por miles las personas que cada día pueden beneficiarse de un nuevo concepto de FP hecho realidad.

Notas sobre la FP en los primeros años del siglo XXI

Uno de los síndromes que sufre el debate público sobre la FP es la frialdad con que, con excesiva frecuencia, se emiten opiniones sobre una situación que puede haber cambiado sustancialmente. Conviene, por lo tanto, echar la vista atrás para describir brevemente la situación de la FP en Cataluña en el inicio del siglo XXI y poder tener algunos elementos de contraste para valorar los cambios operados.

La escasa relevancia de la FP a lo largo del siglo XX se explica, en sus raíces, por una estructura de cualificaciones de las empresas catalanas muy polarizada entre directivos y técnicos altamente cualificados y personal «especialista» no cualificado. Como consecuencia, el desarrollo económico era factible sin un sistema de FP potente y, además, disgregado en dos ramas: por una parte, la formación ocupacional y la continua, y por la otra, la FP inicial.

La evolución de la formación ocupacional y continua

El paso de una economía básicamente agraria a una economía en que —tarde y mal— la industria tenía un peso importante, se hizo, desde la perspectiva de la formación, a través de la Promoción Profesional Obrera (PPO) que generó una red precaria de centros que posteriormente, ya en democracia, sirvieron para mitigar, que no resolver, el crecimiento sin precedentes del desempleo derivado de la reestructuración industrial que, con un retraso significativo respecto de las economías desarrolladas, se llevó a cabo durante la década de los años ochenta. De la huelga general de 1988 y la crisis de 1993 salió la subdivisión entre formación ocupacional (FO) y formación continua (FC), y el posterior traspaso de competencias de la FC a los agentes sociales.

La formación ocupacional dirigida a personas desempleadas se financia con la cuota de FP de los trabajadores asalariados desde 1985 en que se crea el Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional

(Plan FIP). A partir de 1986, con el ingreso en la Unión Europea, España cofinanció estos planes con importantes recursos del Fondo Social Europeo, del que se convierte en el principal beneficiario entre todos los Estados miembros (lo será hasta el año 2006). Esta ingente aportación de recursos refuerza el Plan FIP y las acciones de formación, no capitalizables en el sistema educativo, dirigidas a las personas en búsqueda de empleo.

Las acciones de formación que se derivan del Plan FIP las realizan los centros propios de la Administración laboral y, de forma muy mayoritaria en Cataluña, centros colaboradores. La financiación de acciones formativas se otorga anualmente a los centros solicitantes mediante procedimientos de concurrencia pública. Este modelo de programación y gestión anual no ha permitido consolidar ni una red de centros ni programas de referencia.

La formación continua dirigida fundamentalmente a trabajadores en activo se crea en 1992 y se financia con el 0,7% de las cotizaciones en la Seguridad Social y el Fondo Social Europeo (FSE). En una primera fase es gestionada por la Fundación para la Formación Continua en la Empresa (FORCEM), organismo bipartito de los agentes sociales. Después de unos años —desde 1996— en que el Instituto Nacional de Empleo (INEM) interviene en FORCEM solamente a efectos de supervisión económica, en el 2004 se crea la Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo, como entidad que integran el Ministerio de Trabajo y los agentes sociales y que sustituye las funciones encomendadas al FORCEM. El nuevo modelo instaura mecanismos de financiación directa de los planes de empresa —bonificaciones de las cuotas de la Seguridad Social— y establece una nueva ordenación que distingue la «formación de demanda» —acciones de formación organizadas desde la empresa para sus trabajadores— y la «formación de oferta» que mantiene a un modelo de gestión similar a la formación ocupacional gestionada por los agentes sociales y en parte distribuida a las comunidades autónomas.

En Cataluña, en el año 2003, se crea el Consorcio de la Formación Continua en Cataluña, que gestiona los fondos de formación continua que no se canalizan a través de las bonificaciones de las cuotas de la Seguridad Social o de los contratos programa con los agentes sociales españoles.

Con respecto a los certificados de profesionalidad —la vía escogida para la acreditación de las acciones formativas de la que desde 2007 se

denomina FP para el empleo—¹²⁵ a julio de 2010 todavía no se ha creado el registro de los certificados de profesionalidad y las acreditaciones parciales acumulables que preveía el Real Decreto 395/2007 con el fin de garantizar la transparencia del mercado de trabajo.

Características principales de la FP inicial desde 1970

Durante todo este periodo, la FP inicial oscilaba entre una función estrictamente escolarizadora —FP de primer grado de la Ley General de Educación (LGE) de 1970— y una función claramente profesionalizadora y bien valorada por el tejido empresarial y el mercado de trabajo: la FP de segundo grado de la LGE y la FP derivada de la Ley Orgánica de Ordenación del Sistema Educativo (LOGSE).

Uno de los temas centrales del escenario de hace siete años era todavía «la dignificación de la FP», recurso retórico y, al mismo tiempo, reflejo de una falsa evidencia basada en el hecho de que la Ley de Educación de 1970 establecía la educación obligatoria hasta los catorce años, el acceso al bachillerato con el graduado escolar y creaba las enseñanzas de FP a las que se podía acceder sin haber obtenido al graduado escolar. Puesto que la legislación laboral vigente establecía la edad mínima laboral a los dieciséis años, los jóvenes que a los catorce no habían obtenido al graduado escolar se veían obligados a permanecer en la FP de primer grado como mínimo hasta cumplir la edad laboral. Como consecuencia, los centros de FP se convirtieron en un espacio de acogida obligatoria de jóvenes con bajos niveles de formación. La coyuntura económica adversa acabó consolidando este espacio como un sistema socialmente devaluado.

Uno de los objetivos de la LOGSE fue resolver este problema de la doble vía prolongando dos años las enseñanzas obligatorias para igualarlos a la edad laboral y exigiendo la superación del graduado de Educación Secundaria para acceder a la FP, el bachillerato y a otras enseñanzas postobligatorias. Aun así, las enseñanzas profesionales habían quedado estigmatizadas a nivel social. En la retina del tejido social del país había quedado la impresión en que la FP era una vía de formación que no permitía construir itinerarios profesionalizadores, que facilitaba

125. Denominación manifiestamente desafortunada: parece relegar a la FP inicial a una extraña condición de FP para el ocio. En 2007 se perdió una oportunidad para adoptar la denominación más habitual en Europa: FP continua.

una muy baja empleabilidad y no era valorada por las empresas: de aquí la obsesión en su «dignificación».

La implantación de la LOGSE había empezado a incidir en la mejora de la percepción social de la FP exigiendo requisitos académicos de entrada. Por el contrario, no había resuelto otros aspectos clave. Un ejemplo son los programas de garantía social (PGS), dirigidos a los alumnos que no obtenían al graduado en Educación Secundaria Obligatoria (ESO), y que consistían en una gran diversidad de actuaciones muy dispersas y con cobertura insuficiente, que no ofrecía a los jóvenes destinatarios un nivel de cualificación suficiente y reconocido. El otro gran déficit era la imposibilidad de utilizar la FP para construir itinerarios profesionalizadores, ya que la progresión de los ciclos de grado medio a los de grado superior requería previamente la obtención del título de bachiller. La aplicación de la LOGSE generó, asimismo, otro inconveniente grave: un tamaño demasiado reducido del alumnado de FP, que no permitía responder a los retos de una presencia notablemente superior de técnicos cualificados en el mercado de trabajo.

Cataluña, en el año 2004, ya disponía de una importante red de centros públicos y de centros financiados con fondos públicos que impartían FP mediante un profesorado competente y experimentado. Un número destacable de estos centros habían establecido relaciones de colaboración con empresas y entidades de su entorno. Gracias al principal acierto de la LOGSE —la obligatoriedad de la formación en centros de trabajo (FCT), las prácticas en empresas—, todos los centros contaban con la base mínima imprescindible para hacer crecer la colaboración con su entorno productivo. Por otra parte, se había empezado a establecer correspondencias entre los ciclos de grado superior y las enseñanzas universitarias. Desde el curso 2001-2002 todas las enseñanzas profesionales que se impartían ya correspondían al modelo LOGSE.

La FP contaba con 67.357 alumnos el curso 2003-2004, cifra inferior a los casi 88.000 alumnos que estudiaban bachillerato. La oferta de FP estaba dispersa entre 354 centros públicos y privados (una media de 193 alumnos por centro; de ellos, los 209 centros públicos acogían a 47.309 alumnos, el 68,96% del total, con una media de 226 alumnos por centro). Si añadimos los 8.700 alumnos que estudiaban enseñanzas artísticas, 486 más que cursaban enseñanzas deportivas y los 5.178 que participaban en PGS —es decir, el conjunto de las enseñanzas profesionalizadoras—, el número total de alumnos era de 81.755.

El acceso a la FP se hacía cumpliendo los requisitos académicos y por ciclos formativos completos en la modalidad presencial. Esta era una vía de acceso poco adecuada a las necesidades de formación permanente de la población trabajadora adulta, lo cual tendía a encasillar a la FP como una vía de escolarización postobligatoria que competía con desventaja con la vía académica representada por un bachillerato mucho más valorado en las expectativas de promoción social.

Por otra parte, las enseñanzas artísticas —ciclos de grado medio y grado superior de artes plásticas y diseño, enseñanzas superiores de diseño, de conservación y restauración de bienes culturales, de música, danza y arte dramático— mantenían una inercia propia y ligeramente regresiva prácticamente desvinculada de la evolución del resto de la FP. Las enseñanzas deportivas, reguladas en el año 2000 como respuesta a una larga aspiración del mundo del deporte, tenían en Cataluña una implantación meramente testimonial.

Finalmente, la sintonía con las directrices de las instituciones europeas en materia de educación y FP se circunscribía al papel escrito y a las grandes declaraciones, si bien hay que tener en cuenta que el llamado Proceso de Copenhague —proceso de convergencia de los sistemas de Educación y FP a nivel europeo— acababa de arrancar en 2002.

La Ley de 2002: una integración artificial

Desde finales de la década de los ochenta, la división de la FP en subsistemas y la necesidad de superarla estuvo presente en buena parte de los debates públicos sobre la FP. La Ley orgánica 5/2002 de Cualificaciones y FP quiso superar esta fractura con el procedimiento salomónico demasiadas veces utilizado en la historia legislativa de España estableciendo el diseño de un sistema integrado y derivando a un futuro incierto su materialización; dicho de otra manera, declarando la FP integrada por ley y abandonándola a su suerte.

Desde los primeros años de aplicación de la Ley, se hicieron evidentes las dificultades para avanzar en la aplicación de un «sistema integrado» tan perfecto como difícilmente viable. Esta voluntad admitiría la duda de si la inviabilidad es exactamente lo que se buscaba. Parece haber existido, a lo largo de estos años, un cierto consenso tácito sobre el hecho de que un sistema (la inicial) y dos líneas de financiación de actividad formativa (la ocupacional y la continua), eran suficientes para

las necesidades de cualificaciones técnicas del país. El mantenimiento de este statu quo ha lastrado de forma notable los procesos de mejora de la cualificación de las personas en Cataluña.

Pero todos los artificios se sostienen mientras no son totalmente necesarios y mueren en caso contrario. Estamos plenamente instalados en la segunda posibilidad.

Un objetivo, mucho esfuerzo y los primeros resultados

Más allá del proceso de integración de los diferentes subsistemas de FP, el objetivo final e inaplazable era formular un nuevo sistema de FP que iniciase una dinámica radicalmente nueva y superadora de las ineficiencias registradas hasta aquel momento. El sistema tenía que articular y optimizar todos los recursos para la mejora de la cualificación de que disponía el país y, al mismo tiempo, tenía que ser capaz de añadir nuevos instrumentos que permitieran formar a los profesionales que necesita el tejido empresarial generando oportunidades para las personas. Este fue el objetivo planteado en 2004.

Esta visión del sistema de FP se basaba en los tres pilares que fundamentan los sistemas eficientes de formación a nivel internacional:

- títulos, diplomas o certificados conectados al mismo tiempo con el mercado de trabajo y el sistema educativo;
- centros capaces de proveer servicios de orientación, de formación, de acreditación y capaces, al mismo tiempo, de trabajar en red con su entorno territorial (empresas y administraciones locales) y con otros centros de formación;
- un dispositivo accesible de información y orientación profesional.

Avanzar hacia este objetivo exigía la introducción de reformas estructurales en el ámbito de las enseñanzas profesionales. Esta ha sido la tarea iniciada y culminada por la administración educativa en Cataluña durante los últimos años. Ello ha hecho posible que el conjunto de las enseñanzas profesionales estén hoy en plenas condiciones de vertebrar y encabezar el proceso de construcción de un nuevo sistema de FP.

La estrategia

Era evidente, desde hacía ya muchos años, que la competitividad de nuestra economía exigía una transformación profunda de la FP. Lo era en tiempo de bonanza económica y lo ha sido más aún en un contexto de crisis que ha convertido las evidencias en realidades lacerantes.

La crisis, y los posibles escenarios para su superación, han puesto han subrayado por enésima vez la necesidad urgente de elevar los niveles de cualificación de la población activa para hacer posible un nuevo modelo de competitividad económica y nuevas bases para la cohesión social. Hoy, a casi tres años del estallido de la crisis económica mundial, los estudios de prospectiva hasta 2015 suelen coincidir respecto a las grandes tendencias que afectarán a la formación de profesionales a Cataluña en los próximos años: envejecimiento de la población activa como consecuencia del incremento de la franja de edades de 40 a 64 años y la disminución de la de 16 a 39 años; porcentaje bajo de crecimiento del empleo (un 75-80% de los nuevos puestos de trabajo creados serán de sustitución por reposición), que hará que durante el período se cubrirán y poco más el total de puestos de trabajo destruidos; se producirán movimientos significativos entre sectores de actividad económica y, finalmente, la principal demanda de empleo se centrará en las titulaciones de grado superior de FP y en algunos casos, también de grado medio. Parece evidente, por otra parte, que las competencias requeridas (más competencias técnicas y, sobre todo, más competencias transversales como el trabajo en equipo, el liderazgo, la adaptación al cambio y al imprevisto, el dominio de lenguas extranjeras, etc.) serán mucho más próximas al *know how* habitual de las administraciones educativas.

En definitiva, también las previsiones en un escenario de crisis avallan la necesidad de contar con una FP fuerte que permita recuperar los quince o veinte puntos porcentuales de desventaja en técnicos cualificados que tenemos con relación a la media de la Unión Europea.

Esta fue la base de la estrategia definida en 2004. Se estableció un objetivo, que era incrementar significativamente el número técnicos cualificados que servía como referencia de todas las acciones a emprender, agrupadas en dos grandes líneas de actuación: extensión de las enseñanzas y calidad de la oferta. En primer lugar, había que conseguir más alumnos, objetivo trabajado a partir de la creación de 25.000 nuevas plazas en la formación presencial. Así, se consolidaba y aumentaba

la población joven, pero en un escenario demográfico adverso —pérdida de 20.000 efectivos en la franja de edades 16-20 de 2001 a 2011— se hacía imprescindible, también, favorecer el acceso de la población trabajadora adulta a la FP. De esta necesidad surgen (o cobran sentido) las medidas de flexibilización, la formación no presencial, la semipresencial, la acreditación de competencias, la validación de formaciones realizadas en la empresa...

Asimismo, había que vertebrar un espacio común que incluyera todas las enseñanzas con objetivos profesionalizadores: la oferta de FP para jóvenes sin el graduado de educación secundaria, las enseñanzas deportivas, las artísticas superiores y las de artes plásticas y diseño. Paralelamente, este espacio tenía que incrementar la permeabilidad y por lo tanto su grado de conectividad: pasarelas entre los PGS —después PCPI—¹²⁶ y la FP de grado medio, entre esta y la de grado superior y entre la FP de grado superior y los estudios universitarios consiguiendo que el reconocimiento de créditos que las universidades aplicaran a los titulados de grado superior fuera posible, también, en sentido inverso. Era necesario, en resumidas cuentas, facilitar itinerarios profesionalizadores capaces de orientar el desarrollo profesional a lo largo de la vida.

Y se dibujaba, también, un objetivo preciso con respecto a la integración de las diferentes opciones de la FP: la búsqueda de alternativas que la hicieran posible, real, operativa, que la pusieran a disposición de la ciudadanía y las empresas. Se empezaba a definir la vía de la vertebración de la FP, vía a la cual se supeditaban las actuaciones de los diferentes servicios técnicos de la administración educativa catalana.

Estas medidas tenían que permitir contar con una base de alumnos mucho más amplia pero, lógicamente, ello no comportaría un aumento automático del número de personas graduadas. Se necesitaba, asimismo, hacer más eficiente el sistema: colaboración con empresas, nuevos títulos y adaptaciones curriculares, mejores equipamientos, formación del profesorado, mejor calidad formativa de las prácticas en empresas, implantación de sistemas de calidad y mejora continua, medidas de retención del alumnado joven...

El trabajo conjunto con las empresas se definió como la piedra angular de la estrategia. Había que dejar atrás un debate estéril sobre si las empresas tenían que conformarse con aquello en que buenamente

126. La Ley Orgánica 2/2006 de Educación hizo posible abandonar el penoso término de *programas de garantía social* y lo substituyó por el de *programas de cualificación profesional inicial*.

los centros les pudieran proporcionar o si, por el contrario, los centros tenían que perseguir servilmente un objetivo inalcanzable: adecuar su actividad a las necesidades imprevisibles y a menudo cambiantes de las empresas. La solución, el punto de encuentro, es la dictada por la lógica más elemental: hagámoslo conjuntamente y corrijamos juntos el rumbo cuando sea necesario.

A partir de este enfoque estratégico, se consagró un *modus operandi* consistente en proceder según un principio tan elemental como difícil de aplicar: encontrar soluciones efectivas a las dificultades que obstaculizan el logro de los objetivos propuestos. Restar intensidad a la inercia y poner todos los recursos a encontrar las soluciones para cada escollo en el camino, sabiendo con certeza que esos no faltarían.

Más flexibilidad, más accesibilidad

La flexibilización de la FP, iniciada en 2005, permite cursar créditos y unidades formativas de FP a tiempo parcial, hacerlo también en entornos laborales, hacer el curso en régimen semipresencial y, posibilidad muy trascendente, facilita el acceso a una importante oferta de FP no presencial, desarrollada e impartida por el Institut Obert de Catalunya (IOC).

Se ha implantado un modelo curricular vertebrado en unidades formativas organizadas en tiempo y contenido de manera parecida a la formación que se imparte en las empresas. Eso permite la correspondencia entre la FP inicial impartida en los centros educativos y la formación continua y hace posible reconocer y capitalizar esta como aparte de la formación inicial. Es, ni más ni menos, un modelo de integración real de las enseñanzas profesionales.

Este modelo curricular vertebrado ha permitido avanzar de forma consistente hacia uno de los requisitos básicos de cualquier sistema de FP: hacer posible la capitalización de los aprendizajes realizados en cualquiera de los subsistemas a partir de itinerarios individuales de formación permanente. Hoy pueden hacerlo incluso las personas que no tienen los requisitos académicos para acceder a la FP, mediante una autorización especial que les permite cursar los módulos relacionados con una competencia profesional y, caso que quieran obtener un título, acreditar los requisitos académicos mediante las pruebas de acceso —en convocatorias descentralizadas para empresas u organizaciones

con las que existe un convenio de colaboración— y cursar las materias transversales del título.

La flexibilización se ha complementado con la mejora de la accesibilidad de las enseñanzas profesionales. En este aspecto, el IOC tiene una función clave. En enero de 2006 inició la oferta de ciclos formativos y actualmente permite que más de 8.000 personas cursen un total de doce títulos de FP, en un entorno en que casi 20.000 personas habrán estudiado, aparte de la FP, el graduado de Educación Secundaria, el bachillerato o la preparación de las pruebas de acceso a la FP inicial y a los ciclos formativos de artes plásticas y diseño.

El crecimiento de las enseñanzas deportivas, los ciclos de artes plásticas y diseño y las pruebas de acceso, completan el cuadro de unas enseñanzas profesionales mucho más accesibles para la población trabajadora adulta. La formación de técnicos deportivos ha experimentado un gran crecimiento en todas sus modalidades, ha superado los 2.000 usuarios y se han convertido en la principal referencia en España: Cataluña concentra, de hecho, el 65% de la oferta de estos estudios en España, muy especialmente gracias a un modelo de colaboración entre la administración deportiva, la educativa y las federaciones deportivas. El modelo adoptado permite, entre otras cosas, la adecuación de la oferta a las necesidades del mundo profesional y la capitalización de la formación previa hacia las nuevas titulaciones reguladas por la administración educativa.

Por otra parte, los ciclos formativos de artes plásticas y diseño están completando un proceso de reforma sin precedentes, basado en el análisis de las necesidades de profesionales que Cataluña tendrá en los próximos años y en la subsiguiente adecuación de la oferta formativa a estas necesidades. El proceso, que ha contado con un grado de adhesión creativa muy destacable por parte de todas las escuelas de arte, tanto las de titularidad municipal como las del propio Departamento de Educación, se inició con un estudio diagnóstico exhaustivo y permitió conocer a fondo la realidad de las escuelas de arte, su oferta formativa, la relación con las necesidades del entorno profesional y los resultados alcanzados. En una segunda fase, cada centro ha reformulado su proyecto educativo en función de las conclusiones del diagnóstico y ha orientado sus objetivos hacia el establecimiento de acuerdos operativos con las empresas del sector, el incremento de la capacidad de atracción de alumnado, de sus índices de permanencia en las escuelas y, finalmente, hacia la implantación de medidas de flexibilización curricular.

El crecimiento y la amplia aceptación social de las pruebas de acceso —que en la convocatoria de 2010 han alcanzado las 37.811 personas inscritas, triplicando con creces las presentadas a la de 2004— las configuran como una de las principales vías de recuperación para el sistema educativo de muchas personas que, por motivos diversos, abandonaron los estudios después de la escolarización obligatoria. El modelo de convocatoria única dirigida a aspirantes a enseñanzas de FP inicial, ciclos de artes plásticas y diseño, y enseñanzas de deportes, se ha convertido también en un elemento clave para la captación de alumnado. La implantación generalizada de los cursos de preparación del acceso a ciclos de grado medio y a los de grado superior ha permitido que casi 20.000 personas hayan invertido su tiempo en preparar las pruebas adecuadamente.

Más conectividad entre las diferentes enseñanzas

La FP actual tiene mucha más conectividad entre sí (niveles y modalidades) y con otras enseñanzas, responde a un enfoque de educación, formación y aprendizaje permanente y permite establecer itinerarios profesionalizadores diversos y personalizados. Estos itinerarios se pueden plantear desde la dimensión horizontal y desde la vertical. Con respecto a los itinerarios verticales se han establecido relaciones entre los PCPI y la FP de grado medio;¹²⁷ entre esta y la de grado superior y entre los ciclos formativos de grado superior y las enseñanzas universitarias. En cuanto a los itinerarios horizontales, existe la posibilidad de cursar módulos específicos de otros ciclos del mismo nivel de formación que permiten incrementar el perfil profesional de los estudiantes. Las interconexiones, equivalencias y pasarelas configuran un conjunto articulado y coherente de enseñanzas profesionalizadoras en los que se incluyen, además de la FP, las enseñanzas profesionales de régimen especial: artes plásticas y diseño, enseñanzas superiores de diseño, conservación y restauración de bienes culturales, música, danza y arte dramático, así como las enseñanzas deportivas.

Iniciativas como el Programa Qualifica't han permitido experimentar y poner a punto un dispositivo de reconocimiento académico de las

127. Las conexiones definidas entre los PCPI y la FP de grado medio han introducido una vía de retorno al sistema educativo especialmente adecuado para determinados jóvenes.

competencias adquiridas mediante la experiencia laboral, por una parte, y de aprendizajes realizados en acciones de formación en el ámbito de la empresa, por la otra. Estas son dos medidas conceptualmente sencillas llamadas a operar cambios radicales en la FP inicial y enseñanzas afines. El concepto está claro: las personas desarrollan competencias trabajando y, por otra parte, las empresas llevan a cabo acciones de formación que tienen elementos de correspondencia con el currículum de los títulos de FP. Mediante mecanismos rigurosos de evaluación y con una supervisión adecuada de los procesos, es decir, con las garantías mínimas exigibles, es posible —y muy necesario— validar los aprendizajes realizados fuera del sistema educativo. Y eso es lo que hoy ya pueden hacer unos cuantos millares de personas en Cataluña. Entre las muchas ventajas que estas dos opciones tienen para las empresas y las personas trabajadoras, hay dos que destacan particularmente: la transparencia que se aporta al mercado de trabajo —contribuye a un conocimiento más preciso de los niveles de cualificación de la población trabajadora— y el ahorro en procesos de sobreformación tan costosos como absurdos.

Una red de calidad adaptada en territorios y sectores

El trabajo en red que caracteriza al nuevo modelo de FP permite una optimización de recursos que es primordial en los tiempos actuales y lo será más en los próximos años. La FP inicial cuenta actualmente con una red de centros que da cobertura a todo el territorio catalán, con calidad certificada, actualizada en la formación de su profesorado y en los equipamientos de los talleres y prestigiada por los ofertantes de empleo. Es una red adecuada a las necesidades de empresas y territorios, gracias a la aplicación de criterios de planificación de la oferta basados en las necesidades de las empresas y en la generación de oportunidades para las personas, en la consolidación de centros referentes para los diferentes sectores de actividad económica y en la respuesta a las necesidades territoriales mediante el trabajo conjunto con las administraciones locales.

En la adecuación entre oferta de FP y demanda de empleo, con toda su complejidad cuantitativa y cualitativa, se ha evolucionado desde una situación en que el «sistema» era el centro, a una muy diferente en que las escuelas son el centro, son unidades inteligentes, apoderadas, autónomas, que actúan como nudos de una red (solidaria y competitiva al mismo tiempo) permanentemente activada, que tiene un núcleo central

que actúa en la planificación general de la oferta, en el abastecimiento de recursos, en el impulso de proyectos específicos y experimentales y en la prospectiva y la evaluación.

Así, por ejemplo, la red de 112 centros educativos del Programa Qualifica^t hace posible, cómo ya se ha comentado, prestar servicios de formación para empresas, reconocer académicamente la formación especializada realizada en el ámbito de las empresas o sus organizaciones representativas (sean patronales, asociaciones empresariales o sindicatos) y la validación de las competencias profesionales desarrolladas en la experiencia laboral. El planteamiento abierto de la red Qualifica^t ha permitido de contar con un nivel de adhesiones y acuerdos de colaboración —convenios— por parte de las empresas impensable hace solo un par de años.

La Ley de Educación de Cataluña ha consolidado las bases normativas necesarias para desarrollar el Instituto Superior de les Arts como organismo autónomo que asumirá las funciones específicamente relacionadas con las enseñanzas artísticas superiores y, al mismo tiempo, para crear la Escuela Superior de Diseño y Artes Plásticas que unificará en un nuevo centro, con diversas sedes en toda Cataluña, las escuelas de artes del Departamento de Enseñanza que imparten estudios superiores de diseño.

Finalmente, la participación del Departamento de Enseñanza en las dos grandes redes europeas relacionadas con el aprendizaje permanente (EARLALL¹²⁸ y FREREF),¹²⁹ así como los convenios bilaterales firmados con múltiples regiones europeas, son la mejor plataforma para garantizar la dimensión internacional del aprendizaje, requisito imprescindible en un mercado de trabajo en que la internacionalización —y las oportunidades que se derivan para las personas— es cada vez más evidente.

Un sistema más eficiente

Un sistema de FP inicial más extenso y con capacidad de incidir positivamente en las necesidades de cualificación en toda Cataluña es un avance absolutamente necesario pero insuficiente si el objetivo a alcan-

128. EARLALL: European Association of Regional and Local Authorities for Lifelong Learning.

129. FREREF: Fondation des Régions Européennes de Recherche en Éducation et en Formation.

zar —como lo era en la estrategia del Departamento de Educación diseñada en 2004— el aumento del número de personas tituladas en las diferentes enseñanzas profesionales. Había que tener un sistema más eficiente, capaz de obtener mejores resultados, de hacer crecer los porcentajes de graduación sobre una base mucho más amplia de alumnado. Y aunque todavía queda mucho camino por delante, podemos decir que hoy Cataluña cuenta con una FP inicial mucho más eficiente.

El trabajo conjunto con empresas, organizaciones empresariales y administraciones locales —cristalizado en casi 300 convenios singulares de impulso de la FP— ha permitido disponer de programas de formación que se adaptan de forma muy precisa a las necesidades de cualificación de empresas específicas y son de gran utilidad en dos sentidos complementarios: en la formación de nuevos profesionales para las empresas y en la mejora de la cualificación de sus trabajadores y trabajadoras. Estos programas comportan respuestas a colectivos específicos de trabajadores mediante adaptaciones de currículum, de las metodologías de aprendizaje y de los horarios de formación.

Más de un centenar de institutos están implicados en la implantación de sistemas de Calidad y mejora continua: la mitad ellos ya dispone de la correspondiente certificación. Este hecho, unido al impulso conjunto con el Consejo de Cámaras de Comercio de Cataluña del proyecto de calidad formativa de la FCT —que establece un modelo de homologación de empresas y de gestión de las prácticas que favorece su excelencia— y a la aplicación de medidas como las estancias formativas del profesorado en empresas o la incorporación efectiva de expertos de empresa, han aportado mejoras destacables en la eficiencia del sistema. Son medidas que, en sí mismas, no implican una mejora de los resultados del sistema pero que contribuyen decisivamente a aumentar el rigor y la capacidad de atracción de la FP inicial.

El enfoque profesionalizador que la Ley de Educación de Cataluña da a los PCPI —enfoque reflejado en el decreto que los despliega— ha tenido también un impacto positivo como vía de refuerzo de la vía «no académica» de retorno al sistema educativo, a través de la FP de grado medio, y ha servido para ampliar la base de la FP, por lo que ha contribuido a una recuperación parcial pero efectiva del abandono escolar y sirve de plataforma de cualificación a jóvenes que, de lo contrario, quedan expuestos a fenómenos de exclusión laboral y social.

La dimensión europea del aprendizaje está mucho más presente en la FP inicial. Cada año más de un millar de jóvenes catalanes hacen su

formación práctica en empresas de otros países de la Unión Europea. Este es un valor añadido indudable para su formación, como lo será la posibilidad, en un futuro inmediato, de cursar parte del currículum de un ciclo formativo en un centro asociado europeo. Con el fin de alcanzar este objetivo, hay que destacar la intensa participación que la administración educativa de Cataluña ha tenido y está teniendo en la experimentación del sistema ECVET —sistema europeo de transferencia de créditos de FP—¹³⁰ que significará un paso adelante muy importante en la transparencia y correspondencia de cualificaciones y la movilidad europea en diversos ámbitos profesionales y la correspondencia con el ECTS.¹³¹ En el programa ERASMUS, además del alumnado de la FP de grado superior, participa un número creciente de alumnos de las enseñanzas artísticas superiores.

De forma complementaria, el Departamento de Educación lideró el proceso emprendido por la llamada Declaración de Barcelona, que persigue el reconocimiento explícito de la función que las regiones y organizaciones territoriales y sectoriales ejercen en la estructuración de la movilidad formativa en el ámbito de la FP inicial y en la certificación de las experiencias de movilidad formativa. La Declaración de Barcelona contaba en julio de 2010 con 34 signatarios, entre regiones europeas, Estados miembros de la UE y asociaciones empresariales, y se ha convertido en un referente inexcusable para la visibilidad de la acción de las regiones en este terreno.

Otra de las vías ensayadas para mejorar la capacidad de retención de los jóvenes en la FP ha sido la experimentación de un sistema de alternancia entre la formación y el trabajo. La experiencia laboral combinada con una formación directamente relacionada, es fundamental para consolidar los itinerarios profesionales de muchos jóvenes. Esta modalidad está demostrando ser muy adecuada para determinadas empresas y territorios porque permite crear una oferta de puestos de trabajo estables o temporales de forma flexible, mantener a los jóvenes en el sistema educativo y hacer atractivos estos perfiles profesionales para muchos jóvenes resolviendo, al mismo tiempo, las necesidades de las empresas. Este modelo, perfectamente generalizable, hoy ya beneficia en régimen experimental a más de 500 jóvenes en Cataluña, y permite recuperar, en pleno siglo XXI y en unas condiciones que lo hacen posible, la figura

130. ECVET: European Credit System for Vocational Education and Training.

131. ECTS: European Credit Transfer and Accumulation System.

del aprendizaje en el nuevo escenario de la sociedad del conocimiento, en empresas altamente competitivas. Los buenos resultados alcanzados en esta fase inicial y la respuesta de muchas empresas en un momento crítico de la actividad económica hacen creer que esta fórmula puede estar en la base de crecimientos futuros de la FP inicial.

Los avances en la eficiencia de la FP inicial se han reforzado, a lo largo de estos años, con un conjunto de instrumentos de evaluación primordiales para el desarrollo de políticas públicas adecuadas. Entre ellos hay que destacar el informe anual de la inserción de los graduados que se realiza conjuntamente con el Consejo de Cámaras de Comercio de Cataluña. Este informe ha sido pionero en Europa y se ha realizado los años 2007, 2008, 2009 y 2010 siguiendo la misma metodología, con la colaboración de unos 430 centros de titularidad pública y privada, y la encuesta sobre un censo de unos 20.000 graduados. Desde el año 2009 se han incluido los datos de inserción laboral de los graduados en enseñanzas artísticas, innovación destacable que permite analizar sus especificidades y mejorar el sistema en los próximos cursos. Es un instrumento altamente fiable que aporta elementos contrastados para definir tendencias y constatar constantes que inciden en ajustes de planificación de la oferta.

Este informe anual muestra claramente que, en Cataluña, los graduados en enseñanzas profesionales continúan teniendo muchas más posibilidades de encontrar trabajo que otros colectivos. La FP inicial es, hoy, la mejor vía de inserción laboral. Según los datos del estudio de inserción laboral de 2010, el 89,61% de las personas graduadas han conseguido empleo o han continuado su formación para mejorar sus expectativas laborales. De ellas, al cabo de seis meses de haberse graduado, un 32% trabaja, un 16% estudia y trabaja y un 40% continúa estudiando. El 12% restante busca trabajo. El alto grado de resistencia del conjunto de enseñanzas profesionales al actual contexto económico se pone de manifiesto con diversos factores como la alta empleabilidad (veinte puntos por debajo de la tasa media de desempleo de personas entre dieciséis y veinticuatro años), el predominio de los contratos indefinidos (veintisiete puntos por encima de la media catalana en el caso de los graduados superiores) o los niveles salariales.

En un sentido similar, el seguimiento de los convenios singulares de colaboración con las empresas y entidades aporta globalmente elementos muy precisos sobre las necesidades de cualificación y formación reales. Finalmente, el Consejo Superior de Evaluación del Sistema

Educativo ha llevado a cabo una evaluación sistémica de la FP desde 2001-2002 hasta 2006-2007, que aporta una enorme riqueza de información y que permitirá, entre otras acciones, instaurar un sistema de indicadores que se actualizará anualmente y que aportará datos y recomendaciones para la gestión de la FP.

La nueva FP inicial, base para la vertebración del nuevo sistema

Los objetivos y la estrategia que se acaban de resumir han permitido completar la reforma de la FP inicial. Hoy podemos decir con rotundidad que la FP inicial es un sistema accesible, que permite la capitalización de los aprendizajes realizados, en el sistema educativo o fuera de él y que, por lo tanto, constituye una magnífica herramienta de apoyo a la promoción personal y profesional de sus usuarios.

Hoy contamos con una FP con más dimensión —122.059 alumnos, un 50% más que el curso 2003-2004— que está en condiciones de responder mejor a las necesidades de cualificación de las personas tanto desde la perspectiva sectorial como territorial. La oferta de FP inicial cuenta actualmente con 390 centros, de los cuales 248 son públicos. Los institutos públicos acogen a 69.707 alumnos (un 30,96% de incremento), con una media de 281 alumnos por centro, que representan el 69,48% del total de alumnado de FP inicial. En la FCT se ha llegado a los 38.829 alumnos. El incremento, cierto pero modesto, de las tasas de graduación (7,54%: 24.517 personas graduadas el año 2008) muestran la necesidad de continuar intensificando las medidas de eficiencia en los próximos años. Los PCPI acogen a 5.974 alumnos, han experimentado un incremento del 13,25% y se prevé que cuenten en el curso 2010-2011 con 7.315 alumnos. Estudian enseñanzas artísticas 11.130 alumnos (un 10,98% más) y 2.857 alumnos cursan algunas de las modalidades de las enseñanzas de deportes (un crecimiento del 283,71%) con previsiones de aumentar hasta 3.000 alumnos.

Hay que destacar el espectacular incremento de la cobertura en formación a distancia que actualmente acoge 5.086 alumnos de graduado de Educación Secundaria, 1.281 alumnos de bachillerato, 1.195 alumnos de ciclos formativos de grado medio, con previsión de aumentar hasta 2.400, 3.991 alumnos de ciclos formativos de grado superior, con

previsión de aumentar hasta 5.800. Asimismo, en marzo de 2011 se ha superado la cifra de 1.000 alumnos de inglés de nivel básico.

En definitiva, la evolución reciente permite desterrar la retahíla de tópicos que persigue desde hace tiempo a la FP, ahora ya de forma completamente inapropiada. Se suele decir, por ejemplo, que la FP «blinda» menos contra el desempleo que la universidad. No es cierto. En el peor de los casos, igual. Y, en cualquier caso, registra un 26% menos de desempleo que la media en la franja de edades entre dieciséis y veinticuatro años. O se acusa a la FP de conducir solo al mercado de trabajo y no facilitar la continuidad en la formación: tampoco es verdad, como demuestran todos los informes sobre la inserción profesional de las personas graduadas de FP (tanto técnicos como técnicos superiores). O todavía se dice que los centros educativos continúan lejos de las empresas y el mercado de trabajo; tampoco es cierto, por muchas razones, pero hay dos de perfectamente contrastadas: los casi tres centenares de convenios singulares entre la administración educativa y empresas y asociaciones empresariales de toda Cataluña, por una parte, y el hecho de que los centros educativos son la principal «agencia de colocación» de las personas que hacen los estudios profesionales, por otra. Y para acabar una relación exhaustiva de tópicos que hoy ya no tienen un referente real, también se afirma que la FP inicial es fundamentalmente para chicos. Tampoco. La representación por «género» es equilibrada en números absolutos, pero muy sesgada según las profesiones de «destino» de los diferentes ciclos formativos. Pasa, ni más ni menos, lo mismo que en el mercado de trabajo.

¿Y a partir de ahora? Sugerencias para los próximos años

Los resultados alcanzados se han plasmado en una normativa específica que da seguridad jurídica al nuevo modelo implantado. En primer lugar, los apartados dedicados a las diferentes enseñanzas profesionales en la Ley de Educación de Cataluña (LEC) de 2009. Más recientemente, los preceptos contenidos en la LEC se concretan y desarrollan en el decreto de ordenación de la FP inicial aprobado por el Gobierno de Cataluña el día 1 de marzo de 2011. Pocos días después, el Boletín Oficial del Estado publicaba la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, que en su capítulo VII y en cuatro disposiciones (dos adicionales y dos finales) introduce un conjunto de medidas que deben contribuir

a la adaptabilidad y capacidad de crecimiento de la FP y que presentan una sintonía apreciable con el proceso desarrollado en Cataluña.

¿Hay que considerar, pues, que tenemos la FP que necesitamos? Obviamente, no. Cataluña dedica una cantidad considerable de recursos económicos a los procesos de mejora de la cualificación de las personas. La parte más relevante de estos recursos corresponde a la administración educativa, pero es evidente que tanto la administración laboral como otras administraciones también dedican recursos al logro del mismo objetivo. En este sentido, la orientación de estas acciones a la obtención de titulaciones de FP y la subsiguiente alineación de los recursos debe permitir, necesariamente, un uso mucho más eficiente de los recursos mencionados y un mayor impacto del conjunto de actuaciones. Será importante incidir positivamente en el replanteamiento de las políticas activas de empleo, concretamente en la vertiente de programas de formación. En un país que solo tiene un sistema incipiente de certificaciones profesionales reconocido en las categorías laborales de los diversos sectores de actividad hay que recurrir a aquello que el mercado de trabajo ya reconoce en los procesos de selección y de contratación: los títulos de FP, que son la referencia más consistente de un proceso de convergencia basado en la aplicación, en las acciones de FP para el empleo, de los dos grandes principios de la eficacia y la eficiencia de cualquier sistema de FP: la evaluación de los aprendizajes y la supervisión (garantía) pública de los procesos formativos.

Necesitaremos trascender el concepto de integración, que nunca ha sido capaz de unir voluntades, para adoptar el del vertebración de toda la FP. Un nuevo concepto que permite actuar inmediatamente, poner todos los recursos disponibles al servicio de la mejora de la cualificación de la población activa —ahora no es aplazable y sería imperdonable no hacerlo— a la vez que se va consolidando la arquitectura del nuevo sistema.

Potenciar los activos existentes

La flexibilidad y adaptabilidad que las reformas estructurales introducidas, junto con sus fortalezas «clásicas» —los títulos de FP y la red de centros— dan a la FP inicial la total capacidad para liderar planes de acción ambiciosos que consigan aportar los profesionales requeridos por un nuevo modelo de competitividad en un marco de necesaria conten-

ción del gasto público. En este contexto, podría priorizarse la potenciación de los activos existentes en varias líneas complementarias:

- La especialización de centros específicos de FP, para convertirlos en referentes en su ámbito territorial tanto para las empresas como para las personas y, al mismo tiempo, conseguir recursos para hacer posibles nuevas infraestructuras en los centros actuales o en centros nuevos para incrementar la oferta dirigida a los sectores demandantes de empleo. La exigible optimización del gasto en los momentos actuales recomienda concentrar estas actuaciones reforzando los activos de los que ya se dispone como son los centros de FP inicial.
- Asegurar el pleno desarrollo de las funciones que la LEC atribuye al Instituto Superior de les Arts, sin duda la principal operación en el ámbito de las enseñanzas artísticas superiores en el próximo periodo. Y eso convendría hacerlo culminando, al mismo tiempo, la transformación de los ciclos formativos de artes plásticas y diseño.
- Aumentar la capacidad de oferta para contribuir a incrementar el número de personas tituladas en el grado medio y en el grado superior. Eso quiere decir ganar definitivamente la batalla de la eficiencia y conseguir un 70% de graduación en los dos niveles, sobre la base de una dimensión de 145.000 alumnos y con un crecimiento destacable de los periodos de formación y prácticas en centros de formación y empresas de otros países de la Unión Europea.
- Dar pasos decisivos hacia la implantación de un sistema de alternancia entre el trabajo y la formación —FP inicial y PCPI— para jóvenes entre dieciséis y veinticinco años, mediante las modalidades contractuales más adecuadas y la aplicación de medidas de estímulo y financiación que faciliten su máxima extensión. Esta modalidad de aprendizaje, que debería tener en cuenta los principales referentes europeos en este ámbito, así como la experiencia ya iniciada en Cataluña, puede contribuir a superar las altas tasas actuales de paro juvenil y a consolidar las formaciones profesionalizadoras del sistema educativo. La necesidad de implantar urgentemente medidas de discriminación positiva con el fin de mejorar los niveles de empleo de los jóvenes, recomienda la aplicación de medidas de estímulo para facilitar la contratación en alternancia para que los jóvenes puedan conciliar trabajo y formación en profesiones estratégicas para la competitividad del país. Los estímulos a las empresas para favorecer esta modalidad de contratación tendrían que ser sostenibles y liga-

dos a la creación de nuevo empleo. Estas medidas podrían consistir en reducción del gasto social u otros beneficios.

- Desde una vertiente más cualitativa, deberían promoverse metodologías y proyectos concretos que estimulen la iniciativa, la creatividad, la capacidad de innovación y la actitud emprendedora. Los avances registrados con la introducción del módulo de Empresa e Iniciativa Emprendedora en todos los ciclos formativos, metodologías de simulación de empresas, certámenes y concursos tanto nacionales como internacionales, constituyen una base magnífica de partida que hay que hacer crecer decididamente. En caso contrario, el olvido en que a menudo han caído los valores mencionados parece un riesgo no asumible en estos momentos.

Evidentemente, las medidas descritas requieren la aportación de recursos económicos. Y eso, en la situación actual y en la previsible en los próximos años, no será nada fácil. Obligar a la máxima optimización de los recursos —la gran implicación de los centros ha permitido hacerlo en buena parte de la red de educación profesional de Cataluña— y, al mismo tiempo, a destinar otros que hasta ahora se destinaban a otras líneas de actividad de los sistemas de educación y formación. Es evidente que aquello que hasta ahora no se hacía, difícilmente podrá hacerse sin ningún recurso. Hay que aplicar medidas inteligentes de reducción de los gastos y a la vez de mejora de la eficiencia de la gestión de estos recursos con el fin de contribuir a la superación de la crisis, pero un incremento significativo de la oferta de FP inicial que permita aprovechar el crecimiento de la demanda de formación para satisfacer la demanda de empleo tendrá algunos costes añadidos. Unos incrementos de costes con un retorno asegurado de la inversión: los costes añadidos son muy inferiores al valor que se crea y a la contribución que se hace a la consolidación de un modelo de competitividad sostenible.

Vivimos momentos —ya lo hemos dicho— en que hace falta optimizar recursos y aumentar la actividad y el impacto del conjunto de la FP. Ahora hay que sumar voluntades a un discurso habitualmente coincidente pero muy escasamente reflejado en actuaciones concretas y resultados tangibles. El nuevo modelo de FP inicial de Cataluña lo permite. Está probado y funciona para diversos centenares de empresas y centros de formación y, mucho más importante, para miles de personas en Cataluña. Ahora es el momento en que todas las instituciones y agentes que dan vida institucional a la FP deben ser permea-

bles y han de incorporar aquello que ya funciona en muchos lugares de nuestro país. Si continuamos haciendo lo mismo de siempre, actuando con la misma lógica corporativa, obtendremos igualmente los mismos resultados. Ahora no nos lo podemos permitir. De aquí a unos años la corrección ya no será posible y las consecuencias pueden llegar a ser devastadoras.

ÍNDICE

1. Introducción. La formación profesional en una encrucijada: educación, formación y trabajo	7
Los prismas de análisis de la formación profesional	11
Estructura del libro	14
Bibliografía	22
PRIMERA PARTE: RELACIONES ENTRE EDUCACIÓN Y TRABAJO. EL PAPEL DE LA FORMACIÓN Y LAS COMPETENCIAS PROFESIONALES	25
2. Tres concepciones de las relaciones cambiantes entre la educación y el trabajo	27
Introducción	27
«El desarrollo exige...». La concepción economicotécnica	28
La educación y la formación como adaptación	31
Cuando la historia y la política marcan la diferencia: la concepción política e institucional	33
Conflicto o consenso entre el trabajo y la educación	36
El alcance de la política de educación y formación	38
«¿Trabajar en una fábrica? No, gracias». La concepción cultural	40
La educación y la formación contribuyen a la transformación cultural	42
Gestión y transformación cultural	43
Resumen de las tres concepciones	45
Bibliografía	46
3. Reteorizar el (<i>l</i>)earning. Los <i>earning schema</i> como modelo específico de un ámbito y concepto situado	49
Introducción	49
¿Por qué reteorizar el (<i>l</i>)earning?	50
Dos características del <i>earning schema</i> : específico de un ámbito y dependiente del contexto	52

Aspectos y dimensiones del <i>earning schema</i>	55
Desarrollo de los <i>earning schema</i>	59
Los <i>earning schema</i> como conceptos situados	60
El eje vertical de las condiciones previas históricas y culturales	61
El eje horizontal de la constelación política y las relaciones de poder.....	63
El valor práctico de un modelo teórico.....	65
Bibliografía	69
4. La noción de competencia usada	
en la «enseñanza basada en competencias»: un contrasentido	73
Introducción	73
Dos nociones en conflicto	76
Dos nociones de competencia que responden	
a dos concepciones de la relación entre educación y empleo.....	79
El reconocimiento de las competencias adquiridas informalmente	85
Efectos colaterales: el mercado de trabajo ignora los NQF, el EQF	88
La medida de los resultados de la EBC:	
de las «buenas» intenciones a los resultados dudosos	90
Conclusiones	91
Bibliografía	93
5. La complejidad en la gobernanza de la educación y formación profesional....	99
Introducción	99
Gobernanza.....	101
Complejidad	104
Complejidad en la toma de decisiones:	
agentes sociales, federación e innovación	105
Complejidad en la implantación de políticas:	
segmentación, volatilidad y fragmentación	111
Movilización de recursos compleja:	
compartir costes, mercantilizar e incentivar.....	114
Procesos de <i>feedback</i> complejos:	
indicar la calidad y potenciar la rendición de cuentas.....	117
Conclusión	119
Bibliografía	121

SEGUNDA PARTE: LA FORMACIÓN PROFESIONAL DESDE UNA PERSPECTIVA EUROPEA	127
6. La formación de políticas y el discurso sobre educación y formación profesional en la UE: ¿una mano de obra móvil para un mercado laboral europeo?	129
Introducción	129
Enfoque metodológico	130
Documentos de políticas, contexto e intertextualidad	132
La conexión Copenhague-Lisboa	134
Aumento de la cooperación	136
Conectar la educación y formación profesional, la ampliación, la movilidad y el mercado laboral interno.....	138
El mercado laboral interno	139
Efectos de la interpretación de la educación y formación profesional.....	141
La tensión entre los Estados miembros y la Comisión.....	144
Tecnologías de poder y fomento de políticas.....	145
Conclusiones	148
Bibliografía	151
7. La Unión Europea, los desfases en capacidades y el rol de la educación y formación	153
Introducción.....	153
Convertir la educación y la formación en la base de la competitividad económica .	156
Potenciar el crecimiento económico a través de la educación y la formación	156
La demanda de capacidades.....	158
Competencias (clave) para el aprendizaje continuo.....	159
Aumento y mejor correspondencia de las capacidades	161
Mejor cooperación interestatal y políticas comunes	163
Crecimiento inteligente, sostenible e inclusivo	165
El ideal regulador de la UE	166
¿Qué sabemos sobre los desfases en las capacidades?	167
Panorámica general de los desfases de capacidades	167
Examen en mayor profundidad de las estructuras del mercado laboral.....	172

Divergencias en la interpretación de las capacidades y las competencias	173
Conclusión.....	176
Bibliografía.....	178
8. La internacionalización de los conceptos de la reforma de la educación profesional: una perspectiva retórica	183
Introducción.....	183
Referencias internacionales en la educación del siglo XIX.....	185
Referencias internacionales actuales en los debates educativos en Inglaterra.....	187
Referencias internacionales actuales en los debates sobre educación en Suiza.....	188
Los argumentos internacionales como instrumento para potenciar las reformas: Suiza como modelo para Inglaterra	189
La calidad del conocimiento en los argumentos internacionales.....	191
Los tres tipos de referencias internacionales.....	193
Conclusión: el argumento internacional como carta blanca	194
Bibliografía.....	195
9. Discursos sobre la empleabilidad: creando un ciudadano responsable	199
Introducción.....	199
Material empírico y perspectiva analítica	202
Discursos transnacionales sobre la empleabilidad	205
El discurso de políticas sueco sobre empleabilidad	209
El discurso local sobre empleabilidad	212
Conclusión	214
Bibliografía.....	217
TERCERA PARTE: POLÍTICAS DE FORMACIÓN PROFESIONAL EN ESPAÑA.....	221
10. Eficacia de la formación profesional reglada en España.....	223
Introducción.....	223
Eficacia interna de la formación profesional	224
La demanda de formación profesional y su evolución	226
Evolución comparada de los matriculados en Formación Profesional con los de Bachillerato	226
Comparación con los países europeos	229

La oferta de titulados en formación profesional.....	232
Evolución comparada de los titulados en formación profesional con los de bachillerato	233
Comparación con los graduados de los países europeos	235
Eficacia externa de la formación profesional	237
La formación profesional y el mercado de trabajo	238
La formación profesional de grados y el primer empleo	240
La formación profesional de ciclos y el primer empleo	245
Conclusiones y consideraciones finales	251
Bibliografía	252
11. Las políticas y legislación españolas de formación profesional: las consecuencias de la aprobación de la Ley de Cualificaciones y de la Formación Profesional y de la Ley de Economía Sostenible	255
La transformación de la formación profesional: de pariente pobre del sistema a sector privilegiado	255
La Ley Orgánica de las Cualificaciones y de la Formación Profesional, la Ley de Economía Sostenible y la Ley Orgánica Complementaria de la Ley de Economía Sostenible: innovaciones y retos pendientes.....	260
El Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales.....	262
El nuevo concepto de formación profesional y la flexibilización del sistema educativo.....	264
El ámbito laboral. La FP ocupacional y continua	266
La cualificación de los trabajadores	268
Los servicios de orientación e información profesional	270
La preocupación por la calidad y la evaluación.....	271
Los centros integrados y los centros de referencia nacional.....	272
La implicación de las empresas	274
El papel de la universidad.....	275
Comentarios finales.....	276
Bibliografía	277
12. La construcción social de las competencias profesionales en la formación profesional: del diseño institucional a la percepción de los actores	279
Introducción.....	279

Una aproximación crítica al diseño normativo ideal de la relación entre formación y empleo	280
Una revisión teórica de la noción de competencias	285
La relación entre formación profesional y empleo bajo el enfoque de las competencias: la perspectiva de los actores sociales	288
A modo de conclusión	299
Bibliografía	301
13. La transformación de la formación profesional en Cataluña: un caso real	303
Introducción	303
Notas sobre la FP en los primeros años del siglo XXI	304
La evolución de la formación ocupacional y continua	304
Características principales de la FP inicial desde 1970	306
La Ley de 2002: una integración artificial	308
Un objetivo, mucho esfuerzo y los primeros resultados	309
La estrategia	310
Más flexibilidad, más accesibilidad	312
Más conectividad entre las diferentes enseñanzas	314
Una red de calidad adaptada en territorios y sectores	315
Un sistema más eficiente	317
La nueva FP inicial, base para la vertebración del nuevo sistema	320
¿Y a partir de ahora? Sugerencias para los próximos años	321
Potenciar los activos existentes	323

