

## EDUCACIÓN, FORMACIÓN Y EMPLEO EN LOS PAÍSES DESARROLLADOS

*Luis Miguel Lázaro Lorente\**

El desempleo en los países industrializados afecta al 7,5% de su población activa, es decir, unos 35 millones de personas. A ellos habría que añadir otros 15 millones que se encuentran subempleados o definitivamente desmovilizados en su intento de encontrar un empleo (OECD, 1994: 7). Nadie considera hoy que esas altas tasas de paro vayan a reducirse en un futuro inmediato. Más aún, no faltan augurios que sostienen, como el economista Rifkin, el avance hacia una economía prácticamente sin trabajo como consecuencia de la consolidación de la tercera revolución industrial y su influencia en la fuerza de trabajo global (RIFKIN, 1996: 237-247). En ese contexto, frente a la visión optimista que considera que vivimos en el mejor de los mundos posibles, se opone otra pesimista que teme el que efectivamente eso sea cierto para el caso del desempleo. Y ello, en la medida en que se consolida una «escisión estructural entre crecimiento económico y empleo (es decir, se produce más riqueza que necesita cada día menos trabajo humano)» (PETRELLA, 1994: 28). De acuerdo a esta última consideración, la estrategia que todos los gobiernos afrontan pasa sencillamente, que no es poco, por encontrar fórmulas que ayuden a rebajar esos porcentajes de desempleo a niveles más soportables socialmente, en tanto que el empleo es uno de los elementos esenciales de cohesión y estructuración de la sociedad.

En algunos países desarrollados el problema es muy delicado; caso de las economías europeas con unos dieciocho millones de parados, en las que un alto nivel de desempleo se está convirtiendo preocupantemente en uno de sus rasgos estructurales. Panorama agravado aún más si cabe por el hecho de que el paro afecta de forma selectiva por edad, cebándose en los jóvenes, y por sexo.

---

\* *Universidad de Valencia.*

afectando mucho más a las mujeres<sup>1</sup>, tal y como puede observarse en la Tabla 1. Situación que las medidas públicas de ayuda al empleo de los jóvenes no pali-an, ya que esa incidencia selectiva se traslada al subempleo creando un contex-to de precariedad en el que tal y como apunta Battagliola «La degradación de la relación salarial ha afectado de una forma importante a los jóvenes, sobre todo a los menos diplomados y a las chicas. Esto ha dado lugar a la consolidación de la precariedad y de la flexibilidad como formas de selección y de gestión de la mano de obra» (BATTAGLIOLA, 1995: 462). Con evidentes consecuencias negati-vas en el plano personal: «el desempleo, la alternancia de empleo y desempleo y el empleo en condiciones precarias se traducen en dificultades para el acceso a la autonomía económica y personal adulta» (FERNÁNDEZ ENGUITA, 1990: 186). Así mismo, el desempleo se concentra selectivamente en las regiones más atrasadas. Esta materialización selectiva del desempleo afecta también, como ya apunta Battagliola y veremos más adelante, a los jóvenes con un menor nivel de formación.

**Tabla 1:**

Tasas de paro —países desarrollados, EE.UU., Unión Europea y España—  
y por sexos y edad —Unión Europea y España—, 1993-1995.

	<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>
Países desarrollados	8,1	8,1	7,6
Estados Unidos	6,8	6,1	5,5
Unión Europea	11,0	11,6	11,1
España	22,7	24,2	24,0

<sup>1</sup> En buena medida por la discriminación padecida en el acceso a la formación. Green analizando el problema en Gran Bretaña concluía que «La ominosamente baja participación en la adquisición de capital humano entre las mujeres de 16 a 18 años es probablemente el rasgo más dramático» de los hallazgos de su investigación (GREEN, 1994: 263). En los países de la OCDE, los hombres tienen una tasa de participación en la población activa más alta que la de las mujeres, y «Esta diferencia entre los sexos es, como media, alrededor de 10 puntos de porcentaje entre los que tienen una formación universitaria, pero asciende a más de 30 puntos en los niveles por debajo de la enseñanza secundaria de segundo ciclo» (OCDE, 1995: 32 y POLE, 1995: 111-123). Discriminación que se produce también de manera preocupante en el acceso a la formación continua, una de las vías ensayadas para facilitar una más fluida inserción o retorno al mercado de trabajo. Es una tendencia bastante generalizada en los países desarrollados. Canadá, Estados Unidos, Finlandia, Suecia y Francia son la excepción (BORKOWSKY/HEIDEN/TUIJMAN, 1995: 153; para el caso español FERNÁNDEZ ENGUITA, 1990: 79-88 y 150-152).

Tabla 1: (continuación)

Tasas de paro —países desarrollados, EE.UU., Unión Europea y España—  
y por sexos y edad —Unión Europea y España—, 1993-1995.

	1993	1994	1995
Hombres Unión Europea	9,3	10,2	9,6
Mujeres Unión Europea	11,8	12,8	12,6
Menores de 25 (ambos sexos) U.E.	20,3	21,6	20,3
Hombres España	18,2	20,1	18,5
Mujeres España	28,4	31,2	31,0
Menores de 25 (ambos sexos) España	41,6	45,5	43,2

Fuente: «Perspectivas de la Economía Mundial» (FMI, 1995), en Panorama Económico-Social de España 17 (1995), y EUROSTAT: «Población y condiciones sociales. Serie B». Estadísticas coyunturales 5 (1995).

Aunque no faltan llamamientos innovadores que encuentran una prometedora vía de solución al problema en el reparto del trabajo existente —caso, por citar sólo algunos ejemplos, del propio Rifkin, del ex primer ministro francés Michel Rocard, o de Orio Giarini y Patrick Liedtke en su reciente informe al «Club de Roma», *El dilema del trabajo. El futuro del trabajo*— las estrategias utilizadas para afrontar el problema del desempleo tienen un carácter bastante ortodoxo. De hecho, las recetas en orden a conseguir más altas cotas de productividad que aporten mayor riqueza y por tanto crecientes posibilidades de generar puestos de trabajo no han variado mucho en los últimos años, en todo caso en el orden de prioridad: reducción del déficit público, estabilidad monetaria internacional, eliminación de toda traba al comercio mundial, flexibilización del mercado laboral, necesidad de rebajar los costos sociales indirectos del empleo, y mejora de la formación de los trabajadores. En especial, y desde la cumbre del G-7 en Lille en abril de 1996, ha conseguido un aceptable respaldo la propuesta defendida por el secretario de Estado de Trabajo estadounidense Robert Reich. Se trataría de acabar con las políticas pasivas de lucha contra el paro, orientadas a subsidiar con criterios automáticos el desempleo, para afrontar políticas activas que dediquen el mayor volumen posible de los recursos públicos a que el parado encuentre un nuevo trabajo, a formarle o readaptar sus

conocimientos, a darle *empleabilidad*. La propuesta no hace sino insistir en una fórmula ya ampliamente respaldada en todo el mundo: la formación de la mano de obra como una de las vías privilegiadas de lucha contra el desempleo. Los dos recientes *Libros Blancos* de la Unión Europea sobre crecimiento, competitividad y empleo en 1993 y sobre la sociedad del conocimiento en 1995, así como los sucesivos estudios de la OCDE han centrado sus reflexiones y propuestas en esa alternativa de manera clara. En el marco europeo, la cumbre de Essen, en diciembre de 1994, marca una pauta clara en esa dirección con la resolución sobre *Política de Empleo* apuntando en tres direcciones: creación intensiva de empleo, política laboral activa e inversiones en formación profesional.

## I. EMPLEO Y EDUCACIÓN

No faltan, desde luego, autores que, a propósito de la relación entre el desempleo y la educación, se muestran muy críticos con la ecuación que los vincula tan estrechamente<sup>2</sup>. Es el caso de Galbraith:

«El fracaso económico, el desempleo, se achaca comúnmente a los trabajadores. Una respuesta estándar para mejorar las estadísticas de desempleo es la invocación a la mejor preparación de los trabajadores. Ese es el remedio políticamente respetable» (GALBRAITH, 1996: 60).

---

<sup>2</sup> Desde el campo de la economía de la educación, Klees se muestra crítico con los estudios cuantitativos basados en los análisis de regresión, que son la mayoría, y que se han aplicado para relacionar «el nivel académico alcanzado sobre resultados tales como los ingresos, el desempleo, la satisfacción profesional o la productividad». En concreto cree que «Hay motivos tanto teóricos como empíricos para sostener que tales métodos *no* (c.o.) han proporcionado *ninguna* (c.o.) información útil» (KLEES, 1996: 81). Para el tema concreto de las relaciones entre educación y desarrollo económico, no existen en todo caso demasiadas dudas. Becker es concluyente: «Si comparamos el crecimiento de las rentas per cápita de más de cien países desde 1960, obtenemos una evidencia bastante contundente de la relación entre educación y progreso económico. Por término medio, los países pobres crecieron prácticamente con la misma rapidez que los países ricos. Pero los países con una fuerza laboral relativamente bien formada en 1960 progresaron con mucha más rapidez que la media, excepto por lo que respecta a aquellos sistemas que no hacen un uso eficaz de la mano de obra, como es el caso de los países del Este de Europa» (BECKER, 1996: 100). En la misma línea se sitúa Psacharopoulos, a partir de las que llama evidencias de primera y segunda generación, revisando las tesis de Schultz, Denison, Hicks, Wheeler, Marris y Kendrick, y ampliando las evidencias con sus propios trabajos concluye: «para el lector atento, el cuestionamiento del papel beneficioso que puede desempeñar la educación en el creci-

Para él la educación:

«no es relevante para las depresiones cíclicas (...) Cuando llega la depresión o recesión se ven afectados tanto los cualificados como los no cualificados, los informados como los ignorantes. De esto no cabe dudar. La petición de trabajadores más preparados como remedio para el desempleo inducido por la recesión es el último recurso para la inteligencia liberal vacua» (GALBRAITH, 1996: 60).

Es la posición de los investigadores que prefieren aproximarse al problema de forma global tomando en consideración factores tales como la debilidad de la demanda del mercado, la inadecuación de las estructuras económicas, la propia crisis económica, las nuevas tecnologías, o la división internacional del trabajo, por citar sólo algunas de las posibles variables actuantes (BACQUELAINE, 1994: 430). Es algo que sucede igualmente a propósito del análisis económico que se hace sobre la posible influencia beneficiosa de las inversiones en formación de la mano de obra de cara a aumentar la productividad de las empresas, y que resuelve su preeminencia/bondad o no en función del marco teórico económico desde el que se aborda el análisis, bien sea desde el modelo «institucionalista» o bien desde el «neoclásico» (BROWN, 1994: 107-124)<sup>3</sup>.

Sin embargo, que existe de manera general una probada correlación entre los niveles de formación adquiridos por la población y su *empleabilidad*, desde luego concediendo que no sea la única, es algo que muy pocos cuestionan. De ahí, sin duda, el relevante papel que se otorga a esa variable en toda la estrategia política global de lucha contra el desempleo. No obstante, en el espacio específico del estudio de los procesos de transición de los jóvenes a la vida activa, cualquier explicación última de los hallazgos encontrados en los estu-

---

miento, es principalmente superficial y en la mayoría de los casos no han sido probados de forma rigurosa» (PSACHAROPULOS, 1996: 178). En todo caso, esa apreciación general se enriquece con los matices que aportan investigaciones fijadas sobre variables muy concretas de la intervención educativa. Nos referimos, por ejemplo, al estudio de Benavot sobre sesenta países, de los cuales cuarenta y tres eran naciones en desarrollo, tratando de correlacionar los contenidos curriculares prescritos en los programas oficiales y el desarrollo económico de esos países entre 1960 y 1985. Trabajo que no encuentra evidencias muy concluyentes del peso determinante que las orientaciones curriculares sobre unas materias u otras tienen a la hora de propiciar el desarrollo económico (BENAVOT, 1992: 150-174).

<sup>3</sup> A propósito de ambas perspectivas teóricas en relación con la educación en general puede verse KLEES, 1996: 52-68 y 71-77. A partir del estudio de casos, la OCDE ponía de manifiesto recientemente algunas evidencias acerca del influjo positivo del nivel de cualificación de la mano de obra y la competitividad de las empresas. OECD: The OECD Jobs Study, 1994: Cap VII.

dios transnacionales es de obligada interpretación de acuerdo a las variables contextuales que los determinan: geográficas, demográficas, económicas, socio-culturales, políticas e ideológicas (OECD/BENNETT, 1995: 45-54), mostrando, a fin de cuentas, lo arriesgado de lecturas unívocas de cualquier relación entre empleo/desempleo-educación.

Un análisis somero de las recientes estadísticas publicadas por la OCDE nos permite observar que, en todo caso, lo que sí está claro es que el nivel de formación alcanzado es uno de los elementos que contribuye a determinar la inserción en el mercado de trabajo. En primer lugar, que un mayor nivel de formación lleva aparejado un mayor nivel de participación en la población activa (Tabla 2). El nivel de estudios de enseñanza superior universitaria es en todos los países, a excepción de Francia, el que recoge la mayor tasa de actividad para la población entre 25 y 64 años<sup>4</sup>. Comparativamente los países nórdicos —muy en especial Suecia— y Francia tienen las menores diferencias entre posesión del mínimo de titulación y el máximo en cuanto a su correspondiente tasa de participación en la población activa.

Tabla 2:

Tasa de actividad por nivel de formación para hombres y mujeres de 25 a 64 años de edad. Países de la OCDE, 1992 (OCDE, 1995: 37).

	Primaria/ Secundaria Primer ciclo	Secundaria Segundo ciclo	Enseñanza Superior no universitaria	Enseñanza Universitaria	Total
EE. UU.	60,3	79,7	86,7	88,4	79,2
Australia	65,1	80,2	83,2	89,2	74,4
Alemania	57,0	76,7	86,5	89,8	75,6
Austria	52,8	73,9	—	88,4	68,1
Bélgica	56,1	78,8	85,3	88,9	68,0
Dinamarca	73,0	88,9	93,4	93,7	83,3
España	57,6	80,2	89,0	86,4	63,7
Finlandia	69,8	84,7	85,7	91,8	79,8

<sup>4</sup> En el caso de España no se justifica la diferenciación entre enseñanza superior no universitaria y universitaria, sino es referido a enseñanza universitaria de ciclo corto (Superior de ciclo corto, CITE 5), y de ciclo largo (Superior de ciclo largo, CITE 6/7).

Tabla 2: (continuación)

Tasa de actividad por nivel de formación para hombres y mujeres de 25 a 64 años de edad. Países de la OCDE, 1992 (OCDE, 1995: 37).

	Primaria/ Secundaria Primer ciclo	Secundaria Segundo ciclo	Enseñanza Superior no universitaria	Enseñanza Universitaria	Total
Francia	64,9	83,5	89,4	86,9	75,3
Grecia	—	—	—	—	—
Holanda	55,4	77,0	—	85,5	69,7
Irlanda	57,3	70,7	81,9	87,9	65,2
Italia	58,2	79,8	—	90,7	65,1
Luxemburgo	—	—	—	—	—
Portugal	65,1	88,4	91,0	95,2	68,8
Reino Unido	64,5	82,1	84,0	90,3	77,5
Suecia	86,2	93,0	94,3	95,2	91,4
̄ Países OCDE	63,4	80,8	87,3	90,2	74,2

Fuente: OCDE: Análisis del panorama educativo. Indicadores de la OCDE 1995. p. 37.

En segundo lugar, que a menor nivel de formación mayor nivel de desempleo (Tabla 3). De manera general, en los países de la OCDE los jóvenes que no terminan el segundo ciclo de la secundaria o no obtienen cualificaciones de formación profesional tienen de un tercio a más del doble de posibilidades de encontrarse desempleados (HASAN, 1994: 16). Excepto para el caso italiano donde la tasa de desempleo es mayor para los titulados de segundo ciclo de secundaria respecto a los de primaria y secundaria de primer ciclo, en todos los países las mayores tasas de desempleo las padece la población de entre 25 y 64 años con un menor nivel de formación. Dentro de la enseñanza superior, excepto para el caso del Reino Unido, las menores tasas de desempleo benefician a los titulados universitarios. No obstante, y de manera general, las diferencias entre uno y otro nivel no son excesivas. La apreciación global de la OCDE, tomando en consideración nivel de formación y tramos de edad y desempleo, corrobora lo ya señalado con anterioridad a propósito de la discriminación que afecta a los jóvenes —25/34 años— en su acceso al empleo al margen incluso de la titulación. Consigna en concreto que:

«Las personas mayores con larga experiencia profesional, pero con un bajo nivel de formación tienen a veces tan buenas o mejores oportunidades de trabajo que los altamente cualificados que llegan por primera vez al mercado de trabajo. Los datos de 1992 muestran que la tasa media de paro para las personas de 45 a 54 años de edad, con una formación secundaria de segundo ciclo, era aproximadamente la misma que la de los que tienen de 25 a 34 años de edad con una titulación universitaria» (OCDE, 1995: 227).

Una de las posibles explicaciones es que:

«Las tasas comparativamente altas de paro para el grupo de 25 a 34 años de edad en cada nivel de enseñanza indican que la falta de una experiencia profesional debilita la posición de este grupo en el mercado de trabajo, especialmente en períodos de recesión económica con poca demanda de trabajo» (OCDE, 1995: 227).

A lo que habría añadir, a la hora de valorar su significado, el peso de la generalizada exigencia de los empleadores de cada vez mayores credenciales educativas para los nuevos empleados, utilizando las cualificaciones formales más como mecanismo de filtro y comprobación que como certificación de adecuación a las necesidades de cualificación de los puestos de trabajo (WOLF Y RAPIAU, 1993: 29).

Tabla 3:

Tasa de paro por nivel de formación de la población de 25 a 64 años de edad.  
Países de la OCDE, 1992.

	Primaria/ Secundaria Primer ciclo	Secundaria Segundo ciclo	Enseñanza Superior no universitaria	Enseñanza Universitaria	Total
Estados Unidos	13,5	7,2	4,6	2,9	6,6
Australia	11,2	8,9	5,7	4,4	8,8
Alemania	8,9	6,4	4,5	3,7	6,2
Austria	5,6	3,2	—	1,3	3,6
Bélgica	13,0	4,7	2,3	2,2	7,8
Dinamarca	15,6	9,2	5,8	4,8	10,6
España	16,0	14,1	12,5	9,9	14,7
Finlandia	14,9	12,1	5,7	3,4	11,4
Francia	12,1	7,4	4,6	4,4	8,8
Grecia	—	—	—	—	—

Tabla 3: (continuación)

Tasa de paro por nivel de formación de la población de 25 a 64 años de edad.  
Países de la OCDE, 1992.

	Primaria/ Secundaria Primer ciclo	Secundaria Segundo ciclo	Enseñanza Superior no universitaria	Enseñanza Universitaria	Total
Holanda	8,0	4,7	–	3,9	5,6
Irlanda	19,8	9,3	5,8	3,3	13,5
Italia	7,3	8,2	–	6,0	7,4
Luxemburgo	–	–	–	–	–
Portugal	5,3	4,5	1,9	1,8	4,9
Reino Unido	12,3	8,3	3,3	3,6	8,4
Suecia	4,6	4,3	2,3	2,0	3,8
̄ Países OCDE	10,5	7,2	4,9	3,8	7,6

Fuente: OCDE: Análisis del Panorama educativo. Indicadores de la OCDE 1995. p. 228.

En tercer lugar, de manera general y referido a los datos reflejados en la Tabla 4, la OCDE reitera que «Los datos sugieren que no hay mucha demanda para jóvenes con un bajo nivel educativo» (OCDE, 1995: 247). En la medida en que aumenta de forma progresiva la participación de los jóvenes en los niveles de formación postobligatorios en la mayoría de los países desarrollados, los que abandonan su proceso de formación en el nivel de secundaria de primer ciclo, CITE 2, se convierten en un «grupo vulnerable». De hecho, como señala el estudio de la OCDE:

«Tienen tasas más bajas de participación en la población activa y tasas significativamente más altas de paro que los que acaban la enseñanza secundaria de segundo ciclo. Además, después de cinco años, los que terminan el nivel secundario de primer ciclo tienen todavía tasas más altas de paro que la media para toda la población activa» (OCDE, 1995: 247; HALLS, 1994: 27).

Así, excepto para los casos de Dinamarca, España y Suecia, donde las tasas de paro en el primer año después de haber terminado los estudios son más altas para el nivel CITE 3 que para el CITE 2, en el resto de países las tasas de paro más altas corresponden al nivel más bajo de formación, y a los cinco años, para todos los países sin excepción, esa situación es bien clara. Se puede también

observar igualmente que las mayores oportunidades de escapar al desempleo a corto y medio plazo se concentran en los titulados con mayores niveles de formación, CITE 5 y CITE 6/7, con una mejor situación comparativa, en países como Canadá, Dinamarca, España y Francia, en favor de los titulados superiores de ciclo corto al año de terminar sus estudios. Situación que se mantiene también a los cinco años, excepto en el caso de Canadá.

**Tabla 4:**

Tasas de paro de los egresados por niveles de formación al año y a los cinco años de terminar sus estudios. Países de la OCDE, 1992.

	CITE 2 1 año	CITE 2 5 años	CITE 3 1 año	CITE 3 5 años	CITE 5 1 año	CITE 5 5 años	CITE 6/7 1 año	CITE 6/7 5 años
Australia	33	—	—	—	—	—	—	—
Canadá	—	—	—	—	8	8	9	6
Dinamarca	9	23	15	12	11	5	12	6
España	34	34	36	21	13	7	26	13
Finlandia	18	17	10	6	3	2	1	1
Francia	57	34	24	18	8	4	12	5
Irlanda	35	—	24	—	21	—	10	—
Italia	—	—	—	—	—	—	39	—
Reino Unido	15	—	13	—	—	—	—	—
Suecia	8	16	13	5	—	—	—	3
Suiza	—	—	—	—	12	—	8	3
EE.UU.	37	—	12	—	6	—	8	—

Fuente: OCDE: Análisis del panorama educativo. Indicadores de la OCDE 1995, p. 248. y Gensbittel, Michel-Henri y Mainguet, Christine: «Transition from school to employment» en OCDE: Education and Employment, p. 61.

CITE 2: Enseñanza Secundaria Inferior. CITE 3: Enseñanza Secundaria Superior. CITE 5: Enseñanza Superior de ciclo corto. CITE 6/7: Enseñanza Superior de ciclo largo.

No cabe duda, en cualquier caso, que la situación económica y sus efectos indeseables en la esfera social y política han forzado la reconsideración de las políticas educativas a la luz de la nueva situación creada, de tal forma que «La

problemática de la marcha de la economía y el empleo, de un lado, y las políticas de educación y formación, de otro, se presentan en España y en todo el mundo como cada vez más imbricadas e inseparables». La reorientación hacia las llamadas políticas activas de empleo, ha tenido, entre otras consecuencias, el creciente:

«...énfasis en el papel de la educación y la formación para hacer frente al cambio económico y tecnológico tanto a largo como a medio y a corto plazo, es decir, tanto a las variaciones estructurales como a las coyunturales» (FERNÁNDEZ ENGUETA, 1990: 7).

Lo inapropiado de la apuesta, si se perfila de manera unidireccional, cargando responsabilidades y soluciones que no les son propias en los sistemas educativos y en los dispositivos de formación, mostrará no sólo la inutilidad de muchas de las políticas diseñadas, sino que generará además frustración y exasperación crecientes en el cuerpo social. A partir de los estudios comparados, las evidencias no apoyan mucho más que la consideración de que, en efecto, un sistema educativo flexible y capaz de lograr altos niveles de formación en la población tanto para los jóvenes como para los adultos a través de la formación continua es una condición necesaria pero no suficiente para el desarrollo económico<sup>5</sup>.

Probablemente, lo más sensato al abordar de manera global el análisis de la relaciones del empleo y la educación sea reparar, como lo hace Klees, en que:

«...la demanda de fuerza de trabajo dependerá de muchos otros factores interrelacionados. Creer que con tan sólo aumentar nuestra oferta de trabajadores instruidos y especializados se producirá una demanda de tales trabajadores, y que sus conocimientos serán utilizados, significa, sencillamente, "dejarse seducir por el hada madrina que satisface nuestros deseos"» (KLEES, 1989: 89)

Convendría, pues, tomar en consideración reflexiones críticas acerca de las relaciones entre educación y empleo como las ahora señaladas, pero muy en especial sobre los graves peligros de subordinar las políticas de formación sólo a las necesidades de la economía de mercado. En esa dirección van las formuladas por el que hasta 1994 ha sido el director del programa FAST (*Forecasting and Assessment in Science and Technology*) de la Unión Europea, Ricardo Petrella, cuando afirma que:

---

<sup>5</sup> Es, por ejemplo, la conclusión a la que llegan Ashton, Green y Lowe a partir de la comparación del Reino Unido y Canadá, con mejores logros educativos para el segundo que para el primero, y atendiendo a las no significativas diferencias en cuanto al grado de desarrollo económico de ambos países (ASHTON/GREEN/LOWE, 1993: 140).

«el énfasis puesto en la cualificación como garantía más probable para la entrada en el “mercado” de trabajo se vuelve contra el “recurso humano”, metiendo en la trampa de la precariedad, la inseguridad y la exclusión a los que están poco o nada cualificados, y en la trampa dorada de la servidumbre a las necesidades de la empresa, a aquellos que están cualificados y altamente cualificados» (PETRELLA, 1994: 30).

## II. EDUCACIÓN, DESARROLLO ECONÓMICO Y EMPLEO

La crisis económica de los años setenta agudizó un desfase evidente entre los sistemas educativos y el mercado de trabajo, algo que la «Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos» venía estudiando desde finales de los años sesenta ante la aparición localizada de exceso de diplomados que no podía absorber el mercado (PAPADOPOULOS/OECD, 1994: 72-73). En la segunda mitad de la década de los setenta la OCDE incluye en su agenda como prioridad el estudio del problema del desempleo en relación con los sistemas educativos, pero lo hace en la consideración inicial de que el problema del desempleo de los jóvenes es esencialmente debido al débil nivel de la actividad económica y a las posibilidades reales de empleo propiciadas por el mercado de trabajo, soportando los jóvenes de manera desproporcionada sus consecuencias. Las responsabilidades son, en todo caso, compartidas entre empleadores y sistemas educativos. Desde ese punto de vista, las políticas de los gobiernos de los países desarrollados debían orientarse en una triple dirección: mejora de la preparación para la vida activa durante la escolaridad obligatoria; establecimiento de medidas orientadas a facilitar la inserción en la vida activa ajustadas a las diferentes salidas del sistema educativo; y utilización de la formación en el marco del empleo (PAPADOPOULOS/OECD, 1994: 161-162).

Sin embargo, arreciaban en esa coyuntura histórica las críticas explícitas a los sistemas educativos en su responsabilidad parcial del desempleo de los jóvenes en tanto que vinculada a la formación de base y a la forma en que ésta cumplía con su misión de proporcionar a los individuos el bagaje de competencias mínimo para propiciar su inserción en la vida activa. Añadiéndose además la exigencia de redefinición de esas competencias básicas en un contexto de reorganización de los mercados de trabajo y, sobre todo, de introducción de las nuevas tecnologías (PAPADOPOULOS/OECD, 1994: 165). Las fricciones y discusiones con los empleadores a propósito del tema llevarán a una toma de posición clara

por parte del Comité de Educación de la OCDE en 1982, en un intento de «fijar lo mejor posible el papel que la educación y la formación podían desarrollar en el empleo de los jóvenes, con el fin de evitar las expectativas exageradas y las críticas injustificadas» (PAPADOPOULOS/OECD, 1994: 165).

En especial, el Comité llamaba la atención sobre tres posibles interpretaciones erróneas que podrían darse acerca del papel de la enseñanza y la formación en relación con los problemas de los jóvenes con el mercado de trabajo. En primer lugar, entendían que la enseñanza no debía ser desviada de su objetivo permanente: «ayudar a todos los jóvenes a adquirir la madurez y llegar a ser adultos autónomos, capaces de comprender la cultura en la que viven y contribuir a ella. La preparación para la vida activa, por importante que sea, debería ser considerada como un aspecto particular de ésta misión más amplia». En segundo lugar, el hecho de que la enseñanza y algunos programas de formación mantengan a los jóvenes fuera del mercado de trabajo y permita su no consideración como parados no debería «alimentar esperanzas irreales en cuanto a la capacidad de la enseñanza y de la formación para resolver los problemas que dependen esencialmente de otros ámbitos de actuación de los poderes públicos, en especial el de la creación de empleos a través de medidas económicas y de políticas en favor del empleo». Reconociendo en cualquier caso que, aun no siendo la enseñanza y la formación creadoras de empleo, «las dificultades encontradas por las personas formadas son menores comparadas con las de las personas que han recibido poca o ninguna formación». Y en tercer y último lugar, el Comité, entendiendo que la creación de empleos no depende de la competencia de los sistemas de enseñanza y formación, no deja de señalar, por contra, que:

«...éstos, así como los recursos que se les consagran, deberían ser evaluados no según criterios inapropiados, sino en función de la eficacia con la cual permiten cualificar a los jóvenes para el empleo y de dárles las cualificaciones necesarias a fin de contribuir a la producción cuando se les emplee o se instalen como autónomos» (PAPADOPOULOS/OECD, 1994: 165-166).

A pesar de esas reflexiones «equilibradas» del Comité de Educación de la OCDE acerca de las relaciones entre educación y empleo, y del papel subsidiario que deberían tener las exigencias del mercado a los sistemas educativos —enfatisando o priorizando su función de preparación para la vida activa— lo cierto es que la progresiva hegemonización de las propuestas político-económicas del neoliberalismo triunfante de la mano de los gobiernos de Margareth

Thatcher y Ronald Reagan abocarán a una reflexión unívoca de ese tipo de relaciones entre educación/formación y empleo/desarrollo económico, y a una subordinación explícita de la educación a las necesidades económicas a lo largo de toda la década de los ochenta<sup>6</sup>. Generalmente desde perspectivas teóricas de economistas neoclásicos centrados en la planificación educativa basada en los conceptos de análisis de coste-beneficio y de eficiencia (KLEES, 1989: 54 y 78-80). La insuficiencia de los instrumentos habituales del nivel macroeconómico, las políticas monetarias o fiscales, para hacer frente al ajuste estructural; la convicción progresiva de que el crecimiento económico no influiría en la disminución sustancial de las tasas de paro; las presiones crecientes del empresariado para ajustar las relaciones entre economía y educación; y la constatación de que los países económicamente más avanzados dentro de la OCDE eran al mismo tiempo los que de forma más regular habían sostenido el esfuerzo inversor en sus sistemas educativos, contando de esta forma con una mano de obra altamente cualificada; llevará a concluir que «El desarrollo de todos los países depende actualmente de su “capital humano”» (OCDE, 1988: 19-27 y 29). Todo ello, además, en un contexto de cambios acelerados en los ámbitos de la familia, la escuela y el trabajo, apremiando los esfuerzos por hacer frente a los problemas que esos nuevos contextos generaban en los tradicionales procesos de transición de los jóvenes a la vida activa, y las turbadoras consecuencias sociales que, derivadas de todo ello, comenzaban a generalizarse (COLEMAN Y HUSEN, 1989: 87-130).

En Estados Unidos el debate del tema ha estado fijado con claridad en parámetros que entrelazan el contexto económico del país y su precisa situación educativa. Incluso más. En 1989 el *Educational Testing Service* señalaba la encrucijada educativa en que el país se encontraba frente a los desafíos de una sociedad de la información altamente tecnologizada, y en concreto:

«El éxito de nuestra economía y en realidad la supervivencia de nuestra democracia se ha vuelto más dependiente que nunca antes de la capacidad individual de cada uno de dominar conocimientos y habilidades cada vez más complejos» (UNWIN, 1994: 81).

Probablemente, el famoso informe presentado al presidente Reagan, *A Nation at Risk*, es uno de los ejemplos más acabados de esa lógica discursiva.

---

<sup>6</sup> Una reflexión sobre ese paralelismo entre las políticas educativas inglesa y norteamericana en ese referente concreto puede verse en UNWIN, 1994: 81-94.

De forma similar a como años antes y a propósito del lanzamiento del Sputnik por los rusos, se afanaron en establecer las causas de la supuestamente perdida hegemonía tecnológico-militar en ese caso, y económica frente a Japón y Alemania en el más próximo en el tiempo, y sin duda con la misma impropiedad que en su momento denunciara Kandel (KANDEL, 1959). Propulsando una peligrosa dinámica de responsabilización del sistema educativo de la falta de competitividad de la economía norteamericana y, lo que es más grave, subordinando de forma bastante explícita su reforma y desarrollo a las concretas necesidades del mercado<sup>7</sup>, y aplicándose además a ensayar soluciones del mercado a los problemas educativos<sup>8</sup>. La convicción de esa estrecha relación entre desarrollo económico y orientación del sistema educativo reformado se mantiene más o menos atemperada en el documento que en estos momentos vertebra la política educativa en Estados Unidos: *Goals 2000: Educate America Act* (1994), aunque enfatizando la relación estrecha entre la preparación de los jóvenes, futuros adultos, en conocimientos y competencias necesarias «para competir en una economía global» con el ejercicio responsable de la ciudadanía<sup>9</sup>.

Es esa una apreciación suficientemente corroborada. Galbraith escribe:

«Pocos temas se discuten con mayor vehemencia que el papel de la educación en la sociedad actual, y en especial su relación con el objetivo económico. Todos y cada uno de los análisis de la situación competitiva de la economía estadounidense se centran en la importancia de una mano de obra instruida y cualificada. La cuestión se subraya adicionalmente en las frecuentes referencias al gasto en enseñanza como inversión en seres humanos. Tradicionalmente la inversión busca aumentar los rendimientos económicos; la enseñanza es, pues, un aspecto, más exactamente un elemento, de la política económica general» (GALBRAITH, 1996: 89).

Rifkin, para el caso americano, señala además que:

«La noción de ser un ciudadano productivo está tan arraigada en el carácter de la nación que cuando a alguien se le rechaza de un trabajo, su autoestima se viene

<sup>7</sup> «Comisión Nacional para la Excelencia de la Educación» (1983), *Revista de Educación* 278, 1985: 135-153. Es muy útil leer los textos críticos que se publican en el mismo número de la revista española de MICHAEL W. APPLE, THOMAS S. POPKEWITZ *et al.*, HENRY GIROUX y FRANK FISHER y ALAN MANDELL acerca de los presupuestos ideológicos de ese y otros documentos similares de la época.

<sup>8</sup> Una revisión global de esas iniciativas puede verse en LEVIN, 1996: 52-59.

<sup>9</sup> Cfr. *One Hundred Third Congress of the United States of America*: (H.R. 1804). *Goals 2000: Educate America Act* (25-I-1994). Sec. 102. *National Education Goals*. Epígrafe nº 3, «Student Achievement and Citizenship», y nº 6, «Adult Literacy and Lifelong Learning». Documento electrónico (sin paginar).

abajo. El empleo es mucho más que la medida de unos ingresos: para muchos es la medida más importante de autovaloración. Estar subempleado o en paro es como sentirse improductivo e inútil» (RIFKIN, 1996: 233-234).

Parecida opinión muestra Smith al explicar las presiones de las familias y los individuos —reclamando de los gobiernos reformas en la enseñanza— que apuestan por primar la vertiente más utilitaria de la educación en tanto que proceso formativo cuyo principal objetivo sería prepararlos para el empleo, para facilitar su transición a la vida activa, generando, al añadirse las exigencias de formación de los empleadores para el aumento de la competitividad, esa idea de «población activa productiva» facilitadora del desarrollo económico y que resulta muy querida para los gobiernos (SMITH, 1994: 49)<sup>10</sup>.

Para el caso de Inglaterra, la reforma de su sistema educativo emprendida por Thatcher, a partir de la *Education Act* de 1988, no es difícil encontrar en su arranque una convicción similar. Una reforma que, para el nivel de secundaria, Pring no duda en calificar como la más radical transformación sufrida desde la *Education Act* de 1944 (PRING, 1995: 5). Y que, globalmente, Bierhoff y Prais califican como el más serio intento gubernamental por asegurar que los jóvenes son educados en estándares que permitan una comparación favorable con otros países de economías competitivas (BIERHOFF/PRAIS, 1993: 219). Greenhalgh y Mavrotas asumen el análisis de Prais en el sentido de que el escaso desarrollo económico del Reino Unido, a lo largo de la postguerra, es debido en parte a una inadecuada cualificación de la fuerza de trabajo, de manera particular a una ausencia de cualificaciones técnicas de grado medio (GREENHALGH/MAVROTAS, 1994: 19). La presencia constante en la agenda política británica de la reforma y expansión de la educación y la formación es también para Green un:

«imperativo que deriva del reconocimiento de que los niveles de formación y educación son relativamente bajos en el conjunto de la fuerza de trabajo británica, en particular entre la cohorte de edad de 16 a 18 años, y de la creencia de que ese

<sup>10</sup> A propósito de la susceptibilidad de las políticas educativas en Estados Unidos a las presiones del colectivo de usuarios de la educación y del propio mercado, Hogan publicaba recientemente un buen análisis histórico de cómo y porqué, desde el siglo XIX hasta ahora mismo, ese tipo de influencias se han producido. En concreto, establece que el fenómeno tiene que ver con las peculiaridades de la conformación del Estado en USA, de manera particular con la relativamente descentralizada y democrática estructura del gobierno de lo escolar, que ha incrementado claramente la vulnerabilidad de las autoridades locales de la educación a las presiones políticas populares y a las fuerzas del mercado (HOGAN, 1996: 262).

es un factor que probablemente influye en el escaso desarrollo económico a largo plazo» (GREEN, 1994: 242)<sup>11</sup>.

Apreciaciones complementadas por los hallazgos preliminares que mediada la década de los setenta aparecen en una perspectiva comparada con el caso alemán, encontrándose elementos que lastraban posibles reorientaciones, tales como por ejemplo el hecho de que «La rentabilidad de las empresas industriales británicas resulta perjudicada por la escasa valoración de la técnica y de las profesiones técnicas, tanto dentro del orden social como en el sistema educativo y la organización empresarial». Además, «esa merma de consideración de la técnica es parte de un síndrome general cultural e institucional» (SORGE, 1994: 65)<sup>12</sup>. Un problema cuya solución, por la vía curricular a través por ejemplo del *National Curriculum for Technology* de 1990, no está, a juicio de Bierhoff y Prais, siendo afrontada en la forma adecuada por las deficiencias en su concepción y por las dificultades de desarrollarlo en las escuelas (BIERHOFF/PRAIS, 1993: 238-239).

En la consideración de Guy, la década de los ochenta en Gran Bretaña, que según él será recordada como la de las iniciativas y las iniciales<sup>13</sup> en el campo de la educación y la formación, más allá de una a primera vista posible incoherencia, cabe delimitar tres temas clave en la estrategia desarrollada por la influyente *Manpower Services Commission*, más tarde *Training Agency*, y uno de ellos es justo la reforma de la educación, y en particular la de la formación profesional para aumentar la relevancia del mundo del trabajo en todo lo referido al ámbito formativo y la reflexión acerca del papel del conocimiento y de las

<sup>11</sup> Reconocimientos similares se encuentran en MCNABB/WHITFIELD, 1994: 1. y BIERHOFF/PRAIS, 1993: 219-245.

<sup>12</sup> Hallazgos que, en cualquier caso, no se alejaban demasiado de evaluaciones realizadas a comienzos de los sesenta en Gran Bretaña acerca del sistema de formación profesional (Cfr. DEISSINGER, 1994: 17-18).

<sup>13</sup> Aunque Guy sólo se refiere a algunas de ellas —NTI (*New Training Initiative*), YTS (*Youth Training Scheme*), YOP (*Youth Opportunities Programme*), ATS (*Adult Training Strategy*), RVQ (*Review of Vocational Qualifications*), NCVQ (*National Council for Vocational Qualifications*), WRNAFE (*Work-Related Non Advanced Further Education*), TVEI (*Technical and Vocational Education Initiative*), PICKUP (*Professional, Industrial and Commercial Updating*), LEN (*Local Employer Network*), por ejemplo— lo cierto es que el libro de RAGGAT y UNWIN que venimos citando tiene al comienzo una lista de abreviaturas y siglas de dos páginas y media. Claro que los australianos no les van a la zaga en cuanto a acrónimos. El mismo número de páginas se dedican para recogerlos en *Department of Employment, Education and Training: 1992-93*, 1992: 151-153.

destrezas genéricas en relación con él (GUY, 1994: 47). Una dinámica a la que tampoco escapará la educación superior, forzada a una radical reorientación de su oferta formativa hacia las necesidades de la economía de mercado por el estrangulamiento en su financiación aplicado por el thatcherismo en los años ochenta (BURKE, 1994: 22-46). La consideración, que denuncia algún autor, de la educación más como mercancía que como derecho humano inalienable no es ajena a esa filosofía global<sup>14</sup>.

De manera general, se van instalado progresivamente una serie de políticas educativas condicionadas por los principios ideológicos del neoliberalismo al tiempo que por la coyuntura económica mundial mutuamente interactuados; entre ellas destaca, en especial, la orientación de la subordinación de la tarea educativa a las necesidades económicas del mercado. Globalmente consideradas, esas políticas en los países desarrollados se asientan en un modelo de gestión educativa basado en la «racionalidad técnica» que a su vez se apoya, en la consideración de Standaert, sobre tres pilares. En primer lugar, el liberalismo económico que enfatiza el logro individual, la competitividad y el libre mercado. En segundo lugar, la ideología de las ciencias consideradas como en avance imparable, y que deriva una visión analítica del mundo, no influenciada por valores, objetiva y medible. Y, en tercer lugar, un método de organización burocrático, al margen de su centralización o descentralización, que se materializa en la presión del control externo sobre todos los actores implicados en los procesos de enseñanza-aprendizaje, al tiempo que en la segmentación de la organización en unidades en perjuicio del conjunto. La traducción concreta en el plano educativo de esa orientación pasa, entre otros aspectos, por: la introducción de las evaluaciones centrales o externas; las comprobaciones periódicas externas; el incremento de la función inspectora; la imposición centralizada de los currícula; la financiación en función de los resultados; el incremento de la presencia en los órganos de representación escolar de agentes externos; la promoción de mecanismos de mercado en la recluta del alumnado; el respaldo e influencia de los empleadores en el sistema educativo; el reforzamiento del modelo de empresa en la gestión escolar; la libertad sin restricciones de elección de centros escolares; y el estudio de implantación del cheque escolar (STANDAERT, 1993: 159-175).

---

<sup>14</sup> MORRISON, 1994: 420. Denuncia que no se circunscribe sólo al Reino Unido sino que se hace extensible a toda Europa (Cfr. BJERG/CALLEWAERT/ELLE, 1995: 38-39).

Lógicamente, es la formación profesional la que ha recibido una gran atención en esa perspectiva de estrecha vinculación entre educación y sistema económico/mercado de trabajo, pero también la enseñanza general ha sido objeto de redefiniciones en su potencial rol de preparadora para el empleo (HUGHES/SKILBECK, 1994: 25), operando, entre otros muchos efectos: cambios en la orientación general última de la acción educativa; reducciones en las opciones formativas y condicionamientos en las elecciones de los jóvenes en la selección de sus itinerarios formativos en función de las expectativas de empleo y/o en los potenciales ingresos; y marginalización de la dimensión humanista y pedagógica en beneficio de la dimensión ocupacional en cursos con módulos de duración limitada (BJERG/CALLEWAERT/ELLE, 1995: 38-39). Se ha reabierto con ello el viejo debate que opone los modelos de una *liberal education* frente a una *vocational training* como guías de la acción educativa, cuando, como sostiene Pring, su diferenciación no entraña las contradicciones que muy a menudo se les suponen (PRING, 1995: 194-195)<sup>15</sup>. E incluso se postulan cambios en las relaciones profesor-alumno. En tanto que los estudiantes con malos resultados escolares se verán con dificultades para insertarse en el mercado de trabajo, se impone corregirlo desde el principio, y para ello «es necesario reforzar la disciplina en la escuela, y los incentivos para perseguir este desarrollo de la competencia individual tienen que ser fuertes» (ELIASSON, 1994: 11). Juntamente con un contexto en el que se dibujan como requisitos de las empresas para la contratación de los jóvenes: unos «Centros de enseñanza más orientados hacia el mercado de trabajo y la industria» y una «Ética del trabajo más acusada y mayor disciplina en los centros de enseñanza» (KAZAMAKI, 1994: 69).

Lo cual lleva, además, a que cualquier reflexión acerca de posibles redefiniciones curriculares en el medio plazo tome en consideración que —en el horizonte del compromiso de los diferentes gobiernos por alcanzar una educación de calidad para todos— debe, necesariamente, ser incluida la perspectiva de la

<sup>15</sup> Opinión similar a la de Blaug, cuando sostiene que «El mero hecho de distinguir entre educación “académica” y “profesional”, cuando se supone que sólo esta última es la encaminada a satisfacer las necesidades del mercado laboral, sugiere erróneamente que gran parte de la enseñanza, por no decir su totalidad, es económicamente irrelevante. Pero el “currículum oculto” de las relaciones entre el alumno y el profesor en la enseñanza de tipo académico guarda tanta relación con el mundo laboral como el currículum explícito de las habilidades intelectuales y manuales de la educación profesional» (BLAUG, 1996: 21 y 131). Un reciente repaso histórico de la evolución de las dos modalidades formativas en el caso inglés puede verse en SANDERSON, 1993: 189-196.

adaptación de tal educación al empleo con el fin de facilitar la transición de la escuela a la vida activa, cristalizada, de preferencia, en la formación profesional. Pero no padeciendo ésta el estigma de seguir siendo sólo la vía más frecuentada por los más desfavorecidos y menos preparados, o casi la única alternativa a las deserciones escolares. Es, por ejemplo, la posición de Carneiro cuando aboga para que lo denominado «arquitectura de los programas del siglo XXI» se oriente a la formación de ciudadanos y especialistas muy adaptables. En esa perspectiva, cree que la aptitud para el empleo a través de los programas debe orientarse a facilitar las transiciones:

«a) reduciendo los traumatismos dentro de los sistemas escolares y entre los diferentes ciclos de la enseñanza; b) de la escuela a la vida activa; [y] c) entre los contextos laborales y las posibilidades de instruirse en el cuadro de una estrategia de educación permanente» (CARNEIRO, 1994: 237).

Preocupación por la rigidez de las transiciones que también es compartida por Skilbeck (1994: 252-253) y otros autores.

En cualquier caso, convendría no perder de vista que incluso desde la perspectiva económica no faltan gentes que se desmarcan de tales excesos, y que como apunta Galbraith, aún reconociendo su decisivo papel en la contribución al desarrollo económico: «Una buena sociedad no puede aceptar que la enseñanza esté, dentro del sistema económico actual, fundamentalmente al servicio de la economía; tiene una función política y social más amplia, y aun una justificación más profunda en sí misma». Se refiere el economista a que, además de su papel facilitador de la movilidad social para las clases sociales menos favorecidas, la educación debe «permitir a las personas que se gobiernen de manera inteligente y (...) permitirles que disfruten de la vida todo lo posible» (GALBRAITH, 1996: 90 y 92).

### III. EDUCACIÓN, FORMACIÓN PROFESIONAL, EMPLEO Y COMPETITIVIDAD ECONÓMICA

Resulta, en cualquier caso, incuestionable que, desde perspectivas de pensamiento económico dominante, se ha abierto camino la creencia —asumida por organizaciones internacionales y gobiernos— de que la formación de los recursos humanos resulta ser un factor clave en el éxito de las industrias de servicios y manufacturas y que las economías de los países que carecen de una

fuerza de trabajo adecuadamente educada y formada pierden oportunidades en la lucha por la competitividad (GREEN, 1995: 49). La educación:

«produce y actualiza los conocimientos y las competencias de los activos, lo que es una de las condiciones básicas para el desarrollo de un mercado de trabajo flexible, capaz de responder a las constantes evoluciones vinculadas a las reestructuraciones económicas, a su vez impulsadas por las rápidas evoluciones tecnológicas. Asegura [la educación] asimismo el progreso del saber científico, a través de la investigación, y su aplicación a la producción» (PAPADOPOULOS, 1994: 187).

La presión conjunta de la esfera económica, con el incremento de la competitividad y el desarrollo de las nuevas tecnologías, y de la social, con el crecimiento de las aspiraciones sociales de más altos niveles de educación y formación, han forzado en muchos países a los gobiernos a revisar y reformar sus sistemas de educación/formación (PAPADOPOULOS, 1994: 187).

### **III.1 La perspectiva comparada en la definición de las políticas educativas y el desarrollo de las reformas**

En esa perspectiva, se ha consolidado la definición de políticas educativas orientadas a reformas, tanto en el nivel general como en el profesional, que satisfagan esas expectativas sociales e individuales que definen el «capital humano» como recurso económico de primer orden. Así, estaríamos en la actualidad asistiendo a la configuración de un modelo educativo internacional común a los países miembros de la OCDE, instalado en finalidades cada vez más determinadas por las necesidades económicas —como por otra parte sucediera ya en los años sesenta<sup>16</sup>—, con prácticas pedagógicas cada vez más fáciles de prever y con un conjunto de elementos comunes a todos esos sistemas educativos (GUTHRIE, 1996: 69-70)<sup>17</sup>. Eso sería especialmente cierto para el caso de la formación profesional.

<sup>16</sup> (Cfr. FIALA/GORDON LANFORD, 1987: 315-332). En especial la Tabla 2 (p. 327), resumen en el que puede apreciarse cómo, entre 1955 y 1965, un número cada vez mayor de países tanto desarrollados como en desarrollo, proponían la asignación a sus sistemas educativos de una finalidad esencialmente vinculada al desarrollo económico. El matiz diferenciador entre una y otra situación temporal residiría en la defensa política de las reformas educativas a causa del nuevo imperativo económico marcado por la creciente interdependencia entre los países y la mundialización de la concurrencia (PAPADOPOULOS, 1994: 187-188).

<sup>17</sup> Un proceso que, en todo caso, es global por el peso cada vez más determinante que tienen las organizaciones internacionales —UNESCO, Banco Mundial, OCDE, Unión Europea, etc.—

En todo ese proceso, los estudios comparados han tenido un peso importantísimo a la hora de establecer políticas específicas, en especial en el ámbito de la formación profesional, y de desarrollar iniciativas concretas de reforma<sup>18</sup>. En el contexto general de los países de la OCDE, a finales de los años setenta, la exigencia del estudio comparado como paso previo a cualquier reforma adecuadamente orientada, surgió de la constatación de que el objetivo general de los diferentes modelos de formación profesional nacionales coincidía en lo esencial: favorecer el relanzamiento económico, reducir el paro y ayudar a determinados grupos en el mercado de trabajo a acceder al empleo. Ante los resultados obviamente diferenciados de los distintos gobiernos a la hora de conseguir esos objetivos, se imponía pues estudiar los diferentes métodos utilizados para lograrlos<sup>19</sup>. No obstante, habida cuenta de las notables diferencias acerca de las concepciones de la enseñanza general, técnica y profesional o entre educación y formación, más la constatación de la enorme variedad de las modalidades de formación en el nivel postobligatorio aplicadas en los diferentes países desarrollados, hacían extremadamente difícil tener una visión de conjunto sobre la formación profesional (OCDE, 1989: 40). De todas formas, un esfuerzo que, al margen de las dificultades y sin abandonar esa perspectiva comparada, ha continuado centrado en los últimos años sustancialmente en cuatro temas que, más allá de las diferencias de los modelos nacionales, pueden identificarse como

---

en el establecimiento de la agenda de problemas y temas de estudio educativos y por las prescripciones que emanan de ellas, condicionando en buena medida las políticas de educación nacionales en un proceso acelerado de «institucionalización» (Cfr. McNEELY, 1995: 483 y 503-506).

<sup>18</sup> Desde una perspectiva comparada, conocer las políticas de inserción de los graduados en el mercado de trabajo constituye hoy uno de los elementos clave a estudiar Vgr.: PSACHAROPOULOS, 1995: 278-280. O en una perspectiva más global y ceñida al marco europeo, ECKSTEIN/NOAH, 1993: 91-106. De hecho, la existencia desde 1990 de la «Red B» liderada por Suecia, dentro del proyecto de la OCDE relativo a los indicadores internacionales de los sistemas educativos, es la manifestación más precisa y eficaz de esa preocupación centrada en el estudio comparado de la transición de la escuela a la vida activa y cómo las diferentes políticas y medidas concretas pueden facilitar ese tránsito. En estos momentos se han normalizado los indicadores centrales C 11 (participación en la fuerza de trabajo activa) y C 12 (tasas de desempleo por sexo y edad), considerados ambos como inputs. Y R 21 (tasas de desempleo según nivel de estudios alcanzado, como output). Sin embargo, la red maneja un total de diecisiete indicadores (Cfr. JOS/PETERSSON, 1995: 23-28 y HEALY/NORDIN, 1995: 29-44).

<sup>19</sup> Así se puso de manifiesto en una reunión intergubernamental en 1978, que cuatro años más tarde daría como resultado un informe cuyas conclusiones fueron posteriormente adoptadas por la organización (Cfr. PAPADOPOULOS, 1994: 164 y OCDE, 1983).

referentes centrales de lo esencial de la problemática estudiada: los itinerarios de formación; las estrategias de aprendizaje orientadas a la integración de la teoría y la práctica; el análisis del papel del partenariado social en la definición de las políticas de formación y en su cooperación para desarrollarlas; y la necesaria coordinación de toda la política proyectada sobre ese ámbito de formación (OCDE, 1994).

El caso de Gran Bretaña es, a propósito de la fundamentación comparada de las reformas, paradigmático. Los trabajos auspiciados a lo largo de los años ochenta por la *Manpower Services Commission*, el *National Institute for Economic and Social Research* y la *National Economic Development Office*, entre otros, generaron una abundante literatura producida por académicos, consultores y funcionarios, constituyendo el material de base guía para las decisiones de los políticos (KEEP, 1991: 24-25). Todo el proceso de reforma de la formación profesional en Gran Bretaña está sustentado en el estudio comparado, para bien y para mal, porque los estudios realizados no siempre han conseguido sustraerse a lo que Raffé denomina el efecto «mito» de determinados modelos de formación profesional (RAFFE, 1991: 48-49), o han podido superar los peligros de las inferencias a partir de unidades de comparación muy limitadas —por lo general Gran Bretaña y Alemania— y con muy pocas variables en juego a la hora de establecer correlaciones significativas (RYAN, 1991: 13-16 y MARDEN/Ryan, 1991: 251-152)<sup>20</sup>.

En el inicio —como para muchos otros países— el modelo dual alemán de formación profesional constituía el modelo ambicionado<sup>21</sup>. A juicio de Sorge:

---

<sup>20</sup> Como señala Tanguy, a propósito de la utilización comparada de estadísticas de niveles de formación de los jóvenes europeos y desempleo juvenil, un pensamiento relacional «obliga a interpretar una relación entre dos elementos aislados sólo después de haberla resituado en una configuración más amplia de relaciones» (TANGUY, 1994: 78). Problemas sobre los que también alerta el European Institute of Education and Social Policy, dedicado los últimos años a la realización de tales estudios comparados (Cfr. PARKES, 1995: 246-247).

<sup>21</sup> Irónicamente, como señala Evans, incluso en un país como Estados Unidos con una importante tradición y esfuerzos orientados a la formación profesional, la *American Educational Research Association* planteaba en 1993 la conveniencia de introducir una versión americana de los esquemas alemanes de aprendizaje para los jóvenes después de los dieciocho años (Cfr. EVANS, 1994: 43). Sin olvidar otro referente importante como es Japón, con óptimos resultados de su política de formación y socialización profesionales, diferenciada del caso alemán no en niveles distintos de exigencias en cuanto a las cualificaciones, sino en el hecho de que Alemania estructura todo el proceso formativo en el concepto de «profesión» y Japón en el de «empresa».

«en tanto que mezcla de capacidades técnicas y facultades de dirección empresarial, la alta consideración de la técnica y los ingenieros en Alemania y el papel central que desempeña el operario cualificado en las fábricas alemanas». Aunque, como el mismo autor señala:

«Con el correr del tiempo surgió una tendencia a la alabanza exagerada, banal y propagandística del “modelo alemán”, al margen de todo conocimiento del ambiente social y sus particularidades, lo que en la actualidad probablemente se haya reflejado en una crítica igualmente trivial» (SORGE, 1994: 67)<sup>22</sup>.

Un modelo que, desde la promulgación de la *Ley de Formación Profesional* de 1969, no descuida su permanente puesta al día para responder a las cambiantes características del mercado de trabajo, o las propias transformaciones político-económicas derivadas de la reunificación alemana<sup>23</sup>.

Para Sorge el caso de Gran Bretaña resulta ejemplar a propósito de las virtualidades derivadas de los estudios comparados aplicados a la toma de decisiones de reforma de los modelos de formación profesional:

---

como consecuencia de tradiciones socioculturales diversas que proyectan su influencia sobre los respectivos procesos formativos (Cfr. TEICHLER, 1995: 67-74, también McCORMICK, 1988: 37-51).

<sup>22</sup> A propósito de este asunto años antes Werner Franz escribía muy atinadamente que: «De antemano he de decir que parece totalmente insensato discutir acerca de la posibilidad de trasplantar la experiencia del sistema dual porque éste tal como existe, no se puede trasplantar. Está estrechamente ligado a la sociedad alemana, a la forma de consensuar continuamente todo este sistema, y a una especie de diálogo y conflicto —las dos cosas, diálogo y conflicto— entre empresariado, sindicatos y estado. Esto no se puede transferir ni imitar tal cual. Quien quiera ver los éxitos dudosos de tales intentos puede ver lo que se ha improvisado en Turquía desde hace poco más de diez años». Su recomendación sobre que la discusión tenía que «girar alrededor de lo que es el núcleo de ese sistema que es la alternancia entre la enseñanza teórica básica para una profesión o para varias, y la práctica en la empresa. Y el cómo organizar esta alternancia, es un asunto que hay que decidir y hacerlo de acuerdo con las condiciones concretas de cada país» es lo que por lo general se ha hecho en el debate y reflexión internacional que sobre ese tema se ha desarrollado (WERNER FRANZ, 1990: 129).

<sup>23</sup> En la actualidad orientado a mejorar las necesarias relaciones de negociación y cooperación con el partenariado social y los institutos de investigación a la hora de definir la política de formación profesional, al tiempo que a modernizar la estructura del sistema y los procesos de formación (Cfr. OECD: *Vocational Training in Germany: Modernisation and Responsiveness*. París. OCDE, 1994). Problemas que ya se vienen evidenciando desde hace años (Vgr.: BRAUN, 1987: 123-143 y PRITCHARD, 1992: 131-143). Uthmann, además de la implicación sistemática del partenariado social —sindicatos y patronal— en la definición de los objetivos de formación ahora indicada, señala también como orientaciones a las que responder: la necesidad de constituir un amplio sistema de formación profesional; la integración de los jóvenes desfavorecidos o sujetos de educación especial; y la flexibilidad de las transiciones y equivalencias entre las cualificaciones de la formación profesional y la académica (Cfr. UTHMANN, 1991: 5-12).

«a partir de una comparación con otros sistemas de formación en Europa, y en particular el alemán, se ha modificado con carácter permanente la formación profesional en Gran Bretaña. Pero ello sólo ha implicado una armonización superficial de las vías de formación o los títulos de la misma. El resultado de este aprendizaje institucional en Gran Bretaña, a más años vista, ha sido muy distinto del ejemplo extraído de Alemania. Así pues, vemos que se puede aprender muy bien de una comparación internacional sin que los países armonicen realmente sus modelos institucionales» (SORGE, 1991: 71).

No es menos importante en este sentido el ejemplo de los países de la Europa Central y Oriental. Economías en transición en las que la cooperación internacional tiene uno de sus ejes centrales en la colaboración con vista a la reforma de sus sistemas de formación, y de una manera especial de sus sistemas de formación profesional aprovechando la experiencia acumulada sobre la base de la política de formación comunes en el ámbito europeo<sup>24</sup>. Sin duda, la mejor muestra de lo que decimos es el *Reglamento del Consejo de las Comunidades Europeas* de Mayo de 1990 por el que se creaba la «Fundación Europea de Formación» con el objetivo de «contribuir al desarrollo de los sistemas de formación profesional de los países de la Europa central y oriental», tratando de «fomentar una cooperación eficaz entre la Comunidad y los países destinatarios en el área de formación profesional»<sup>25</sup>, mediante la asistencia técnica, el intercambio de información, y la financiación de proyectos de reforma, formación o investigación.

### **III.2 Los problemas y las tendencias en la formación profesional**

A lo largo de los años ochenta, y con una orientación mantenida en ésta década, los principales problemas a los que hacer frente los sistemas educativos de los países desarrollados han sido aumentar los niveles de cualificación de los

<sup>24</sup> Referencias de ese tipo de intervenciones —a partir de los estudios comparados— en los procesos de reformas en esos países, en especial a partir de los años noventa, pueden verse en GROOTINGS, 1991: 29-40; GROOTINGS, 1993: 229-240 (Se trata de Polonia, Hungría y las repúblicas checa y eslovaca); SHAW, 1995: 265-275; y BASSLER, 1995: 307-315.

<sup>25</sup> Reglamento (CEE) N° 1360/90 del Consejo de 7 de mayo de 1990 por el que se crea la Fundación Europea de la Formación, en CONSEJO DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. SECRETARÍA GENERAL (1993): *Textos sobre la política educativa europea. Suplemento n° 2 de la tercera edición (1990-1992)*. Luxemburgo. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, pp. 21-25.

jóvenes en el periodo postobligatorio, de los 16 a 18-19 años. En un contexto caracterizado, como ya hemos señalado, por el creciente desempleo juvenil y las enormes dificultades en los procesos de transición a la vida activa, derivando además en un negativo clima de precariedad e incertidumbre para los jóvenes, las políticas educativas de los países desarrollados se han orientado a paliar a través de la formación tales problemas. Y se han dedicado enormes cantidades de dinero a ello. Blaug señala que

«si añadimos el gasto público invertido en tales programas [de formación ocupacional] a los presupuestos que subvencionan directamente el empleo de los jóvenes, alcanzamos unas cifras de gasto público destinado al empleo y formación de los jóvenes entre 16 y 19 años, que en algunos países europeos equivaldría a los niveles de presupuesto invertido en la educación superior» (BLAUG, 1996: 33).

Las líneas maestras de tales políticas se han centrado en aumentar el enrolamiento de los jóvenes en los programas de ese ciclo, como mecanismo que facilite una más efectiva transición a la vida activa garantizando de preferencia un periodo de formación profesional básica y estable en lugar de una integración directa en el mercado de trabajo (EVANS/HEINZ, 1993: 154). En incrementar los niveles de logro sancionados con el correspondiente diploma, al tiempo que se reducen las tasas de fracaso y abandono. En conseguir elevar los niveles de participación de los jóvenes en los itinerarios de formación profesional, buscando una equiparación en cuanto prestigio de esta rama que lo aproxime al de la académica, reformando para ello estructura y contenidos y facilitando transiciones flexibles entre los dos itinerarios y entre ellos y la enseñanza superior. Y, por último, en dar respuesta desde el sistema educativo a las demandas de adaptación de las cualificaciones a las demandas del mercado y a las exigencias formativas derivadas de los imparable cambios generados por la introducción de las nuevas tecnologías; modificando para ello la estructura del sistema formativo y propiciando nuevas modalidades de formación en alternancia<sup>26</sup>, al

---

<sup>26</sup> La tendencia es en ese sentido general: «Tras reprochar a la enseñanza su inadecuación a las necesidades de las empresas, se defiende como salida a la crisis la formación en alternancia. Tanto las medidas preconizadas en el marco de las políticas de empleo como las dirigidas a reformar la escuela reservan un lugar importante a la enseñanza en alternancia. La formación profesional, adquirida en la empresa o completada con cursillos de corta duración en centros de formación, se presenta como el ámbito intermedio que permite configurar competencias de la mano de obra adecuadas al proceso de modernización de la producción» (ALALUF/STROOBANTS, 1994: 46-47).

tiempo que reestructurando y cambiando los contenidos de las ofertas formativas e institucionalizando los mecanismos de cooperación y participación entre todas las partes implicadas —gobiernos, usuarios y empleadores— a la hora de definir los objetivos y los contenidos de la formación<sup>27</sup>.

### **III.2.1 El status de la formación profesional y el incremento de las tasas de participación en la educación y formación postobligatorias**

Por lo que respecta a las políticas orientadas a la elevación del status de la formación profesional buscando una aproximación a la paridad con la académica, la opción debía pasar por crear un sistema de formación unificado que combinara formación académica y profesional conducente a la obtención de un título único, frente a un sistema dual o a un sistema de varios itinerarios curriculares distintos con la obtención final de títulos también diferentes. En ese sentido, como era de prever, los avances no han sido espectaculares. Ejemplos como el de Escocia muestran que un sistema modular de formación, que permite manifestar y sancionar las diferencias a través del *National Certificate* introducido en 1984, puede contribuir a disminuir la brecha entre formación académica y profesional, pero su equiparación depende de otros muchos y complejos factores, como muestra el actual debate planteado desde 1992 para establecer a iniciativa oficial un sistema estructurado sobre una vía académica y otra profesional. En realidad, uno de los elementos determinantes de la mayor o menor aceptación social de una formación profesional está vinculada al grado en que posibilita o no frente a la formación académica mayores posibilidades de inserción en el mercado de trabajo, asociadas a su vez a la mayor o menor garantía de movilidad social en la percepción de los padres y los alumnos. El caso de Holanda es en ese sentido un buen ejemplo. Los jóvenes con formación profesional tienen mejores oportunidades de encontrar empleo que los egresados de la rama académica, pero esas mejores oportunidades están condicionadas por la especialidad profesional cursada y por el nivel superior o inferior de esos estu-

<sup>27</sup> Soluciones ajustadas en lo esencial al diseño planteado desde la OCDE [Cfr. OECD (1989): *Pathways for Learning. Education and Training from 16 to 19* (París, OCDE)]. Una visión de conjunto del problema para la secundaria, tanto académica como en la formación profesional, puede verse en BORJA, 1990: 71-93; GARCÍA GARRIDO/PEDRÓ GARCÍA/VELLOSO, 1989: Caps. IV y V: 71-141; y en especial PEDRÓ, 1992.

dios. Las menores oportunidades de estos últimos hacen que disminuyan sus tasas de seguimiento, lo que a su vez influye en la merma de la matrícula en los estudios profesionales de nivel superior. Sin embargo, las oportunidades globales de beneficio que ofrece una formación académica frente a una profesional hacen que, pese a todo, padres y alumnos tiendan a preferir la primera (HOWIE-SON, 1993: 177-187 y DRONKERS, 1993: 197-207).

Suecia y Finlandia no tenían que afrontar problemas de baja participación en el tramo postobligatorio ya que las tasas se acercaban al 90%, y centraron sus reformas de comienzos de los años noventa en este nivel en lograr aumentar el *status* de la formación profesional —con itinerario diferenciado pero impartido en la escuela secundaria superior junto al académico en Suecia, separado en una escuela secundaria profesional en Finlandia— haciéndola más atractiva y menos diferente de la académica. Se tiende a fortalecer el componente académico —lenguaje y matemáticas— en los currícula de todos los itinerarios de la formación profesional, se aumenta un año hasta los 19 la formación profesional y el primero de ellos se hace común para todas las especialidades en Suecia; y se permeabiliza la interconexión curricular entre las ramas académica y profesional dando a los jóvenes la posibilidad de combinar cursos de una y otra en Finlandia. A pesar de todo, la paridad en el *status* entre una rama y otra está bien lejos de conseguirse por el prestigio social de que goza la formación académica de la secundaria superior en ambos países. El problema general, para todas las naciones, está en que como señala Young la separación entre las ramas académica y profesional responde a su vez a divisiones sociales. Si los itinerarios académicos son los que permiten el acceso a la educación superior, y a su vez a los trabajos con más alto *status* y prestigio, esa separación representa una jerarquía social, y en esas condiciones contextuales de poco valen sólo las innovaciones curriculares u otras reforma en el sistema de cualificaciones orientadas al aumento del *status* de la formación profesional (YOUNG, 1993: 209-214).

Los resultados alcanzados y las estrategias utilizadas para lograr los objetivos derivados de la naturaleza del problema a resolver han sido, obviamente, diferentes en los distintos países desarrollados, mostrando con claridad la gran influencia que ejercen las variables contextuales propias de cada país a la hora de desarrollar procesos de reforma educativa por más que se orienten con idénticos objetivos. El reciente trabajo de Green comparando la situación de la educación postobligatoria, académica y profesional en Inglaterra y Francia a lo

largo de los años ochenta es un buena muestra de ello. Los dos Estados afrontan los mismos problemas: la necesidad de aumentar la tasa de participación en los programas post-obligatorios tanto académicos como de formación profesional, y la necesidad de prestigiar entre el alumnado esta última acercando su consideración a los primeros. Se aplican soluciones similares a la estructura y oferta de formación en ambos países a través de la consolidación de tres itinerarios formativos de formación inicial: académico general, profesional general y profesional específico, y se consiguen resultados claramente diferenciados. En Francia son más altas que en Inglaterra las tasas de participación de los jóvenes de 16 a 18 años en los programas de formación ofertados, y mayor aún para los de 18 años. Además, de entre los jóvenes enrolados en los programas, en Francia son más altas que Inglaterra las tasas de los que lo hacen en la rama académica. La explicación de las diferencias debe ser necesariamente tendencial y provisional, asentada sobre tres campos de hipótesis que, al margen de otros factores culturales e históricos del contexto, requieren comprobación detallada: las específicas condiciones del mercado de trabajo de cada uno de los dos países; la experiencia personal de los jóvenes en la enseñanza obligatoria; y la organización y contenidos de los propios programas ofertados en el nivel postobligatorio (GREEN, 1995: 58-65)<sup>28</sup>.

Wolf y Rapiau, centrando su comparación en la formación de aprendices en ambos países, llegan a conclusiones similares en cuanto a las evidentes diferencias entre unos y otros y el peso incuestionable de las variables contextuales. Para ellos prima la experiencia y resultados de los jóvenes en su etapa obligatoria, que se refuerzan por la percepción o no de la existencia de una jerarquización nítida entre las ramas académica, técnica y profesional; clara para Francia y no influyente para el caso inglés. Algo que tiene que ver a su vez con factores socioculturales ligados a las diferentes expectativas de movilidad social, competitiva para los ingleses o patrocinada para los franceses, de tal forma que los primeros tienden a luchar por los trabajos con independencia de sus logros académicos previos y los segundos condicionados por la elección académica realizada (WOLF/RAPIAU, 1993: 41-42).

Comparando el caso británico con el canadiense, Ashton, Green y Lowe, encuentran que, en primer lugar: Canadá, frente al Reino Unido, logra un mayor

---

<sup>28</sup> Lindbekk pone de manifiesto para el caso noruego, por comparación con Gran Bretaña o Francia, la importancia del mercado de trabajo y las tasas de desempleo en el éxito de los programas reformados de formación profesional (Cfr. LINDBEKK, 1989: 19-28).

éxito en el nivel educativo alcanzado por su fuerza de trabajo que permanece más tiempo en canales formativos y los abandona con un mayor nivel de cualificación, una característica que también se mantiene para las mujeres; como contrapartida, es mayor el subempleo de los titulados de postsecundaria por las dificultades del mercado de trabajo canadiense para absorber tanto trabajador tan altamente cualificado. En segundo lugar, y en relación con la adaptabilidad al mercado de trabajo, que la población del Reino Unido recibe su preparación educativa para el mercado de trabajo en un periodo de tiempo más breve que la canadiense, y una vez la ha recibido la proporción de los que retornan al sistema para recibir más es muy baja. En Canadá la población permanece más tiempo en el sistema educativo y realiza una transición más gradual al mercado de trabajo, y una vez egresada es alta la proporción de los que retornan para continuar su formación o bien compatibilizan trabajo y educación bajo diversas modalidades. Ashton, Green y Lowe orientan su reflexión explicativa, también tentativa, de las diferencias en desarrollo y flexibilidad de los dos sistemas educativos en dos direcciones: la composición social de las elites en ambos países y las formas en que han respondido a lo largo de este siglo a los cambios políticos y económicos; y el contraste —en una línea similar a la de Wolf y Rapiou— entre las ideologías y percepciones acerca del papel de la educación como provisor de movilidad social en un sistema meritocrático (ASHTON/GREEN/LOWE, 1993: 136-139).

En el caso de Noruega, después de modificar en 1974 su sistema para hacerlo comprensivo, ha aumentado en los últimos 20 años la participación en la enseñanza secundaria superior antes notablemente elitista. En los años ochenta, el sistema de formación profesional afrontaba problemas como: la pérdida de prestigio de esa formación frente a la académica preparatoria para la enseñanza superior; porcentajes importantes de jóvenes que abandonan la escuela sin la necesaria cualificación y con pocas oportunidades de acceso a formaciones postobligatorias; escasa vinculación de la formación profesional en la escuela con la industria; elecciones equivocadas en los jóvenes por especializaciones tempranas; inflexibilidad en las transiciones de los jóvenes desde la formación profesional a las secundarias académicas y la Universidad; escasa atención a los colectivos de jóvenes con problemas o desfavorecidos y a los que abandonan el sistema educativo; y contenidos y métodos insuficientemente adaptados a las necesidades futuras. Entre otras respuestas, desde hace quince años se ha reformado el sistema dual de formación profesional y se ha creado un sistema paralelo de formación profesional que pivota en la escuela y la

industria, combinando una formación profesional básica que se imparte en la primera y la especializada que se obtiene a través del aprendizaje en la industria. El desarrollo más reciente de su política educativa en ese nivel se plantea con una reforma aprobada por el Parlamento en 1994, y se orienta a una transformación global de la enseñanza secundaria superior tanto en estructura, como en contenidos y métodos, que asegure la necesaria coordinación con la enseñanza obligatoria, la educación de adultos, la formación en el mercado de trabajo y la educación superior (BRISEIS, 1995: 255-264).

En Holanda se planteaban problemas similares a los ahora señalados para Noruega (LIEBRAND, 1991: 57). Y en muchos aspectos semejantes a los que afrontaban Portugal, España e Italia o Estados Unidos<sup>29</sup>: bajo nivel de cualificación de la fuerza de trabajo; falta de atractivo de la formación profesional; gran cantidad de jóvenes que entran en el mercado de trabajo sin el diploma que sancione su cualificación en el nivel postobligatorio porque abandonan el sistema; y escasa relación entre los sistemas de formación profesional y el mundo real del trabajo. La respuesta pasa por hacer atractiva la formación profesional: reformas curriculares en la formación académica por la introducción de módulos preprofesionales; facilitar en lo posible las transiciones a la enseñanza superior desde la formación profesional —objetivo también de las reformas en Suecia y Finlandia de comienzos de los años noventa—, más fácil en Italia y Portugal que en España; incremento de los porcentajes de jóvenes que obtienen su diploma flexibilizando el currículum y acompañándolo si es posible de métodos de enseñanza diferentes; incremento de la implicación de la formación profesional como respuesta a las necesidades económicas y de desarrollo de las regiones; y, por último, aumento de la coherencia entre la formación inicial y la continua incrementando el carácter polivalente de la inicial y desarrollando un sistema común de cualificaciones profesionales (MEIJER, 1991: 14-15; 23-26 y DA CUNHA, 1993: 215-227).

---

<sup>29</sup> A esos problemas generales habría que añadir la baja cualificación del profesorado que trabaja en ese nivel, recursos inadecuados y obsoletos, y caída de la matrícula en ese nivel de formación (Cfr. CANTOR, 1989: 125-132). El problema del profesorado es más serio en aquellos países que carecen de un sistema que proporcione formación inicial específica para trabajar en ese nivel, caso de España, Grecia, Italia y Portugal (Cfr. TARROU, 1993: 21-25).

### **III.2.2 La organización administrativa**

En el ámbito de la educación y de la formación en el tramo postobligatorio, y a propósito de la estructura de gestión administrativa y competencial conviven dos tendencias: la centralización y la descentralización. La reforma en Suecia en 1991 se ha orientado a la descentralización al sustituir el «Consejo Nacional de Educación» por una más reducida «Agencia Nacional para la Educación», y aumentando las competencias de las autoridades municipales para el nivel de secundaria, junto con un «Consejo Nacional de Empleo y Formación» en el nivel postobligatorio. Canadá camina en una dirección similar con la creación del «Consejo Canadiense para el Desarrollo de la Fuerza de Trabajo» al tiempo que paulatinamente se constituyen Consejos provinciales y locales. Sin embargo, en los países en desarrollo se observa la tendencia contraria, así como en la mayoría de las naciones de industrialización reciente, a excepción de Brasil y Singapur (WILSON, 1994: 35). Para el caso de los países en desarrollo, la tendencia a la centralización no puede extrañar, ya que, a comienzos de los noventa, el Banco Mundial planteaba la necesidad —junto a la de privatizar en muchos casos la formación profesional financiando esa formación los gobiernos aunque como política de carácter transitorio a la espera de que las empresas financien su propia formación (WORLD BANK, 1991: 39-40)— de centralizar los procesos de planificación y toma de decisiones en lo concerniente a todo el sistema nacional encargado de la formación profesional.

En realidad, lo que se pone sobre la mesa a la hora de debatir las ventajas de una u otra modalidad organizativa es la necesidad de establecer mecanismos de coordinación que simplifiquen las complejidades de la estructura de la formación en el tramo de la educación postobligatoria. Es el caso holandés, con responsabilidades e iniciativas del «Ministerio de Educación y Ciencia» y del de «Asuntos Sociales y Empleo», más las de alrededor de unas 1.200 actividades de formación privadas en empresa o industrias con formaciones separadas y procedimientos administrativos propios (LIEBRAND, 1991: 57-58). Una de las razones aducidas para explicar los problemas en Gran Bretaña en ese aspecto está para algún autor, precisamente, en el hecho de que existan excesivas instancias con responsabilidad en la elaboración y desarrollo de las políticas de formación (UNWIN, 1994: 87-88); y, en concreto, para explicar las no muy altas tasas de participación en los programas de formación profesional, ya que estarían influenciadas por la complejidad y fragmentación del sistema en Inglaterra y

Gales, con una falta de transparencia desmovilizadora (GREEN, 1995: 59); o los problemas señalados en la gestión eficiente del cambio por la complejidad de la estructura institucional (PARKES, 1991: 51-52). En concreto Green define el sistema post-obligatorio como un «sistema de una complejidad institucional bizantina» (GREEN, 1995: 53). La solución inglesa, sustentada según sus defensores en el objetivo de lograr la igualdad de oportunidades al facilitar el acceso a un sistema más estandarizado y transparente de cualificaciones (WOLF/RAPIAU, 1993: 42), es aportada en 1986 con la *National Council for Vocational Qualifications* con una estructura de las cualificaciones a nivel nacional, reforzada más tarde con la *Higher and Further Education Act* (1992), además de una reorientación hacia la centralización de manera general con el reforzamiento del papel del «Department of Education and Science». Un problema que también ha sido señalado para otros países, caso de Escocia y Holanda, demandando coherencia de las ofertas formativas en un esquema de sistema de formación claramente definido (BRUIJN/HOWIESON, 1995: 90). En Australia se camina en una dirección similar al plantearse, en Julio de 1992, la creación de la ANTA (*Australian National Training Authority*) con el fin de promover un sistema nacional de formación profesional que asuma como objetivos: a) proporcionar una fuerza de trabajo cualificada y flexible que permita a la industria australiana ser competitiva en el mercado interior y en los internacionales; b) mejorar las cualificaciones y calidad de vida de los australianos, en particular, las necesidades de los grupos sociales desfavorecidos; y c) aumentar la participación en la educación técnica y postsecundaria, TAFE (*Technical and Further Education*) (DEPARTMENT OF EMPLOYMENT, EDUCATION AND TRAINING, 1992: 57-58).

### **III.2.3 La educación y la formación de los «jóvenes con problemas»**

Un serio obstáculo que afrontan en la actualidad los sistemas educativos es la integración de los jóvenes desfavorecidos —discapacitados, emigrantes, drogodependientes, delincuentes, alumnos de bajo rendimiento escolar— en los sistemas de formación profesional. Algo absolutamente necesario porque, por contraste, al incrementarse las tasas de participación en el tramo postobligatorio existe en muchos países un exceso de oferta de jóvenes bien cualificados (HALLS, 1994: 27-28), lo que todavía agrava más el horizonte de las expectati-

vas de inserción en el mercado de trabajo de esos jóvenes con problemas. En Alemania anualmente se encuentra sin cualificación profesional el 13% de la promoción, unas 130.000 personas. De ellas, un total de 90.000 son jóvenes desfavorecidos; desglosada esa cifra, 60.000 son jóvenes que no inician una formación y 30.000 jóvenes que abandonan el sistema dual. Luego están los 20.000 que son alumnos de bajo rendimiento que abandonan la *Hauptschule* sin título o jóvenes con dificultades que provienen de la *Sonderchule*. Y por último completan el total los 20.000 jóvenes que abandonan las escuelas superiores. Las posibilidades de inserción en el mercado de trabajo para estos jóvenes, especialmente para los hombres, son muy bajas porque, de un lado, los empleadores son muy reacios a contratar a jóvenes sin la cualificación mínima del aprendizaje, con independencia de que el puesto de trabajo sea poco cualificado, y, de otro, porque generalmente los puestos de trabajo que requieren poca cualificación en el sector servicios son ocupados por trabajadores extranjeros (EVANS/HEINZ, 1993: 155). Flexibilidad —para un sistema acusado muchas veces de excesivamente rígido— y diferenciación en los programas y contenidos, como comentaremos ahora, son la orientación oficial (PÜTZ, 1995: 16-22). La magnitud del problema se materializa en las consecuencias de la situación. En Estados Unidos las dificultades de estos jóvenes para insertarse en el mercado de trabajo son altas. En 1994, sólo el 43% de los jóvenes que abandonó sin título la enseñanza secundaria el año anterior tenía trabajo. De los graduados del curso 1994-95 que no habían pasado al College, sólo el 64% estaba empleado el curso siguiente y los que consiguieron empleo aceptaron trabajos entre un 10 y un 15% menos remunerados que en 1980 (BISHOP, 1995: 34).

La respuesta a ese problema se ha centrado en la modularización frente a la secuencialización de los programas formativos en el ámbito de la formación profesional, tendencia que se ha extendido por países como España, Alemania, Luxemburgo, Francia, Escocia y Holanda, como una opción que por su flexibilidad puede responder mejor a los cambios económicos, tecnológicos y sociales; en atender mejor a las necesidades de formación de acuerdo a las diferencias individuales atenuando el fracaso o el abandono y favoreciendo el autoaprendizaje; y en incrementar la coherencia y eficiencia del sistema de formación profesional. De Bruijn y Howieson, atendiendo a sus objetivos, agrupan las reformas modulares en tres grupos. El primero se centra en los alumnos desaventajados para ayudarles a que logren las mismas cualificaciones que las de los cursos principales pero con medios diferentes. El segundo grupo de

reformas se centra en las cualificaciones, bien sea en la respuesta de los sistemas de formación profesional a las nuevas demandas de cualificaciones, bien en lograr los adecuados enfoques pedagógicos necesarios para desarrollar cualificaciones transferibles. Y el tercero se centra en el propio sistema a fin de hacerlo más eficiente; coherente en tanto que transparente porque determina con precisión las relaciones entre unas cualificaciones y otras; flexible porque propicia la versatilidad institucional que pueda favorecer el desarrollo de la formación con independencia del contexto o lugar donde se produzca; y coordinado en sus distintos niveles (BRUIJN/HOWIESON, 1995: 83-85)<sup>30</sup>.

### **III.2.4 Formación general, formación específica y formación continua**

Hay un debate —común para todos los países desarrollados— que se centra en estos momentos en la conveniencia de apostar por la formación de carácter general, más rentable para algunos economistas porque es transferible frente a la formación específica aplicable sólo a un determinado trabajo. Posición avallada también por la precariedad en el empleo, la expansión del sector servicios, y la más rápida obsolescencia hoy de las capacidades profesionales. La solución a esa tensión entre especificidad y transferibilidad centrada en el sistema de formación profesional pasa para algunos autores por armonizar un modelo caracterizado así: a) empleados y educadores están implicados en la determinación de los resultados de los módulos individuales y definiendo los resultados deseables de los programas de formación; b) formadores y profesores trabajan juntos en todo el sistema; c) la formación se establece en torno a cualificaciones transferibles; d) orientación, valoración y evaluación son elementos constitutivos de la formación; y e) la formación está relacionada con los contextos cambiantes (BRUIJN/HOWIESON, 1995: 97)<sup>31</sup>. Otra tendencia busca trasladar procesos de cualificación profesional básica a través de la inclusión de tales contenidos en el currículum de la enseñanza general, con lo que se pretende que

<sup>30</sup> El estudio previo a partir del que tipican las reformas modulares es RAFFE, David (Ed.) (1992): *Modularisation in Initial Vocational Training: recent developments in six European countries*. Edinburgh (Centre for Educational Sociology, University of Edinburgh).

<sup>31</sup> Esa es la dirección en la que se trabaja en la mayoría de los países desarrollados, pero también en los de industrialización más reciente, caso de Corea del Sur y Singapur. Cfr. Cfr. QURESHI, M. A. (1996): *Current Trends and Issues in Technical and Vocational Education in Asia and the Pacific*, *UNEVOC INFO*, 8 (Agosto), 2 [Documento electrónico].

pueda servir además para mejorar la percepción generalmente baja del prestigio de la formación profesional, sin que de hecho en este punto se logre demasiado avance. Con el primero de los objetivos ahora señalados, se incluyen en los currícula la instrucción tecnológica en Francia en 1985, en Gran Bretaña en 1986, en Holanda en 1989 y en España en 1990. O al contrario, es decir aumentando el componente académico de los itinerarios de formación profesional, casos de Suecia y Finlandia (LECLERQ, 1994: 52-53 y YOUNG, 1993: 210-211)<sup>32</sup>. Para muchos economistas hay, sin embargo, evidencias claras de que son competencias genéricas como las relaciones interpersonales, los hábitos de trabajo o la habilidad para trabajar en equipo —que son proporcionados en la enseñanza general en el tramo obligatorio— los que mejor pueden contribuir al aumento de la productividad, y de hecho es precisamente lo que buscan al contratar a sus trabajadores las empresas consideradas más competitivas en el plano internacional (LEVIN/KELLEY, 1996: 186-188)<sup>33</sup>.

Una solución que frente a ese problema ahora planteado va más allá y se abre camino en muchos países, pasa por apostar por la formación continua, por los procesos de aprendizaje a lo largo de toda la vida ofrecidos tanto por la esfera pública como por la privada y para el conjunto de la fuerza de trabajo activa o no (BENGTSSON, 1993: 154-155). La respuesta comprometida a las políticas de formación continua —que por lo general es insuficiente y desigual— está muy determinada por el nivel de educación básica recibida por los jóvenes adultos, al tiempo que por las presiones del cambio de la débil evolución económica y la necesidad de competitividad, los cambios estructurales de la economía con el crecimiento del sector servicios y los cambios generados por la expansión de las nuevas tecnologías en los procesos de producción (OCDE, 1993: 66-69; REGUZZONI, 1994: 55; McCORMICK, 1989: 134-136). En esa consideración la OCDE estima que las políticas gubernamentales deben orientarse a propiciar y facilitar la implicación de los empleadores en ese tipo de formación, a través por ejemplo de incentivos fiscales, y a estimular la demanda individual de formación cualificante suprimiendo los obstáculos eco-

<sup>32</sup> Ambas direcciones son también propuestas por la UNESCO en 1989. Cfr. *Convention on Technical and Vocational Education*. [Adopted by the General Conference of UNESCO at its twenty-fifth session]. París, 10 de Noviembre de 1989. Artº 3, [Documento electrónico UNE-VOC], pp., 3-4.

<sup>33</sup> Blaug también entiende como de un mayor valor económico la formación general o académica (Cfr. BLAUG, 1996: 31 y 36).

nómicos, sociales e institucionales que disuaden o impiden a los individuos comprometerse con una formación complementaria cada vez más necesaria (OCDE, 1993: 66-82 y 1989: 47-62)<sup>34</sup>. En los países de Asia y el Pacífico está sobre la mesa la necesidad de avanzar en el desarrollo de nuevos métodos de enseñanza, en especial utilizando las nuevas tecnologías de la información como instrumento para la adquisición de las competencias necesarias en la formación profesional. Preocupación coincidente con las necesidades que se reclaman de formación específica de los profesores y formadores que trabajan en ese ámbito formativo en los países de la Unión Europea (QURESHI, 1996: 1 y TARROU, 1993: 65-68).

Comúnmente, esa formación continua se considera como especialmente sujeta a los mecanismos del mercado, en tanto que bien privado ya que su adquisición frente a la inicial puede traducirse con más claridad en un aumento de los beneficios personales; dado que su demanda es más heterogénea e individualizada; y porque los organismos encargados de dispensarla son múltiples. Así, la política gubernamental en los años ochenta en el Reino Unido se ha centrado de preferencia en dos ámbitos concretos: la entrada al mercado de trabajo, con programas centrados en la transición de la escuela al trabajo, y la reentrada al mercado de trabajo, con programas de reformación para parados de larga duración. La formación de los ya empleados ha quedado a la iniciativa de las fuerzas del mercado. En otros países, como Noruega, se ha optado por un modelo mixto, basado en el modelo sueco de mercados planificados, que toma en consideración también los acuerdos colectivos<sup>35</sup>. Sin embargo, como señalan Greenhalgh y Mavrotas, «La teoría económica de los mercados de formación sugiere que, dejado a sí mismo, el mercado no es capaz de proveer el nivel adecuado de equilibrio entre habilidades generales (transferibles) y específicas; tiende de hecho a desatender las generales. Sólo una pequeña parte de la formación general será financiada por los empleadores porque no pueden asegurar que todos los beneficios de esa inversión revertirán a sus empresas, a causa de la movilidad de la fuerza de trabajo. El déficit no lo cubrirá la financiación por los empleados de su propia formación desde el momento en que afrontan res-

<sup>34</sup> Orientación plenamente consolidada como objetivo político actual. Cfr. OECD (1995): *Learning Beyond Schooling. New Forms of Supply and New Demands*. (París, OCDE).

<sup>35</sup> Para el caso de Australia, Estados Unidos y Suecia, Cfr. *Ibidem*. pp. 110-114. Una comparación de las diferentes políticas seguidas en ese terreno por Gran Bretaña y Noruega puede verse en SKINNINGSRUD, 1995: 69-82.

tricciones en sus posibilidades económicas e incertidumbre acerca del valor futuro de las habilidades/destrezas» (GREENHALGH/MAVROTAS, 1994: 19)<sup>36</sup>.

De manera general, en todos los países desarrollados ha crecido la demanda de este tipo de formación en tanto que la rápida transformación de los modos de producción y de la organización del trabajo, junto a la crisis global de muchos sectores de la industria, ha incrementado las demandas de educación postsecundaria/continua convirtiéndose en uno de los elementos clave de la empleabilidad, la movilidad ocupacional y del potencial de desarrollo de la carrera profesional (BELANGER, 1994: 362-363). Con todo, la tendencia más consolidada en el ámbito de la formación de la fuerza de trabajo ya empleada es la que la deja sujeta a los mecanismos de mercado, determinada por el contexto del mercado de trabajo y por los imperativos que para los trabajadores se derivan de él. Eliasson lo expresa con claridad:

«El futuro y más dinámico entorno industrial a pequeña escala significará que ningún trabajador podrá contar con mantener el mismo empleo durante toda la vida. (...) Quien no haya gestionado su educación continua en el lugar de trabajo se verá en seria desventaja y su problema de reconversión podría resultar prohibitivamente difícil» (ELIASSON, 1994: 10-11).

Por último, y estrechamente ligado con esa concepción ampliada de la educación y la formación que se postula, se impone, así mismo, un nuevo modelo de reconocimiento de las competencias adquiridas que no aumente aún más las desigualdades y que sea capaz de responder a una nueva conceptualización de la educación como proceso a lo largo de la vida. En esa dirección se orienta en estos momentos por ejemplo la *Recognition Prior Learning* (RPL) de Australia y Nueva Zelanda (QURESHI, 1996: 3). Es lo que se propone también en el *Libro Blanco* de la Unión Europea sobre la sociedad del conocimiento con las certificaciones personales de competencias, y que la Comisión Delors hace suya considerando que:

«tales sistemas de certificación, al lado de los diplomas adquiridos a lo largo de la formación inicial, conducirá a valorar el conjunto de competencias y a multiplicar las transiciones entre la educación y el mundo del trabajo» (DELORS, 1996: 155).

<sup>36</sup> En Gran Bretaña ha existido, a pesar de todo, un importante desarrollo y crecimiento de la proporción de la fuerza de trabajo que ha recibido algún tipo de formación a lo largo de la década de los ochenta estrechamente vinculada a las tendencias de demanda de los sectores de servicios y el declive de las manufacturas, comportándose el mercado bien en respuesta a los incentivos (Cfr. *Ibidem.* p. 31).

Hay una preocupación particular por el reconocimiento de las competencias obtenidas, en especial a lo largo de una vida profesional (OCDE, 1989: 39-40 y PAPAPOULOS, 1994: 195-196; 199)<sup>37</sup> y, sobre todo para el caso de la Unión Europea como ahora veremos, su papel en el terreno de la comparación y reconocimiento de las competencias en el ámbito de los países miembros, vinculado al desarrollo del mercado interior en Europa y a la movilidad de la fuerza de trabajo en una perspectiva de internacionalización (GORDON, 1995: 277-293 y HOEKZEMA, 1995: 295-305).

#### **IV. LA POLÍTICA DE LA UNIÓN EUROPEA EN MATERIA DE EDUCACIÓN, FORMACIÓN Y EMPLEO**

No querríamos terminar este artículo introductorio sin hacer referencia singular a la situación que a lo largo del texto venimos presentando en el marco de la Unión Europea. El espacio que nos es más próximo a todos los niveles, que posee políticas de conjunto y sectoriales que, obviamente, nos afectan e interesan ya en este momento, y que, en la medida en que se siga avanzando en el proceso de unión económica y política, todavía nos importará e incumbirá más. No vamos a entrar aquí a presentar ahora en detalle la evolución histórica de las políticas comunitarias en el sector de la educación (VANSICOTTE, 1989)<sup>38</sup>, desde el *Tratado de Roma* de 25 de Marzo de 1957; caracterizadas, en todo caso, hasta hace pocos años por su cuasi invisibilidad y fuertemente condicionadas además por el principio omnipresente de la subsidiariedad que excluye expresamente la armonización de los sistemas nacionales de educación, en el reconocimiento de la plena responsabilidad de los Estados miembros para organizar los sistemas y los contenidos de la formación, y dejando para la Unión el estableci-

<sup>37</sup> Como señalan Alaluf y Stroobants, «Se trata de definir perfiles de puestos y establecer después correspondencias de cualificación. Ahora bien, en la medida en que se concede una importancia mayor, por una parte, a la formación general y, por otra, al carácter evolutivo de las exigencias de las tareas y a la movilidad de los puestos, el concepto de competencia tiende a imponerse en la terminología en detrimento del de cualificación, y la «cartera de competencias» compite con el título escolar» (ALALUF y STROOBANTS, 1994: 50). Acerca de las dificultades institucionales que genera esa necesidad puede verse por ejemplo STEEDMAN, 1994: 38-45.

<sup>38</sup> Aproximaciones recientes al tema pueden encontrarse (Vgr. en RODRÍGUEZ, 1993: 7-24; IBÁÑEZ MARTÍN, 1994 y OROVAL, 1996: 277-308). En el terreno específico de la formación profesional puede verse: (RUBERTI, 1994: 9-13, y CLEMENCEAU, 1994: 14-21).

miento y aplicación de políticas marco que apoyen y complementen las de los Estados que forman la Unión Europea.

Las Conclusiones del Consejo y de los Ministros de Educación de Octubre de 1989 sobre cooperación y política educativa establecen que la colaboración comunitaria se basará siempre en dos principios: «el respeto de la diversidad lingüística y cultural y la afirmación del carácter subsidiario de las acciones comunitarias, y respetar la competencia fundamental de los Estados miembros en materia de política general de educación»<sup>39</sup>. En esas Conclusiones se reafirman las directrices comunitarias que en política educativa habían vertebrado hasta el momento todas las iniciativas y programas concretos de ese sector, al tiempo que se establecen principios que más tarde recogerá el *Tratado de la Unión*, considerando «la función esencial que desempeñan la educación y la formación en el desarrollo de los Estados de la Comunidad a nivel económico, social y cultural y en el desarrollo de la propia Comunidad». Los cinco objetivos que propiciarán «realizar una Europa del saber y de la cultura», se orientan a la consecución de una *Europa pluricultural*, una *Europa de la movilidad* y una *Europa abierta al mundo*. Para ello, se trabajará en el fomento de la enseñanza de las lenguas extranjeras en los sistemas educativos; el desarrollo de una dimensión europea en la educación; el aumento de la movilidad y el intercambio de alumnos, profesores y profesionales; y el establecimiento de los vínculos de cooperación con organizaciones internacionales relacionadas con la educación y la formación, otros Estados y países en desarrollo. La *Europa de la formación para todos* ha de estar basada: en una enseñanza y una formación de calidad con igualdad de acceso a ella para todos los jóvenes, adaptada a los desfavorecidos y preocupada por combatir el fracaso escolar, en la creencia, además, de que todo ello contribuirá en el largo plazo a la disminución de las diferencias regionales. Por último, el quinto objetivo, el logro de la *Europa de las competencias* pasa por la mejora sistemática de la calidad de la enseñanza básica; una mejor formación del profesorado; unos contenidos y metodologías adaptados a los cambios tecnológicos; un desarrollo especial de la enseñanza técnico-profesional y superior; y una mejor preparación de los jóvenes para la

<sup>39</sup> Conclusiones del Consejo y de los Ministros de Educación reunidos en Consejo de 6 de Octubre de 1989 sobre la cooperación y la política comunitaria en materia de educación en la perspectiva de 1993, en Consejo de las Comunidades Europeas. Secretaría General (1990): *Textos sobre la política educativa europea. Suplemento a la tercera edición (diciembre de 1989)* (Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas), p. 101.

vida profesional con capacidad de adaptación a los cambiantes contextos socio-económicos y tecnológicos y culturales. El artículo 126 del *Tratado de la Unión Europea*, firmado en Maastricht en 1992, reafirma todos y cada uno de los objetivos señalados en 1989, para cuya realización se prevén una serie de medidas concretas con «exclusión de toda armonización de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros»<sup>40</sup>.

La formación profesional ha sido, precisamente y antes que cualquier otro asunto educativo, el punto de atención central de las políticas comunitarias en materia de educación y formación desde los primeros años de constitución de la Comunidad. La *Decisión del Consejo* de 2 de Abril de 1963, estableciendo los principios generales para la elaboración de una política común sobre formación profesional, supone el arranque de una serie de pronunciamientos y medidas comunitarias orientadas a ese ámbito específico de intervención educativa que, en la *Carta comunitaria de derechos sociales fundamentales de los trabajadores* adoptada por los Jefes de Estado y de Gobierno en el Consejo Europeo de Estrasburgo el 9 de Diciembre de 1989, se considera de una importancia tan especial como para que se inste a que los gobiernos garanticen la formación profesional al final de la escolaridad obligatoria.

La orientación de las políticas comunitarias en materia de educación y formación profesional no han sido obviamente ajenas a los principios que han orientado las de los países de la OCDE, en la medida en que los problemas a los que hacer frente no eran diferentes sino en intensidad y materializaciones nacionales concretas. Como reconocían en Diciembre de 1989 los Ministros de Educación:

«la amplitud de los cambios tecnológicos, la evolución de las cualificaciones profesionales y la intensidad de los problemas de empleo sitúan la enseñanza y la formación en el ámbito técnico y profesional en el centro de las políticas educativas que llevan a cabo los Estados»<sup>41</sup>.

<sup>40</sup> Tratado de la Unión Europea. Título VIII, Capítulo 3. "Educación, formación profesional y juventud" (hecho en Maastricht el 7 de Febrero de 1992), en Consejo de las Comunidades Europeas. Secretaría General: *Textos sobre la política educativa europea. Suplemento nº 2 de la tercera edición (1990-1992)*. op. cit. p. 197.

<sup>41</sup> Conclusiones del Consejo y de los Ministros de Educación reunidos en Consejo de 14 de Diciembre de 1989 sobre la enseñanza y la formación inicial en el ámbito técnico y profesional, en Consejo de las Comunidades Europeas. Secretaría General: *Textos sobre la política educativa europea. Suplemento a la tercera edición (diciembre de 1989)*. op. cit. p. 121.

Consecuentemente las acciones se han orientado, con preferencia, a frenar las deserciones de los jóvenes de los sistemas de formación evitando su incorporación al mercado laboral sin cualificación, con programas modulares, orientación personal y profesional; a ofertar de uno a dos años de formación profesional en el tramo postobligatorio; a promover la igualdad de oportunidades en el acceso a la formación entre hombres y mujeres; a aumentar de manera general el nivel y calidad de la formación profesional y la adaptación de los sistemas que la imparten a los cambios socioeconómicos y tecnológicos; a estimular y propiciar todo tipo de medidas para facilitar y complementar los procesos de transición a la vida laboral; a elevar el status de la formación profesional aumentando su atractivo y diversificando la oferta; a establecer una dimensión comunitaria de las cualificaciones profesionales de cara a su equivalencia; y a incrementar la colaboración entre sistema educativo y mundo empresarial<sup>42</sup>. Además del Programa de «Transición de los jóvenes de la escuela a la vida activa», y de las acciones propiciadas o canalizadas por el CEDEFOP (Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional), los Programas PETRA, ARION, EUROTECHNET e IRIS han fijado su objetivo en la formación profesional; colateralmente COMETT y LINGUA han financiado también intercambios en el terreno de la enseñanza técnica y profesional. El programa FORCE se ha centrado en la formación profesional continua.

En el artículo 127 del *Tratado de la Unión Europea* de 1992, con el mismo criterio general asentado en el artículo 126 en el sentido de que la Comunidad sólo complementa y refuerza las acciones de los Estados miembros siendo de su responsabilidad y competencia todo lo relativo a contenidos y organización de la formación, y excluyendo también toda armonización legislativa, se plantean como objetivos de la Comunidad en el terreno de la formación profesional el:

---

<sup>42</sup> Cfr. Decisión del Consejo, de 1 de Diciembre de 1987, sobre un programa de acción para la formación y la preparación de los jóvenes para la vida adulta y profesional (PETRA) y Conclusiones del Consejo y de los Ministros de Educación reunidos en el Consejo sobre el Segundo Programa de acción de la Comunidad Europea (1982-1987) sobre la transición de los jóvenes de la enseñanza a la vida adulta y activa de 24 de Mayo de 1988. Ambos En *Ibidem*, pp. 7-9 y 13-16, respectivamente. Y Decisión del Consejo, de 22 de Julio de 1991, por la que se modifica la Decisión 87/569/CEE sobre un programa de acción para la formación y la preparación de los jóvenes para la vida adulta y profesional (PETRA), en Consejo de las Comunidades Europeas. Secretaría General: *Textos sobre la política educativa europea. Suplemento nº 2 de la tercera edición (1990-1992)*. *op. cit.* pp. 79-86. Y Comisión de las Comunidades Europeas, 1993: 20-21.

«facilitar la adaptación a las transformaciones industriales, especialmente mediante la formación y la reconversión profesionales; mejorar la formación profesional inicial y permanente, para facilitar la inserción y la reinserción profesional en el mercado laboral; facilitar el acceso a la formación profesional y favorecer la movilidad de los educadores y de las personas en formación, especialmente de los jóvenes; estimular la cooperación en materia de formación entre centros de enseñanza y empresas; incrementar el intercambio de información y de experiencias sobre las cuestiones comunes a los sistemas de formación de los Estados miembros»<sup>43</sup>.

Los compromisos e incitaciones a la acción que en materia educativa reflejan los artículos del *Tratado de la Unión* han sido contextualizados, definidos y traducidos en sugerencias precisas para definir las claves de intervención de una posible política común en materia de educación y formación por sucesivos *Libros Blancos* en los tres últimos años. En el publicado en 1993 sobre crecimiento, competitividad y empleo, se marca ya la pauta de una forma muy clara. Incluso reconociendo que, ante los problemas socioeconómicos que ahora encara, la sociedad plantea a los sistemas de educación y formación «exigencias acuciantes, múltiples y a veces contradictorias», como por ejemplo resolver «los problemas de la competitividad de las empresas, la crisis del empleo, el drama de la exclusión social y de la marginación», se considera que tales «exigencias y expectativas tienen una profunda razón de ser». Así, se asume como principio rector del análisis acerca del papel de los sistemas educativos y de los dispositivos de formación que «para el relanzamiento del crecimiento, la restauración de la competitividad y el restablecimiento de un nivel de empleo socialmente aceptable en la Comunidad, la educación y la formación, al tiempo que mantienen su misión fundamental de promover el desarrollo personal y los valores de la sociedad, tendrán, sin duda, que desempeñar un papel determinante». Considerando, no obstante, que las virtualidades de la educación y la formación surtirán efectos positivos sólo si van acompañadas de otras medidas de tipo económico, entienden que la formación profesional tiene una doble función que cumplir en la perspectiva de ser la formación un instrumento de política activa de mercado de trabajo y definir las inversiones en capital humano como necesarias para el aumento de la competitividad.

<sup>43</sup> Tratado de la Unión Europea. Título VIII, Capítulo 3. "Educación, formación profesional y juventud" (hecho en Maastricht el 7 de Febrero de 1992), en Consejo de las Comunidades Europeas. Secretaría General: *Textos sobre la política educativa europea. Suplemento n° 2 de la tercera edición (1990-1992)*. op. cit. p. 198.

Según el documento, tres son los principales problemas a los que deben hacer frente en los países europeos, en mayor o menor grado, a través de las necesarias reformas y reorientaciones de los sistemas educativos y de formación. En primer lugar, «el nivel medio comparativamente bajo de formación en la Comunidad [con respecto a Estados Unidos y Japón]; concretamente, la gran cantidad de jóvenes que dejan el sistema escolar sin una formación básica indispensable», y en especial «el fracaso escolar, factor de marginación y de exclusión económica y social de impacto especialmente importante y en progresión creciente». En segundo lugar, y atendiendo a la aceleración del conocimiento, la introducción de las nuevas tecnologías y los propios cambios en los modos de organización del trabajo, se echa en falta la adecuada respuesta y dispositivos de formación pertinentes, en concreto se señala un «desarrollo todavía insuficiente de los sistemas y de las especialidades de formación continua». Por último, existe en el plano de las cualificaciones de jóvenes y adultos «un déficit real en una serie de sectores relacionados con las aplicaciones de la ciencia y de la tecnología y con las interacciones de estas con el funcionamiento social». A estos problemas se añaden dos más como propios de la Comunidad en su conjunto: la falta de transparencia y reconocimiento de los títulos, cualificaciones y competencias a escala europea; y la inexistencia de un espacio europeo para las modalidades de enseñanza abierta y a distancia. Cada uno de los problemas señalados define un campo de intervención específica para las acciones comunitarias con una relativamente amplia panoplia de soluciones<sup>44</sup>.

Por su parte, el *Libro Blanco* de 1995 sobre la sociedad del conocimiento supone, con respecto al de Delors, una mucho mayor profundización y detalle tanto en el análisis de los problemas educativos como, sobre todo, una más precisa determinación de posibles soluciones a los problemas que en materia de educación y formación afronta la Unión Europea. Enfatiza tres factores que afectan claramente a las sociedades europeas y sus sistemas económicos y mercados de trabajo con obvias repercusiones en las expectativas que generan sobre los sistemas de educación y formación. En primer lugar, el impacto de la sociedad de la información que transforma la naturaleza del trabajo y la organi-

---

<sup>44</sup> Cfr. *European Commission: White Paper on growth, competitiveness, and employment. The challenges and ways forward into the 21st century*. Bruselas, 5 de Diciembre de 1993. COM (93) 700 final. Documento electrónico (sin paginar). Cap. VII, «Adaptación de los sistemas de educación y de formación profesional».

zación de la producción, siendo necesaria la readaptación de las cualificaciones de la fuerza de trabajo. En segundo lugar, el impacto de la internacionalización de la situación económica que afecta claramente a las posibilidades de creación de puestos de trabajo y marca la necesidad de elevar el nivel de cualificación de la población. Y, en tercer lugar, el impacto del mundo científico-técnico que produce desencuentros sociales que corregir, y plantea la necesidad de una preparación de la población para asimilar positivamente los cambios que genera tal impresión.

De manera general, se diseñan dos grandes campos de acción para dar respuesta a esos desafíos. De un lado, reintroducir una amplia formación de base que permita a la población desenvolverse en situaciones complejas y cargadas muchas veces de incertidumbre, y además le posibilite discernir y comprender los mensajes en torrente que le inundan en la nueva sociedad de la información. Para ello la escuela debería desarrollar la capacidad de comprender, estimular la creatividad, y fomentar la facultad de juzgar y decidir, entendiéndose además que ese es el primer paso de ajuste a la nueva situación económica y del mercado de trabajo. Y, de otro, habrá que trabajar para que la educación y la formación contribuyan a la generación de un número de puestos de trabajo cuando menos comparable a los destruidos por la introducción de las nuevas tecnologías.

Construir la denominada *empleabilidad* es la clave para lograr la respuesta adecuada. Ese proceso no debería discurrir sólo por el cauce tradicional de adquisición y sanción de las cualificaciones orientado a la consecución de un diploma, ya que lleva al alargamiento sistemático del periodo de estudios, a generar presiones de entrada a la enseñanza superior, a devaluar el status de la formación profesional, a sobrecualificar a los jóvenes en relación a los puestos de trabajo a los que pueden acceder, y a convertir al diploma en la única referencia válida de sanción de competencias al tiempo que posterga las que no se ajustan a ese patrón. Debería potenciarse la movilidad de estudiantes y trabajadores, pero adoptando un sistema de validación europeo de las competencias adquiridas<sup>45</sup> con independencia de si se ha accedido a ellas en el sector de educación/formación formal o no. Habría además que entender ese proceso de cualificación como algo que tiene lugar a lo largo de toda la vida. Y, por último,

---

<sup>45</sup> Una de las preocupaciones centrales de la Comunidad ha sido precisamente el trabajo fijado en la comparabilidad de las calificaciones de la formación profesional, tarea que ha desarrollado en gran medida el CEDEFOP. La Decisión del Consejo de 16 de Julio de 1985 relativa a

convendría aprovechar mucho más de lo que ahora se hace las nuevas tecnologías como instrumento de aprendizaje. Las respuestas a esas actuales necesidades que se plantean pasan para la Comisión por la definición de cinco objetivos generales: estimular la adquisición de nuevos conocimientos; aproximar la escuela a la empresa; luchar contra la exclusión; dominar tres lenguas europeas; y situar en plano de igualdad la inversión material y la inversión intangible en formación<sup>46</sup>.

En el *Programa de Trabajo de la Comisión para 1997* aprobado en Octubre de este año se recogen, en relación al binomio empleo/educación, algunas de las iniciativas sugeridas en el documento que acabamos de comentar. Así, la tarea a realizar se estructura en torno a cuatro grandes prioridades: el crecimiento, el empleo y el Euro; la promoción del modelo europeo de sociedad; la presencia de Europa en el plano internacional; y la preparación del futuro de la Unión<sup>47</sup>. En esencia, en el ámbito que nos ocupa, se trataría de ir aplicando progresivamente las medidas que se contemplan en la *Acción en favor del empleo en Europa. Pacto de confianza*, propuesto por el Presidente Jacques Santer. En él, se denuncia que los «sistemas de educación y formación no incorporan las

---

la correspondencia de las calificaciones de formación profesional entre los Estados miembros, es reforzada con una Resolución de 1990 señalando que «en la perspectiva de la realización del mercado interior, conviene que se creen a la mayor brevedad las condiciones previas para la libre circulación efectiva de los trabajadores dentro de la Comunidad». «Resolución del Consejo de 18 de Diciembre de 1990 sobre la correspondencia de las calificaciones de formación profesional» (Cfr. Consejo de las Comunidades Europeas. Secretaría General: *Textos sobre la política educativa europea. Suplemento nº 2 de la tercera edición (1990-1992). op. cit.* p. 65). Un buen ejemplo de esa preocupación es sin duda también la completa y detallada Directiva de junio de 1992, que viene a complementar la existente de 1989, sobre un sistema general de reconocimiento de formaciones profesionales, con los objetivos entre otros de «mejorar la transparencia en el mercado de trabajo», «reforzar el derecho del ciudadano europeo a utilizar sus conocimientos profesionales en cualquier Estado miembro», y sentando que «la supresión, entre los Estados miembros, de los obstáculos a la libre circulación de personas y servicios constituye uno de los objetivos de la Comunidad» (Cfr. «Directiva 92/51/CEE del Consejo de 18 de Junio de 1992 relativa a un segundo sistema general de reconocimiento de formaciones profesionales, que completa la Directiva 89/48/CEE». Ibidem, pp. 141-152).

<sup>46</sup> Cfr. *European Commission: White Paper Teaching and Learning: towards the Learning Society*. Bruselas 29 de Noviembre de 1995. Documento electrónico (sin paginar). Primera parte, «Los desafíos» y Segunda parte, «Construir la sociedad del conocimiento».

<sup>47</sup> Cfr. *Programme de Travail de la Commission pour 1997*. Bruselas, 17 de Octubre de 1996. COM (96) 507 final. Epígrafe «El modelo europeo de sociedad». Documento electrónico (sin paginar).

necesidades de nuevas cualificaciones sino con dificultades y retraso». Ese desajuste entre oferta y demanda debe corregirse a través de:

«un acceso continuo a las competencias mediante nuevos modos de convalidación; la anticipación de las necesidades del mañana mediante el acceso a la Sociedad de la Información; y una mejor respuesta a las demandas del mercado, sobre todo al nivel de la inserción de los jóvenes, a través de la promoción de la formación alternativa y el aprendizaje». (JACQUES SANTER)

En esa línea de favorecer los procesos de transición de los jóvenes a la vida activa, la Comisión apuesta en dos direcciones: desarrollar los vínculos entre escuela y empresa propiciando su colaboración; y desarrollar desde 1996, sobre la base del Programa LEONARDO, un «ERASMUS del aprendizaje», al tiempo que se inician las gestiones con Gobiernos e interlocutores sociales para establecer un «estatuto europeo del aprendiz»<sup>48</sup>.

En 1997 se ha de avanzar igualmente en la definición del mecanismo de validación de competencias, a partir de las propuestas que genere el debate del reciente Libro Verde *Eliminar los obstáculos a la movilidad transnacional*, con vistas a acabar con los «escollos aberrantes» que desmovilizan a los potenciales beneficiarios de tal movilidad. Además se plantearán acciones concretas de desarrollo del Plan de acción *Aprender en la sociedad de la información* presentado en Septiembre de 1996 con el fin de —coordinando y aprovechando los instrumentos y acciones existentes en educación/formación/investigación, redes transeuropeas de telecomunicaciones y fondos estructurales— «concentrar las acciones en un número limitado de experiencias realizadas a gran escala, que incluyan un gran número de participantes»<sup>49</sup>.

Son varios los Programas comunitarios en funcionamiento en este momento encargados de canalizar las acciones adecuadas para lograr los objetivos de la Unión en el terreno de la lucha contra el desempleo y de la formación profesional. Así, IRIS, orientado a favorecer la participación de las mujeres en las acciones de formación; NOW dirigido a lograr la igualdad de oportunidades para la mujer en el empleo; ILDE, para apoyar iniciativas locales de desarrollo y empleo;

<sup>48</sup> Acción en favor del empleo en Europa. Pacto de confianza. Comunicación del Presidente. Apartado «La educación y la formación como mecanismos de acceso al empleo», epígrafes 3.19-3.22. Documento electrónico (sin paginar).

<sup>49</sup> Idem. Y Livre Vert [Education, formation, recherche]. Eliminer les obstacles à la mobilité transnationale y Rapport sur l'exécution du Programme de Travail de la Commission en 1996. Bruselas, 17 de Octubre de 1996. SEC (96) 1779 final. Documentos electrónicos (sin paginar).

HORIZON, para mejorar las perspectivas de empleo de minusválidos y grupos desfavorecidos; YOUTHSTART, para fomentar la integración de los jóvenes —en especial de los que carecen de una formación básica— en el mercado de trabajo; y SPEC, planteado para aportar ayuda económica y técnica a la realización de proyectos innovadores de creación de empleo. Otros Programas como YOUTH FOR EUROPE en alguno de sus apartados también contemplan acciones formativas para los jóvenes trabajadores. Por su parte, LEONARDO —adoptado en Diciembre de 1994 y planteado como programa integrador que reúne y renueva programas como COMETT, PETRA, LINGUA O FORCE— se estructura sobre los objetivos de mejorar la calidad de la formación profesional; de comprender mejor la formación profesional; desarrollar los intercambios y las colocaciones; facilitar la formación continua asegurando la actualización constante de las competencias profesionales con el doble fin de favorecer la competitividad y la lucha contra el desempleo; y formular acciones específicas dirigidas a los jóvenes que abandonan el sistema escolar sin la adecuada formación; o fomentar la adaptación a los nuevos instrumentos de la sociedad de la información.

Una evaluación global inicial de las primeras 4.542 propuestas recibidas para LEONARDO en 1995 muestra, como tendencias novedosas, que en cuanto a la participación ha aumentado de forma sensible la de las PYMEs con un 21% de socios seleccionados, acercándose al nivel de participación de las instituciones de formación que con el 32% aún son los principales promotores. Y en relación a contenidos y orientación destaca el que: los proyectos formativos planteados se vinculan de manera muy importante a la preparación y utilización de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación; el desarrollo de nuevas cualificaciones y nuevas profesiones vinculadas a los sectores locales generadores de empleo; se constata un importante desarrollo de las asociaciones y redes transnacionales para la formación; y que casi el 12% de los proyectos tienen como beneficiarios de las acciones a grupos sociales desfavorecidos<sup>50</sup>. Todo ello resulta coincidente con los aspectos esenciales de los objetivos que en materia de educación, formación y empleo tiene definidos en estos momentos y para el futuro inmediato la Comisión, lo cual plantea una doble reflexión. En primer lugar, la admirable capacidad de reacción de las institucio-

---

<sup>50</sup> La Comisión pone en marcha los primeros proyectos de formación profesional en el marco del programa LEONARDO DA VINCI. Bruselas, 14 de Diciembre de 1995. IP/95/1408. Documento electrónico, p. 1.

nes de formación e interlocutores sociales para responder a las demandas de los objetivos políticamente definidos para la Unión Europea en este terreno. Y, en segundo y último lugar pero en obvia y estrecha relación con la anterior, la no menos apreciable habilidad de las instituciones comunitarias para estimular —a través de su financiación o no— iniciativas plenamente ajustadas a esos objetivos. Se crea con esa dinámica un horizonte de experimentación que prima sobre cualquier otra consideración la casi total subordinación expresa de las políticas educativas a su cometido en el logro de la competitividad y la lucha contra el desempleo.

El papel que en ello juegan el conjunto de presiones políticas y sociales propiciadas por las altas tasas de desempleo, en especial entre los jóvenes, es más que evidente en la perspectiva de los Gobiernos de legitimar su actuación política. Sin embargo, no deberían olvidarse a este propósito las siguientes advertencias con las que queremos acabar este trabajo. Levin y Kelley escribían hace dos años a propósito del caso norteamericano, pero perfectamente aplicable al europeo, que:

«Tanto los planificadores de políticas educativas como los economistas que se centran en la educación suelen ignorar los factores complementarios que determinan la eficacia de la educación. No es que exactamente se sobreestime la importancia potencial de la educación, sino que cada vez se están ignorando más las condiciones que pueden hacer que la educación alcance ese potencial, puesto que es considerada como una píldora mágica capaz de curar todos los males que afligen a la sociedad» (LEVIN/KELLEY, 1996: 184).

Por su parte, hace ahora poco más de diez años, Blaug señalaba que:

«Una planificación educativa eficaz debe basarse en una valoración realista del funcionamiento de los mercados laborales. Tales mercados se encuentran en un constante estado de cambio, en especial en lo concerniente a las pautas laborales más que a las diferencias salariales, e incluso con la mejor voluntad del mundo resulta difícil evitar una situación en la que toda reforma educativa vaya encaminada a curar los males del pasado en lugar de los de hoy» (BLAUG, 1996: 35).

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALALUF, M., STROOBANTS, M. (1994): ¿Moviliza la competencia al obrero?, *Formación Profesional*, 1.

- ASHTON, D., GREEN, F., LOWE, G. (1993): The Linkages Between Education and Employment in Canada and the United Kingdom: a comparative analysis, *Comparative Education*, 2.
- BASSLER, T. (1995): Beginning a Transformation of Learning in Albania, *European Journal of Education*, 3. pp. 307-315.
- BATTAGLIOLA, F. (1995): La descalificación social de los no diplomados, *Perspectivas*, 3.
- BELANGER, P. (1994): Lifelong Learning: the Dialectics of "Lifelong Educations", *International Review of Education*, 3/5.
- BENAVOT, A. (1992): Curricular Content, Educational Expansion, and Economic Growth, *Comparative Education Review*, 2, pp. 150-174.
- BENGTSSON, J. (1993): Labour Markets of the Future: the challenge to education policy makers, *European Journal of Education*, 2.
- BENNETT, K. D. (1995): Contextual Factors Surrounding Transitions from Education to the Labour Market, en OECD, *Education and Employment* (París, OCDE), pp. 45-54.
- BIERHOFF, H. y PRAIS, S. J. (1993): Britain's Industrial Skills and the School-teaching of Practical Subjects: comparisons with Germany, the Netherlands and Switzerland, *Compare*, 3.
- BISHOP, J. (1995): La formación profesional y los jóvenes con dificultades en los Estados Unidos, *Formación Profesional*, 6.
- BJERG, J., CALLEWAERT, S., ELLE, B., *et al*, (1995): Danish Education, Pedagogical Theory in Denmark and in Europe, and Modernity, *Comparative Education*, 1.
- BLAUG, M. (1996): La educación y el contrato de trabajo, en E. OROVAL PLANAS, (Ed.), *Economía de la Educación* (Barcelona, Ariel).
- BLAUG, M. (1996): ¿Dónde estamos actualmente en la Economía de la Educación?, en E. OROVAL PLANAS, (Ed.), *Economía de la Educación* (Barcelona, Ariel).
- BORJA, A. (1990): Nuevas tendencias de la Formación Profesional en los países europeos, en VV. AA., *La Formación Profesional en los años 90* (Vito-

- ria-Gasteiz, Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco), pp. 71-93.
- BORKOWSKY, A., HEIDEN, M. van der, TUIJMAN, A. (1995): Indicators of Continuing Education and Training, en OECD, *Education and Employment* (París, OCDE).
- BRAUN, F. (1987): Vocational Training as a Link between the Schools and the Labour Market: the dual system in the Federal Republic of Germany, *Comparative Education*, 2.
- BRISSEID, O. (1995): Comprehensive Reform in Upper Secondary Education in Norway: a retrospective view, *European Journal of Education* 3, pp. 255-264.
- BROWN, C. (1994): Training, productivity and underemployment in institutional labor markets, en R. MCNABB, K. WHITFIELD, (Eds.), *The Market for Training* (Aldershot, Avebury), pp. 107-124.
- BURKE, J. (1994): Competence and Higher Education: Implications for Institutions and Professional Bodies, en P. RAGGATT, L. UNWIN, (Eds.), *Change and Intervention: Vocational Education and Training* (2ª ed.) (Londres, The Falmer Press), pp. 22-46.
- CANTOR, L. (1989): The «Re-visioning» of Vocational Education in the American High School, *Comparative Education*, 2, pp. 125-132.
- CARNEIRO, R. (1994): Rapport n° 17. Un programme scolaire pour le XXIe siècle, en OCDE, *Redéfinir le curriculum: un enseignement pour la XXIe siècle* (París, OCDE).
- CLEMENCEAU, P. (1994): Los programas de formación profesional. Treinta años de cooperación, de actuaciones y de concertación, *Formación Profesional*, 3, pp. 14-21.
- COLEMAN, J. S., HUSEN, T. (1989): Inserción de los jóvenes en una sociedad en cambio (Madrid, Narcea).
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1993): Orientaciones para la acción comunitaria en el ámbito de la educación y la formación. COM. Bruselas, 5 de mayo, pp. 20-21.
- CONSEJO DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. SECRETARÍA GENERAL (1990): *Textos sobre la política educativa europea. Suplemento a la tercera edición*

(diciembre de 1989) (Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas), p. 101.

CONSEJO DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. SECRETARÍA GENERAL (1993): *Textos sobre la política educativa europea. Suplemento nº 2 de la tercera edición (1990-1992)* (Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas), pp. 21-25.

DA CUNHA, S. V. L. (1993): Educational Reforms in Portugal: helping to raise the profile of VET, *European Journal of Education*, 2, pp. 215-227.

DE BRUIJN, E. y HOWIESON, C. (1995): Modular Vocational Education and Training in Scotland and the Netherlands: between specificity and coherence, *Comparative Education*, 1.

DEISSINGER, T. (1994): The Evolution of the Modern Vocational Training Systems in England and Germany: a comparative view, *Compare*, 1.

DELORS, J. (1996): *L'Éducation, un trésor est caché dedans*. [Rapport à l'UNESCO de la Commission internationale sur l'éducation pour le vingt et unième siècle, présidée par...] (París, Editions UNESCO/Editions Odile Jacob).

DEPARTMENT OF EMPLOYMENT, EDUCATION AND TRAINING (1992): *1992-93. Programs*. (Camberra, Commonwealth Government Printer), pp. 151-153.

DRONKERS, J. (1993): The Precarious Balance between General and Vocational Education in the Netherlands, *European Journal of Education*, 2, pp. 197-207.

ECKSTEIN, M. A., NOAH, H. J. (1993): Educación, titulaciones y mercado de trabajo en la Comunidad Europea: un programa para la investigación, *Revista de Educación*, 301, pp. 91-106.

ELIASSON, G. (1994): La eficiencia educativa y los mercados para la competencia, *Formación Profesional*, 2.

EUROPEAN COMMISSION: *White Paper on growth, competitiveness, and employment. The challenges and ways forward into the 21st century*. Bruselas, 5 de Diciembre de 1993. COM (93) 700 final. Documento electrónico (sin paginar). Cap. VII, «Adaptación de los sistemas de educación y de formación profesional».

- EUROPEAN COMMISSION: *White Paper Teaching and Learning: towards the Learning Society*. Bruselas 29 de Noviembre de 1995. Documento electrónico (sin paginar).
- EVANS, K. (1994): Change and Prospects in Education for Young Adults, *Comparative Education*, 1.
- EVANS, K., HEINZ, W. (1993): Studying Forms of Transition: methodological innovation in a cross-national study of youth transition and labour market entry in England and Germany, *Comparative Education*, 2.
- FERNÁNDEZ ENGUIA, M. (1990): No hay más cera que la que arde: educación, formación y empleo en España en el umbral de los 90, *Revista de Educación*, 293.
- FERNÁNDEZ ENGUIA, M. (1990): Educación, formación y empleo en el umbral de los noventa. (Madrid, CIDE/MEC).
- FIALA, R., GORDON LANFORD, A. (1987): Educational Ideology and the World Educational Revolution, 1950-1970, *Comparative Education Review*, 3, pp. 315-332.
- GALBRAITH, J. K. (1996): *Una sociedad mejor* (Barcelona, Crítica).
- GARCÍA GARRIDO, J. L., PEDRO GARCÍA, F. y VELLOSO, A. (1989): *La educación en Europa: reformas y perspectivas de futuro* (Madrid, Cincel).
- GENSBITTEL, M. H., MAINGUET, Ch. (1995): Transition from school to employment, en OECD: *Education and Employment* (París, OCDE).
- GORDON, J. (1995): An Innovative Approach to the Comparison of Qualifications in Europe: the regional perspective, *European Journal of Education*, 3, pp. 277-293.
- GREEN, A. (1995): Core Skills, Participation and Progression in Post-compulsory Education and Training in England and France, *Comparative Education*, 1.
- GREEN, F. (1994): The determinants of training of male and female employees, and some measures of discrimination, en R. McNABB, K. WHITFIELD (Eds.), *The Market for Training* (Aldershot, Avebury).
- GREENHALGH, Ch., MAVROTAS, G. (1994): Workforce training in the Thatcher era-market forces and market failures, en R. McNABB, K. WHITFIELD, *The Market for Training* (Aldershot, Avebury).

- GROOTINGS, P. (1991): Modernisation of Vocational Education and Training in Poland, *European Journal of Education*, 1, pp. 29-40.
- GROOTINGS, P. (1993): VET in Transition: an overview of changes in three East European countries, *European Journal of Education*, 2, pp. 229-240.
- GUTHRIE, J. W. (1996): L'évolution des politiques économiques et son incidence sur l' évaluation des systèmes éducatifs, en OCDE, *Évaluer et réformer les systèmes éducatifs* (París, OCDE).
- GUY, R. (1994): Serving the Needs of Industry?. En RAGGATT, P., UNWIN, L. (Eds.), *Change and Intervention: Vocational Education and Training* (2ª ed.) (Londres, The Falmer Press).
- HALLS, W. D. (1994): 16-19: Some Reflections on Europe and the Reforms, *Comparative Education*, 1.
- HASAN, A. (1994): La evolución de los mercados de trabajo y la política de educación y formación, *Formación Profesional*, 2.
- HEALY, T. J., NORDIN, A. (1995): Concepts and Definitions, en OECD, *Education and Employment*, pp. 29-44.
- HOWKZEMA, H. (1995): The Management of Change at Systemic Level: internationalisation of education and training in the Netherlands, *European Journal of Education*, 3, pp. 295-305.
- HOGAN, D. (1996): "To Better Our Condition": Educational Credentialing and "the Silent Compulsion of Economic Relations" in the United States, 1830 to the Present, *History of Education Quarterly*, 3.
- HOWIESON, C. (1993): Parity of Academic and Vocational Awards: the experience of modularisation in Scotland, *European Journal of Education*, 2, pp. 177-187.
- HUGHES, P., SKILBECK, M. (1994): Rapport n° 1. La réforme des programmes scolaires. Evolution récente et problèmes qui se posent, en OCDE, *Redéfinir le curriculum...*
- IBÁÑEZ MARTÍN, J. A. (1994): Principios de la política de la educación en la Unión Europea, en A. J. COLOM CAÑELLAS, (Ed.), *Política y planificación educativa* (Sevilla, Preu Spínola).

- JOS, O., PETERSSON, K. (1995): Indicators of Network B, en OECD, *Education and Employment*, pp. 23-28.
- KANDEZ, I. L. (1959): Metodología de la Educación Comparada. Citado en A. D. MÁRQUEZ (1972), *Educación Comparada. Teoría y Metodología* (Buenos Aires, Ed. Ateneo), pp. 211-212.
- KAZAMAKI OTTERSTEN, E. (1994): Tendencias en las prácticas de contratación de trabajadores en las empresas suecas, *Formación Profesional*, 1.
- KEEP, E. (1991): The Grass Looked Greener. Some Thoughts on the Influence of Comparative Vocational Training Research on the UK Policy Debate, en P. RYAN, (Ed), *International Comparisons of Vocational Education and Training for Intermediate Skills* (Londres, The Falmer Press), pp. 24-25.
- KLEES, S. J. (1996): La economía de la educación: una panorámica algo más que ligeramente desilusionada de dónde estamos actualmente, en E. OROVAL PLANAS, (Ed.), *Economía de la educación* (Barcelona, Ariel).
- LECLERQ, J. M. (1994): General Education and Vocational Training at the Post-compulsory Level in Europe: the end of mutual disregard?, *Comparative Education*, 1, pp. 52-53.
- LEVIN, H. M. (1996): Aumentando la productividad educativa, en J. GRAO y A. IPIÑA, (Eds.), *Economía de la educación. Temas de estudio e investigación* (Vitoria-Gasteiz, Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco), pp. 52-59.
- LEVIN, H. M., KELLEY, C. (1996): ¿Basta con sólo la educación?, en E. OROVAL PLANAS, (Ed.), *Economía de la educación* (Barcelona, Ariel), pp. 186-188.
- LIEBRAND, C. G. M. (1991): Recent Developments in the Dutch System of Vocational Qualifications, *European Journal of Education*, 1.
- LINDBEKK, T. (1989): "Education for Life", Vocational Education and Social Integration in Norway, *Comparative Education*, 1, pp. 19-28.
- MARSDEN, D., RYAN, P. (1991): Initial Training, Labour Market Structure and Public Policy: Intermediate Skills in British and German Industry, en P. RYAN (Ed.), *International Comparisons of Vocational Education and Training for Intermediate Skills* (Londres, The Falmer Press), pp. 251-252.

- McCORMICK, K. (1988): Vocationalism and the Japanese Educational System, [Planteado sobre la comparación implícita entre Gran Bretaña y Japón], *Comparative Education*, 1, pp. 37-51.
- McCORMICK, K. (1989): Towards a Lifelong Learning Society? The Reform of Continuing Vocational Education and Training in Japan, *Comparative Education*, 2, pp. 134-136.
- MCNEELY, C. L. (1995): Prescribing National Education Policies: The Role of International Organizations, *Comparative Education Review*, 4.
- MEIJER, K. (1991): Reforms in Vocational Education and Training in Italy, Spain and Portugal; similar objectives, different strategies, *European Journal of Education*, 1.
- MORRISON, K. (1994): Centralism and the Education Market: why emulate the United Kingdom? *European Journal of Education*, 4.
- OCDE (1983): *Le devenir de l'enseignement et de la formation professionnels* (París, OCDE).
- OCDE (1989): *L'Éducation et l'économie dans une société en mutation* (París, OCDE).
- OCDE (1993): *La formation professionnelle continue en Australie, aux États-Unis et en Suède* (París, OCDE).
- OCDE (1994): *Redéfinir le curriculum: un enseignement pour la XXIe siècle* (París, OCDE).
- OCDE (1995): *Análisis del Panorama educativo. Indicadores de la OCDE 1995* (Madrid, OCDE/Ediciones Mundi-Prensa).
- OCDE (1996): *Évaluer et réformer les systèmes éducatifs* (París, OCDE).
- OECD (1989): *Pathways for Learning. Education and Training from 16 to 19* (París, OCDE).
- OECD (1994): *Vocational Training in Germany: Modernisation and Responsiveness* (París, OCDE).
- OECD (1994): *The OECD Jobs Study: Facts, Analysis, Strategies* (París, OCDE).

- OECD (1994): *The OECD Jobs Study: Evidence and Explanations* (París, OCDE).
- OECD (1994): *The OECD perspective* (París, OCDE).
- OECD (1994): *Vocational Education and Training for Youth: Towards Coherent Policy and Practice* (París, OCDE).
- OECD (1995): *Learning Beyond Schooling. New Forms of Supply and New Demands* (París, OCDE).
- OECD (1995): *Education and Employment* (París, OCDE).
- ONE HUNDRED THIRD CONGRESS OF THE UNITED STATES OF AMERICA: (H.R. 1804). *Goals 2000: Educate America Act* (25-I-1994). Sec. 102. *National Education Goals*. Epígrafe nº 3, *Student Achievement and Citizenship*, y nº 6, *Adult Literacy and Lifelong Learning*. Documento electrónico (sin paginar).
- OROVAL, E. (1996): Política regional-política educativa en el contexto europeo, en J. GRAO y A. IPIÑA, (Eds.), *Economía de la educación. Temas de estudio e investigación* (Vitoria-Gasteiz, Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco), pp. 277-308.
- PAPADOPOULOS, G. S. (1994): *Education 1960-1990. The OECD perspective* (París, OCDE).
- PAPADOPOULOS, G. S. (1983): *Le devenir de l'enseignement et de la formation professionnels* (París, OCDE).
- PARKES, D. (1991): Home Thoughts from Abroad: diagnosis, prescription and prognosis for British vocational education and training, *European Journal of Education*, 1.
- PARKES, D. (1995): Editorial: A Portfolio Approach to Comparative Intervention in the Reform of Vocational Educational and Training, *European Journal of Education*, 3.
- PEDRO, F. (1992): *La respuesta de los sistemas educativos al reto del desempleo juvenil* (Madrid, CIDE/MEC).
- PETRELLA, R. (1994): Las trampas de la economía de mercado para la formación del futuro: más que un anuncio, la necesidad de una denuncia, *Formación Profesional*, 3.

- POLE, N. (1995): Gender Disparities in Labour Market Outcomes of Education, en OECD, *Education and Employment*, pp. 111-123.
- PRAIS, S. J. (ed.) (1990): *Productivity, Education and Training* (London, National Institute for Economic and Social Research).
- PRING, R. A. (1995): *Closing the Gap: Liberal Education and Vocational Preparation* (London, Hodder & Stoughton).
- PRITCHARD, R. M. O. (1992): The German Dual System: educational utopia?, *Comparative Education*, 2, pp. 131-143.
- PSACHAROPOULOS, G. (1995): Evaluation of Education and Training: what Room for the Comparative Approach?, *International Review of Education*, 3/4.
- PSACHAROPOULOS, G. (1996): La contribución de la educación al crecimiento económico: comparaciones internacionales, en E. OROVAL PLANAS (Ed.), *Economía de la Educación* (Barcelona, Ariel).
- PÜTZ, H. (1995): La cualificación profesional de los jóvenes "con dificultades" en Alemania, *Formación Profesional*, 6, pp. 16-22.
- QURESHI, M. A. (1996): Current Trends and Issues in Technical and Vocational Education in Asia and the Pacific, *UNEVOC INFO 8* (Agosto), 2. [Documento electrónico].
- RAFFE, D. (Ed) (1992): *Modularisation in Initial Vocational Training: recent developments in six European countries* (Edinburgh, Centre for Educational Sociology, University of Edinburgh).
- RAFFE, D. (1991): Scotland v. England: The Place of «Home Internationals» in Comparative Research, en P. RYAN (Ed.), *International Comparisons of Vocational Education and Training for Intermediate Skills* (Londres, The Falmer Press), pp. 48-49.
- REGUZZONI, M. (S.J.). (1994): Educational Needs and Policies for Continuing Education, *Comparative Education*, 1.
- RIFKIN, J. (1996): *El fin del trabajo. El declive de la fuerza de trabajo global y el nacimiento de la era posmercado* (Barcelona, Paidós).
- RODRÍGUEZ, V. M. (1993): De Roma a Maastricht: 35 años de cooperación comunitaria en educación, *Revista de Educación*, 301, pp. 7-24.

- RUBERTI, A. (1994): La política de formación profesional de la Unión Europea, *Formación Profesional*, 3, pp. 9-13.
- RYAN, P. (1991): Introduction: Comparative Research on Vocational Education and Training, en P. RYAN (Ed.), *International Comparisons of Vocational Education and Training for Intermediate Skills* (Londres, The Falmer Press), pp. 13-16.
- SANDERSON, M. (1993): Vocational and Liberal Education: a historian's view, *European Journal of Education*, 2, pp. 189-196.
- SHAW, G. (1995): Modernising Curricula in Vocational Education and Training in Poland: a case study, *European Journal of Education*, 3, pp. 265-275.
- SKILBECK, M. (1994): Rapport n° 18. Les choix qui se dégagent: quels chemins emprunter à present?, en OCDE, *Redéfinir le curriculum: un enseignement pour la XXIe siècle*, pp. 252-253.
- SKINNINGSRUD, T. (1995): Further Education and Training: a comparison of policy models in Britain and Norway, *Comparative Education*, 1, pp. 69-82.
- SMITH, M. (1994): Rapport n° 2. Un ordre du jour pour la réforme des programmes aux Etats-Unis, en OCDE, *Redéfinir le curriculum: un enseignement pour la XXIe siècle* (París, OCDE).
- SORGE, A. (1994): La reforma de la formación técnica en Gran Bretaña. Un ejemplo de aprendizaje institucional a partir de comparaciones europeas, *Formación Profesional*, 3.
- STANDAERT, R. (1993): Technical Rationality in Education Management: a survey covering England, France and Germany, *European Journal of Education*, 2, pp. 159-175.
- STEEDMAN, H. (1994): Evaluación, certificación y reconocimiento de las destrezas y competencias profesionales, *Formación Profesional*, 1, pp. 38-45.
- TANGUY, L. (1994): Educación y trabajo. Situación de un campo de investigación en Alemania, Gran Bretaña e Italia, *Formación Profesional*, 2.
- TARROU, A. L. (1993): In-Service Technical and Vocational Teacher Training in Europe *Cahiers*, 2, (Bruselas, ATEE), pp. 21-25.
- TEICHLER, U. (1995): Formación e iniciación al empleo en Japón. Impresiones de una comparación germano-japonesa, *Formación Profesional*, 5, pp. 67-74.

- UNESCO (1989). Cfr. Convention on Technical and Vocational Education. [Adopted by the General Conference of UNESCO at its twenty-fifth session]. París, 10 de Noviembre de 1989. Artº 3, [Documento electrónico UNEVOC], pp. 3-4.
- UNWIN, L. (1994): Meeting the Needs of a "Global Society": Vocational Education and Training in the United States of America, en P. RAGGATT, L. UNWIN (Eds.), *Change and Intervention: Vocational Education and Training* (2ª ed.) (Londres, The Falmer Press), pp. 81-94.
- UTHMANN, K. J. (1991): Vocational Education and Training in Germany after Unification, *European Journal of Education*, 1, pp. 5-12.
- VANSICOTTE, F. (1989): 70 millions d'élèves, *L'Europe de l'éducation* (París, Hatier).
- WERNER FRANZ, H. (1990): La crisis de la alternancia en el sistema dual alemán, en VV.AA., *La formación profesional en los años 90* (Vitoria-Gasteiz, Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco).
- WILSON, D. N. (1994): Comparative Study of Reforms in Post-compulsory Education and Training of Young Adults, *Comparative Education*, 1.
- WOLF, A. y RAPIAU, M. T. (1993): The Academic Achievement of Craft Apprentices in France and England: contrasting systems and common dilemmas, *Comparative Education*, 1.
- WORLD BANK (1991): Vocational and Technical Education and Training: A World Bank Policy Paper. World Bank, Population and Human Resources Department, *Education and Employment Division* (New York, World Bank).
- YOUNG, M. (1993): Bridging the Academic/Vocational Divide: two Nordic case studies, *European Journal of Education*, 2, pp. 209-214.

**RESUMEN**

---

El presente artículo ofrece un análisis muy exhaustivo de las relaciones existentes, en los países del primer mundo, entre distintas variables de tipo laboral y social (tasas de paro y actividad, nivel de desarrollo, productividad, competitividad, potencial económico, demandas socio-laborales, género, edad, problemas de integración juvenil, etc.) con aspectos relativos a los sistemas de formación (nivel de enseñanza, políticas educativas, procesos de reforma, modelos de organización, etc.). De dicho análisis resulta un profundo estudio comparativo, con un extenso y actualizado apoyo bibliográfico, sobre las diferentes formas que adoptan en el mundo desarrollado las relaciones economía-educación, empleo-formación. Se incluye además una amplia descripción sobre la política educativa de la Unión Europea en materia de educación, formación y empleo.

**ABSTRACT**

---

The present article offers a very detailed analysis of the relationships that take place in first world countries between social and professional aspects (such as rates of unemployment and work, rate of development, productivity, competitiveness, socio-professional demands, gender, age, youth integration problems, etc.) and those related to training systems (Educational level, Educational policies, Organizational patterns, etc.). The result is a Solid Comparative study, based in a Wide and Updated bibliography, about the various shapes adopted by the relations economy-education, employment-training, throughout the developed world.

European Union policy towards education, training and employment is Widely considered.