

M. CARMEN ORTIZ LALLANA

*Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.
Universidad de La Rioja*

Extracto:

LA innovación tecnológica y las nuevas tecnologías pueden contribuir a solucionar a nivel europeo la pérdida de competitividad de los diferentes sectores industriales. Para ello, es necesario avanzar hacia nuevas formas de flexibilidad en la organización de trabajo y apostar por la formación como mecanismo de adaptación a los retos tecnológicos.

La nueva flexibilidad requiere de un tratamiento integrado de sus diferentes aspectos. Se basa en distintas formas de gestión del empleo dentro de la empresa y en las relaciones con las distintas empresas que recurren a formas de subcontratación, parasubordinación y descentralización, que permitan a la unidad productiva ajustarse a los cambios de la demanda. Al mismo tiempo, acude a nuevas formas contractuales, o fórmulas que permitan la normalización del trabajo atípico, a un distinto tratamiento de las vicisitudes por las que atraviesa la relación de trabajo o de los mecanismos extintivos y compensatorios de la finalización de los contratos, manteniendo, en todo caso, el equilibrio en la salvaguarda de mínimos irreductibles de protección y seguridad del trabajador. De otra parte, el nuevo modelo de gestión de la capacidad profesional de la empresa está basado en cualificaciones más amplias que requieren del aprendizaje y la adquisición de nuevas competencias y, en definitiva, de mayores inversiones en capital humano que permitan la mayor movilidad del trabajador como garantía de su permanencia en el mercado de trabajo frente a posibles eventualidades de la vida profesional. Y este nuevo modelo requiere de un nuevo diseño del «estatuto profesional del trabajador» y de las políticas activas de formación adecuadas.

Sumario:

- I. Preámbulo.
- II. El impacto socio-económico de las nuevas tecnologías.
- III. Incidencia de la innovación tecnológica sobre el proceso productivo y el empleo.
 1. La flexibilidad en la organización del trabajo.
 2. Un enfoque integrado de los distintos aspectos de la flexibilidad.
 3. Nuevos perfiles de la subordinación.
 4. Hacia la normalización del sector informal de las relaciones de trabajo.
- IV. La apuesta por la formación: el papel de la educación y la formación en la adaptación a los retos tecnológicos.
 1. Hacia un nuevo modelo de gestión de la capacidad profesional de la empresa.
 2. El papel de las políticas públicas de formación.

I. PREÁMBULO

El estudio sobre «política tecnológica e innovación»¹ pone de relieve cómo, a pesar de que la evaluación tecnológica es una actividad importante, que podría ser aprovechada en su propio desarrollo, en la práctica pocos países, como por ejemplo España, han realizado tales estudios de evaluación.

No obstante, el Informe del Instituto Industrial y Financiero² refleja el incremento del número de empresas que han obtenido financiación o servicios de asesoramiento del Centro para el Desarrollo Tecnológico Industrial (CDTI) para el desarrollo de sus actividades financieras y afirma que, «en la mayoría de los países desarrollados, las políticas tecnológicas se han desarrollado de manera intensa» y que, como consecuencia de ello «la evolución económica internacional y el progreso técnico exigen movimientos de adaptación de trabajadores y empresarios, debidos a los cambios constantes en la actividad económica»³.

II. EL IMPACTO SOCIO-ECONÓMICO DE LAS NUEVAS TECNOLOGÍAS

En los últimos decenios asistimos a una nueva «revolución tecnológica» de características propias, que es causa y resultado de un proceso de transformación de los valores sociales y económicos predominantes en la sociedad occidental⁴. En ella, las nuevas tecnologías penetran en la sociedad mediante transformaciones del sistema productivo que, a su vez, modifican los factores de crecimiento y las condiciones y estilos de vida. Y tales modificaciones, si los agentes sociales adaptan adecuadamente el marco institucional que las contempla, pueden contribuir a la solución de alguno de los graves problemas europeos como la pérdida de competitividad en los sectores industriales avanzados⁵.

¹ Vid. HEÏS, J.: *Política tecnológica e innovación*, CES, Madrid, diciembre, 2001, pág. 12.

² MOLERO-BUESA: «Política tecnológica e innovación en la empresa española. Una evaluación de la actuación del CDTI», Proyecto de Investigación del Instituto de Análisis Industrial y Financiero, Madrid, 1995.

³ ALUJAS RUIZ, J.A.: *Políticas activas de mercado de trabajo en España. Situación en el contexto europeo*, CES, Madrid, 2003, pág. 13.

⁴ Vid. PRADAS MONTILLA, R.: «Organización del trabajo y nuevas tecnologías», *DL*, n.º 53, 1997, págs. 6 y ss.

⁵ O a corregir las disparidades regionales o la problemática de algunas minorías, *vid.* FONTELA, E.: «Implicaciones sociales de las nuevas tecnologías: la experiencia europea», *Economía Industrial*, n.º 289, enero-febrero, 1993, págs. 97 y 98.

Por tanto, más allá de promover la transformación de los tradicionales ciclos empresariales que demanda modificaciones en la estructura ocupacional y cambios de cualificación, provocando mutaciones en la relación capital humano-formación⁶, las nuevas tecnologías proyectan dimensiones adicionales que afectan al conjunto del sistema económico, mediante factores como la creación y desaparición de industrias, la deslocalización internacional de éstas, los cambios en el liderazgo tecnológico, la reducción de costes de producción, o el desplazamiento de la demanda, entre otros. Trastocan, asimismo, la acción de las instituciones públicas, cuyo papel está llamado a redefinirse en relación con la investigación, la formación, la propia tecnología o la competitividad, haciendo posible el aprovechamiento de nuevas potencialidades de empleo y la generación de nuevos yacimientos de éste y, como consecuencia del conjunto de sus efectos, adquieren un indudable impacto social⁷.

Todo ello determina que el análisis de la relación existente entre la innovación tecnológica y el empleo resulte complejo: desde el momento en que una unidad productiva adopta la decisión de introducir cambios en su capital técnico o los equipos que posee, se activan no sólo sus procesos productivos internos, sino toda una complejidad de factores que inciden, fuertemente interconectados entre sí, sobre el conjunto del sistema socio-económico. De ahí que sea difícil separar la incidencia de las nuevas tecnologías sobre el empleo de la generada sobre el resto de la realidad socio-económica. Sin embargo, pese a la dificultad, aparecen una serie de fenómenos empíricamente constatados por los economistas en el plano internacional que pueden contribuir a encauzar este estudio.

El primero de estos fenómenos consiste en que, a largo plazo, el progreso técnico es una de las principales fuerzas (si no la principal) que impulsan el crecimiento de la productividad, del empleo y de los niveles de vida y de bienestar social. El segundo indica que el análisis del impacto cuantitativo de las nuevas tecnologías sobre el empleo exige un planteamiento macroeconómico, conforme al cual las pérdidas de empleos en una empresa, industria o región pueden resultar compensadas por la creación de nuevos empleos en otros sectores⁸—cuando no en otras ubicaciones, en el contexto de la globalización económica mundial⁹—; de manera que, frente a tesis catastrofistas, según las cuales asistimos a la desaparición del trabajo como consecuencia de las nuevas tecnologías, no hay evidencia de este impacto reductor. Lo que sí se constata, en cambio, es la existencia de «nue-

⁶ Vid. CASTAÑO COLLADO, C.: «Cambio tecnológico y estructura ocupacional», *Economía Industrial*, n.º 278, marzo-abril, 1991, págs. 92 y ss.

⁷ LÓPEZ PELÁEZ, A.: Recensión al libro de FREEMAN, C.-SOETE, L.: *Cambio tecnológico y empleo. Una estrategia de empleo para el siglo XXI*, Fundación Universidad-Empresa, Madrid, 1996, en *Sistema*, n.º 142, 1998, págs. 125 y 126. Sobre la acción de las instituciones públicas, más ampliamente, SEN, A.: «Empleo, instituciones y tecnología. Algunos problemas de política», *RIT*, vol. 115, 1996, núms. 3, 4, págs. 485 y ss.

⁸ SÁEZ, F.: «Cambio técnico, procesos productivos y factor trabajo», *Economía Industrial*, n.º 287, enero-febrero, 1993, págs. 39 y 40.

⁹ Sobre la globalización mundial de la economía y su relación con las consecuencias de las nuevas tecnologías, vid. NAVARRO, V.: «¿Es la globalización económica y la tecnologización del trabajo la causa del paro? La importancia de lo político», *Sistema*, n.º 139, 1997, págs. 5 y ss. La definición de la «globalización» en el Informe de la International Labour Organization, capítulo I, *World Employment 1996-1997: National Policies in a Global Context*, 1996, págs. 1 a 9. También, capítulo I del Informe *Globalization of Industry*, OCDE, 1996, págs. 13 a 19.

vos modos de trabajar» –un cambio en las modalidades de trabajo, con un incremento del trabajo a tiempo parcial, del trabajo temporal y del autoempleo¹⁰–, al tiempo que se prevé un aumento importante de la inversión europea en formación para nuevas tecnologías¹¹.

III. INCIDENCIA DE LA INNOVACIÓN TECNOLÓGICA SOBRE EL PROCESO PRODUCTIVO Y EL EMPLEO

No existe un modelo enteramente satisfactorio que explique los procesos a partir de los cuales las empresas generan, difunden o transfieren innovaciones tecnológicas, pero en el plano conceptual puede decirse que por «innovación tecnológica» se entiende «el producto, proceso o metodología que aparece en un mercado determinado y que es aceptado por el mismo»¹². En ella se diferencian las fases de invención, innovación y difusión y se distinguen dos tipos: las innovaciones «radicales», que provocan un cambio importante con respecto a la situación industrial precedente, y las innovaciones «incrementales», que resultan de la adaptación progresiva de las empresas a las condiciones de la competencia del mercado y se concretan en pequeñas modificaciones en el producto y/o en el proceso, que permiten dar mejor respuesta a las necesidades del cliente o del usuario¹³. Se producen, fundamentalmente, en el ámbito de las tecnologías de la información, la biotecnología, los materiales y las nuevas energías¹⁴ y, en términos de estructura productiva, tienden, en muchos casos, a la sustitución de tecnologías pesadas por tecnologías «inmateriales»¹⁵.

Esta «inmaterialización» del proceso productivo tiende a provocar alteraciones del proceso de trabajo, que pueden comprenderse mejor desde la perspectiva de las modificaciones en la estructura ocupacional y los cambios de cualificación, que aparecen especialmente relacionados con la intensidad y características de la división del trabajo¹⁶. A menudo, la innovación tecnológica conlleva la reducción de la fuerza de trabajo sin cualificación y el aumento de la altamente preparada¹⁷, generando no sólo la aparición de excedentes o desajustes de plantilla, sino también,

¹⁰ NAVARRO, V.: «¿Es la globalización económica y la tecnologización del trabajo la causa del paro? La importancia de lo político», cit., págs. 15 a 17.

¹¹ PRADAS MONTILLA, R.: «Organización del trabajo y nuevas tecnologías», cit., pág. 7.

¹² Es el concepto aportado por BARCELÓ, M.-SOLÉ PARELLADA, F.-VALLS, J.: «Tecnología y PME en España», *Economía Industrial*, n.º 284, marzo-abril, 1992, pág. 128. No obstante, la palabra «innovación» es ambigua. *El Libro Verde sobre Innovación*, COM (95) 688 final, examina la definición propuesta por la OCDE. Una definición más reciente en el *Manual de Oslo*, publicado conjuntamente por EUROSTAT y la OCDE en 1997.

¹³ BARCELÓ, M.-SOLÉ PARELLADA, F.-VALLS, J.: «Tecnología y PME en España», cit., págs. 128 y 129.

¹⁴ FONTELA, E.: «Implicaciones sociales de las nuevas tecnologías», cit., págs. 97 y 98.

¹⁵ PRADAS MONTILLA, R.: «Organización del trabajo y nuevas tecnologías», cit., pág. 6.

¹⁶ CASTAÑO COLLADO, C.: «Cambio tecnológico y estructura ocupacional», cit., pág. 87.

¹⁷ PRADAS MONTILLA, R.: «Organización del trabajo y nuevas tecnologías», cit., pág. 7.

procesos simultáneos de cualificación-descualificación de la mano de obra ¹⁸. Junto a ello, este proceso demanda aspectos relativos al modo de ordenar el empleo en la empresa que, desde sistemas de producción fijos, avanzan hacia procesos flexibles y abiertos de desarrollo organizativo ¹⁹.

Esta «empresa flexible», receptora de las nuevas necesidades y de las mejoras en la flexibilidad del trabajo, que permiten la adaptación del empleo al continuo proceso de innovación tecnológica, puede ser elemento esencial en la estrategia europea de empleo ²⁰. Pero la flexibilidad no es un fin en sí misma y avanza por nuevos derroteros hacia distintos conceptos y estrategias. No existe un sólo modelo de flexibilidad, sino una variedad de ellos, que se gestan en las unidades productivas y se van adaptando a cada una de ellas para dar respuesta a las cambiantes circunstancias de las empresas y sus trabajadores ²¹. Los modelos de flexibilidad, como factor imprescindible para la lucha contra el desempleo estructural, se diversifican entre la flexibilidad salarial, la organizativa y la formativa. Y, si bien las doctrinas clásica y neoclásica de la economía han defendido la importancia de la flexibilidad salarial y de la movilidad de la mano de obra ²², el tipo de flexibilidad que se refiere a la oferta de mano de obra poco cualificada y a sus salarios no es hoy la única existente. La flexibilidad, tradicionalmente entendida, debe transformarse y abrir paso, además, a nuevas formas de flexibilidad ²³, igualmente importantes, que tienen que ver con las distintas formas de organización del trabajo y con los medios por los que la mano de obra adquiere nuevas cualificaciones que, a su vez, pueden relativizar la importancia de otras medidas como las encaminadas a obtener una mayor movilidad geográfica. En definitiva, de lo que se trata es de conseguir la flexibilidad en la organización del trabajo y el avance de la formación profesional, que permitan la adaptación de los procesos productivos y el empleo a las nuevas realidades tecnológicas ²⁴.

1. La flexibilidad en la organización del trabajo.

La organización del trabajo se ha basado tradicionalmente en una organización centralizada y jerárquica en sentido descendente, con un elevado nivel de número de trabajos sencillos y repetitivos. Las innovaciones tecnológicas exigen una nueva organización del trabajo que torna inoperante

¹⁸ SÁEZ, F.: «Cambio técnico, procesos productivos y factor trabajo», cit., pág. 47.

¹⁹ PRADAS MONTILLA, R.: «Organización del trabajo y nuevas tecnologías», cit., pág. 5.

²⁰ Vid. El Primer Plan de Acción para la Innovación en Europa, EUR-OP, 1997, ISBN 92-827-9332-X, CD-02-96-488-EN-C. También, Competitividad de la industria europea-Informe 1998, EUR-OP, ISBN 92-828-4964-3. También, «Innovación, crecimiento y empleo», en *Innovación & Transferencia de Tecnología*, edic. especial, octubre, 1999. CRESSON, E.: «Innovación, creación de empresas y empleo», en *La Europa Sin Fronteras*, n.º 67, 198, págs. 6 y ss.; «Innovación, creación de empresas y empleo. Propuesta de acciones», en *Innovación & Transferencia de Tecnología*, edic. especial, diciembre, 1998.

²¹ PRADAS MONTILLA, R.: «Organización del trabajo y nuevas tecnologías», cit., pág. 6.

²² FREEMAN, C.-SOETE, L.: *Cambio tecnológico y empleo. Una estrategia del empleo para el siglo XXI*, cit., págs. 120 y 121.

²³ LÓPEZ PELÁEZ, A.: Recensión..., cit., págs. 127 y 128.

²⁴ Véase nota anterior.

la organización anterior y conduce a nuevas formas de gestión de las «capacidades esenciales» de la empresa basada en la horizontalidad, con un proceso de toma de decisiones más planas y menos jerarquizadas ²⁵.

La flexibilidad en la organización laboral, derivada de los cambios tecnológicos, es una forma de flexibilidad que no resulta viable a su vez sin la flexibilidad dentro de la empresa y en las relaciones con las distintas empresas, que recurren a formas de subcontratación, parasubordinación y descentralización, que permitan a la unidad productiva ajustarse a los repentinos cambios de la demanda, y en la que juegan un papel decisivo las pequeñas y medianas empresas ²⁶ y las diferentes formas de autoempleo. Aunque es cierto que el tamaño de la empresa no es una variable relevante, que explique el éxito o fracaso en los resultados de la innovación tecnológica, sí que existen abundantes ejemplos de aportaciones significativas a la innovación entre las pequeñas empresas en determinados sectores, y no sólo debe reconocerse la importancia de las innovaciones en las PYMES, tanto en sus aspectos cuantitativos como cualitativos, en orden a la vertebración del tejido industrial de alto nivel tecnológico, sino también el carácter imprescindible de su contribución para el desarrollo de la dinámica innovadora ²⁷.

En esta nueva flexibilidad, destinada a atender los cambios en las fluctuaciones de la demanda, no puede ignorarse la necesidad de avanzar hacia nuevas formas y estructuras en los sistemas de clasificación profesional y en la ordenación del tiempo de trabajo, acudiendo a nuevas formas contractuales, flexibles regulaciones de jornadas u horarios, y al desarrollo y afianzamiento de fórmulas como el trabajo a tiempo parcial, en alza.

2. Un enfoque integrado de los distintos aspectos de la flexibilidad.

La introducción de cambios tecnológicos en las empresas y las exigencias de la competencia demandan mecanismos dúctiles, tanto de entrada en el mercado de trabajo, mediante nuevos tipos contractuales, como de permanencia en él a través de la flexibilización de las vicisitudes por las que el contrato atraviesa, o de salida, mediante la regulación de los mecanismos extintivos y compensatorios de la finalización de los contratos ²⁸. Unos y otros plantean a las distintas legislaciones el difí-

²⁵ Vid. ILLUNDAIN VILA, J.M.: «La formación empresarial en el marco de la gestión de los recursos humanos», cit., págs. 59 y 60.

²⁶ Vid. ORTIZ LALLANA, M.C.: «Autoempleo y fomento del espíritu empresarial en la Unión Europea», *RL*, n.º 7/8, abril, 2000, págs. 19 y ss.

²⁷ BARCELÓ, M.-SOLÉ PARELLADA, F.-VALLS, J.: «Tecnología y PYME en España», *Economía Industrial*, marzo-abril, 1992, págs. 127 y ss., en especial, 130 y ss.

²⁸ El debate sobre las políticas de flexibilidad laboral se introduce ya en el ámbito comunitario, sin perjuicio de encontrar algún otro precedente más remoto, aunque aislado, con el Informe acerca de la flexibilidad en el empleo en los países de la Comunidad Económica Europea, coordinado por Jean-Michel Maury, publicado en septiembre de 1985, al que inmediatamente siguió el Informe BACHY sobre flexibilidad en el mercado de trabajo, emanado de la Comisión de Asuntos Sociales y de Empleo del Parlamento Europeo, de fecha 28 de octubre de 1986. Vid. SALA FRANCO, T.: «Las políticas de flexibilidad del mercado de trabajo y la creación de empleo», en *La flexibilidad laboral en España* (coord. RIVERO LAMAS, J.), IRLO, Zaragoza, 1993, págs. 40 y 41.

cil reto de conseguir, junto a la creación de empleo, el equilibrio en la conjugación de intereses entre empresa y empleado y la salvaguarda de mínimos irreductibles de protección y seguridad del trabajador²⁹ en el que ya se ha denominado como «proceso involutivo generalizado hacia la precarización del empleo»³⁰.

De otra parte, en este proceso de adaptación a las nuevas realidades tecnológicas y necesidades económicas y productivas, la organización del trabajo experimenta un cambio profundo, al pasar de una empresa, caracterizada por la existencia de agrupaciones establecidas y permanentes de «puestos de trabajo»³¹, a un modelo de empresa estructurada conforme a un empleo individualizado y acomodaticio, definido por dotaciones de capital humano con específicas connotaciones³². Son los «trabajadores flexibles»³³ cuyo «estatuto» profesional dista mucho del ya clásico en su configuración y permanencia en el empleo, y que permite una mayor movilidad para desempeñar determinados puestos, en función de la demanda. Este nuevo estatuto, a menudo, se instala en el trabajo por cuenta propia y aboca a un proceso creciente de descentralización productiva de las organizaciones, con nuevas formas de trabajo, como el «teletrabajo», con amplias posibilidades de expansión en los próximos años e importantes repercusiones en el empleo³⁴.

Una de las líneas en la estrategia europea del empleo es, precisamente, el aumento de la flexibilidad en los mercados y en la organización del trabajo, y la necesidad de aliviar la situación del empleo mediante una mejora de la competitividad ha ocupado un lugar central en la política de la UE desde el *Libro Blanco sobre crecimiento, competitividad y empleo*, pasando por el *Pacto de confianza*, o el *Consejo de Dublín*, hasta el *Consejo Europeo de Essen*³⁵, cuya estrategia ha sido desarrollada en sucesivos Consejos Europeos hasta llegar a los de *Viena* o *Colonia*. Pero, mientras sobre la flexibilidad del mercado de trabajo y su regulación se ha escrito mucho desde hace tiempo³⁶,

²⁹ CARNOY, M.-CASTELLS, M.-BENNER, C.: «Mercados laborales y formas de empleo en la era de la flexibilidad», *RIT*, vol. 116, n.º 1, 1997.

³⁰ Ésta es una cuestión de la que ya tuve ocasión de ocuparme en mi trabajo «Líneas de tendencia y problemas fundamentales del sector jurídico laboral en las sociedades industriales. El caso español», *RIT*, n.º 82, 1986.

³¹ *Libro Verde. Cooperación para una nueva organización del trabajo* (Pres. por la Comisión), Bruselas, 16-4-1997, COM (97) 128 final.

³² Vid. SERRANO MARTÍNEZ, L.: «Productividad del trabajo y capital humano», *Moneda y Crédito*, n.º 205, 1997. También, RECIO, A.: *Trabajo, personal, mercados: Manual de Economía Laboral*, Icaria, 1997. SÁENZ FERNÁNDEZ, F.: «Mercado de trabajo y capital humano», *PEE*, n.º 77, año XVI, 1998.

³³ CARNOY, M.-CASTELLS, M.-BENNER, C.: ob. cit., pág. 31.

³⁴ Sobre el teletrabajo y la problemática que plantea, COM (97) 128 final, cit., pág. 15. Vid. también, VV.AA.: *Perspectiva internacional del trabajo*, Informes y Estudios, MTAS, Madrid, 2001. PÉREZ DE LOS COBOS y F.-THIBAUT ARANDA, J.: *El teletrabajo en España. Perspectiva jurídico laboral*, Informes y Estudios, MTAS, Madrid, 2001.

³⁵ La Reunión del Consejo Europeo de Essen subrayó la necesidad de incrementar el crecimiento del empleo, especialmente a través de «una organización del trabajo más flexible de manera que satisfice tanto los deseos de los trabajadores como las exigencias de la competencia».

³⁶ En efecto, el debate sobre la flexibilidad ha ocupado a la doctrina iuslaboralista abundantemente, en nuestro país, por todos, SALA FRANCO, T.: ob. cit., págs. 39 y ss.; REY GUANTER, S. DEL: «Desregulación, jurificación y flexibilidad en el mercado de trabajo: notas para la caracterización de un debate», págs. 51 y ss.; PARDER VEA, A.-PEREZ AMORÓS, F.: «La flexibilidad del mercado de trabajo en una economía en transformación», págs. 89 y ss.; RODRÍGUEZ PIÑERO, M.: «La flexibilidad de la fuerza de trabajo y el Derecho español del trabajo», págs. 165 y ss.; SAGARDOY BENGOCHEA, J.A.: «Hacia una concepción positiva de la flexibilidad laboral», págs. 181 y ss.; todos ellos en *La flexibilidad laboral en España* (coord. RIVERO LAMAS, J.), cit.

la necesidad de flexibilidad de la organización del trabajo ha sido objeto de menores atenciones, emergiendo en los últimos años con renovada actualidad, de la que se hace eco el *Libro Verde sobre la cooperación para una nueva organización del trabajo*, que versa sobre la capacidad de mejora del empleo y la competitividad a través de una mejor organización del trabajo en el lugar de trabajo ³⁷.

Es ésta una materia extensa que incluye la mayor parte de los aspectos relativos a la forma de organizar el trabajo «en» y «entre» las empresas, la relación entre los interlocutores sociales y la organización del mercado, así como la relación entre el trabajo y la organización de la sociedad. Afecta a todos los tipos de organizaciones en la totalidad de los sectores de actividad, pero tiene mucho que ver con el crecimiento del sector servicios y la progresiva integración de éstos en la producción tradicional de bienes. Además, plantea importantes desafíos políticos a todos los niveles –local, nacional y europeo– centrados, básicamente, en determinar las políticas de desarrollo y apoyo, que lleven a cabo una renovación organizativa básica y alcancen el equilibrio productivo entre los intereses de los trabajadores y la empresa. Deben alcanzar la modernización de la vida laboral logrando, a la vez, una situación de proporcionalidad entre flexibilidad y seguridad en toda Europa. No en vano, la modernización de la organización del trabajo solamente pueden acometerla las propias empresas, implicando a la dirección y a los trabajadores, así como a sus representantes, en función de la diversa situación y naturaleza de cada sector, empresa u organización y velocidad del cambio ³⁸, porque ni los sectores ni las empresas se transforman a la misma velocidad.

3. Nuevos perfiles de la subordinación.

Una de las transformaciones del trabajo en Europa, consecuencia de la innovación tecnológica, apunta hacia el reexamen del concepto de «subordinación» ³⁹, cuyas nuevas tendencias se caracterizan ⁴⁰, en primer lugar, por su relajamiento. En la población en edad laboral, junto a la demanda de más y mejor empleo, se tiende a una mayor autonomía operacional para organizar la prestación de trabajo, tanto en la elección del tipo de contrato, como en su contenido o la administración de su desarrollo. Y ello se traduce en el aumento de los niveles cuantitativos del empleo independiente, la progresiva transformación de los trabajadores en empresarios o en el ensanchamiento de las prestaciones situadas entre el trabajo subordinado y el autónomo, más conocidas bajo la fórmula del trabajo «parasubordinado» –*parasubordinazione* en Derecho italiano o *d'arbeitnehmerähnlicheperson* en Derecho alemán–, y, en particular, en el desarrollo de formas como el «teletrabajo», que constituye una nueva forma organizativa a la que resulta inherente una deslocalización del lugar de la prestación ⁴¹.

³⁷ Bruselas, 16-4-1997, COM (97) 128 final.

³⁸ COM (97) 128 final, cit., págs. 1 a 5.

³⁹ Que ha sido trastocado por la evolución de las técnicas y condiciones de trabajo. Vid. JEAMMAUD, A.: «Programme pour q'un devenir soit un avenir», *DS*, n.º 5, 1999, pág. 447.

⁴⁰ Vid. SUPLOT, A.: «Transformation du travail et devenir du droit du travail en Europe», *DS*, n.º 5, 1999.

⁴¹ THIBAULT ARANDA, J.: «Aspectos jurídicos del teletrabajo», *RMTAS*, n.º 11, 1998, págs. 93 a 107, especialmente.

Junto a todo ello, en segundo lugar, se acusa una mayor complejidad de la relación entre empresario y trabajador, motivada por la interposición de terceros, bajo formas económicas y jurídicas muy dispares, fruto de las distintas formas de descentralización productiva. Y esta doble evolución proyecta importantes consecuencias⁴² e incertidumbres no sólo en el marco de la calificación jurídica de las distintas relaciones, o en los nuevos requerimientos en torno al «estatuto profesional» del trabajador, sino también en el ámbito de la protección social dispensada a éste o en lo relativo a la identificación de la figura empresarial, que permita dar cumplida satisfacción a las exigencias de responsabilidad o corresponsabilidad de las distintas empresas implicadas en el proceso productivo.

4. Hacia la normalización del sector informal de las relaciones de trabajo.

A medida que la tecnología varía las condiciones de producción industrial y los tipos de organización del trabajo, proliferan una multiplicidad de formas atípicas de empleo que comprenden no sólo el contrato atípico propiamente dicho, cuya atipia está referida a la duración del vínculo contractual, el tiempo o el lugar de trabajo, sino también, lo que podría denominarse «sector informal» de las relaciones de trabajo, que comprende ciertas formas de empleo próximas al trabajo por cuenta propia y de difícil encuadre en el ordenamiento jurídico laboral⁴³. Razones económicas, de carácter social y aun estrictamente laborales, relacionadas con los cambios producidos en los últimos años en la estructura del mercado de trabajo, han fomentado estas formas de prestación a las que resulta excesivamente rígida y de difícil aplicación la normativa laboral común⁴⁴.

Ante estas nuevas realidades se proponen diversas soluciones: se propone la adopción de una definición comunitaria de la noción de trabajador asalariado –únicamente existente en materia de libre circulación de trabajadores– que evite la aplicación por los Estados de definiciones restrictivas. Se sugiere el mantenimiento del poder de calificación del contrato por los órganos judiciales a través de la técnica de indicios, ya experimentada jurisprudencialmente en algunos países⁴⁵, y que, por sí sola, se muestra insuficiente⁴⁶. Por último, se habla de la necesidad de introducir una «mayor

⁴² SUPIOT, A.: «Transformation du travail et devenir du Droit du Travail en Europe», cit., pág. 433.

⁴³ CÓRDOVA, E.: «Las relaciones de trabajo atípicas», *RL*, n.º 3, 1986, págs. 11 a 20.

⁴⁴ Son las formas de trabajo atípicas que sistematiza FOSSAERT: «Pourquoi et comment normaliser le travail atypique?», *DS*, 1981, págs. 489 a 493. Sobre la conveniencia de normalizar estos supuestos, RODRÍGUEZ PIÑERO, M.: «Economía sumergida y empleo irregular», *RL*, n.º 6, 1985, I, pág. 1.005.

⁴⁵ Ambas propuestas se efectúan por SUPIOT, A.: «Transformation du travail et devenir du Droit du Travail en Europe», cit., pág. 443.

⁴⁶ Una crítica a la propuesta en RIVERO LAMAS, J.: «La descentralización productiva y las nuevas formas organizativas del trabajo», Ponencia General en el X Congreso Nacional de Derecho del Trabajo, Zaragoza, mayo, 1999, pág. 44 y la doctrina que se cita. También en RIVERO LAMAS, J.-GARCÍA BLASCO, J.: «Transporte de cosas y mercancías y contrato de trabajo», *RL*, II, 1987, págs. 530 a 532.

racionalización» en la normativa laboral, que pasa necesariamente por una mayor diversificación o adaptación y especialización de esta normativa a las muy diversas situaciones laborales, porque éstas escasamente pueden estar sometidas en su totalidad a un régimen común y uniforme, excesivamente gravoso que, cuando no obstaculiza su propia utilización, propicia la ubicación de alguna de estas formas de prestación del trabajo al margen de la legalidad ⁴⁷.

Desde esta última solución, se impone una revisión selectiva y crítica de alguna de las exclusiones como mecanismo de adaptación de la normativa a las nuevas exigencias ⁴⁸, y se advierte la necesidad de «una menor rigidez en el tratamiento de las formas no estables de trabajo parasubordinado» que, a menudo, ha sido abordado de forma restrictiva. Se trata de replantear una «normalización» de estas situaciones, que ya se va abriendo paso en otros ordenamientos ⁴⁹ y que debe calar también en el nuestro, puesto que una protección general y uniforme puede resultar contraproducente al generar tendencias «escapistas» del Derecho del Trabajo ⁵⁰.

Pero el control de las zonas grises del Derecho del Trabajo y su normalización ⁵¹ no suponen la conversión de estos colectivos en trabajadores en sentido técnico-jurídico, dada la «elasticidad limitada» de las notas caracterizadoras de la tipificación legal del contrato de trabajo ⁵². Se trata únicamente de que éstos, en cuanto prestadores de trabajo, «se beneficien de la tutela legal y colectiva que reconozca y respete los caracteres propios de este trabajo, tengan acceso a la jurisdicción de trabajo y puedan gozar de una protección efectiva de Seguridad Social» ⁵³ y, en definitiva, se pretende que trabajadores que se encuentran en una situación de dependencia económica puedan beneficiarse de los derechos sociales que justifica esta dependencia ⁵⁴.

⁴⁷ ORTIZ LALLANA, M.C.: «Líneas de tendencia y problemas fundamentales del sector jurídico-laboral en las sociedades industriales», *RT*, n.º 82, 1986, pág. 102.

⁴⁸ RODRÍGUEZ PIÑERO, M.: «Economía sumergida y empleo irregular», cit., pág. 1.004; DE LA VILLA, L.E.: «La función del Derecho del Trabajo en la situación económica y social contemporánea», *RT*, n.º 76, 1984, pág. 22.

⁴⁹ RODRÍGUEZ PIÑERO, M.: «Economía sumergida y empleo irregular», cit., pág. 1.005; FOSSAERT: «Pourquoi et comment normaliser le travail atypique?», cit., pág. 501; DUPEYROUX, J.J.: «Et maintenant?», *DS*, 1981, págs. 487 y 488.

⁵⁰ Una normativa cada vez más protectora puede generar la protección de un menor número de personas, pudiendo llegar a la paradójica situación de que los sectores de la población más necesitados de protección sean quienes queden fuera de ella. *Vid.* RODRÍGUEZ PIÑERO, M.: «La huida del Derecho del Trabajo», *RL*, I, 1992, págs. 85 y ss.

⁵¹ O lo que también se ha denominado proceso de «asalarización». *Vid.* en este sentido, SINZHEIMER, H.: «La esencia del Derecho del Trabajo» en *La crisis económica y el Derecho del Trabajo*, Madrid, 1984, pág. 70. Más ampliamente, ORTIZ LALLANA, M.C.: «Líneas de tendencia y problemas fundamentales del sector jurídico laboral», cit. pág. nota 14.

⁵² RIVERO LAMAS, J.: «La descentralización productiva y las nuevas formas organizativas del trabajo», cit., pág. 42. En este sentido, ORTIZ LALLANA, M.C.: *La prestación laboral de los socios de las cooperativas de trabajo asociado*, Bosch, Barcelona, 1989, págs. 48 y 49.

⁵³ RODRÍGUEZ PIÑERO, M.: «Economía sumergida y empleo irregular», cit., pág. 1.001. En análogo sentido se manifiesta también MONTROYA MELGAR, para quien «la equitativa pretensión de dotar de un estatuto protector inspirado en el que proporciona el Derecho del Trabajo a ciertas categorías de trabajadores no dependientes debería discurrir no por la vía de desdibujar el concepto de dependencia para hacer entrar en él formas de trabajo cuasi o semi-independiente, sino por la más clara y rigurosa de asimilar dichas categorías a los trabajadores dependientes...», en «Sobre el trabajo dependiente como categoría delimitadora del Derecho del Trabajo», *REDT*, n.º 91, 1998.

⁵⁴ JEAMMAUD, A.: «Programme pour q'un devenir soit un avenir», cit., pág. 452; SUPLOT, A.: «Transformation du travail et devenir du droit du travail en Europe», cit., pág. 443.

IV. LA APUESTA POR LA FORMACIÓN: EL PAPEL DE LA EDUCACIÓN Y LA FORMACIÓN EN LA ADAPTACIÓN A LOS RETOS TECNOLÓGICOS

Una de las causas del crecimiento del desempleo estructural durante las dos últimas décadas ha sido el desfase educativo y profesional que ha existido entre la mano de obra desempleada y las nuevas oportunidades de empleo. Pero los problemas de desfase formativo de la fuerza laboral no surgen exclusivamente de la composición sectorial de la producción y de la mano de obra, sino también de los cambios dentro de cada empresa, producidos como consecuencia de la introducción de nuevas tecnologías y de los cambios organizativos ocasionados para adaptar el funcionamiento empresarial a las mismas ⁵⁵.

Tanto los desfases formativos generados por los cambios sectoriales del empleo, como los motivados por la innovación tecnológica y las nuevas necesidades de la producción, presentan presupuestos comunes: es comúnmente admitido que la flexibilidad de las empresas y de las redes de empresas dependerá, cada vez más, de la existencia de una mano de obra con un buen nivel de educación y unos conocimientos básicos. La alfabetización generalizada es importante en los sistemas tecnológicos, pero, aunque es importante elevar el nivel mínimo de alfabetización para potenciar la flexibilidad, esto ha de complementarse con una formación continua y especializada ⁵⁶. No en vano, el nivel de educación no es idéntico al grado de cualificación, puesto que ambos términos, «educación» y «cualificación», no son términos o conceptos intercambiables ⁵⁷.

Cuando de reorganizaciones productivas en el seno de la empresa se trata, los cambios en las ocupaciones, como consecuencia del avance tecnológico, se concretan en la necesidad de una mayor polivalencia, en la movilidad y en la intensificación de las tareas, así como en la necesidad de superespecialistas. En algunos sectores, la polivalencia implica un enriquecimiento considerable de la cualificación; en cambio, en otros, se trata de ocupaciones comodín que reúnen varias operaciones muy simples ⁵⁸. Se produce así una enorme divergencia entre las diferentes empresas, cuyo objetivo común es reconvertir su capacidad y su capital humano y, en definitiva, nuevas formas de «gestión de la capacidad profesional» en las que, como denominador común, entre otras facetas, tiende a primarse el desarrollo de la capacidad y responsabilidad profesional y la movilización de las personas hacia su nueva misión en la empresa, en la búsqueda de la mayor multifuncionalidad ⁵⁹. Y en esta transformación se reduce el espacio ocupado por la fuerza de trabajo sin cualificaciones y aumentan las posibilidades de empleo de quienes están altamente preparados ⁶⁰, según lo confirman los resultados de la formación en el mercado de trabajo ⁶¹.

⁵⁵ FREEMAN, C.-SOETE, L.: *Cambio tecnológico y empleo*, cit., pág. 140.

⁵⁶ FREEMAN, C.-SOETE, L.: *Cambio tecnológico y empleo*, cit., págs. 142 y 143.

⁵⁷ NAVARRO, V.: «¿Es la globalización económica y la tecnologización del trabajo la causa del paro?», cit., pág. 20. *Vid.* también, sobre «Educación y formación», «Innovación y empleo: obras son amores y no buenas razones», en «Innovación, crecimiento y empleo», *Innovación & Transferencia de Tecnología*, edic. especial, octubre, 1999, pág. 5.

⁵⁸ CASTAÑO COLLADO, C.: «Cambio tecnológico y estructura ocupacional», cit., págs. 90 y ss.

⁵⁹ ILLUNDAIN VILA, J.M.: «La formación empresarial en el marco de la gestión de los recursos humanos», *Economistas*, n.º 71, págs. 61 a 63.

⁶⁰ PRADAS MONTILLA, R.: «Organización del trabajo y nuevas tecnologías», cit., pág. 7.

⁶¹ *Vid.* SÁEZ, F.-TOLEDO, M.: «Formación, mercado de trabajo y empleo», *Economistas*, n.º 69, 1996, págs. 351 y ss. En particular, el apartado «Contrastación de resultados», págs. 353 a 355 y los cuadros estadísticos que incorporan.

1. Hacia un nuevo modelo de gestión de la capacidad profesional de la empresa.

No existe, por tanto, un modelo de «gestión de la capacidad profesional de la empresa», sino una variedad de modelos en función de la conjugación de los distintos factores que explican la necesidad del cambio –recursos humanos, mercados y tecnología– y la adaptación; pero puede afirmarse que el modelo que se pretende tiene como presupuesto, en primer lugar, una nueva configuración de los recursos humanos ⁶², que valorizan a la empresa, en función de la capacidad de sus trabajadores para crear y adquirir conocimientos. Y ello, más allá de las demandas de nuevas cualificaciones, lleva consigo un cambio en la estructura de éstas, hacia cualificaciones más amplias que requieren del aprendizaje y la adquisición de nuevas y mayores competencias y, en definitiva, una inversión en capital humano, que permita mayor movilidad profesional al trabajador ⁶³.

Se requiere, por tanto, una mano de obra con mejor educación y formación, así como una nueva cultura del aprendizaje y de la formación permanente que involucre a todas las partes implicadas en los procesos educativos y formativos y que, además de facilitar el tránsito de la educación a la vida laboral ⁶⁴, potencie el acercamiento entre formación y empresa. El déficit de cualificaciones por el que atraviesa Europa ⁶⁵, unido al «trabajo a dos velocidades», que se caracteriza por una creciente concentración de empleo y de nuevos puestos de trabajo en actividades a alto nivel ⁶⁶ así como al dinamismo tecnológico, imponen actuaciones formativas a las que los sistemas académicos no pueden responder con la rapidez suficiente, al menos con su oferta convencional; de manera que la empresa juega, a su vez, un papel importante en el «redescubrimiento» de lo que se ha dado en llamar «cualificaciones o habilidades clave», que actúan como catalizadores dentro de la calidad de cualquier proceso productivo ⁶⁷.

Ahora bien, esta nueva organización requiere, en orden a una producción eficiente, mayores niveles de confianza y compromiso en las empresas, y demanda, por tanto, nuevas formas de relaciones laborales, incluida una mayor participación de los trabajadores. Pero, en especial, plantea, como problema clave, tanto para los trabajadores como para los empresarios, los interlocutores sociales y los responsables políticos el equilibrio entre flexibilidad y seguridad. La reorganización del tra-

⁶² SERRANO MARTÍNEZ, L.: «Productividad del trabajo y capital humano», *Moneda y Crédito*, n.º 205, 1997; RECIO, A.: *Trabajo, personas, mercados: Manual de Economía Laboral*, Icaris, 1997.

⁶³ *Libro Verde sobre la cooperación para una nueva organización del trabajo*, Bruselas, 16-4-1997, COM (97) 128 final, págs. 7 y 8. También, Empleo en Europa 1997, Informe de la Comisión, Bruselas, 1-1-1997, COM (97) 479 final, págs. 14 y ss.; FAVENNEC-HERI, F.: «Trabajo y formación profesional, una frontera que se desdibuja», *RIT*, vol. 115, n.º 6, 1996, págs. 721 y ss.

⁶⁴ COM (97) 128 final, pág. 8. Sobre las cuestiones que dicho tránsito plantea, LINDLEY, M.: «Transición de la escuela al trabajo», *RIT*, vol. 115, n.º 2, 1996, págs. 171 y ss.

⁶⁵ COM (97) 479 final, pág. 2.

⁶⁶ Vid. COM (97) 479 final, págs. 14 y 15.

⁶⁷ Vid. *Transformations du travail et devenir du Droit de Travail en Europe*. Rapport final, documento, ejemplar fotocopiado, junio, 1998, págs. 196 y ss.; MUÑOZ, V.: «Políticas de formación, la necesaria referencia europea», cit., pág. 81; SÁENZ, F.-TOLEDO, M.: «Formación, mercado de trabajo y empleo: una evaluación», cit., pág. 356.

bajo provoca incertidumbres profesionales y económicas entre los trabajadores ⁶⁸, aunque, tal vez, una vez realizados los cambios, pudieran ofrecer a éstos mayores dosis de seguridad, a través de su implicación más plena en el trabajo, mediante la obtención de mayores satisfacciones en su puesto y la posibilidad de adquirir competencias y capacidad de empleo a largo plazo. Se pretende que, para un número cada vez mayor de personas, la seguridad en el empleo, aunque no signifique un empleo para toda la vida, se convierta en una garantía de su capacidad para encontrar un empleo a lo largo de la vida profesional ⁶⁹.

La constante formación del trabajador y el aumento de sus capacidades individuales se convierten así en una «garantía de supervivencia» de su carrera profesional en cuyo transcurso pueden sucederse períodos de formación, de trabajo profesional, remunerado, dependiente o no, y períodos de inactividad. Superando en Europa el antiguo modelo profesional de permanencia en el puesto de trabajo durante la casi totalidad de la vida profesional del trabajador, la mayor cualificación de este último le garantiza una mayor «libertad de trabajo» ⁷⁰, que le permite adecuarse a las necesidades del sistema, sin quedar apeado del mismo y sin vincular su suerte –salvo que se encomiende a las ayudas públicas de protección, cada vez menores– a la dedicación a idénticas tareas para las que se cualificó al incorporarse al mercado de trabajo. No cabe duda de que las personas mejor formadas y las más cualificadas soportan menos paro, precariedad y exclusión social ⁷¹, y que el tiempo invertido en formación ⁷² es un elemento de permanencia en el mercado de trabajo frente a las posibles eventualidades de la vida profesional.

Ahora bien, la construcción de esta noción de seguridad, desde el punto de vista del nuevo «estatuto profesional del trabajador», pasa necesariamente por una redefinición de éste ⁷³ en orden a garantizar la continuidad de una trayectoria, más que la estabilidad en el empleo. Se trata, en primer lugar, de proteger al trabajador en las fases de transición entre empleos, atendiendo a sus derechos de reclasificación en caso de despido, en los cambios de calificación, facilitando el acoplamiento entre formación y empleo, escuela y empresa, en el acceso al empleo y en la elusión del paro de larga duración. En segundo lugar, es necesario construir nuevos instrumentos jurídicos para asegurar dicho estatuto, apostando por el abandono de un modelo de carrera profesional lineal y por la creación de los medios necesarios para la integración en ésta de las interrupciones y reorientaciones de actividad como «condiciones normales» de un «estatuto profesional continuo».

⁶⁸ CARNOY, M.-CASTELLS, M.-BENNER, C.: «Mercados laborales y formas de empleo en la era de la flexibilidad», *RIT*, vol. 116, n.º 1, pág. 31.

⁶⁹ *Vid.* CARNOY, M.-CASTELLS, M.-BENNER, C.: *ob. cit.*, pág. 31; *vid. también*, COM (97) 479, final, pág. 17.

⁷⁰ *Vid.* JEAMMAUD, A.: «Programe pour q'un devenir soit un avenir», *cit.*, pág. 452.

⁷¹ Así lo afirma, entre otros, BIONDI-MANDELBAUM, S.: «Formation professionnelle et réduction du temps de travail: vers un nouvel équilibre des temps», *cit.*, pág. 239.

⁷² La relación tiempo de trabajo y tiempo de formación en BIONDI-MANDELBAUM, S.: *ob. cit.*, pág. 240.

⁷³ Esta redefinición, así planteada, es la formulada por SUPLOT, A.: «Transformation del travail et devenir du droit del travail en Europe», *cit.*, págs. 433 y 434. En esta última, con expresa referencia a los distintos círculos de derechos que esta amplia noción de empleo debe cubrir.

Este último debe partir de la noción amplia de empleo, superando la noción restrictiva de trabajo y requiere la cobertura de círculos de derechos distintos: los propios del trabajador asalariado (en razón de su empleo), los comunes a la actividad profesional (higiene y seguridad), los derechos fundados en el trabajo no profesional (formación), así como los derechos de carácter social, desligados del empleo en sentido estricto, pero que, en ocasiones, aparecen vinculados a éste, constituyendo un crédito sobre él, que se suman a los derechos tradicionales, permitiendo una gestión individual de la flexibilidad. Los derechos sociales (a la salud, a las ayudas sociales mínimas) trascienden la noción de estatuto profesional y merecen ser protegidos por una legislación específica. Los principios constitucionales y los derechos fundamentales se aplican indistintamente en todos los círculos.

2. El papel de las políticas públicas de formación.

Tras lo expuesto, no es necesario abundar en el papel de la formación profesional como generadora de mano de obra cualificada ⁷⁴, ni tampoco en el valor de la formación empresarial en el marco de la gestión de los recursos humanos ⁷⁵, aunque, tal vez, convenga insistir en la importancia de las políticas públicas destinadas a mejorar la empleabilidad de la población activa y a facilitar su adaptación a los cambios tecnológicos y económicos a través de la inversión en formación profesional. También conviene insistir en la problemática que plantean tales políticas ⁷⁶, centradas, básicamente, en las instancias europeas, en garantizar esta adaptabilidad e implicar en ellas a los sectores productivos o establecer mecanismos de reconocimiento de la cualificación profesional de los trabajadores ⁷⁷.

En todo caso, es claro que el aprendizaje, tanto en los niveles educativos como formativos –y, en especial, respecto de estos últimos, el aprendizaje en el puesto de trabajo ⁷⁸– su extensión y adaptación a los requerimientos profesionales, así como su apertura a los distintos colectivos de parados

⁷⁴ Vid. GONZÁLEZ FERNÁNDEZ, J.A.-BLANCO RUBIO, J.M.-MENCERO SÁNCHEZ, M.I.: «La formación profesional como generadora de mano de obra cualificada», *Economía Industrial*, enero-febrero, 1991, págs. 89 a 105.

⁷⁵ ILLUNDAIN VILA, J.M.: «La formación empresarial en el marco de la gestión de los recursos humanos», *Economistas*, n.º 71, págs. 57 a 66.

⁷⁶ Sobre el tema en general, ORTIZ LALLANA, M.C.: «La Unión Europea y las políticas activas de empleo», *RMTAS*, n.º 17, 1999, págs. 13 y ss.; DÍAZ GUERRA, M.: «Políticas de empleo. Políticas de formación», *RMTAS* (Economía y Sociología), n.º 1, 1997, págs. 21 a 25; SÁENZ, F.-TOLEDO, M.: «Formación, mercado de trabajo y empleo: una evaluación», *Economistas*, n.º 69, año XIV (España 1995. Un balance), 1996, págs. 351 a 357; MUÑOZ, V.: «Políticas de formación. La necesaria referencia europea», *Economistas*, año XIV, n.º 70 (Políticas de empleo en Europa), 1996, págs. 80 a 84; RODRÍGUEZ MARCOS, B.: «Programas comunitarios de formación»; ALCAIDE CALDERÓN, M.: «La reforma de la formación profesional reglada en relación con la Comunidad Europea»; SÁENZ FERNÁNDEZ, F.: «Evaluación de la formación profesional ocupacional a nivel comunitario», todos ellos, en *Jornadas sobre la Comunidad Europea*, Consejería de Trabajo y Asuntos Sociales, U. Sevilla, Sevilla, 1995.

⁷⁷ MUÑOZ, V.: «Políticas de formación. La necesaria referencia europea», cit., pág. 80. Sobre la disparidad de las medidas formativas que incluyen estas políticas, vid. SÁENZ FERNÁNDEZ, F.: «Evaluación de la formación profesional y ocupacional a nivel comunitario», cit., pág. 10. Vid. También, GONZÁLEZ, L.: «La formación continua de los trabajadores ocupados», *Economistas*, n.º 71, págs. 20 a 24. *Transformations du travail et devenir du Droit du Travail en Europe*, documento, ejemplar fotocopiado, junio, 1998, págs. 196 y 197.

⁷⁸ Vid. BOSCH FONT, F.: «El aprendizaje laboral en el puesto de trabajo», *Economistas*, n.º 71, págs. 50 a 56.

demandantes de empleo, ya sean jóvenes, adultos o parados de larga duración, en este último caso con especial intensidad, o empleados, en función de las necesidades y requerimientos del mercado de trabajo, son una pieza clave para la adaptación flexible de la mano de obra, para el aumento de la empleabilidad y de la inserción laboral ⁷⁹.

Conscientes de ello, los distintos Estados de la UE comparten una preocupación común por la calidad de la enseñanza en general y la formación profesional, considerándolas un factor decisivo para garantizar el acceso de los jóvenes al mundo del trabajo y esto les lleva a acometer reformas para mejorar y ampliar la calidad y la capacidad de sus sistemas de formación profesional y enseñanza. Asimismo, asumen la necesidad de facilitar los incentivos para que un mayor número de demandantes pueda participar en programas de formación y enfatizan el incremento del nivel general de las cualificaciones educativas a la hora de abordar el problema de las personas que abandonan el sistema educativo, aunque la definición del grupo destinatario de tales medidas oscila en función de las circunstancias de cada país ⁸⁰.

De otra parte, se produce en la mayoría de estos países un reforzamiento de los recursos públicos dedicados a las políticas activas (formativas y de creación de empleo) sobre los dedicados a las políticas pasivas, aunque las estadísticas reflejan diferencias en el gasto público destinado a ellas en los distintos Estados miembros de la Comunidad, procediendo una parte importante de los recursos de las aportaciones de los fondos estructurales ⁸¹ y, en particular, del FSE ⁸². En términos presupuestarios, el conjunto de estas políticas de inserción viene suponiendo un volumen de gasto importante, pero, en todo caso, menor que el requerido por las «políticas pasivas», basadas en incentivos económicos y subvenciones a la creación de empleo. La estrategia general de una buena parte de los países descansa en el impulso de las «políticas activas», mediante la reconducción gradual de aquellas para descargarlas de su tradicional carácter mecanicista ⁸³. Es, precisamente, en el plano de la transición de unas políticas a otras donde adquiere singular importancia, junto a los posibles incrementos presupuestarios, la revisión de las medidas ya disponibles por los diferentes países ⁸⁴.

⁷⁹ *El empleo en Europa*. 1997, Informe de la Comisión, Bruselas, 10-10-1997, COM (97) 479 final, págs. 2 y 14.

⁸⁰ De las Directrices a la acción: Los Planes Nacionales de Acción para el Empleo (Comunicación de la Comisión), Bruselas, 13-5-1998, COM (98) 316 final, pág. 9.

⁸¹ Sobre fondos estructurales y su reforma para complementar y respaldar la acción realizada por los Estados miembros: Comunicación de la Comisión. Las políticas comunitarias al servicio del empleo, Bruselas, 3-6-1998, COM(98) 354 final, págs. 6 y ss.

⁸² ÁLVAREZ ALEDO, C.: «Políticas activas de creación de empleo y colectivos desaventajados», *Economistas*, n.º 70, 1996, pág. 24.

⁸³ SÁENZ FERNÁNDEZ, F.: «Evaluación de la formación profesional y ocupacional a nivel comunitario», cit., pág. 11.

⁸⁴ Sobre el deslizamiento de las «políticas pasivas» de empleo a las «políticas activas» en los distintos ordenamientos comunitarios, *vid.* ORTIZ LALLANA, M.C.: «La Unión Europea y las políticas activas de empleo», cit., págs. 28 y ss.