

**AGORA - I**

"El ascenso en el nivel de los títulos y su difusión en el mercado de trabajo: lecciones del pasado y perspectivas"

***Salónica,
el 30 de junio de 1997***



AGORA - I

**"El ascenso en el nivel de los títulos
y su difusión en el mercado de trabajo:
lecciones del pasado y perspectivas"**

Salónica, el 30 de junio de 1997

Jordi Planas
Responsable del proyecto CEDEFOP

Salónica 1998

Publicado por:
CEDEFOP – Centro Europeo para el
Desarrollo de la Formación Profesional
Marinou Antipa 12
GR-57001 Salónica

Dirección postal:
P.O.B. 27 – Finikas
GR-55102 Salónica

Tel.: 30-31+49 01 11
Telefax: 30-31+49 01 02
E-mail: info@cedefop.gr
Internet: <http://www.cedefop.gr>

El Centro fue creado por Reglamento (CEE) no 337/75 del Consejo de las Comunidades Europeas, modificado en último lugar por el Reglamento (CE) no 251/95 de 6 de febrero de 1995 y por el Reglamento (CE) no 354/95 de 20 de febrero de 1995.

ÍNDICE DE MATERIA

PRESENTACIÓN	3
Lista de participantes en el seminario	5
Orden del día del Encuentro	7
TÍTULOS Y MERCADO LABORAL: LOS RESULTADOS Y LAS CUESTIONES QUE PLANTEA UN ESTUDIO EUROPEO <i>Louis Mallet</i>	9
EVOLUCIONES EN LA DEMANDA DE COMPETENCIAS <i>Christoph F. Buechtemann</i>	19
TÍTULOS CONTRA COMPETENCIAS <i>Hilary Steedman</i>	23
CONSECUENCIAS PARA LAS ESTRATEGIAS FORMATIVAS <i>Luigi Frey</i>	29
TÍTULOS Y MERCADO DE TRABAJO: EL ESTADO DE UN DEBATE <i>Jordi Planas</i>	33

PRESENTACIÓN

Esta publicación recoge los debates que tuvieron lugar en el Primer Encuentro del "AGORA THESSALONIKIS" organizado por el CEDEFOP.

□ ¿Qué es el Agora Thessalonikis?

En griego antiguo la palabra AGORA designa el lugar o espacio de intercambio donde se debatían los asuntos públicos. La creación del AGORA THESSALONIKIS por el CEDEFOP también responde a esta idea.

El objetivo central del AGORA THESSALONIKIS es poner en marcha un espacio de debate plural y abierto como asistencia, tanto técnica como científica, a las decisiones y negociaciones que los diversos asociados (Comisión, agentes sociales y gobiernos) efectúan dentro del contexto europeo en el campo de la formación profesional.

La misión del CEDEFOP es la de actuar como interfaz entre la investigación, la política y la práctica, para proporcionar a la Comisión, a los agentes sociales y a los gobiernos una mejor comprensión de las evoluciones surgidas en los países de la UE en el ámbito de la formación profesional, permitiéndoles así perfeccionar sus opciones y decisiones futuras. El CEDEFOP pretende también estimular a científicos e investigadores a reconocer y potenciar los temas de investigación más significativos para los decisores políticos, siempre en relación con la formación profesional.

Tendiendo en cuenta que se trata de una misión general como interfaz entre la investigación y la toma de decisiones, no se trata de proporcionar un apoyo directo y práctico a decisiones particulares, sino de movilizar los conocimientos procedentes de la investigación y del mundo universitario, "traduciéndolos" para ofrecer elementos de respuesta a los principales problemas planteados por dichos asociados, poniendo a disposición de éstos elementos para una toma de decisiones autónoma.

□ Contenido

El encuentro/seminario tenía por tema ***El ascenso en el nivel de los títulos y su difusión en el mercado de trabajo: lecciones del pasado y perspectivas.***

La introducción al seminario se apoyó en los resultados de una investigación del CEDEFOP sobre seis países de la UE, dirigida por el LIRHE, (Laboratorio Interdisciplinar de Recursos Humanos y Empleo de la Universidad de Toulouse).

Si bien partiendo de los resultados de esta investigación, el debate propuesto intentó centrarse en las cuestiones esenciales derivadas de dichos resultados, e importantes

para la definición de las políticas educativas o formativas en los próximos años. Se pensó integrar en el debate otras contribuciones relevantes de la investigación en este ámbito.

Los resultados de esta investigación indican que durante las últimas décadas, y a la par de un incremento generalizado en la producción de títulos, la difusión de dichos títulos en el mercado laboral se ha visto dominada por la oferta derivada de los sistemas educativos, más que por la demanda de las empresas.

Estos resultados cuestionan radicalmente la forma en la que razonamos habitualmente sobre la relación sobre la oferta y la demanda de títulos en el mercado laboral, y por tanto sobre los efectos de las intervenciones de los diversos agentes (sean gobiernos, empresas o individuos) en términos educativos o formativos.

Dichos resultados son de gran interés para los responsables de las políticas públicas formativas/educativas, y el CEDEFOP propuso efectuar un debate abierto sobre esta temática para analizar en particular los elementos de perspectivas futuras que pudieran derivarse. Se pretendía la participación en la polémica de responsables políticos, agentes sociales e investigadores.

Se trataba por tanto de organizar un intercambio de pareceres que diera la voz a investigadores, políticos y agentes sociales sobre los temas mencionados.

El debate se organizó a partir de un documento inicial incorporado a esta publicación que lleva por título **Títulos y mercado de trabajo: resultados y cuestiones extraídas de una investigación europea**, elaborado a partir de las investigaciones del CEDEFOP bajo la responsabilidad del profesor Louis Mallet, responsable del proyecto.

Los otros expertos participantes - **Profesor Christoph. F. Buechtemann, Santa Barbara - EEUU; Profesor Hillary Steedman, London School of Economics, y Profesor Luigi Frey, Università di Roma** - presentaron en el preámbulo al debate sus opiniones sobre las cuestiones propuestas, desde perspectivas metodológicas de investigación distintas, con el fin de ofrecer una visión "panorámica" de las diversas interpretaciones existentes en el tema. Sus contribuciones, redactadas tras el encuentro se han incluido también en este dossier con los títulos siguientes:

Buechtemann, C. Evoluciones en la demanda de competencias

Steedman, H. Títulos contra competencias

Frey, L. Consecuencias para las estrategias formativas

Por último, esta publicación comprende un último capítulo epigrafiado **Títulos y mercado de trabajo: el estado de un debate**, que pretende reseñar las polémicas planteadas durante las sesiones del seminario; redactado por mí mismo, soy el único responsable de sus limitaciones o errores eventuales.

Jordi Planas
Responsable del AGORA THESSALONIKIS

LISTA DE PARTICIPANTES EN EL SEMINARIO

Andy ANDRESEN	LO - Landsorgani Stationen Köbenhavn, Denmark
Catherine BEDUWE	LIRHE/CNRS - Université Toulouse France
Christoph F. BUECHTEMANN	Centre for Research on Innovation & Society California, USA
Keith DRAKE	University of Manchester United Kingdom
Alain DUMONT	CNPF - Conseil National du Patronat Français Paris, France
Luigi FREY	Università di Roma - La Sapienza Roma, Italia
Jos LEENHOUTS	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen Zoetermeer, Neederland
Oliver LÜBKE	DGB - Bundesvorstand, Deutscher Gewerkschaftsbund Düsseldorf, Deutschland
Burkard LUTZ	Institut für Sozialwissenschaftliche, Forschung e.V. München, Deutschland
Louis MALLET	LIRHE/CNRS - Université Toulouse France
Josette PASQUIER	Confédération Européenne des Syndicats Paris, France
Klaus SCHEDLER	Austrian Federal Economic Chamber Wien - Österreich
Hilary STEEDMAN	London School of Economics and Political Science United Kingdom
Jean TAGLIAFERRI	Ministère de l'Education Nationale de la Formation Professionnelle, Luxembourg

CEDEFOP

Jens BJORNAVOLD

Pascaline DESCY

Jordi PLANAS

Burkart SELLIN

Manfred TESSARING

Johan VAN RENS

ORDEN DEL DÍA DEL ENCUENTRO

Lunes 30 de junio de 1997

- | | |
|-----------------|---|
| 09.00 - 09.30 h | Palabras de bienvenida e inauguración del Encuentro, por el Sr. Johan van Rens, Director del CEDEFOP. |
| 09.30 - 10.00 h | Ponencia introductoria: resultados del estudio “Títulos y Mercado de Trabajo” y cuestiones para el debate, por el Sr. Louis Mallet. |
| 10.00 - 10.45 h | Presentación de las “contribuciones al debate” de los investigadores invitados: Srs./as. H. Steedman, C. Buechtemann y L. Frey. |
| 10.45 - 11.00 h | Descanzo y café |
| 11.00 - 12.00 h | Debate abierto entre los presentes |
| 12.00 - 12.30 h | 1ª Mesa Redonda Ministerios/Agentes Sociales.
Ponentes: Sra. Josette Pasquier, Sr. Alain Dumont y Sra. Jos Leenhouts |
| 12.30 - 13.30 h | Debate abierto entre los presentes |
| 13.30 - 15.00 h | Almuerzo: Bufé |
| 15.00 - 15.30 h | 2ª Mesa Redonda Agentes Sociales/Ministerios.
Ponentes: Srs. Oliver Lübke, Klaus Schedler, Jean Tagliaferri. |
| 15.30 - 17.30 h | Consideraciones finales: algunas reflexiones sintetizadoras, por los Srs. Mallet y Planas. |

TITULOS Y MERCADO LABORAL: LOS RESULTADOS Y LAS CUESTIONES QUE PLANTEA UN ESTUDIO EUROPEO

LOUIS MALLET

La cuestión general: ¿Cómo podemos explicar el incremento masivo desde hace 30 años del número de titulados en todos los países europeos?

La mejora de los niveles educativos es general en toda Europa. Dicha mejora se traduce fundamentalmente en una prolongación del periodo de formación de los jóvenes, que se extiende al conjunto de la población activa por un proceso de tipo demográfico, pues cada generación disfruta de una "formación mejor" (o al menos más larga) que la precedente. El incremento del número de títulos expedidos y el desplazamiento hacia arriba de la estructura de los títulos nos dan una medida de este fenómeno.

La idea más extendida entre los investigadores, los políticos y los agentes sociales es que el sistema de formación debe evolucionar en función de las necesidades previsibles de las empresas (la demanda o *manpower approach*). El número de empleos disponibles en las diferentes profesiones y sectores de la economía y el perfil de dichos empleos se transforman rápidamente, por lo cual el sistema de formación debe preveer o preparar estas evoluciones, tanto en términos cuantitativos como cualitativos.

En conjunto, los países europeos han efectuado considerables esfuerzos para mejorar sus políticas educativas. El objetivo declarado de forma más o menos implícita era el de contribuir al desarrollo económico y adaptar la mano de obra a un progreso tecnológico rápido, para poder afrontar mejor las nuevas condiciones que impone la competencia nacional o internacional. Pero esta mejora de la situación competitiva se considera como un medio, y suele presentarse la lucha contra el paro, en particular contra el paro juvenil, como el móvil esencial de dichas políticas.

El escaso éxito alcanzado, al menos en lo que respecta al paro, y la profunda modificación de las características de la mano de obra como consecuencia de esta evolución, han hecho surgir la necesidad de efectuar una reflexión comparativa sobre las consecuencias a largo plazo de las políticas aplicadas, sobre sus consecuencias para el funcionamiento del mercado laboral, sobre los mecanismos de acceso al empleo y, en general, sobre cuestiones de carácter más general como la eficacia de nuestras economías y los fundamentos de la movilidad social.

Estas cuestiones son comunes a todos los países europeos y adquieren por ello una importancia fundamental. Es evidente que el incremento de los niveles educativos tiene lugar en cada país con modalidades, periodos y ritmos distintos, que tienen que ver con la historia de los sistemas educativos y más generalmente con la historia de las diversas

sociedades. Los mercados laborales y las economías que absorben este incremento de capital humano también presentan características específicas absolutamente evidentes. El análisis de los componentes nacionales o societales de este fenómeno tiene un enorme interés desde el punto de vista de la construcción europea.

*
* *

El estudio retrospectivo utilizado como base para el debate nos muestra que el ascenso del nivel formativo presenta causas y consecuencias de interpretación mucho más difícil que lo que hace ver el discurso oficial. Cuanto menos, este estudio nos da algunos instrumentos que permiten plantear el problema de forma distinta. Tras ello, replantea a los diferentes protagonistas algunas cuestiones sobre los elementos fundamentales de su aparente consenso.

□ **El estudio del CEDEFOP: las cuestiones planteadas y los resultados obtenidos**

El estudio fue elaborado por el CEDEFOP en colaboración con una red de investigadores europeos¹. Su objetivo central era el análisis macroeconómico o macrosocial de las consecuencias que tienen las inversiones educativas sobre el mercado laboral y sobre la asignación de mano de obra al sistema productivo. El estudio ofrece algunos elementos de respuesta a una cuestión general: ¿cómo se integra el número cada vez mayor de titulados en el aparato productivo? También puede plantearse esta cuestión en sentido contrario: ¿cómo absorbe un sistema de empleo sometido a una transformación continua a una población activa de formación cada vez mejor?

Puede buscarse respuesta a estas cuestiones con diversos tipos de enfoques. La opción restringida de la red de investigadores europeos sobre "competencias y mercado laboral" consistió en analizar la evolución de las estructuras de profesiones diferentes en función de los títulos y de la edad de quienes las ejercen, comparando dichas estructuras en diversas fechas.

Así pues, este análisis es aún de naturaleza parcial: se ha considerado la integración de los titulados en el sistema económico a partir de las profesiones, siendo así que podrían

utilizarse otras categorías de análisis (por ejemplo los sectores de actividad, los tipos de empresas ...). Además, se ha tomado en cuenta la formación ("el capital humano") de las personas a partir de dos criterios muy globales: su nivel de titulación y su edad, considerada en este estudio como una primera aproximación al elemento de la experiencia profesional.

Para esta Nota utilizamos, de manera muy esquemática, el balance provisional de estos dos años de investigaciones realizadas coordinadamente entre seis grupos nacionales

¹ Pueden verse en el anexo los integrantes de dicha red.

distintos². El trabajo se llevó a cabo según una metodología común preparada por el LIRHE (CNRS Toulouse- Francia) para el caso de seis países (Francia, Alemania, Reino Unido, Países Bajos, Italia, España) y para periodos diferentes, entre 1975 y 1995.

Este balance permite apreciar resultados comunes y características nacionales específicas.

- **Resultados que concuerdan para los seis países:**

Las estructuras por titulación y por edad de las profesiones presentan una tendencia inercial fuerte: para un periodo del orden de 10 años, el grado de similitud entre la estructura inicial y la estructura final oscila, según los países, entre un 63% y un 85%. Esta tendencia inercial sólo encuentra una explicación muy parcial en razón de la estabilidad de las personas, ya que los movimientos de la mano de obra entre las diversas profesiones son considerables *incluso* entre quienes no son ya principiantes. Ello significa que las empresas reproducen en buena medida sus opciones de contratación o de promoción, y continúan combinando las contrataciones de jóvenes (con mayor nivel de titulación) y las promociones del personal contratado de todas las edades (en general menos cualificado) para las diferentes profesiones. La ausencia de una ruptura radical en el comportamiento de las empresas y la lentitud del proceso de sustitución de los no titulados por los titulados son los resultados principales de esta inercia. Este "resumen histórico" que supone nuestro punto de partida desempeña un papel esencial en la evolución de las estructuras.

Las diferencias observadas con respecto a las estructuras iniciales permiten apreciar un incremento general y bastante homogéneo del nivel formativo medio, y una desviación hacia arriba de la estructura por niveles de titulación, también bastante homogénea para las diferentes profesiones. Ello quiere decir que el incremento del nivel educativo ha beneficiado al conjunto de todas las profesiones y no sólo, como pudiera esperarse, a determinadas profesiones particularmente afectadas por las transformaciones tecnológicas u organizativas.

La oferta de jóvenes más escolarizados y más titulados, una generación tras otra, y su integración en la población activa, han modificado las estructuras de competencias de las profesiones, por simple efecto de translación. Todo sucede como si las diferentes profesiones se abastecieran en un mercado laboral en función de lo que en él encuentren, y no en función de necesidades específicamente suyas. La evolución de los niveles de los títulos en las profesiones puede explicarse más por la producción general de titulados que por comportamientos particulares de contratación en cada profesión, aún cuando dichos comportamientos resultasen lógicos debido por ejemplo a la evolución de los efectivos de una profesión, o a la velocidad con que cambian los requisitos exigidos a las diferentes profesiones.

Si bien este efecto de predominio de la oferta constituye el fenómeno más masivo, las profesiones se separan en mayor o menor grado del modelo general. Algunas profesiones tienen un "consumo alto" de titulados y otras un "consumo bajo". Estos efectos residuales se deben probablemente a fenómenos imputables a la demanda de

² Véase el artículo de síntesis que aparecerá en la Revista de la Formación Profesional: "Títulos y mercado laboral". L. Mallet et alii. 1997

formación por las diferentes profesiones. Si bien tienen un carácter secundario con respecto al efecto de la oferta, nos permiten presentar otro resultado más: en los periodos recientes, son sobre todo las profesiones no cualificadas las que presentan un consumo alto de titulados.

- **Características nacionales específicas:**

La tendencia general, observable en todos los países, a una integración bastante homogénea de los titulados en las diferentes profesiones, no tiene por qué interpretarse obligatoriamente con un modelo explicativo único. Las categorías estadísticas utilizadas, la calidad y el nivel de agregación de la información, que dependen de cada país, pueden enmascarar fenómenos bastante diferentes entre sí.

Además, al margen de esta tendencia general, los países y las diferentes épocas presentan partes "sin explicación" que nos incitan a afinar nuestro análisis. Para explicar estas diferencias han de reexaminarse las estructuras de los aparatos formativos, la legitimidad de los títulos y las periodizaciones propias de cada país.

*
* *

De todas formas, el resultado esencial induce, en términos globales, a preocuparse por las ideas generales en las que se basan las políticas educativas: la extendida idea que afirma que el desarrollo de la formación inicial corresponde a evoluciones producidas en la demanda por parte de las empresas, o al menos que las profesiones utilizan dicho desarrollo en función de sus propias dinámicas, cuando esta idea resulta poco compatible con la homogeneidad observada en la integración de titulados en todas las profesiones.

*
* *

Todos estos resultados requieren una confirmación y un análisis país por país. Nuestra red continuará sus trabajos en este sentido. Podemos avanzar ya dos reflexiones principales al respecto:

- La integración de los titulados en las diversas profesiones no resulta explicable en principio por necesidades distintas según la profesión, sino por la presencia sobre el mercado laboral de un número de titulados cada vez más alto.
- ¿Tendrá las mismas consecuencias la continuación de los esfuerzos formativos, teniendo en cuenta que sus efectos sobre el mercado laboral se apreciarán sobre todo en el futuro? Si nuestros resultados son sólidos y estables, esta cuestión plantea de nueva forma la necesidad del trabajo prospectivo.

□ **Cuestiones para un debate:**

Es importante disponer de una interpretación correcta de nuestros resultados, y no obligarles a decir lo que queremos que nos digan. De esta manera, el objetivo de alimentar una reflexión prospectiva nos conduce a plantear diversos tipos de cuestiones, que expondremos a continuación de forma general para Europa y de forma específica para cada país.

Cuestiones para las que el estudio que presentamos da algunos elementos de respuesta:

- La elevación del nivel formativo, ¿se debe a la demanda de las empresas o a una demanda exógena social de educación?

Nuestros resultados nos llevan a optar más bien por la segunda hipótesis, a no ser que consideremos a la demanda de las empresas como general e indiferenciada para las distintas profesiones, lo que no es en sí una suposición improbable.

- ¿Se convierte progresivamente un título en condición necesaria para el empleo?

En términos generales la respuesta es afirmativa, incluyendo los bajos niveles de cualificación. La oferta de titulados es una variable esencial que determina la evolución de las modalidades de acceso a las profesiones. Durante bastante tiempo, los títulos poco extendidos han constituido una ventaja relativa para quienes los detentaban. Hoy en día, la abundancia de titulados hace de la ausencia de título un factor de exclusión.

- ¿Llegará la abundancia de titulados a bloquear las carreras y la movilidad social?

La respuesta es sí, puesto que no solamente el número de titulados aumenta sino que su estructura por niveles se modifica y se abren más accesos directos a empleos que tradicionalmente se ocupaban por promoción interna. Sin embargo, al ser fuerte la inercia de las estructuras de competencias en las profesiones, este fenómeno de sustitución es aún lento. El problema se planteará el día de mañana...

- ¿Se flexibiliza la relación título-salario?

La respuesta es sí, puesto que los titulados que no encuentran puestos correspondientes a su nivel aceptan empleos de niveles inferiores. Este efecto de "cascada" penaliza a los niveles de cualificación más bajos, haciéndolos particularmente más vulnerables al paro.

Cuestiones para las que nuestro estudio da escasa o ninguna respuesta:

- La integración de los formados, ¿se halla vinculada a transformaciones en los contenidos del trabajo?

No podemos responder a esta pregunta debido a que las nomenclaturas utilizadas son demasiado disparejas y no toman en cuenta las evoluciones de los contenidos. Nuestros resultados permiten solamente avanzar la idea de que se están produciendo transformaciones comparables en todas las profesiones.

- El ascenso del nivel formativo ¿es un remedio a corto plazo contra el paro?

Numerosos estudios muestran que, a corto plazo y en periodo de alto índice de paro, la formación sólo mejora situaciones difíciles individuales. Globalmente, la formación sólo lleva a modificar el orden de las personas en las colas de espera. Nuestros resultados afirman simplemente que la estructura del paro por niveles de títulos se ha incrementado más rápidamente que la estructura de la mayoría de las profesiones; no sólo los parados disponen de más títulos que antes, sino que la "densidad" de los titulados dentro del paro se ha incrementado a mayor velocidad que lo que ocurre en la mayoría de las profesiones.

- La elevación del nivel formativo ¿favorecerá un incremento de la productividad, y es más, bajo diversas hipótesis macroeconómicas, una creación y mantenimiento de empleos?

Nuestro estudio no permite responder a esta cuestión. Teniendo en cuenta la gran integración de un mayor número de formados en las diferentes profesiones, es muy probable que la productividad global del sistema haya aumentado. En otros términos, resulta muy probable que el esfuerzo formativo haya contribuido a los enormes avances en la productividad de nuestras economías. Pero estos resultados se deben a otros estudios. El nuestro no extrae conclusión alguna sobre este punto, evidentemente esencial.

- ¿Hay una sobreeducación en Europa desde hace 20 años?

Esta cuestión atañe a todas las restantes. Nuestros resultados no dicen de ninguna forma que el esfuerzo de formación haya sido inútil o ineficaz. Y son perfectamente compatibles con la idea de que una mayor formación ha sido útil. No podemos responder a esta cuestión sin disponer de una norma, esto es, sin saber cuantas personas habría que formar y a qué nivel. Los resultados de nuestro estudio parecen indicarnos que la norma basada en demandas diferenciadas según las profesiones no es quien guía la evolución de nuestros sistemas.

*
* * *

□ **A guisa de conclusión:**

Podemos ampliar el debate más allá de los resultados del estudio presentado. Si nuestras sociedades han efectuado importantes esfuerzos para financiar la formación inicial es por que los diferentes protagonistas que participan en este ámbito han establecido un cierto consenso.

El incremento de los niveles educativos se debe a la acción de tres protagonistas: el Estado, las empresas y los propios jóvenes y sus familias. Cada protagonista tiene dos estrategias posibles: favorecer o no la ampliación de los periodos formativos. El problema

se plantea de manera idéntica para los seis países considerados, incluso si las formas que adopta la prolongación de la escolaridad son función de los contextos y las características nacionales de los sistemas formativos.

Todos estos protagonistas han estado hasta la fecha interesados en apoyar la estrategia de ampliación de los periodos de estudio. En conjunto por diversos motivos, y separadamente por otras razones que en ocasiones resultan parcialmente contradictorias entre sí.

Todos los protagonistas se hallan convencidos, al menos implícitamente, de que el desarrollo de la formación es positivo tanto para el individuo concreto como para la economía de un país, incluso si se hace sobre la base de un consenso vago e intuitivo. Prácticamente nadie rebate que efectuar estudios es deseable en términos de la cultura, del progreso social y de la productividad del trabajo, en una sociedad donde el progreso técnico y la competencia internacional parecen garantizar la prosperidad.

Pero tomados uno a uno, los protagonistas apoyan este consenso por motivos menos convergentes.

Los responsables de las empresas ven en la formación la oportunidad de disponer de plantillas más competentes y de aumentar la eficacia global de su actividad productiva, tanto más cuanto que la abundancia de competencias orienta la presión salarial a la baja.

Los jóvenes, con el apoyo de sus familias y teniendo en cuenta el nivel actual de paro y el escaso coste marginal que supone la formación, se hallan interesados en obtener el mejor título posible y adquirir el máximo de competencias. Su demanda de formación está también vinculada a la perspectiva del ascenso social, y la idea de la igualdad de oportunidades a través de la educación sigue contribuyendo a dicho apoyo.

El Estado responde a la demanda social de las familias, a la demanda económica de las empresas y a la de los grupos de presión educativos. En un periodo de alto índice de paro, la retención de los jóvenes en el sistema educativo puede constituir también una estrategia para darles una ocupación y evitar a la vez que se disparen las cifras de quienes buscan empleo.

Se trata de saber si las bases del consenso expuesto van a perdurar. Sin entrar de lleno en cada argumento, podemos resaltar seis puntos posibles de fractura:

- La limitación de los presupuestos públicos. Se está considerando prácticamente en todos los países el nivel actual de gasto público como el máximo posible, incluyendo los gastos en educación. Toda prolongación de la duración de los estudios supone costes. Si el Estado deja de apoyar esta prolongación, ¿tomará la privatización de la enseñanza el relevo? ¿y provocará ello un cambio en los comportamientos?.
- La exclusión social. La igualdad de oportunidades a través de la educación está perdiendo puntos. El considerable desarrollo de la formación deja a personas en la cuneta. Cada vez es más común la afirmación de que los sistemas educativos producen exclusión. En un contexto general de limitación de recursos, ¿habrá que destinar éstos a una prolongación de la duración de estudios para unos cuantos, o a recuperar a quienes no se benefician de ello?
- El recuestionamiento social de la educación. Tanto en un sistema público como -aún en mayor grado- en los sistemas privados, las familias contribuyen a los costes

educativos. Pero cuando un título no garantice ya el salario esperado y no proteja del paro, los comportamientos de renuncia a la educación se harán más habituales.

- La movilidad social. El aumento medio de la duración de los estudios va acompañado por un incremento del perfil de los niveles de títulos. La competencia entre jóvenes titulados y un número menor de jóvenes más experimentados puede bloquear las oportunidades de formación profesional. Si el reparto de las posiciones sociales se llevase a cabo de forma prematura y definitiva por el sistema educativo, no habría que excluir reacciones de los trabajadores de más edad y sus organizaciones. Esta evolución plantea el problema de los medios destinados a la formación durante la vida activa, que siguen siendo en todas partes muy escasos en comparación con respecto a los medios destinados a la formación inicial.
- El replanteamiento de la relación educación-eficacia productiva. Se trata de la tesis de la sobreeducación: las empresas no necesitan asalariados que dispongan de tantos títulos. La prolongación de la duración de los estudios supone más costes que beneficios. Sólo sirve para avivar esperanzas (en términos de empleo y de salario) que nuestra economía no podrá cumplir. En su versión más radical, esta tesis confluye en esta dirección con las teorías del paro voluntario.
- El debilitamiento del vínculo entre el título y las competencias que requiere un empleo. En un universo en el que tanto los puestos de trabajo como su organización evolucionan a toda velocidad, las competencias acreditadas y conferidas por un título obtenido en el curso de una formación inicial se quedan rápidamente obsoletas. La competencia profesional se desarrolla sobre todo en las empresas o en el marco de la formación continua. El auténtico problema de las empresas y de los agentes sociales es cómo gestionar este nuevo proceso de formación de manera eficaz y cómo replantear modalidades de certificación que resulten convenientes para el mismo.

*
* *

La conjunción de estos argumentos distintos defendidos por los diferentes interesados podría amenazar seriamente el consenso sobre el que se fundamenta el desarrollo secular y excepcional de la educación que ha experimentado Europa desde la guerra hasta nuestros días. Por ello, debiéramos estudiar con todo detalle el alcance y los límites de cada una de estas tesis que, si bien no cuestionan en lo esencial la necesidad lógica de las inversiones en formación, nos incitan claramente a examinar las modalidades aceptables para el futuro.

❑ Equipos participantes del estudio

CEDEFOP

Marinou Antipa 12

GR - 57001 Thessaloniki (Thermi)

**Coordinación de la red: F. Rychener y posteriormente
Prof. Jordi Planas**

- FRANCIA** **LIRHE** Laboratoire Interdisciplinaire de recherche sur les
Ressources Humaines et l'Emploi
Université des Sciences Sociales
Place Anatole France - 31042 Toulouse Cedex
Coordinación del proyecto: Louis Mallet
Catherine Béduwé, Jean-Michel Espinasse, Prof. Jean Vincens
- ESPAÑA** **ICE** Institut de Ciències de l'Educació
Universitat Autònoma de Barcelona
E-08193 Bellaterra - Barcelona
Jean-François Giret, Prof. J.M. Masjuan, **Prof Jordi Planas**, J. Vivas
- ALEMANIA** **ZHS** Zentrum für Sozialforschung an Dr Martin-Luther
Universität Halle
Prof. B. Lutz, H. Grünert, J. Ortmann
- PAISES BAJOS** **Université d'Amsterdam**
Wibaustraat 4
NL - 1091 QM Amsterdam
Prof. J. Dronkers
- REINO UNIDO** **Centre of Economic Performance**
London School of Economics
Houghton Street
UK - London WC 2A 2AE
P. Robinson
- ITALIA** **ISFOL**
Via Morgana 33
I - 00161 ROMA
Lea Battistoni, Ana Moscovini

EVOLUCIONES EN LA DEMANDA DE COMPETENCIAS

CHRISTOPH F. BUECHTEMANN

□ El análisis presentado constituye una valiosa contribución para la comprensión de los vínculos y la relación dinámica entre el sistema educativo y los mercados laborales. En sí, el análisis plantea diversos puntos críticos que requerirán una mayor atención de las instancias políticas decisorias en los años venideros. Este comentarista suscribe completamente la noción de que la evolución de la oferta ha desempeñado un papel significativo e impulsor en la expansión educativa. Específicamente, la demanda de mayor igualdad social y de un acceso más igualitario a la educación, particularmente entre ambos sexos, ha ejercido un fuerte efecto sobre las mejoras observables en los niveles de logros educativos de la población activa en todos los países considerados. Sin embargo, ello no significa que la absorción no esté configurada en buena medida por la evolución de la demanda. Con ello este comentarista afirma mantener algunas reservas sobre las conclusiones que extrae el informe de síntesis a partir de los casos documentados. A continuación explicaremos dichas reservas.

□ Una primera observación se remite a un tema metodológico y es de naturaleza teórica: el análisis que comentamos abarca un largo periodo, desde los años 50 hasta comienzo del decenio de los 90, durante el cual los diferentes grupos de edades observados dentro del mercado laboral han obtenido sus títulos educativos formales. Como en la mayor parte de las restantes macroinvestigaciones, se trata al propio sistema educativo como una "caja negra" para todo el periodo global, asumiendo una función productiva estable del sistema educativo en el sentido de que los títulos educativos formales producidos en los años 60 y 70 sean equivalentes, en términos de competencias adquiridas, a los mismos títulos formales conferidos en los años 80 y 90. Esta asunción implícita se encuentra reñida con la idea comúnmente aceptada de que las competencias reflejadas por el mismo título educativo formal (e incluso aún más en el caso del mismo nivel educativo formal) han experimentado cambios importantes durante el periodo investigado. Diciéndolo de otra forma: hay buenas razones que inducen a pensar que la calidad de la producción de los sistemas educativos se ha modificado, no sólo en cuanto al número y la proporción de las personas tituladas por las diferentes vías educativas, sino también en cuanto a las competencias que los titulados de una vía educativa determinada (o nivel educativo) poseen. Estos cambios en las competencias de los graduados con títulos educativos idénticos reflejan en parte los cambios en la distribución inicial del talento en la entrada(input) a las vías educativas. Por ejemplo, mientras que en los años 50 y 60 sólo un 30% de un grupo de edades pasaba a la enseñanza postobligatoria, dicho porcentaje ha alcanzado niveles de cerca del 80% en los años 90 en casi todos los países de alta industrialización, y mientras que en Alemania, por ejemplo, en los años 60 sólo un 10% de un grupo de graduados escolares pasaban a la enseñanza superior en un instituto o una universidad, la proporción se ha incrementado desde entonces hasta llegar a casi un 40%. Estos cambios en la distribución de talento y la subsiguiente mayor heterogeneidad en la entrada al sistema educativo deben haber ejercido, ceteris paribus, efectos considerables sobre la calidad de la producción (output) de los sistemas educativos, incluso si asumimos una función productiva estable de estos

últimos. Es más, los últimos tres o cuatro decenios han sido testigos de cambios esenciales en la diferenciación y funcionamiento interno de los sistemas educativos (esto es, la función productiva de los sistemas educativos): de hecho, en la mayor parte de los países considerados, la expansión educativa se ha debido no sólo a un mayor acceso a las vías tradicionales de la enseñanza superior o universitaria, sino también en buena medida a la creación de nuevas vías que permitían alcanzar niveles educativos superiores, y específicamente a la creación de vías de formación profesional y de integración de las vías educativas preexistentes profesionales o "politécnicas" (p.e. en las escuelas industriales) dentro de la estructura de la enseñanza superior. Todo esto indica que el tipo y la calidad de las competencias adquiridas en el contexto de un título o un nivel educativo formal concreto diferirán probablemente mucho, en función de si dicho título se obtuvo en los años 60 o en los 90, haciéndonos dudar sobre la noción implícita de equivalencia en que se fundamenta el análisis.

□ Otro inconveniente metodológico interesa a la variable central en la evolución de la demanda utilizada en el análisis citado, la profesión, y la asunción implícita de que los cambios en la demanda de competencias se reflejarían en una estructura ocupativa modificada de la población activa con trabajo. Desgraciadamente, el informe de síntesis no proporciona información sobre el tipo de datos ocupacionales utilizados en los diferentes estudios por país, esto es, si los datos sobre profesiones se procesaron utilizando categorías DOT o ISCO con un nivel de dos, tres o cuatro dígitos. Este factor crea una diferencia significativa en la medición del papel que desempeña la evolución de la demanda en los cambios observables en los niveles educativos de la población activa. Cuando se utilizan categorías profesionales amplias, es probable que el análisis subestime groseramente el papel de la evolución en los requisitos de competencias dentro de estas categorías ocupacionales. Así, Abramovitz (1993), utilizando datos ocupacionales relativamente detallados, pudo demostrar para los EEUU que cerca del 75% del incremento en los niveles educativos podía explicarse de hecho por simples cambios en la estructura ocupacional. Más allá de esta cuestión del procesamiento de los datos ocupacionales, pueden plantearse además dudas más esenciales sobre el baremo que constituye la profesión, tal y como se indica ésta en las encuestas de población, para medir los cambios tecnológicos y por tanto los cambios provocados por la demanda en cuanto a competencias y requisitos educativos. Estas dudas se apoyan en nociones sobre la naturaleza específica del cambio tecnológico prevaleciente en los países de alta industrialización en las últimas dos décadas. En particular, está ampliamente reconocido el hecho de que los impactos más radicales del cambio tecnológico durante este periodo se han debido tanto a la difusión a gran escala de nuevas tecnologías elementales, en particular, pero no exclusivamente a la tecnología de la información, como también a la aplicación en los últimos años de profundos cambios organizativos (p.e. "producción ligera" y contratación exterior). Ambos factores han llevado a una integración de tareas y una importancia creciente de las competencias tanto cognitivas como comunicativas en el puesto de trabajo. Una característica común de estos cambios es que no solamente han dado lugar a profesiones completamente nuevas e incrementado el número de personas empleadas en determinadas profesiones, sino que han cambiado drásticamente los requisitos de competencias en toda la jerarquía profesional, desde las ocupaciones operativas hasta los empleos de cuadros, transformando así la "profesión" en un indicador relativamente pobre para medir las evoluciones de la demanda de competencias. Así pues, no estoy completamente convencido con la conclusión del informe resumen (si bien simpatizo con ella) relativa al "efecto determinante de la oferta de formación como una explicación de las transformaciones internas dentro de las profesiones".

□ Un concepto interesante y muy original que presenta el Informe resumen es la noción de que dentro de las profesiones compiten las diferentes generaciones entre sí, utilizando como armas los títulos educativos contra la experiencia profesional. No obstante, quisiera cuestionar la asunción subyacente de una equivalencia entre los conocimientos y competencias adquiridos por una escolaridad formal, por una parte, y el aprendizaje por pura experiencia por otra ("relaciones de equivalencia entre un nivel de certificación y un nivel de experiencia o entre la experiencia explícita e implícita"). Esta noción de equivalencia es ya norma en la teoría del capital humano y se ha confirmado varias veces mediante ecuaciones salariales del tipo Mincer (esto es, ciñéndose a los salarios pero no necesariamente a los requisitos de competencias). Mis dudas sobre la validez de esta asunción en el contexto presente se deben sobre todo a mi convicción de que las competencias adquiridas en programas escolares y las adquiridas por la simple experiencia en el trabajo tienden a ser esencialmente diferentes en su naturaleza, y que por tanto apenas pueden sustituirse, aún cuando puedan complementarse, lo que explica su "equivalencia" en las ecuaciones salariales del tipo Mincer. Dada la dirección prevaleciente de los cambios tecnológicos, en particular su tendencia inherente hacia requisitos de competencias abstracto-cognitivas y a la devaluación de las competencias tangibles concretas, las adquiridas en programas de aprendizaje escolares han ido cobrando importancia frente a las competencias obtenidas por un aprendizaje experimental, reduciéndose así de hecho la posibilidad de sustitución entre ambas. Esto podría ejercer consecuencias muy profundas con respecto a la posición competitiva de quienes entran en el mercado laboral con una formación mejor que la de sus colegas mayores experimentados, lo que de hecho explicaría la rápida absorción de los grupos de edades más jóvenes con niveles educativos formales superiores. El propio hecho de que el estudio haya encontrado en todos los países investigados, a pesar de su infraestructura institucional tan diversa, la misma tendencia hacia una absorción rápida de los titulados superiores por el sistema de empleo, parece indicarnos que los cambios tecnológicos organizativos, esto es, la evolución de la demanda del mercado laboral, son responsables en mucha mayor proporción de la evolución en los niveles educativos de la población activa que lo que sugiere este informe de síntesis.

□ Otra indicación de la importancia de la evolución de la demanda para explicar la evolución apreciable en los patrones de empleo nos la da la información sobre los salarios relativos de los trabajadores con alto nivel de formación. Lamentablemente, dicha información no se hallaba incluida en la primera fase del estudio. No obstante, al contrario de la interpretación atribuible a la oferta que hace este informe de síntesis, apenas existe evidencia de que disminuyan los estímulos salariales para los titulados de la enseñanza superior. Antes al contrario, la mayor parte de los datos disponibles para los años 80 y los primeros años del decenio de los 90 nos muestran un alto grado de estabilidad en los diferenciales salariales específicos por competencias (p.e. en Alemania) o incluso mayores estímulos salariales para los titulados de la enseñanza superior, lo que indica que la demanda de trabajadores de alto grado educativo haya quizá sobrepasado la oferta de los mismos. Una sustitución de trabajadores de alta educación por trabajadores de educación más baja, que sería coherente con la interpretación por el lado de la demanda, implicaría unos estímulos salariales en descenso para los trabajadores de alta cualificación. Sin embargo, los datos nos muestran que en la mayor parte de los países (OCDE) los salarios reales han descendido sobre todo en el extremo inferior de la escala salarial. Si estas tendencias de compensación laboral no reflejasen cambios en la demanda de trabajo sino más bien rigideces en los mecanismos de fijación de salarios, podíamos esperar un incremento sobreproporcional en las tasas de paro para los titulados superiores y los trabajadores de

alta cualificación. Y sin embargo, en la mayor parte de los países de la OCDE se ha producido exactamente el fenómeno contrario. Los datos observados parecen indicarnos más bien la existencia de cuellos de botella de competencias inducidos por la demanda en el primer quinquenio de los 80, lo que explicaría la rápida absorción del creciente número de titulados superiores y los mayores estímulos salariales para trabajadores de alta cualificación durante el periodo de observación. A fin de comprobar la validez de la interpretación propuesta por el lado de evolución de la oferta, quisiera recomendar encarecidamente la inclusión de datos sobre paro específico por nivel educativo y datos salariales dentro del análisis, junto con informaciones directas sobre el porcentaje de empleo real de los titulados superiores en trabajos que requieren habitualmente un título universitario.

□ Por último, y por diversos motivos, recomiendo encarecidamente la inclusión de los Estados Unidos como un estudio más de caso nacional dentro del contexto analítico dado, posiblemente ampliado. En primer lugar y ante todo, los EEUU difieren de otros países analizados en el hecho de que la enseñanza superior no se imparte gratuitamente, sino que implica en la mayoría de los casos tasas de matriculación que se han incrementado significativamente en los últimos 10 años. Como consecuencia, los Estados Unidos pueden definirse como un contexto nacional en el que las influencias del mercado (costes educativos y rendimiento futuro que se espera de las inversiones en capital humano) desempeñan un papel mayor en las decisiones educativas individuales y el comportamiento escolar. En segundo lugar, probablemente como respuesta a lo anterior, las matriculaciones en la enseñanza superior en los EEUU han presentado en los últimos 15 años un patrón claramente distinto del observado en casi todos los países europeos. Mientras que las matriculaciones se incrementaron considerablemente durante los 70, este aumento se detuvo a comienzos de la década del 80, reflejando el descenso en los estímulos salariales para los titulados superiores que se produjo en la segunda mitad de los 70. A lo largo del decenio del 80, los estímulos salariales para los trabajadores con título universitario se incrementaron significativamente, traicionando el alto grado de sensibilidad del mercado a las competencias superiores, en contraste con la situación en la mayoría de los países europeos. No obstante, la experiencia estadounidense demuestra también que las decisiones y el comportamiento educativos sólo responden a la evolución de la demanda tras un lapso de tiempo considerable. Esto parecería sugerir que un periodo de observación de un decenio podría ser de hecho demasiado breve para estudiar la evolución en el mercado de las competencias universitarias.

□ Las tendencias analizadas en el informe de síntesis implican un desplazamiento en los costes de la producción de competencias, desde el sector privado (donde se producen las competencias más experimentales) hacia el sector público y los individuos, financiando el sector público la enseñanza superior y contribuyendo el individuo con costes, si no directos (p.e. tasas de matriculación), al menos equivalentes a los costes de oportunidad correspondientes a una permanencia larga en el sistema educativo. Varios autores han argumentado convincentemente que estos costes de oportunidad que implica la permanencia en un centro educativo se hallan muy reducidos en presencia de un alto índice de paro. Este hecho puede ser una razón importante para la planteada coalicción consensual entre decisores políticos (ansiosos por mantener bajos los índices de paro), los individuos que desean consumir enseñanza gratuitamente), y los empresarios (que cosechan los beneficios y la mejor eficacia derivadas de las competencias superiores que proporciona gratuitamente el Estado). Sin embargo, hay motivos para creer que este consenso puede fragilizarse: en particular, para los empresarios la cuestión esencial es si

se vinculan los niveles salariales a los títulos educativos formales (y no a los requisitos de un empleo). Si bien los empresarios podrían agradecer una atenuación del nexo entre salarios y títulos educativos formales (particularmente en una situación de exceso de oferta de trabajadores con cualificaciones universitarias), esta atenuación del vínculo título-salario perjudicaría a la posición de los trabajadores ya empleados y de sus representantes (sindicatos), pues tendrían motivos para temer una presión a la baja sobre sus salarios (o, en el peor de los casos, incluso una sustitución) por los jóvenes de alta cualificación que acceden por primera vez al mercado laboral.

TÍTULOS CONTRA COMPETENCIAS

HILARY STEEDMAN

La investigación efectuada por el profesor Mallet y sus colaboradores es provocadora y sorprendente en la mejor de las maneras. Nos obliga a pensar y a revalorar hasta qué punto las estructuras y los procesos de la enseñanza y la formación están respondiendo a los requisitos cambiantes de competencias que va imponiendo la economía. Las escuelas y las universidades producen un número cada vez mayor de jóvenes altamente cualificados. El problema que resalta esta investigación es el de la regularidad, aparentemente muy alta entre diferentes profesiones, de la tasa de absorción con la que el sistema económico integra a aquellos miembros de la fuerza de trabajo que disponen de mayores cualificaciones.

La cuestión que se plantea es si este creciente consumo que hacen las empresas de personas muy cualificadas está motivado realmente por sus propias necesidades de competencias. ¿Emplean las empresas a más personas muy cualificadas simplemente "por que están ahí"? Esta pregunta, a su vez, plantea la cuestión de si los recursos destinados a la enseñanza y la formación se están orientando mal, y, a fin de cuentas, de si los grandes esfuerzos de inversión pública dedicada en Europa a la expansión de la enseñanza superior son realmente necesarios.

Uno de los problemas que plantea el comentario de este documento es que nos hace darnos cuenta de lo difícil que resulta efectuar afirmaciones generales bien consistentes sobre el cómo y el por qué las necesidades de competencias de las empresas han cambiado durante el último decenio. Resulta mucho más fácil estudiar la oferta de personas cualificadas en el mercado laboral que el estudiar los cambios en la demanda de competencias por parte de la economía. La interpretación del profesor Mallet sobre los motivos de los cambios observados en la demanda de cualificaciones es una forma de explicar las regularidades observadas, pero existen otras explicaciones posibles. Como contribución a este debate esencial, intentaré a continuación esbozar una hipótesis alternativa que también se corresponda con los hechos.

La investigación del profesor Mallet se centra en un periodo de tiempo en el que se han producido cambios considerables en lo que nuestras economías producen y en la forma de producirlo. Son numerosos los empleos que han cambiado durante este periodo hasta hacerse irreconocibles, y el consenso es que el ritmo de dicho cambio, en lugar de disminuir, va a continuar o incluso a acelerarse. Si bien los economistas siguen debatiendo la importancia relativa de los diferentes factores que producen estos cambios, disponemos ya de numerosas evidencias convincentes que apoyan una opinión "de sentido común" y generalmente aceptada sobre la importancia decisiva de los factores siguientes:

En primer lugar, una explotación más eficaz de las tecnologías de información y control basadas en los microcircuitos ha contribuido a reducir la demanda de numerosos trabajos rutinarios no cualificados. En segundo lugar, las presiones competitivas nacionales tanto

en los sectores comerciales como no comerciales de la economía para mejorar con mayor rapidez la variedad y la calidad de mercancías y servicios, que son responsables de gran parte del aumento en la demanda de trabajadores con mayores cualificaciones. En los sectores comerciales de la economía, las presiones competitivas se han incrementado como resultado del gran aumento experimentado por el comercio mundial. Estas presiones obligan a las empresas a hacerse más eficaces para poder competir internacionalmente y a asegurarse de que contratan las competencias que necesitan y utilizan todo su potencial.

Pero también se han producido cambios considerables en los sectores no comerciales de la economía, cuya naturaleza es principalmente de servicios. La privatización de monopolios públicos y la creación de mercados internos también han ejercido presiones sobre partes de este sector de servicios, para mejorar su rendimiento. En breve, el decenio examinado por el estudio ha sido un periodo de duras presiones competitivas para las empresas. ¿Puede imaginarse que han contratado por ejemplo a más titulados universitarios -pagando el correspondiente salario superior- por diversión, por ignorancia o distracción? La explicación no me convence, y por ello considero importante recordar que -incluso si la oferta de personas de alta cualificación se ha incrementado enormemente en los últimos 10 a 15 años- la media de titulados superiores puede seguir exigiendo un salario superior a los no titulados.

Pero antes de nada voy a ofrecer algunos ejemplos de los tipos de cambios que he mencionado y de qué manera han afectado a los trabajadores, al contenido de sus empleos y a las competencias requeridas para desempeñarlos. Extraigo estos ejemplos de visitas efectuadas a empresas durante los últimos dos o tres años en Suecia e Inglaterra, y de un estudio publicado por el NIESR en 1995, que examinó los empleos que aceptan los titulados superiores en Inglaterra tras la reciente gran expansión de la oferta de titulados superiores (Mason 1995).

Una ilustración de la forma en la que los cambios organizativos y tecnológicos han reducido la demanda de trabajadores de baja cualificación puede observarse en la Compañía Inglesa de Aguas estudiada por mí. La industria de abastecimiento de aguas en Inglaterra se privatizó a finales del decenio de 1980, y suele fechar su propia historia en los términos de AP y DP: antes de la privatización y después de la privatización. Podría considerarse a esta parte del sector de los servicios públicos como una rama escasamente afectada por los cambios tecnológicos

y organizativos. Sin embargo, la realidad es precisamente la contraria.

No cabe duda de que la privatización ha impulsado tendencias que sólo iban cobrando cuerpo lentamente en la era AP. En dicha era, durante los años 50 y 60, la industria disponía de una fuerza de trabajo que, con la excepción de los gestores, no presentaba cualificaciones escolares y trabajaba sobre todo en actividades de carácter manual.

En el decenio de 1990, una serie de factores se combinaron entre sí para modificar las competencias exigidas para trabajar en esta industria. Estos cambios implicaron que los trabajadores sin la capacidad de aprender y perfeccionar sus competencias se vieran obligados a retirarse de la industria, y que se examinase en futuros contratados la capacidad básica de saber leer y contar. El primero de estos factores fueron las normas establecidas por la Comisión Europea, que imponían una calidad de agua muy superior. El segundo fue un nivel muy superior de la tecnología de control, incluyendo el empleo de

microordenadores para supervisar y proporcionar información de cada fase del proceso de purificación de las aguas. La aplicación de tecnologías informáticas fue en parte resultado de los requisitos superiores de calidad de la UE, pero en parte también se debió a reglamentos estatales del Reino Unido que acompañaron a la privatización y exigían una supervisión más cuidadosa y una calidad y un suministro mejores.

A partir de la privatización, la fuerza de trabajo contratada por esta empresa para el suministro de agua se ha reducido en un 50%, pasando de 10 000 a 5000 personas, mientras que tanto la calidad como la cantidad del agua se ha incrementado. El objetivo es hoy recualificar al conjunto de la fuerza de trabajo restante hasta llegar a un nivel reconocido de competencias profesionales. La Compañía de Aguas ilustra el requisito de un umbral mínimo superior de alfabetización y numeración y un grado de capacidad formativa. Buena parte de lo observado con respecto a las competencias de los operadores en la industria de aguas puede aplicarse también al sector general de la fabricación por procesos, y corresponde asimismo a los resultados de nuestro análisis de la industria papelera a finales de los años 80.

El cambio más esencial en los requisitos de competencias dentro de la industria abastecedora de aguas es que la alfabetización de los trabajadores resultaba, como se me dijo, una condición necesaria para el empleo. Además, no procedía únicamente de una exigencia por parte de la empresa sino que estaba incluida en las condiciones de la licencia de operación para la empresa.

Los operadores ya no observan o prueban el agua que atraviesa la planta sino que interpretan la información en formato alfanumérico que pasa de un equipo de comprobación automatizado al monitor del operador. El operador no sólo ser capaz de leer esta información en pantalla y cotejarla con su documentación impresa, sino que ha de interpretarla correctamente y decidir una intervención adecuada cuando sea necesario. En lugar de interpretar fenómenos físicos utilizando sentidos primarios, el trabajador parte de la representación abstracta de los fenómenos. En la era AP, los clientes tenían que aceptar bastantes cambios en la presión e incluso en el color del agua que recibían, y los operadores únicamente tenían que garantizar que a través de las tuberías pasase la mayor parte del tiempo un líquido lo suficientemente higiénico.

Hoy en día, con autoridades y reglamentos que exigen a las empresas cumplir continuamente con normas de alta calidad, el operador debe reaccionar inmediatamente a cambios físicos imprevisibles supervisados y representados en forma abstracta, y tomar las medidas adecuadas de corrección. En este nivel básico del trabajo de operador, las competencias exigidas quedan definidas de forma directa y predecible, con una tecnología de control adaptada para impedir que el operador tenga que intervenir de forma distinta a la puramente rutinaria, y todos los otros casos pasan al siguiente nivel, el de control. A pesar de ello, los costes que implica el aprendizaje son altos. Todos los trabajadores del procesamiento de aguas se han formado o se están formando, para cumplir las normas nacionales de competencias en la industria, lo cual supone entre seis semanas y tres meses de formación en el empleo. Además, será inevitable la necesidad de una futura recualificación, ya que la tecnología utilizada actualmente está ya caduca y se irá sustituyendo progresivamente. Así pues, la capacidad de aprender rápidamente será importante para los balances de la empresa, incluso en este nivel profesional tan básico.

Para el nivel de competencias intermedias, el gestor de una empresa visitada por nosotros en Suecia, que se ocupa de las reparaciones de una marca muy conocida de ordenadores personales y equipos similares, resaltó también el aumento en la incertidumbre y la imprevisibilidad y la necesaria capacidad de decidir rápidamente soluciones correctas. En la fuerte recesión de principios de los 90, esta empresa ya no pudo mantenerse exclusivamente de las reparaciones de productos de la empresa central, y acabó aceptando las reparaciones de una gran gama de aparatos de comunicación electrónica, elaborados por diversos fabricantes. Los técnicos de dicha empresa habían trabajado anteriormente con métodos muy normatizados y rutinarios. Cuando era necesario efectuar una reparación, consultaban el manual correspondiente y actuaban de conformidad con las instrucciones que encontraban en él. Pero cuando la empresa comenzó a arreglar aparatos de otros fabricantes, estos técnicos se encontraron con máquinas por reparar para las que no disponían de manuales ni de apenas orientación sobre cómo obtener la información necesaria.

Anteriormente, la compañía exigía a sus trabajadores competencias más rutinarias: trabajar con manuales y aplicar procedimientos fijos. Pero hoy en día la misma empresa necesita empleados que puedan buscar soluciones a determinados problemas que aparecen por primera vez. La compañía necesita trabajadores que desarrollen competencias de razonamiento autónomo y sean capaces de buscar por sí solos una solución y de utilizar su propia iniciativa.

Estos resultados coinciden con los de otro estudio sobre el incremento en la oferta de titulados superiores en Gran Bretaña (Mason *op. cit.*). Se decidió elaborar este estudio debido al enorme aumento de la participación en la enseñanza superior desde el final de la década de los 80. La proporción del grupo demográfico que accedió a la enseñanza superior en 1992 en el Reino Unido fue el doble (un 30%) de la de 1982. El objetivo del estudio era esclarecer con mayor detalle el tipo de trabajos que esta oferta muy superior de titulados desempeña. El estudio demuestra que:

- dentro de la industria manufacturera, los productos de alto valor añadido y las nuevas tecnologías han hecho necesarias competencias correspondientes a una titulación superior en campos donde éstas no existían anteriormente;
- en las grandes empresas del sector de servicios (servicios financieros), la reorientación de los bancos hacia la oferta y venta de una gama mucho mayor de servicios financieros ha creado una demanda de la capacidad de comprender, procesar y aplicar un gran número de informaciones en rápido cambio, y para un entorno individualizado;
- algunos titulados superiores aceptan empleos para no titulados, en algunos casos cobrando más por ello y en otros casos con el mismo salario que los no titulados. Pero el estudio de Mason sugiere que existen casos de titulados contratados para puestos de no titulados, por que la oferta está reestructurando la demanda.

Un gestor explicaba:

"Colocar a personas de cualificaciones superiores en empleos de nivel bajo (como los teléfonos de asesoramiento) produce un mayor nivel de rendimiento... Los titulados son más estructurados y comprenden mejor algunos aspectos del trabajo (p.e. la venta en transferencia de diferentes productos)..."

Numerosas mujeres jóvenes salen de la escuela y aceptan un empleo como secretarias. También en este campo el cambio en las competencias requeridas ha sido considerable. Voy a referirme a un informe que estoy elaborando para la OCDE, que utiliza estudios efectuados por expertos de seis países. Las secretarias constituyen un grupo de interés particular porque han pasado, de ser un grupo que hace años se contrataba mayoritariamente con apenas formación complementaria o estudios, a proceder cada vez en mayor número de cursos largos de enseñanza general o de cursos largos de formación profesional en particular.

El trabajo de las secretarias siempre ha sido menos rutinario y más impredecible que otras muchas profesiones similares de administrativos u oficinistas. Pero en los últimos años su trabajo se ha transformado por el efecto de los tres elementos principales que dan lugar a la demanda de competencias: las nuevas tecnologías de la información, la mayor internacionalización de la actividad y la mayor competencia entre las empresas por una calidad de los servicios. Este nuevo contexto significa también que los gestores comparten ahora secretarias con más frecuencia, y también que salen más a menudo al exterior, si bien continúan trabajando fuera de la oficina mediante los nuevos métodos de comunicación - el teléfono móvil, el modem e Internet.

Los informes sobre los diversos países de la OCDE preparados para este proyecto por los expertos nacionales reconocen la existencia de combinaciones variables de presiones competitivas y de innovación tecnológica rápida, que en conjunto priman la capacidad de aprender rápidamente durante el trabajo. Se espera de las secretarias que trabajen con eficacia pero también que se adapten velozmente a las nuevas tecnologías, que utilicen éstas con todas sus potencialidades, que gestionen el tiempo y busquen información eficientemente y que tomen determinadas decisiones independientemente de los gestores.

Un tema recurrente que puede advertirse en estos ejemplos es que se exige de las personas activas en el mercado laboral, y para todos los niveles de competencias, la capacidad de aprender y actualizar sus conocimientos de manera casi continua, o desde luego con mayor frecuencia que en los últimos años.

Los empresarios de una serie de países europeos, en particular Francia, Suecia y Gran Bretaña, consideran que las bases que proporcionan la escolaridad y la formación inicial no son las necesarias para dotar a todos los trabajadores de la capacidad de aprender con la suficiente rapidez y frecuencia, de forma que puedan enfrentarse a los cambios tecnológicos y organizativos. Dado que éstas capacidades resultan hoy en día esenciales para la supervivencia de una empresa, los empleados sin la capacidad de aprender tanto en el trabajo como fuera del mismo se convierten en un lastre económico. Este aprendizaje, ya tenga lugar dentro o fuera del trabajo, supone para las empresas una fuente de gastos creciente. Sugiero por ello que la sustitución de los empleados de cualificaciones de bajo nivel por los de alta cualificación forma parte de una estrategia empresarial para reducir dichos gastos. Puede esperarse que un trabajador de altas cualificaciones aprenda con mayor rapidez que uno con una experiencia de estudios limitada. A corto y medio plazo, el mayor salario de los titulados superiores quedaría más que compensado a través del ahorro que suponen en costes de aprendizaje. Afirmo por tanto que los empresarios pueden estar interpretando las cualificaciones como una señal de la capacidad de aprender, más que simplemente como una certificación de los conocimientos adquiridos.

¿Cómo puede esperarse que esta situación afecte a los trabajadores? En mi opinión, ello puede ocurrir de tres maneras que se corresponden con los datos de este estudio. La primera alternativa es que los trabajadores que demuestren una escasa capacidad de desarrollar flexibilidad y autonomía vayan desapareciendo a través de abandonos y jubilaciones anticipadas. Tras ello se producirá la contratación de trabajadores más cualificados, o el perfeccionamiento profesional de los trabajadores existentes para alcanzar un nivel superior. Esta es la estrategia seguida por la empresa inglesa de abastecimiento de aguas.

La segunda posibilidad es contratar simplemente a los nuevos trabajadores con el nivel formativo inmediatamente superior, reservando entonces las tareas más rutinarias para los trabajadores de menor cualificación, como ocurría en la empresa sueca. Una tercera alternativa es reorientar radicalmente la estrategia de contratación, abriendo la posibilidad de sustituir a los trabajadores de competencias manuales por titulados con perfiles profesionales parecidos (por ejemplo gestores de producción) pero con responsabilidades muy distintas; ésta fue la situación descrita por Mason *op. cit.* y también lo que ha ocurrido en Gran Bretaña para el caso de algunos trabajos de secretaria.

El requisito de flexibilidad y autonomía frente a una situación incierta (con respecto a los cambios tecnológicos y organizativos) demuestra estar muy difundido, no limitándose a unos cuantos sectores punta de la fabricación sino extendiéndose también a toda una variedad de profesiones del sector de servicios (Instituto de Empleo de Sussex). Así pues, en mi opinión los resultados del estudio del profesor Mallet podrían interpretarse tomando en cuenta las investigaciones que muestran una mayor exigencia de competencias de aprendizaje en numerosos sectores distintos.

¿Quiere decir esto que el rendimiento de los sistemas educativos y formativos de los correspondientes países sea perfectamente correcto? Por supuesto, no pretendemos decir nada por el estilo. Los representantes de los empresarios y los trabajadores en la mayor parte de los países europeos apenas tienen posibilidad de influir sobre lo que sucede en las escuelas e institutos, donde se imparten la mayoría de estas competencias. Y los representantes de empresarios y trabajadores en una serie de países europeos, incluyendo Gran Bretaña, han dejado sentado recientemente que el rendimiento de las escuelas no se corresponde con los nuevos requisitos de competencias en diversos aspectos. El estudio demuestra en sí que los empresarios continúan valorando la experiencia de los trabajadores de más edad al mismo nivel que los niveles altos de cualificación entre los jóvenes. Así pues, no hay motivos de autocomplacencia. Pero los empresarios suelen optar por las decisiones que les parece más favorecerán los beneficios de sus empresas. Seguirán empleando a más gente con mayores cualificaciones y pagándoles más que a las personas de cualificaciones bajas. Debemos admitir que es una opción racional, y nuestra misión deberá ser ahora intentar comprender mejor los motivos de dicha opción.

CONSECUENCIAS PARA LAS ESTRATEGIAS FORMATIVAS

LUIGI FREY

De conformidad con los resultados de la investigación sobre *Diplômes et marché du travail* partiremos de la hipótesis, que consideramos fundamentada teniendo en cuenta otras investigaciones efectuadas sobre la realidad italiana (cfr. L. Frey, responsable, *Istruzione e lavoro in Italia*, Quaderni di Economia del Lavoro, nº58, Angeli, Milán, 1997), de que el incremento de los niveles educativos en los países europeos viene determinado más por la demanda social de educación que por la demanda procedente del sistema productivo.

Sin embargo, teniendo en cuenta las mencionadas investigaciones, consideramos oportuno asumir que la consecución de un nivel de enseñanza relativamente alto es condición necesaria, pero no suficiente, para encontrar un empleo. De hecho, mientras que las personas que disponen de un título de estudios superior (y en particular, un doctorado universitario) tienen -en comparación con las personas con títulos de estudios relativamente inferiores- una mayor probabilidad de encontrar empleo y una menor probabilidad de caer en el paro de larga duración, tampoco deja de observarse la existencia de un desempleo, incluso a veces creciente, entre licenciados y doctores. Las investigaciones permiten apreciar que el desempleo de licenciados y doctores viene determinado en buen grado por la evolución de la demanda de trabajo propia del sistema productivo, dentro de la cual desempeña un papel particular al respecto el sector de servicios.

Por otra parte, incluso si el estudio que debatimos no puede ofrecer una respuesta a la cuestión de si el incremento del nivel educativo resulta o no favorable al aumento de la productividad, sí considera fundada la hipótesis de que el aumento del nivel educativo conduce normalmente al incremento de la productividad en el trabajo, en nuestros sistemas productivos cada vez más terciarizados. Esta hipótesis encuentra elementos de apoyo en los resultados de investigaciones que han analizado las considerables diferencias de rendimiento entre los trabajos efectuados por personas doctoradas o licenciadas y los trabajadores que poseen títulos inferiores, presuponiendo obviamente que las exigencias de equilibrio económico de la unidad productiva inducen a excluir diferencias retributivas importantes y permanentes no asociadas a diferencias de productividad.

Además, la relación entre los niveles altos de educación y los niveles de productividad viene reforzada si se emplea el término *learning* (que incluye también el *learning by doing*, *learning by using* y *learning by interacting*) en lugar de *education*, concepto más restrictivo.

De estos sistemas de hipótesis surgen las siguientes consecuencias con respecto a las estrategias formativas:

Ante todo, cada vez se impone más la exigencia de una estrategia de *lifelong learning for all*, de conformidad con los contenidos y las características indicadas en el texto reciente

de la OCDE, publicado en 1996. Se trata de una estrategia que, con la perspectiva de valorizar *todos* los recursos humanos disponibles y lograr una igualdad de oportunidades para todos desde el punto de vista profesional y de la distribución de beneficios, intenta no sólo el incremento de los niveles de educación juvenil sino que persigue asimismo la elevación de los niveles formativos de los adultos. En un contexto de envejecimiento progresivo de la población con las subsiguientes políticas de "jubilación gradual" de los trabajadores, debemos contar entre estos adultos a los de mayor edad, que presentan (y no sólo en Italia) niveles de educación relativamente muy bajos y claramente inferiores a los que suponen la media entre los jóvenes (debido a la evolución, por grupos de edades, de los incrementos del nivel educativo en los últimos 30 años).

Las estrategias formativas del *lifelong learning for all* son claramente distintas de las que pretenden incrementar el nivel educativo de los jóvenes y simultáneamente establecer sistemas de formación y recualificación profesional continua en favor de los adultos. Se trata de una estrategia que pretende alcanzar para todas las personas, independientemente de su edad, el *learning throughout the life*, esto es, un proceso multidimensional de aprendizaje que llevaría a toda persona a "... incrementar y adaptar sus conocimientos y competencias, su propia capacidad de juicio y de acción..." (cfr. J. Delors, responsable, *Learning: the Treasure Within*, Unesco, París 1996). Así pues, la formación o recualificación de los adultos no se consideraría como un sistema estable. Los jóvenes y los adultos (incluyendo en ellos a los de edad avanzada) se transformarían en sujetos activos de procesos de educación permanente que se desarrollarían con diversas modalidades, *formales* o *no formales* (incluyendo la valorización continua de la experiencia profesional), a lo largo de toda la vida.

Por otra parte, la realización de una estrategia semejante impone un profundo replanteamiento de las prioridades con respecto a los objetivos de las políticas formativas. Ello plantea problemas delicados en cuanto al análisis de costes/beneficios vinculados a estas políticas, así como la necesidad de corroborar el consenso (o disenso) social que puede surgir con respecto a algunas escalas de prioridades.

Por lo que respecta a los aspectos relativos a la relación costes/beneficios, un problema importante que surge *desde el punto de vista de los costes*, dadas las actuales obligaciones de balance que se plantean para los gastos públicos destinados más o menos directamente a financiar iniciativas formativas, consiste en el nivel de prioridad que debe darse al aumento de los niveles de formación de las nuevas generaciones con respecto a los objetivos de una mejora más rápida del nivel (no sólo formal) de la educación de adultos, considerando particularmente a las personas de edad avanzada con un nivel medio de formación particularmente bajo. Debemos por ejemplo responder, tomando en cuenta lo dicho hasta ahora, a cuestiones de este tipo: ¿hasta qué punto merecerá la pena seguir concentrando los recursos públicos disponibles para fines formativos en dirección a incrementar, para el máximo número posible de jóvenes, los niveles educativos, por encima del título de la escuela secundaria superior, sacrificando para ello recursos tanto humanos como materiales y económicos destinados a la recuperación gradual de las condiciones de "igualdad de oportunidades" para personas de edad media y de edad avanzada (y no sólo mujeres) y de nivel de educación relativamente bajo (o incluso muy bajo), recursos con los que se podría hacer participar activamente a éstas en una estrategia de *lifelong learning for all*?

El conflicto entre continuar dando por una parte prioridad absoluta en la asignación de recursos públicos al mantenimiento del incremento del nivel educativo de los jóvenes,

hasta llegar a un título de estudio universitario (a través de "precios políticos" de los servicios de enseñanza), o por otro lado intentar con mayor decisión y con la prioridad conveniente incrementar el nivel formativo de los adultos, incluso los de edad avanzada, se evidencia de forma clara y en ocasiones dramática cuando aparece un desempleo alto y duradero de jóvenes y simultáneamente un paro de larga duración entre los adultos padres de familia, excluidos del sistema productivo a causa de procesos de reestructuración, a los que estos adultos se hallan tanto más expuestos cuanto más bajo y anticuado resulte su nivel formativo, perjudicando su capacidad para adaptarse a los cambios. Este conflicto induce a plantearse si no sería más oportuno dedicar menos recursos públicos a favorecer la consecución semigratuita de títulos de estudios universitarios por parte de los jóvenes, y en su lugar dedicar oportunamente mayores recursos a la formación o recualificación de los trabajadores adultos (y, decididamente, antes de que los problemas de desempleo surjan de manera urgente y dramática), teniendo en cuenta entre otras cosas que los ingresos del cabeza de familia son decisivos para garantizar el apoyo familiar gracias al cual los jóvenes desempleados pueden disponer del tiempo suficiente (sin tensiones sociales insoportables) para encontrar un empleo, con condiciones de trabajo no demasiado alejadas de las que desean.

Un conflicto similar se produce cada vez con mayor frecuencia, aún cuando sea de forma indirecta, entre por una parte la prioridad absoluta dada a la asignación de recursos públicos al apoyo a un incremento del nivel educativo de los jóvenes hasta la consecución de un título de estudios universitarios, y por otro lado, la asignación de los recursos públicos convenientes a lograr condiciones de vida idóneas para las personas de edad superior, siempre más numerosas en términos absolutos y relativos dentro de la población total de los países europeos. Las actuales crecientes dificultades de los presupuestos públicos, que no desaparecerán en un futuro, plantean problemas considerables de prioridades entre los gastos sociales destinados a la educación y los gastos sociales orientados a la satisfacción de las necesidades de las personas de mayor edad. De todas formas, teniendo en cuenta que el nivel educativo de los adultos de edad avanzada resulta muy importante para la realización de estrategias de *gradual retirement* que permitan mantener limitados los gastos sociales de las pensiones, parece evidente que están cobrando una importancia considerable las estrategias formativas que dan la conveniente prioridad (y recuestionan la prioridad absoluta atribuida al incremento de los niveles educativos para jóvenes) a la formación o recualificación de los adultos, incluso de edades avanzadas.

Siempre con respecto a los aspectos relativos a la relación costes/beneficios, pero *desde el punto de vista de los beneficios*, parece necesario reconsiderar el papel que desempeñan los denominados "conocimientos implícitos" (*implicit knowledge*) vinculados a la experiencia profesional y social, especialmente si se concede atención a la importancia de una combinación orgánica y dinámica de la educación *formal e informal* con la experiencia laboral, refiriéndonos a los niveles más elevados de competencias profesionales y de orientación/gestión de los procesos de cambio. Las exigencias de una formación de *managers* o gestores capaces de adaptarse continuamente a los procesos de incesante cambio tecnológico y organizativo han planteado ya claramente el papel prioritario que debe desempeñar, mediante estrategias formativas idóneas para adultos, la valorización de la experiencia laboral de las personas que ocupan posiciones profesionales altas. Los problemas de valorización de los recursos humanos de nivel profesional intermedio que plantea la difusión de las denominadas nuevas tecnologías y la aplicación a gran escala de innovaciones organizativas del tipo *reengineering* tienden a

imponer cada vez más la experiencia prioritaria de estrategias formativas orientadas a elevar (y a mantener cualitativamente elevados) los niveles de formación de personas adultas (incluso las de edad avanzada) integradas y/o reintegrables en el sistema productivo.

Debemos precisar que la asignación de una prioridad conveniente a los objetivos de formación/recualificación de adultos, incluso de edad avanzada, eventualmente como alternativa (aun parcial) a la prioridad asignada a los objetivos de consecución/difusión de niveles de formación más elevados para los jóvenes, adquiere una importancia notoria para la participación activa de todos en las transformaciones del sistema económico y social, y en definitiva, desde el punto de vista del consenso social, para las estrategias formativas aplicadas a diversos niveles territoriales.

Teniendo en cuenta lo expuesto, la reflexión sobre las experiencias de varios países sugieren entre otras cosas que, para aplicar auténticas estrategias de *life learning for all*, será necesario un conjunto de políticas coherentes fundadas en tres principios básicos(cfr. para mayores detalles, OCDE, *Life learning for all*, París, 1996, p.97):

- un sistema de *life learning* no puede venir impuesto sino que debe realizarse mediante iniciativas tomadas por los diversos protagonistas sociales;
- en este ámbito, el sector público deberá desempeñar fundamentalmente un papel no exclusivo sino más bien de orientación y control, para garantizar que los recursos disponibles para llevar a cabo estas estrategias se apliquen de manera justa, flexible y eficaz;
- la naturaleza de estas estrategias (muy distintas de las estrategias tradicionales de formación continua) requieren una coordinación orgánica de las mismas en un *sistema* integrado de políticas económicas y sociales, implantadas y realizadas en el macronivel estructural.

La realización de un *sistema* semejante y la inserción adecuada de las mencionadas estrategias formativas en dicho contexto requieren superar obstáculos y barreras de tipo estructural, institucional y relativas al comportamiento de individuos y grupos. Resulta evidente la importancia que adquiere la cooperación activa de las fuerzas sociales organizadas; entre dichas fuerzas y las administraciones públicas de los diversos niveles territoriales, movilizand o todas las posibilidades potenciales de participación activa para eliminar los mencionados obstáculos y barreras, suscitando y alimentando continuamente el consenso social más amplio posible (involucrando incluso a los eventuales *outsiders potential workers*) en torno a la formulación/reformulación permanentes, la realización/verificación/visión, incluso la incesante renovación de tales estrategias formativas, de suerte que se conceda cada vez más importancia a la consecución eficaz de los objetivos de incrementar en general los niveles de formación, no sólo para las nuevas generaciones de jóvenes trabajadores actuales o potenciales, sino también para las personas adultas, incluyendo a aquellos de edad avanzada.

TÍTULOS Y MERCADO DE TRABAJO: EL ESTADO DE UN DEBATE³

JORDI PLANAS

El objetivo de este capítulo es reflejar las principales cuestiones surgidas del debate desarrollado sobre el tema "Títulos y mercado de trabajo", y las diferentes posiciones de los participantes en el Encuentro AGORA THESSALONIKIS con respecto a dichas cuestiones.

Los principales resultados de la investigación, expuestos con mayor detalle en la contribución de Louis Mallet, nos muestran que **la distribución de los títulos en el mercado de trabajo para el conjunto de los países estudiados (Alemania, España, Francia, Italia, Países Bajos y Reino Unido) no se corresponde con una demanda específica de las profesiones correspondientes** como mantienen habitualmente tanto los agentes sociales como los investigadores y los "políticos".

La densidad de títulos en las diferentes profesiones cambia y se incrementa de manera casi homogénea en casi todas las profesiones, mientras que simultáneamente aumenta el número de títulos en el sistema educativo.

Estos resultados, que en palabras de H. Steedman son "provocadores en el mejor sentido de la palabra", obligan a plantear numerosas cuestiones. La polémica efectuada durante el seminario AGORA ha girado en torno las siguientes cuestiones principales⁴:

- ¿A qué responde este ascenso del nivel y del número de títulos?
- ¿Podemos interpretar dicho aumento relativamente homogéneo de los títulos en todas las profesiones como un indicador de sobreeducación?
- ¿Han cambiado el contenido y el "significado" de los títulos?
- ¿Qué relación existe entre los títulos (o lo que representan) y las competencias que precisan las empresas?
- ¿Qué papel desempeñan los títulos en las estrategias formativas individuales de las personas?
- ¿Qué consecuencias tendrán las respuestas a las cuestiones previas para el futuro de los sistemas educativos y formativos?

³ Este capítulo pretende recoger el debate efectuado durante el seminario sobre el tema "Títulos y mercado de trabajo" en el contexto del programa del CEDEFOP "AGORA THESSALONIKIS" y en el que participaron investigadores, representantes de los empresarios, de los trabajadores y de las administraciones públicas. Para redactar el texto he utilizado la transcripción de las intervenciones que se produjeron durante el seminario y en el "calor" del debate.

⁴ Durante el debate se plantearon asimismo cuestiones de carácter metodológico sobre la investigación básica (C. Buechtemann, K. Drake y M. Tessaring) pero a no ser estas cuestiones el objetivo de la reunión, no las hemos reseñado de manera sistemática en el presente "estado actual" del debate.

□ ¿A qué responde este incremento en los títulos?

Si este incremento en el nivel formativo no responde a demandas específicas y diferenciadas de las diferentes profesiones, como afirmaron todos los participantes ¿cómo podemos explicar los esfuerzos importantes que han invertido los interesados (individuos, familias, Estado y empresas) para mantener esta tendencia?

Durante el debate se escucharon dos tipos de respuesta a esta cuestión, no excluyentes entre sí:

- Por un lado, esta difusión casi homogénea de los títulos podría responder a una demanda global de cualificación casi homogénea, debida a la introducción de las nuevas tecnologías en casi todas las profesiones y a la evolución de una economía que impulsa a mejorar la variedad y la calidad de bienes y servicios.
- Por otra parte, este incremento generalizado respondería también a un consenso establecido entre todas las partes interesadas (individuos, familias, Estado y empresas) y basado en la convicción común de que la educación constituye un factor fundamental para el desarrollo económico de los países y de sus empresas. Otras razones afectarían en particular a cada una de las partes, pudiendo ser parcialmente contradictorias entre sí (véase la contribución de L. Mallet).

Este consenso, que ha permitido el enorme desarrollo de los sistemas educativos y formativos, ¿ha entrado hoy en día en crisis? ¿cuáles pueden ser los factores que hayan provocado la ruptura de este consenso?

Con otras palabras, como ha indicado K. Schedler, ¿nos hallamos ante un equilibrio roto, ante la ruptura del equilibrio que existía entre la "demanda social de educación" y la "manpower requirement"?

Durante el debate, se expusieron factores potencialmente causantes de esta crisis y otros que explicarían "mutatis mutandis" la supervivencia del consenso que puede justificar la expansión continuada de los esfuerzos educativos en nuestros países.

Entre los factores causantes de la crisis, se señalaron los siguientes:

- las limitaciones (¿reducciones?) de los presupuestos estatales;
- el incremento de los costes correspondientes a los hogares;
- la exclusión social y sus relaciones con la educación, incluyendo el paro entre titulados;
- la disminución de las ventajas de la educación para los individuos (J. Pasquier);
- la necesidad de reestablecer un equilibrio entre los esfuerzos dedicados a la formación inicial y a la formación permanente (L. Frey);
- los riesgos de "sobreeducación", y por tanto de empleo infracualificado entre titulados (A. Dumont y J. Pasquier);
- la desaparición del vínculo entre los títulos y las competencias requeridas por las empresas (A. Dumont).

Entre los factores que contribuyen a reforzar el consenso en torno al ascenso generalizado de los niveles educativos, se señalaron:

- la persistencia, a pesar de todo, de una opinión comúnmente aceptada (basada tanto en datos "de facto" como en la sabiduría popular) que sigue considerando a la educación escolar como un factor fundamental para el desarrollo de la economía (J. van Rens);
- el papel de los títulos como elemento clave en el destino social y profesional de los individuos (J. Tagliaferri);
- el papel de un personal cada vez más cualificado y titulado para la competitividad de las empresas, sobre todo dentro de un entorno económico cada vez más terciarizado (L. Frey);
- la demostración de los cambios producidos en la naturaleza del trabajo, derivados de la presencia de titulados en profesiones ocupadas tradicionalmente por no titulados, lo que tiende a hacer a los trabajadores más productivos y rentables con respecto a las nuevas tecnologías y a las exigencias de los "procesos" productivos (H. Steedman y C. Buechteman);
- la irracionalidad de una correspondencia mecánica entre la formación inicial y el primer empleo, cuando se concibe la enseñanza como un "proceso" que debe tener lugar a lo largo de toda la vida de una persona y para el que la formación inicial debe crear los fundamentos; de ahí el interés de una formación amplia que facilite la construcción de carreras profesionales, la movilidad de la mano de obra y la formación permanente (O. Lübke)
- una última reflexión, pero tan importante como las anteriores, es que no puede considerarse la educación en términos exclusivamente económicos, olvidando su papel cultural de construcción de la sociedad civil y de la cohesión social, etc (O. Lübke, A. Dumont y J. Leenoots)

□ ¿Podemos interpretar este incremento relativamente homogéneo de los títulos en todas las profesiones como un índice de sobreeducación?

A pesar del rechazo explícito de esta interpretación en el documento de L. Mallet que dió pie al debate, numerosas intervenciones resaltaron el riesgo de que dichos resultados se tomen como señal de sobreeducación, y sobre todo el peligro de que una tal interpretación ejerza efectos negativos sobre las políticas educativas y sobre los presupuestos educativos.

- El riesgo de una lectura de este tipo se debe al hecho de que los resultados contradicen el modelo "tradicional" de interpretación de la relación entre títulos y mercado de trabajo, basado en la correspondencia entre formación y trabajo ("manpower approach") y que podría interpretarse como indicadores de un exceso de educación (sobreeducación).
- En todo caso, C. Buechteman y H. Steedman propusieron una interpretación de los mismos resultados completamente contraria a la tesis de la sobreeducación (véanse las contribuciones de ambos autores), según la cual el ascenso generalizado en el nivel de las titulaciones de manera casi homogénea y para todas las profesiones sería

la respuesta a una demanda también generalizada de más cualificaciones para todas las profesiones. Según esta interpretación, el ascenso generalizado en los títulos no correspondería a demandas específicas de profesiones por el simple hecho de que en este nivel no hay demandas específicas de profesiones sino una demanda generalizada en todas las profesiones. Esta interpretación de los resultados de la investigación inicial les restituiría la congruencia como "respuesta a la demanda del mercado de trabajo".

- H. Steedman expone que, para las empresas, la asignación de un personal con títulos más altos a empleos poco cualificados permite mejorar el nivel de rendimiento de la misma. Los titulados se expresan de manera más clara y comprenden mejor determinados aspectos de su trabajo.
- En todo caso, tal y como señala K. Drake, la debilidad teórica del mecanismo analítico de la relación entre la educación y empleo, trabajo y productividad abre un amplio margen para los juicios de valor, las "opiniones" y las posturas ideológicas, sin que se disponga de los elementos científicos que permitan refutarlas o confirmarlas de una manera concluyente. Continuamos ante una "caja negra".

En todo caso, el "efecto de la oferta" nos muestra que la investigación de partida no juzga la buena o mala utilización de la educación en términos de productividad, sino que establece una relación entre dos tipos de nomenclaturas: la de las profesiones y la de los títulos para cada país. La investigación de referencia no toma en cuenta los aspectos de productividad más bien vinculados a los cambios en los contenidos de las profesiones, cuando éstas pasan a estar ocupadas por personas de mayor nivel de titulación, conservando la nomenclatura original del empleo; tampoco considera la relación entre títulos y variación de los salarios. Otros estudios han observado (como resaltaron J. Leenoots, H. Steedman y C. Buechteman) que numerosas profesiones cambian de contenidos, aunque conserven la misma nomenclatura, por lo que requieren personas cada vez mejor formadas, factor que explicaría y justificaría el incremento en el nivel de los títulos entre los profesionales que las ejercen.

De todas formas, parece plausible que la relación entre profesiones y títulos no sea únicamente el resultado de una adaptación de los títulos a los puestos de trabajo de cada profesión, sino que el fenómeno sea mucho más interactivo.

En resumen, aunque la investigación de partida no nos proporcione elementos probatorios en favor o en contra del fenómeno de la sobreeducación, otras investigaciones nos ofrecen pistas que nos hacen pensar que el fenómeno de la sobreeducación, suponiendo que exista, no es en absoluto un fenómeno generalizado.

□ Han cambiado el contenido y el significado de los títulos?

Los títulos tienen en común el hecho de ser certificados expedidos por los sistemas de educación nacionales, en los que se refleja el nivel educativo alcanzado, haciendo referencia a la formación inicial y con un carácter relativamente equivalente o comparable entre un país y otro. El incremento de los títulos es la manifestación legal de la expansión educativa de la que venimos hablando.

A pesar del hecho de su carácter fundamentalmente estable desde un punto de vista jurídico, el contenido y sobre todo el significado de los títulos han cambiado, lo que se debe -según las contribuciones presentadas al debate- a diversos factores:

- En primer lugar, los títulos del mismo nivel y con idéntica duración del periodo de estudios no corresponden necesariamente a un nivel equivalente de cualificaciones, ni entre diferentes vías de estudios ni dentro de una misma vía. Jamás la posesión de un mismo nivel de titulación ha implicado una equivalencia de las cualificaciones disponibles. El ascenso generalizado en el nivel de los títulos, al ser el resultado de actitudes muy distintas de los estudiantes frente a sus carreras, que llevan en ocasiones a continuar estudios no por su interés intrínseco sino como resultado de la ausencia de otras alternativas -como el trabajo o la progresión profesional a través del ejercicio de la profesión- hacen que el resultado real de las cualificaciones que "certifican" un mismo nivel de titulación sea más diversificado que lo que sucedía anteriormente, en un contexto en el que el acceso a la carrera profesional a través del trabajo era una alternativa real a la continuación de los estudios (A. Dumont, J. Pasquier).
- Además, C. Buechteman ha señalado que, durante los últimos 15 años, los contenidos curriculares de títulos del mismo nivel han cambiado radicalmente en todos los sistemas educativos europeos.
- También el valor de mercado de los títulos que sancionan los estudios ha cambiado en las últimas décadas. Ha disminuido su valor como referencia, paralelamente a su incremento generalizado por motivos de mercado, y las ventajas que comportan tampoco están tan garantizadas como antes. Pero se trata de un mercado particular, donde los títulos han cobrado simultáneamente más valor, precisamente en razón de su incremento, como condición previa para el acceso al empleo y sobre todo a determinadas profesiones de calidad. Invirtiendo términos, lo que cada vez resulta más importante es el hecho negativo de no poseer un título.
- Subjetivamente, para los titulados, los títulos son cada vez más una inversión que les permite colocarse mejor en el mercado de trabajo. El aumento del paro y las dificultades de una primera inserción de "calidad" convierten al empleo en el valor central del título. Paradójicamente, las esperanzas profesionales de los titulados vinculadas a los títulos no se ven plenamente satisfechas, generándose un fenómeno de insatisfacción o de empleo infracualificado subjetivo. ¿En qué medida (C. Buechteman) responden estos cambios del valor de los títulos en el mercado a cambios en la "calidad de los resultados de la enseñanza"? ¿En qué medida el incremento de los títulos ha modificado su valor como reflejo del talento? ¿Cómo ha cambiado este incremento de los títulos la distribución de los talentos y aumentado su heterogeneidad?
- Por último, como ha señalado K. Schedler para el caso de Austria (y el dato puede aplicarse también a otros países europeos), una buena parte de los estudiantes (el 50% en Austria) interrumpen sus estudios sin haber conseguido un título, lo que implica que existe también un alto volumen de formación escolar no apreciable mediante títulos.

□ **¿Qué relación existe entre los títulos (y lo que representan) y las competencias que precisan las empresas?**

Esta cuestión surgió en diversas ocasiones durante el debate, planteada en particular por H. Steedman, J. Pasquier y A. Dumont.

Los temas centrales de las intervenciones al respecto fueron los siguientes:

- Consideraciones generales sobre los cambios en el carácter, el contenido y el reconocimiento de títulos o competencias, y los problemas de información correspondientes.
- El valor de los títulos como indicador de las competencias;
- La capacidad de las empresas para indicar claramente las competencias que necesitan.
- La complejidad de los procesos de adquisición de competencias y de su reconocimiento y legitimación en el mercado de trabajo.

Se plantearon algunas consideraciones de carácter general sobre las modificaciones ocurridas en el carácter y el contenido de cualificaciones y competencias:

Uno de los problemas que surge en cuanto a la relación entre el incremento de los títulos y las necesidades de competencias en las empresas (C. Buechteman) es que la difusión generalizada de las NTI (nuevas tecnologías de la información) no implica únicamente la aparición de nuevas profesiones sino también cambios en la estructura organizativa que modifican a su vez las necesidades de competencias para toda la jerarquía del trabajo, creando nuevas demandas transversales de competencias que, al menos parcialmente, convierten en obsoletas a las definiciones de profesiones utilizadas habitualmente, incluyendo las nomenclaturas estadísticas, lo que conlleva problemas graves de información a escala "macro", tanto para los títulos como para las competencias.

Las competencias, cuyo reconocimiento plantea ya numerosos problemas para cada caso individual, no disponen de registro alguno a escala estadística. La cuestión que surge es la siguiente: ¿son los títulos un buen indicador de dichas competencias? Si esto no es así, ¿existe un indicador (o varios) que permitiera reconocerlas mejor?

Por el lado de los títulos se presentaron diversas reflexiones:

- Algunas intervenciones en el debate señalaron que las necesidades de cualificación de las empresas se manifiestan en términos de competencias, siendo los títulos un indicador bastante deficiente para acreditar éstas, particularmente entre trabajadores adultos. La cualificación real de los trabajadores adultos se construye en buena parte a través de su experiencia y de la formación continua.
- Por otro lado (C.Buechteman), la evolución interna de la división entre vías formativas en los sistemas educativos europeos ha incrementado la heterogeneidad de los "talentos" y de las competencias representadas por los títulos.
- La carrera por los títulos (A. Dumont, J. Pasquier) no ha mejorado, en opinión de diversos participantes en la polémica, la situación de los jóvenes en las empresas, pero según otros ha incrementado la calidad del capital humano disponible para éstas; según algunos de los presentes en el debate, éstas razonan de forma contradictoria cuando se dirigen a los responsables de los sistemas educativos, exigiéndoles cada

vez más medidas formativas, y en el momento de la contratación, cuestionando de manera sistemática el valor productivo de dichas formaciones.

- No obstante, J. Tagliaferri manifestó que los diplomas continúan siendo a fin de cuentas, a pesar de sus limitaciones, una de las pocas garantías de las competencias y de la capacidad para continuar adquiriendo éstas.

Por el lado de las necesidades de las empresas:

- H. Steedman trajo a colación la cuestión de si el consumo creciente de mano de obra de cualificación superior (titulada) por parte de las empresas puede estar inducido realmente por las necesidades de competencias.
- A. Dumont resaltó que las empresas no tienen necesidad de diplomas en sí, sino de competencias. Para responder a sus necesidades, es necesario por tanto entrar en la "lógica de las competencias profesionales", si bien la diversidad de las empresas hace difícil asociar competencias exactas a determinadas profesiones.
- En esta lógica, las empresas necesitan reconocer las competencias de los individuos, lo que no resulta posible a través únicamente de la información que contiene un título, que tiende a ser imprecisa e insuficiente.
- H. Steedman indicó que los empresarios interpretan las cualificaciones asociadas a los títulos como señales de la facultad de aprender, más que como indicadores de los conocimientos adquiridos. Con esta lógica, la estrategia de sustitución de los trabajadores menos titulados por los más titulados forma parte de una estrategia de disminución de costes del aprendizaje.
- En todo caso, como subrayó J. Pasquier, es necesario mejorar las informaciones sobre las necesidades de las empresas, que lanzan mensajes diferentes sobre las competencias y títulos que precisan cuando se dirigen a las universidades y cuando actúan en un contexto de contratación de personal, pues tienden a reclamar más y mejores niveles educativos en el primer caso y a desvalorizar estos mismos niveles educativos en el segundo.
- Además, el problema de las necesidades de competencias no debiera plantearse únicamente en términos de adaptación a las necesidades momentáneas, sino en términos de gestión previsor de los recursos humanos.
- Existe en las afirmaciones de las empresas una posible contradicción entre las modalidades imperantes de contratos, con frecuencia temporales y de breve duración, y las necesidades de inversión en competencias a medio y largo plazo.
- Por último, K. Drake observó la necesidad de invertir los términos de la cuestión: ¿Qué debe hacerse para que las empresas sean capaces de utilizar las competencias ya existentes entre sus empleados? Según los datos disponibles, nos encontramos aún lejos de una plena utilización.

Por el lado del reconocimiento de competencias:

- Aún cuando los títulos sean solamente un indicador aproximativo e imperfecto de las competencias, como señaló J. Tagliaferri, siguen siendo uno de los pocos sistemas de acreditación reconocidos universalmente. Sustituir dicho sistema por otro nuevo que reconociera las competencias plantearía numerosos problemas y en particular los dos siguientes: el de su **reconocimiento/transparencia** y el de su **legitimación** por los

agentes interesados - empresarios, trabajadores y los sistemas educativos y formativos-.

- En el contexto actual y dada la ausencia de mecanismos de reconocimiento de competencias, es previsible que los títulos, lejos de perder su valor indicativo, cobrarán aún más dada la ausencia de otras señales o indicadores más pertinentes.
- La construcción de un nuevo sistema de información basado en las competencias adquiere cada vez mayor importancia, teniendo en cuenta que las necesidades de competencias cambian rápidamente y que el mercado de trabajo se hace cada vez más flexible y más exterior a cada empresa.
- El diálogo social parece indispensable para la construcción de un sistema de estas características, aun cuando la articulación entre los diferentes niveles de este diálogo (empresarial, sectorial, nacional, internacional, ...) no sea fácil.

□ **¿Qué papel desempeñan los títulos en las estrategias de formación de los individuos?**

Como ha resaltado L. Frey, la expansión de los títulos es el resultado de una estrategia formativa (por parte de las familias, los Estados y las empresas) que ha concentrado todos sus esfuerzos en la formación inicial, provocando indirectamente una división intergeneracional entre los más jóvenes -a quienes puede definirse formativamente por su título- y los de edad superior, que han adquirido sus cualificaciones a través de la experiencia, partiendo de un nivel generalmente bajo de escolarización.

La expansión de la educación escolar inicial es también resultado de una demanda de los jóvenes y sus familias, si bien, como ha subrayado J. Pasquier, ésta se debe a motivos que no siempre son los mismos y a la presión del paro. Así pues, el ascenso de nivel en los títulos es un elemento esencial dentro de la estrategia formativa de los individuos jóvenes, que aspiran a un primer empleo mejor y por tanto a una mejor posición de partida para su carrera profesional.

K. Schedler plantea la cuestión en los siguientes términos: ¿en qué medida un ascenso en el nivel de los títulos permite realmente incrementar las posibilidades de carrera profesional?

Aún cuando los títulos hayan perdido una parte de su valor en el mercado de trabajo, se han revalorizado como una condición necesaria, si bien insuficiente, para acceder a empleos vinculados a carreras profesionales, bien retribuidos y que conllevan un acceso preferente a la formación permanente.

Por debajo del papel que desempeñan los títulos en los procesos de formación, de contratación y de carrera profesional de los individuos, se oculta una competencia intergeneracional. Los títulos son una característica privilegiada de las generaciones más jóvenes y las cualificaciones informales corresponden más bien a las generaciones de mayor edad. Esto se debe a dos motivos: en primer lugar, porque la expansión de los sistemas escolares ha acompañado en mayor medida a las generaciones jóvenes, y en segundo lugar porque las generaciones de mayor edad tienen lógicamente una experiencia de trabajo más grande que la de los jóvenes.

El papel predominante que desempeñan los títulos en la contratación y la promoción profesional puede bloquear, de facto, las carreras profesionales y la formación de los trabajadores de más edad, mientras que a la vez puede provocar una lógica inflacionista en términos de "certificaciones" escolares entre los más jóvenes, que deben competir en un entorno caracterizado por un alto índice de paro.

□ **¿Qué consecuencias tendrán las respuestas a todas estas cuestiones para el futuro de los sistemas educativos y formativos?**

La primera observación, como resaltó B. Lutz, es la sorpresa de comprobar que el fenómeno de la distribución que obedece a la oferta es independiente de los sistemas de formación inicial existentes en los países europeos, tan diferentes entre sí.

Una segunda observación es la de L. Frey, esto es, que el incremento generalizado en la producción de títulos es el resultado de una opción, compartida por los diversos países europeos, de inversión concentrada en la formación inicial (escolar y para los jóvenes), y que dicha opción no se corresponde con la tendencia a la "formación permanente para todos" (L. Frey).

La mayor parte de los obreros cualificados en Francia (el 86%), añade A. Dumont, jamás han participado en una formación continua.

En opinión de L. Frey, estos datos exigen conceder prioridad a los objetivos de formación y recualificación de adultos (incluyendo a las personas de edad avanzada), paralelamente al incremento del nivel formativo entre los jóvenes.

Las nuevas demandas formativas y las nuevas ofertas de formación están desplazando a la escuela de su papel; no puede exigirse de los sistemas escolares que integren o gestionen toda la formación permanente, ni tampoco esperar que proporcionen a las empresas, a cada empresa, las competencias exactas que éstas precisan.

El futuro de la escuela puede esbozarse ya como un elemento "central", pero no único, en un sistema compuesto por subsistemas en su mayoría ya existentes (escuela, institutos formativos, empresas, etc), pero que será necesario organizar a partir del reconocimiento de todos sus diversos componentes, permitiendo a la vez una lectura múltiple con el criterio de las "competencias" de conocimientos, cualificaciones o formaciones adquiridas en todo momento y lugar.

Esta tendencia ejercerá inevitablemente efectos importantes sobre el carácter y el contenido de todas las actividades formativas (desde la escuela a las experiencias en el trabajo), y sobre su financiación. ¿Cuáles serán dichos efectos?

Durante el debate sobre las consecuencias para el carácter y el contenido de la actividad formativa, se citaron únicamente algunos elementos: O. Lübke indicó que, en un contexto de cambios rápidos e incremento de la movilidad, será necesario conservar cualificaciones todo lo amplias posibles dentro de la formación profesional. A. Dumont resaltó que la formación escolar debiera concentrarse y quizá limitarse a garantizar que los individuos aprendan lo que les resulte necesario para su integración social, y a

impartirles los fundamentos que les permitan desarrollar sus competencias, tendiendo la empresa por misión reunir los conocimientos y las capacidades de los individuos para construir las competencias que precisa (sigue abierta la polémica sobre el papel de la empresa en los procesos de formación, eje temático del siguiente Encuentro AGORA).

En cuanto a la financiación, el punto central estudiado fueron las implicaciones de esta tendencia sobre la distribución de los fondos públicos destinados a la formación. Las limitaciones de los fondos públicos (L. Frey) plantean grandes problemas de prioridades. Una redistribución de fondos implicaría o bien aumentar el presupuesto o bien aumentar la contribución de los individuos en los sectores, casi gratuitos, de la formación inicial.

¿Qué respuesta darían familias y ciudadanos a dicha eventualidad?