# Unidad de Políticas Comparadas (CSIC) Documento de Trabajo 00-08

# Cualificaciones, desigualdad y empleo: respuestas políticas divergentes al problema de la formación

#### **Laura Cruz Castro**

Unidad de Políticas Comparadas

<u>SPRITTE (Grupo de Investigación sobre Políticas de Innovación, Tecnología, Formación y Educación)</u>

**CSIC** 

Este artículo analiza la relación entre las políticas de formación profesional y el mercado de trabajo en España y Gran Bretaña desde principios de los ochenta hasta mediados de los noventa, prestando atención a la distinta evolución de la desigualdad de ingresos y empleo por nivel educativo. En ambos países se llevaron a cabo políticas divergentes destinadas a influir sobre los niveles de cualificación de la población, y a resolver el dilema entre igualdad y empleo en épocas de crisis. Se argumenta que las diferencias entre los dos casos se explican principalmente por los objetivos distributivos de los gobiernos, y por las diferencias en la interpretación del funcionamiento del mercado de trabajo, las causas del paro, y los determinantes y efectos de los distintos tipos de formación. Esta hipótesis explicativa es contrastada con otras hipótesis rivales relacionadas con el ciclo político-económico y las instituciones del mercado de trabajo.

Palabras clave: Cualificaciones, Desigualdad, Empleo, Formación, Ciclo político-económico, España, Gran Bretaña.

This article analyses the relationship between vocational training policies and labour markets in Spain and Great Britain since the early eighties to the mid- nineties, paying atention to the different evolution of earnings and employment inequality by educational levels. Both countries developed divergent policies in order to influence the qualification levels of the population and to solve the trade off between equality and employment during economic crisis. It is argued that the differences among the two cases are better explained by the distributive objectives of the governments, and by the different interpretation and ideas about the functioning of the labour market, the causes of unemployment, and the determinants and effects of different types of training. This causal hypothesis is contrasted to other rival ones related to the political and economic cycle and the labour market institutions.

Key words: Qualifications, Inequality, Employment, Training, political and economic cycles, Spain, Great Britain.

#### Introducción

El argumento central de este trabajo es que en España y en Gran Bretaña se llevaron a cabo políticas divergentes destinadas a influir sobre el volumen de inversión en formación, y sobre los niveles de cualificación de la población, y a tratar de resolver el dilema entre empleo e igualdad, y que tal divergencia se explica principalmente por los objetivos distributivos de los gobiernos. Aunque las instituciones domésticas restringieron su campo de actuación, no hubo ninguna configuración institucional que fuese a la vez necesaria y suficiente para que se

optase por políticas de formación de una determinada índole. La economía internacional dictó una serie de imperativos de productividad y competitividad (Garrett, 1998), pero no determinó la selección de los medios para conseguir tales objetivos. En este artículo se lleva a cabo un análisis comparativo de las políticas de formación llevadas a cabo en España y en Gran Bretaña, considerando que representaron respuestas distintas a problemas relativamente comunes. La política de formación y empleo española centró la lucha contra el desempleo de la población poco cualificada en el aumento de su nivel de cualificación en mayor medida que en su nivel salarial. Este curso de acción redujo los costes en términos de desigualdad. No obstante, bajo unas condiciones institucionales que imposibilitaron el crecimiento moderado de los salarios, esta estrategia no fue muy efectiva a la hora de reducir el desempleo. En Gran Bretaña la lucha contra el desempleo de la población poco cualificada se centró en la flexibilización de la estructura salarial del mercado de trabajo, y en el aumento de los incentivos individuales al trabajo y a invertir en la formación propia. Este curso de acción condujo a tasas de desempleo menores o al menos muy cíclicas, pero dio como resultado un aumento de la desigualdad medida por la dispersión salarial. Una de las diferencias fundamentales entre las dos políticas fue el grado en que, ante el problema común del desempleo, la solución pasó por flexibilizar los salarios o por reducir los desajustes formativos.

Los gobiernos deben optar por combinaciones diferentes de empleo, salarios y protección social, ya que los costes de oportunidad de la inversión productiva hacen que los tres no puedan aumentar simultáneamente (Maravall y Fraile, 1998: 6). Las condiciones institucionales influyen en las posibles combinaciones entre el nivel de empleo, el crecimiento salarial y la redistribución. La moderación salarial a cambio de prestaciones sociales y ganancias en términos de empleo es más fácil allí donde los sindicatos son amplios, representativos, unitarios y centralizados. Por el contrario, la moderación salarial será más difícil en aquellos contextos institucionales dominados por una pluralidad de sindicatos pequeños y divididos que defiendan principalmente los intereses de los ocupados [1], y donde el nivel de la negociación sea sectorial o local.

Estas condiciones institucionales son importantes para las políticas de formación por dos razones. En primer lugar, porque las políticas de formación de desempleados tienen un carácter distributivo, y los sindicatos pueden apoyarlas en mayor o menor medida. En las condiciones institucionales menos favorables a la moderación salarial y más proclives a la defensa de los intereses de los *insiders*, es más probable que los sindicatos demanden políticas orientadas al aumento de la inversión en formación de ocupados aunque ello fuese en detrimento de la formación de desempleados. En segundo lugar, una política de reforma de la formación profesional que implique una expansión del gasto público se verá favorecida por unos sindicatos capaces de moderar sus demandas salariales en la medida en que los aumentos del gasto público no se verían frenados por espirales inflacionistas.

Los gobiernos que llevaron a cabo las reformas de sus sistemas de formación en España y en Gran Bretaña tenían distintos objetivos económicos y sociales que preferían conseguir en ausencia de restricciones externas. Refiriéndonos concretamente a las políticas objeto de este estudio, los gobiernos pueden intervenir en el mercado para modificar los resultados producidos por éste en términos de inversión formativa, cualificaciones y empleo, diseñando sistemas de formación y llevando a cabo políticas de protección social que promuevan distribuciones de recursos más igualitarias. Una opción distinta es desarrollar políticas menos intervencionistas y confiar en los mecanismos de mercado para maximizar el empleo y la inversión formativa y conseguir un nivel de cualificaciones que se ajuste a las necesidades de la economía.

Estas diferencias en las posiciones de los gestores en torno a la política de mercado de trabajo, al grado de subordinación o independencia de la política educativa y de formación con respecto a la de empleo, y en torno al papel que debe jugar el Estado en la inversión en capital humano, se derivan, por una parte, de los intereses acerca de las consecuencias sobre la igualdad de las políticas de empleo y formación, y por otra, de una serie de ideas respecto a los determinantes y los efectos de la inversión en cualificaciones y sobre el funcionamiento del mercado de trabajo y las causas del paro [2]. Todos los gobiernos prefieren desarrollar políticas que maximicen el crecimiento y el empleo si ello no supone costes de ningún tipo (Boix, 1998). No obstante, dentro de ese interés común por asegurar el crecimiento, las preferencias por políticas específicas varían en primer lugar porque éstas conllevan diferentes grados de intercambio entre empleo e igualdad, y en segundo lugar porque el conjunto de teorías o marcos interpretativos [3] que se barajan a propósito de cómo funciona el mercado de trabajo y de cuáles son los determinantes y los efectos de la inversión formativa son distintos.

Desde finales de los setenta, la demanda laboral de trabajadores cualificados en los mercados de trabajo de la OCDE aumentó, en detrimento de aquellos que no poseían cualificaciones o aquellos cuyas cualificaciones se habían devaluado como consecuencia de cambios tecnológicos y productivos(Nickel y Bell, 1997; 1995). Ya sea por una relativa obsolescencia de las cualificaciones existentes y el consiguiente declive del capital humano de los trabajadores, como por el aumento del desempleo de la población no cualificada, lo cierto es que a principios de los ochenta comenzó a darse un grado de trade off [4] entre desempleo e igualdad en los países de la OCDE inexistente hasta entonces, y muchos de sus gobiernos se enfrentaron a un problema de doble dimensión. Por una parte, había desajustes entre las cualificaciones y las demandas del sistema productivo; y por otra, el desempleo crecía y afectaba especialmente a la población no cualificada. Frente a ello, tuvieron que optar por políticas de oferta que combinasen el aumento de las cualificaciones, el aumento de los incentivos al trabajo, y la desregulación de los mercados laborales de modo distinto, y con costes variables para la igualdad. Cuando el desempleo de los trabajadores no cualificados aumenta, un nivel de protección social escaso y un mercado de trabajo desregulado producen más desigualdad, aunque algunos mantienen que también frenan el desempleo.

En los apartados que siguen voy a analizar la influencia relativa de las variables institucionales, económicas y políticas en la evolución de las políticas de formación de ambos países y a subrayar el mayor poder explicativo del factor que he denominado de elección política y que incluye variables como las preferencias distributivas referidas a salarios, desempleo y niveles de cualificación, y los modelos que los gobiernos manejan con respecto al mercado de trabajo y a la inversión formativa y la selección de modelos externos. Subrayar la importancia de este tipo de factores en las estrategias que finalmente adoptaron los gobiernos, no implica en modo alguno subestimar la influencia de los ciclos económicos y electorales en las mismas. Antes al contrario, la existencia de dilemas electorales a los que los gobiernos tuvieron que hacer frente, explica que a veces pospusiesen sus políticas preferidas e incluso que modificasen sus estrategias.

- 1. Cualificaciones, desempleo y flexibilidad salarial
- 1.1. Respuestas divergentes a los cambios en la demanda de cualificaciones

Ante los problemas que supuso el descenso de la demanda de mano de obra no cualificada que tuvo lugar desde principios de los ochenta, ambos países podían eligieron entre políticas que combinaron en diferente grado la mejora de las cualificaciones por un lado, y la flexibilización de los salarios por otra. Según el punto de vista conservador, un aumento de las disparidades salariales que reflejase el juego de la oferta y la demanda un mercado de trabajo flexible, tendría como resultado una contención global del desempleo (Minford, 1983; 1988). Se admitía así que si se hacía frente a los cambios con una respuesta basada en la flexibilidad salarial y se permitía que los salarios relativos de los trabajadores no cualificados y de los jóvenes disminuyeran, mientras que los de los trabajadores cualificados aumentaban, el nivel agregado de paro no aumentaría. Debido a dicha flexibilidad salarial (y a una desigualdad creciente) podría mantenerse el equilibrio en ambos segmentos del mercado de trabajo. Según este argumento, aunque la calidad de dichos trabajos fuera baja, se podría frenar el desempleo. La alternativa consistía en permitir que la estructura salarial permaneciese rígida a pesar de los cambios en la demanda, pero esto daría lugar por una parte a un aumento del nivel de desempleo de los no cualificados y, por otra, a insuficiencias de la oferta en el mercado de trabajadores cualificados., y por tanto el resultado sería una pérdida neta de empleo.

El punto de vista del gobierno socialista en España era que se podía hacer frente a los cambios con una respuesta basada en el aumento del nivel de cualificaciones de la población activa, de modo que aumentase la oferta de trabajadores cualificados y disminuyese la de trabajadores no cualificados. Esto podía llevarse a cabo sin que los salarios relativos de los trabajadores no cualificados se viesen afectados a la baja, si bien los de los trabajadores cualificados tampoco aumentarían significativamente (Cruz, 2000: 207 yss.). El resultado sería un aumento del empleo cualificado. Esta estrategia permitiría que el desempleo global se contuviese sin que tuviesen que llevarse a cabo reformas que afectasen a la estructura salarial, que permanecería relativamente rígida. Las preferencias iniciales de los gobiernos socialistas con respecto a no llevar a cabo recortes salariales eran claras. Según este argumento, el desempleo se contendría globalmente, y la diferencia con otro tipo de estrategias es que la contención del desempleo no se basaría en creación de empleo de bajos salarios. Con esta política no se llevan a cabo reformas que afecten a la estructura salarial, y se permite que ésta permanezca relativamente rígida. Hay que señalar, sin embargo, que en presencia de condiciones institucionales no favorecedoras de la moderación salarial, los efectos de contención del desempleo de esta estrategia se anularían.

Si en lugar de un cambio relativo en la demanda de cualificaciones analizamos los efectos de un crisis neutral [5], las tasas de desempleo de los trabajadores cualificados y no cualificados aumentan en la misma proporción aproximadamente. En tales circunstancias, una política de aumento de la oferta de trabajo cualificado como la que acabamos de describir podría conducir a una reducción del empleo y no un aumento, tanto más acusado cuanto más rígidos los salarios. De modo que una política de este tipo tiene efectos netos de contención del paro en el caso de que éste tenga su origen en la demanda relativa de cualificaciones, aunque los salarios no se ajusten a la baja, pero siempre y cuando se mantenga la moderación salarial. Si el aumento del desempleo ha tenido su origen en una crisis neutral que afecta trabajadores con todo tipo de cualificaciones, esta misma política puede tener efectos negativos sobre el desempleo global, en especial cuando el contexto institucional desincentiva que los salarios crezcan sólo moderadamente por encima de la productividad.

1.2. La evolución de la desigualdad y los retornos relativos a la educación

La evolución de la desigualdad en Gran Bretaña ha sido creciente tal y como muestran los datos que se presentan en este apartado. Tal y como se aprecia en la Tabla 1, la dispersión global de ingresos entre decilas aumentó especialmente a lo largo de los ochenta. El componente específico de la desigualdad que se refiere a la situación en el mercado de trabajo se muestra en la Tabla 2.

Tabla 1. Tendencias de la dispersión de los ingresos en Gran Bretaña, 1973-1991 (Hombres)

	1973	1975	1979-81	1985-86	1987-8	1989-90	1991
D9/D5	1,70	1,66	1,72	1,85	1,91	1,96	1,99
D1/D5	0,68	0,70	0,68	0,63	0,62	0,61	0,59
D9/D1	2,50	2,37	2,53	2,94	3,08	3,21	3,37

Nota: D9, D5 y D1 son los límites superiores de las decilas de la distribución de ingresos. Los datos representan ratios o relaciones. Fuente: Elaboración propia y OCDE (1993) Tabla 3.

Tabla 2. Tendencias de la tasa de desempleo por nivel educativo en Gran Bretaña, 1971-1992

Desempleo	1971-74	1975-78	1979-82	1983-86	1987-90	1991	1992
Total	2.7	3.8	6.9	9.6	7.0	9.0	10.3
Educación alta	0.8	1.6	2.9	3.6	3.1	4.7	5.8
Educación baja	3.6	5.0	9.8	15.4	12.1	15.2	15.7
Relación	4.5	3.1	3.4	4.3	3.9	3.2	2.7

Fuente: Nickell y Bell (1996) Tabla 10.6. Educación baja = sin cualificaciones oficiales. Educación alta = superó los *A levels*, titulado universitario, o cualificación de formación profesional superior.

En la Tabla 3 se recoge la evolución de las tasas de paro por nivel educativo en España desde 1978 hasta 1995. La tasa de desempleo de los trabajadores poco cualificados aumentó a lo largo del período considerado aunque mostró un comportamiento procíclico. La ratio entre el desempleo de los no cualificados y el de los cualificados aumentó en la primera mitad de los ochenta, y se mantuvo estable a partir de entonces. En la Tabla 4 se muestra el mismo indicador pero utilizando datos desagregados de la Encuesta de Población Activa y sólo desde 1987. A partir de estos datos, en la tabla 5 se presentan las tasas de paro de cuatro grupos distintos de cualificación y las correspondientes ratios. Los resultados confirman parcialmente, a un nivel de detalle más desagregado, la tendencia observada a partir de los datos de la Tabla 3 en la que sólo se recogían los dos extremos de la distribución. Se observa un ligero aumento de la desigualdad ya que las ratios son en general crecientes, si bien moderadamente. Si comparamos este tipo de desigualdad en el mercado de trabajo con la desigualdad general de ingresos, obtenemos una imagen un tanto paradójica. A principios de los ochenta la distribución de la renta en España era bastante desigualitaria en comparación con otros países europeos medida tanto por el índice de Gini (0,2680) como por el de Theil (0,21) (Ayala et al., 1996). Por tanto, aunque la desigualdad por niveles de cualificación en el mercado de trabajo empeoró tanto en España como en Gran Bretaña, la evolución de la dispersión general de ingresos fue distinta [6].

Tabla 3: Tendencias de la tasa de desempleo masculina por nivel de cualificación en

#### España, 1979 a 1995.

	1979-82	1983-6	1987-90	1991	1992	1993	1995
Total	11.7	18.5	15.3	12.8	14.5	17.9	19.0
Cualificación alta	7.9	11.0	8.8	7.3	8.9	10.7	7.6
Cualificación baja	13.5	21.4	17.7	16.7	19.2	24.0	17.4
Ratio baja/alta	1.7	1.9	2.0	2.3	2.2	2.2	2.2

Fuente: Elaboración propia y OCDE 1997. Cualificación baja = Sin estudios, con estudios primarios, o secundarios sin completar. Cualificación alta = Estudios superiores, básicamente universitarios.

Tabla 4.: Evolución de la tasa de desempleo masculina según nivel de cualificación desagregado en España 1987-1995

	1987	1989	1991	1993	1995
Estudios sin completar	21,8	18,4	17,3	26,8	26,7
Estudios primarios y EGB	17,1	13,3	12,4	19,6	19
FP1	26,9	17,1	15,1	22,1	20,2
FP2	18,4	12	9,4	15,9	14,5
BUP y COU	15,3	13	9,7	14,8	15,5
Estudios Superiores	11	8,5	6,7	9,8	10,7

Fuente: Elaboración propia y Encuestas de Población Activa, INE varios años (segundos trimestres de cada año). La autora agradece a Javier García de Polavieja haberle facilitado los datos de las EPAs españolas utilizadas.

Tabla 5: Evolución de las tasas de paro masculinas por niveles de cualificación agrupados, y de las ratios de desempleo entre varios grupos en España 1987-1995.

	1987	1989	1991	1993	1995
Cualificación Baja	17,9	14,2	13,1	20,5	19,8
Cualificación Media	16,1	12,7	9,6	15,2	15,1
Cualificación Media y superior	13,9	10,7	8,3	13,0	13,3
Cualificación superior	11,0	8,5	6,7	9,8	10,7
Ratio Baja/media	1,1	1,1	1,3	1,3	1,3
Ratio baja/ Media y alta	1,2	1,3	1,5	1,5	1,4
Ratio baja/ Alta	1,6	1,6	1,9	2,0	1,8

Fuente: Tabla 2.

Cualificación baja: se han agrupado las categorías sin estudios, estudios primarios, EGB, y FP1.

Cualificación media: se han agrupado BUP, COU, y FPII.

Cualificación alta: estudios superiores.

Cualificación media o alta: se agrupan las dos categorías anteriores.

Un componente adicional de la desigualdad es el que deriva de la dispersión de

ingresos por nivel de cualificación. Esta medida nos ofrece un indicador de los retornos a las inversiones educativas en términos de salarios.. En las Tablas 6 y 7 se recogen los datos para España y Gran Bretaña en comparación con otros países de la OCDE. Los salarios de los trabajadores con un nivel educativo de enseñanza secundaria de segundo ciclo se toman como base 100. En 1992, los retornos salariales a la educación universitaria en España eran comparativamente pequeños, y sólo eran menores en Italia y en Holanda en el caso de los hombres. En contraste, no tener completada la educación secundaria de segundo ciclo implicaba unas diferencias salariales relativamente grandes a nivel comparado. Globalmente, en España seguía habiendo una dispersión salarial relativamente pequeña en comparación con otros países, en especial con Gran Bretaña, para niveles superiores a la educación secundaria de segundo ciclo.

Tabla 6: Salario anual medio por nivel de formación y sexo, en relación al salario de la población de 25 a 64 años que tiene un nivel se enseñanza secundaria de segundo ciclo (=100) en algunos países de la OCDE, 1992

		Hombres			Mujeres	
	Educación Primaria y secundaria 1º ciclo	Enseñanza superior no universitaria	Enseñanza superior universitaria	Educación Primaria y secundaria 1º ciclo	Enseñanza superior no universitaria	Enseñanza superior universitaria
Bélgica	86	115	149	78	137	164
Dinamarca	86	110	146	86	111	135
Francia	87	127	174	81	131	142
Alemania	88	116	170	84	114	175
Italia	84	-	134	86	-	116
Holanda	84	-	132	73	-	147
Portugal	65	124	179	67	117	188
España	78	-	138	71	-	149
Reino Unido	80	121	171	70	156	206
U.S.	66	120	164	65	130	170
Suecia	88	118	160	92	119	156

Fuente: Elaboración propia y OCDE, 1995b.

Tabla 7: Salario anual medio por nivel de formación y sexo, en relación al salario de la población de 25 a 64 años que tiene un nivel se enseñanza secundaria de segundo ciclo (=100) en algunos países de la OCDE, 1995

		Hombres		Mujeres			
	Educación Primaria y secundaria 1º ciclo	Enseñanza superior no universitaria	Enseñanza superior universitaria	Educación Primaria y secundaria 1º ciclo	Enseñanza superior no universitaria	Enseñanza superior universitaria	
Alemania	86	109	152	82	112	151	
Dinamarca	86	104	138	87	110	132	
	1	ĺ		ĺ			

España	62	82	145	76	96	147
Francia	85	129	185	79	136	167
Holanda	87	-	135	77	-	143
Irlanda	77	121	171	62	123	187
Italia	73	-	173	77	-	143
Portugal	62	124	182	64	117	175
Reino Unido	79	115	171	69	149	190
Suecia	88	111	158	89	112	144
U.S.	64	116	183	64	129	175

Fuente: Elaboración propia y OCDE, 1998.

# 2. La inversión en formación: ideas sobre sus determinantes y distribución de los costes

En Gran Bretaña, la política de formación se encuadró dentro de la política de empleo, de modo que la formación inicial y la ocupacional se consideraron conjuntamente y ambas fueron asociadas al objetivo de reducir los costes salariales de los jóvenes y de los desempleados. La unión de los dos tipos de formación y su vinculación al desempleo hizo que, en gran medida, la política de formación profesional inicial se desvinculase del sistema educativo a tiempo completo. Por el contrario, en España se optó por integrar las políticas de formación ocupacional y continua en la política de empleo, sin pretender en ningún momento que ésta sustituyese a la política educativa. Los objetivos de la política de empleo estuvieron relacionados con la reducción de los costes de la inserción laboral de los jóvenes, la flexibilización del mercado de trabajo, y, en mucha menor medida, con aspectos salariales. Por otra parte, el gobierno socialista integró la política de formación profesional inicial en la política educativa, adoptando un modelo fundamentalmente escolar orientado a la formación en competencias transferibles.

Desde el punto de vista conservador existía una preferencia por introducir las enseñanzas técnico-profesionales en el tramo educativo obligatorio a tiempo completo de modo que, ya durante la etapa de escolarización obligatoria, los alumnos pudiesen elegir un programa distinto al general. Con ello se pretendía aumentar la formación específica con aplicación directa en el empleo, y construir un puente entre la educación y el trabajo a través de la alternancia (Glesson, 1989). Por el contrario, dentro del gobierno socialista existía una fuerte preferencia por ampliar la comprensividad y la polivalencia del sistema en su fase obligatoria, universalizando la oferta educativa hasta los 16 años. Desde el Gobierno se subrayaba que este tramo común, único y polivalente debía tener un contenido esencialmente formativo, y no se concebía como nexo de unión entre el sistema educativo y el mundo laboral [7].

Con respecto a los determinantes de la inversión formativa, el gobierno conservador mantenía que los empresarios suministrarían formación general transferible siempre y cuando no tuvieran que financiar sus costes (HMSO, 1981). Según este argumento, basado en la teoría del capital humano (Becker, 1975), una política de subvención pública de la formación inicial de los jóvenes en las empresas era lo adecuado. Correspondía también a los empresarios decidir la naturaleza y el volumen de la formación que el sistema productivo

demandaba en cada momento, y por tanto debían ser ellos mismos los que gestionasen el sistema de formación, tanto en la determinación de los contenidos como en la certificación, ya que ello minimizaría los desajustes entre el sistema productivo y el educativo. Por el contrario, la reforma de la formación profesional inicial en España admitía que si bien ciertos rasgos del sistema dual eran deseables, sin embargo, la empresa privada en España carecía de los incentivos institucionales, del tamaño, los conocimientos y la infraestructura necesarias para proporcionar formación profesional de carácter general, y sobre todo, para certificarla [8].

Ambos gobiernos mantenían que las oportunidades individuales de empleo dependían en gran medida de la posesión de cualificaciones reconocidas oficialmente, y que un enfoque basado en la noción de "competencias" era el más adecuado como procedimiento de certificación. A pesar de esta coincidencia inicial, los planteamientos diferían en tres aspectos. En primer lugar, desde el punto de vista socialista la relación entre cualificaciones formales y oportunidades de empleo se concebía a lo largo del ciclo vital, y no exclusivamente con respecto a la inserción laboral y sus costes, mientras que esto último era el eje central del planteamiento conservador. En segundo lugar existían diferencias en torno a la determinación de los contenidos y la certificación de la formación. Aunque para ambos la formulación de los contenidos de la formación profesional debía hacerse desde el sistema productivo, la responsabilidad de la certificación era colocada por el gobierno conservador en la esfera empresarial (MSC, 1984), mientras que el gobierno socialista prefería situarla en el sistema educativo por el conjunto de razones expuestas más arriba. En tercer lugar, la política española partió de la preferencia por vincular el modelo de "competencias" a la adquisición de habilidades transferibles entre una misma familia profesional, mientras que el planteamiento británico adoptó una noción de "competencias" más vinculada a puestos de trabajo concretos.

Uno de los supuestos de fondo de la política británica era que la economía británica había quedado atrapada en lo que algunos economistas denominaron una dinámica de "salarios altos y poca cualificación" (Snower, 1994). Como explicación el gobierno mantenía que si los trabajadores jóvenes recibían salarios elevados, las empresas no podrían repercutir en ellos el coste de la formación y por tanto el nivel de inversión empresarial en formación sería bajo (MSC, 1985). La solución consistía en eliminar los obstáculos institucionales para ampliar las diferencias salariales entre trabajadores cualificados y no cualificados.

Este elemento estaba ausente en los planteamientos que se hacían en España, ya que la inversión en formación profesional inicial no se concebía desde el punto de vista individual ni empresarial sino como inversión pública en educación. En ese sentido, se mantenía que la financiación de la formación profesional de base inserta en la educación obligatoria correspondía al Estado, y que para el desarrollo de la formación profesional inicial de carácter específico, al igual que en otros tramos educativos no obligatorios, se mantendría una red pública de centros, y a la vez una política de becas a las familias, y de conciertos con centros privados.

Al igual que con respecto a la formación inicial, el punto de partida de la política británica con respecto a la inversión en formación continua era que si la estructura salarial era lo suficientemente flexible, daría como resultado una dispersión salarial por niveles de cualificación que debía ser suficiente para incentivar la inversión individual en formación. Esta idea derivaba de la versión más clásica de la teoría del capital humano y sus implicaciones con respecto a los retornos a la inversión educativa, y partía de la consideración de la formación continua como un bien privado. Con respecto a la selección de instrumentos para el aumento de la inversión en formación continua, el Gobierno conservador mantenía que las instituciones colectivas para la provisión de formación basadas en tasas obligatorias distorsionaban el funcionamiento del mercado, eran

ineficientes, y suponían establecer por ley dónde debían dirigirse unos recursos que eran privados (CPRS, 1980). Desde este punto de vista, no existían fallos del mercado asociados al comportamiento empresarial y por tanto se rechazaba cualquier tipo de regulación (Stevens, 1999). El nivel de cualificación del capital humano de una empresa se consideraba un bien privado que no estaba sujeto a externalidades colectivas, y los empresarios debían invertir más recursos en formación porque ello era rentable para su competitividad; sí se admitía, sin embargo, la existencia de limitaciones financieras y asimetrías de información sobre el valor de las cualificaciones que afectaban a los individuos, y por tanto cualquier política de incentivos debía centrarse en ellos (CBI, 1988).

El punto de partida de la política española era que la provisión de formación continua estaba sujeta a problemas de carácter colectivo, y que la mayoría de las empresas españolas, por su tamaño y recursos, carecían de incentivos para aumentar la inversión y necesitaban de estructuras comunes de formación. Desde esta perspectiva, la creación de instituciones colectivas para la provisión de formación continua, y el establecimiento de fondos comunes financiados a través de cuotas empresariales obligatorias, eran los mecanismos adecuados para favorecer la inversión y cierto grado de redistribución de recursos. A diferencia de otros tipos de educación, la formación continua no era considerada como una responsabilidad pública que debiese financiarse a través de impuestos generales. Esta idea no implicaba el rechazo a la intervención ya que de hecho las cuotas se establecían como un impuesto sobre los salarios. Antes al contrario, el nivel global de cualificaciones tenía implicaciones económicas y la formación continua debía estar sujeta a regulación. El planteamiento de la política de formación continua en España, centrado en los incentivos empresariales, prestaba menos atención a los "fallos del mercado" asociados con los individuos.

Con respecto a la formación de desempleados, el planteamiento del gobierno conservador cuando comenzó su primer mandato era, al igual que con respecto a otras cuestiones relativas al empleo, que el Estado debía intervenir y gastar lo menos posible en cuestiones que podían ser resueltas por las dinámicas de oferta y demanda del mercado. La lógica de estas preferencias iniciales con respecto al mercado de trabajo conducía a una estrategia neoliberal "pasiva", en la que no se interviene activamente para corregir "fallos del mercado" y las políticas de bienestar no son universales (Robertson, 1986). Tan sólo dos años después de su llegada al poder, el gobierno, presionado por unos niveles de desempleo muy altos, y guiado por un modelo clásico de funcionamiento del mercado de trabajo, pretendió sobre todo que las características de la fuerza de trabajo, en términos de salarios, se ajustasen a las condiciones de libre mercado. Una plétora de programas de empleo-formación con remuneraciones bajas era coherente con este objetivo.

La distribución de los costes de la formación de desempleados era interpretada desde el punto de vista conservador a través de la lógica contractual. En el centro de esta lógica estaba una idea de la ciudadanía como responsabilidad mutua: los beneficiarios de la protección por desempleo, como ciudadanos con derechos a recibir beneficios, tenían como contrapartida obligaciones con respecto al Estado y a los demás ciudadanos [9]. Este énfasis en la "obligación" se separaba del "consenso de posguerra" que con respecto a las políticas de bienestar se había mantenido en Gran Bretaña hasta principios de los ochenta. Uno de los elementos fundamentales de la nueva visión conservadora era el rechazo de soluciones colectivas a problemas relacionados con el bienestar y el desembleo, y la defensa de soluciones individualizadas en las pudiese establecerse alguna medida del esfuerzo individual (DE, 1985). El punto de vista socialdemócrata en España consideraba por el contrario que la formación de los desempleados era una responsabilidad pública, cuya financiación debía responder al principio de solidaridad entre los trabajadores ocupados y los desempleados. Esta visión cambió en los noventa: la responsabilidad de los costes de la formación de los desempleados se atribuyó a la sociedad en general, y por tanto se favorecía su financiación con cargo a impuestos generales y no a tasas

empresariales (Cruz, 2000:304).

#### 3. La influencia de modelos externos y su selección

Uno de los modelos internacionales que más influyeron sobre la política de formación profesional inicial británica fue el sistema dual alemán. Se consideraba que el elemento fundamental del éxito obtenido por el modelo alemán era el bajo nivel de remuneración de los aprendices en relación a los trabajadores cualificados, nivel que repercutía favorablemente sobre los costes de los empresarios, y aumentaba su disposición a ofertar puestos de formación (MSC, 1984; 1985). Por añadidura, el sistema dual representaba el modelo paradigmático de conexión fluida entre el mundo educativo y el empresarial, además de constituir un ejemplo de estructura educativa en la que la opción por los estudios profesionales o generales tenía lugar dentro de la educación obligatoria. Sin embargo, desde el punto de vista conservador se rechazaba la configuración institucional del sistema dual, por el papel preponderante que en él tenían las organizaciones sindicales y empresariales y que los conservadores rechazaban.

Entre las diferencias en la selección de elementos de modelos externos de formación profesional inicial en España y Gran Bretaña destaca la atención que se prestó al grado en que unos sistemas y otros conseguían aumentar la participación de los jóvenes de entre 16 y 18 años en la educación a tiempo completo. Éste era un objetivo básico de la reforma educativa que se proponía en España. Más que el sistema formativo de algún país en concreto, la principal fuente de influencia externa fue el conjunto de estudios comparativos llevados a cabo desde la OCDE. Desde mediados de los ochenta, en países como Francia, Dinamarca, Suecia, Canadá y Japón, las políticas destinadas a los jóvenes con la enseñanza obligatoria terminada fomentab la participación de este grupo en la educación y la formación a tiempo completo. Para sus gobiernos, ello representaba una alternativa mejor que el empleo subvencionado, el trabajo temporal o la prestación por desempleo (OCDE, 1985:186). De la evolución de los sistemas educativos de estos países se extraían básicamente dos tendencias: el aumento de la polivalencia de la parte básica de la formación profesional, y el aumento de las conexiones con el mundo empresarial. El diseño de la reforma en España adoptó más elementos de los sistemas predominantemente escolares que de los duales (MTSS, 1984a y 1984b; 1987). El principio fundamental que subvacía a la oferta dual era la separación entre la formación profesional y la general dentro de la enseñanza obligatoria, y ello estaba en diametral oposición con las preferencias por aumentar la comprensividad.

La política de formación de desempleados tuvo como referentes modelos externos distintos a los de la política de formación inicial. Aquella fue considerada por parte del gobierno socialdemócrata en España como una parte de la política activa del mercado de trabajo cuyo paradigma era el modelo sueco. [10]. Este modelo combinaba medidas para influir en la demanda de trabajo (básicamente subvenciones a la contratación) y medidas para influir en la oferta de trabajo (formación profesional). La política activa de mercado de trabajo, de corte socialdemócrata, había sido difundida desde la OCDE, y también desde la Comisión Europea, y su influencia en los gestores políticos responsables de la política de empleo en España fue considerable, a diferencia de lo ocurrido en Gran Bretaña (Cruz, 2000: 268 y ss.).

A finales de los ochenta, el gobierno británico abolió la organización tripartita

que hasta entonces había estado a cargo de la política de formación a nivel nacional y la sustituyó por una red de Consejos de Empresa y Formación. La base de tal diseño fue el modelo norteamericano de los Consejos Industriales Privados (Ryan, 1991). Ambos eran unos consejos locales de carácter empresarial, que contrataban con el gobierno la gestión de los presupuestos públicos destinados a los programas de formación profesional ocupacional en los que los perceptores de subsidios por desempleo debían participar en programas de empleo-formación como contrapartida a la prestación. La selección de este tipo de modelo institucional a comienzos del tercer mandato conservador fue coherente con su objetivo de centrar la política en reformas de carácter más social que económico, de "construir" una sociedad más empresarial, y de introducir mecanismos de mercado en la gestión de las políticas públicas.

## 4. Instituciones y políticas de formación

Las políticas seguidas en España con respecto a la relación entre cualificaciones y salarios descritas más arriba pueden no ser muy efectivas a la hora de contener el desempleo cuando una crisis causa un descenso de la demanda de trabajo con independencia del nivel de cualificación. En ese caso, si las condiciones institucionales del mercado de trabajo dificultan la moderación de las demandas salariales, el resultado global en términos de desempleo puede ser negativo. A lo largo de la década de los ochenta en España se dieron dos tipos de cambio. Por una parte la demanda relativa del trabajo no cualificado descendió como consecuencia de cambios en la estructura económica y en el nivel de tecnificación del sistema productivo (Sáez, 1998). Por otra parte se produjeron, especialmente en los ochenta y principios de los noventa, descensos generales de la demanda agregada de trabajo a causa de las crisis económicas que tuvieron como efecto una caída del empleo global. Esta última originó aumentos en la tasa de desempleo de ambos tipos de trabajadores. Estos cambios tuvieron lugar en un contexto institucional [11] que no favoreció una estrategia que se basase en la moderación salarial [12]. No obstante, esta ausencia no impidió que de hecho la estrategia adoptada fuese la descrita, al menos hasta la crisis de los noventa. La configuración institucional del mercado de trabajo en España restringió las opciones elegidas por los gobiernos sólo parcialmente, aunque influyó decisivamente en los resultados.

Los sindicatos británicos apenas afectaron la estrategia seguida por los gobiernos conservadores con respecto a la formación. Las reformas sindicales llevadas a cabo por el gobierno consiguieron a lo largo del tiempo producir cambios institucionales decisivos en el mercado de trabajo, descentralizando al máximo los niveles de negociación y eliminando en la práctica cualquier tipo de comité salarial que estableciese salarios mínimos. El diseño final de un sistema de formación en el que el papel de los sindicatos es casi inexistente (caso británico), y otro en el que éstos co-gestionan con los empresarios la política de formación continua (caso español), no puede inferirse del poder y los recursos iniciales de las organizaciones sindicales en cada uno de los países. El papel otorgado a sindicatos y empresarios en cada uno de los dos países se explica en mucha mayor medida por el modelo preferido de relaciones laborales que tenían sus respectivos gobiernos.

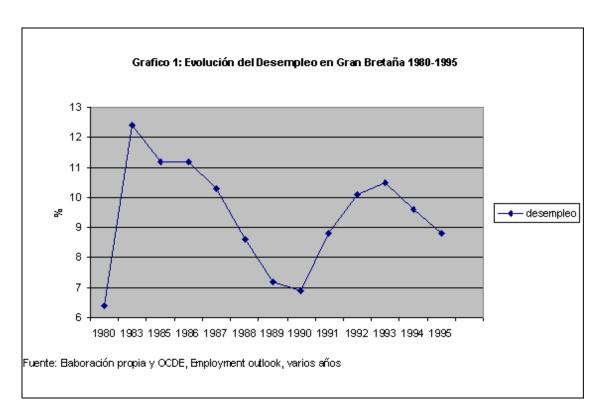
Al margen de la cuestión salarial, una serie de variables relacionadas con las posiciones de los interlocutores sociales y la estructura empresarial influyeron en aspectos más concretos del diseño de la política de formación. Debido en parte al rechazo de los empresarios británicos al elemento de co-determinación del sistema dual alemán (CBI, 1988), el único elemento de tal sistema que finalmente se incluyó

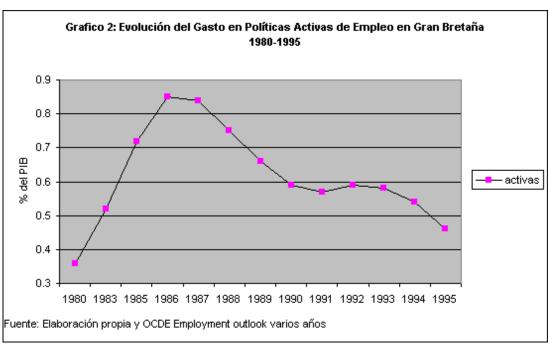
en el diseño del Plan de Formación Juvenil en Gran Bretaña fue el de una remuneración reducida, y quedaron al margen los elementos relativos al papel de los interlocutores sociales en el sistema. Ese rechazo era casi idéntico al que tenía el gobierno con respecto a instituciones colectivas tripartitas o bipartitas, constitutivas del sistema dual alemán. Cabe preguntarse si fue el rechazo de los empresarios británicos a los elementos institucionales del sistema alemán el que determinó la estrategia pública. La Confederación de empresarios británicos prefería que fuese el Estado el que se responsabilizase de la provisión de formación para el grupo de edad de 16 a 18 años, y creía que el sistema propuesto les hacía responsables de lo que consideraban una medida social dirigida a corregir deficiencias originadas en el sistema de enseñanza secundaria (Cruz, 2000: 127). Por otra parte, la ausencia de instituciones empresariales favorecedoras de la inversión en formación, no constituyó un impedimento para que el gobierno conservador británico colocase en el ámbito empresarial la gestión de los presupuestos públicos de formación para el empleo, a través de la creación de una red de organizaciones de empresarios locales denominadas Consejos de Formación y Empresa.

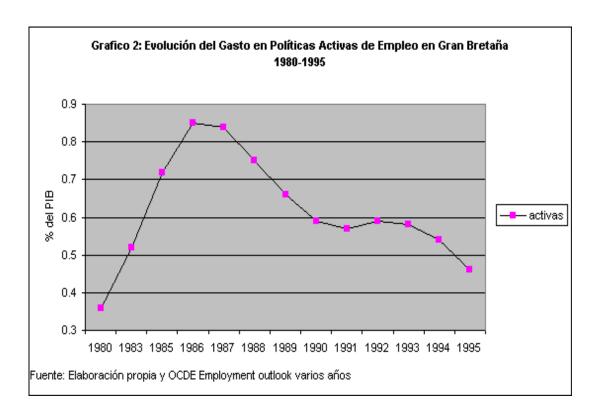
De modo similar, cabe preguntarse si las características del tejido empresarial español en cuanto a tamaño, infraestructuras y gasto en formación fueron la razón de que no se optase por un modelo más parecido al sistema dual alemán en el diseño de la reforma de la formación profesional inicial en España. Sin embargo, si tales condiciones hubiesen estado presentes, difícilmente se hubiese adoptado un modelo similar al dual, porque la preferencia por situar la formación de base necesaria para la FP de grado superior en un bachillerato común para todos era totalmente incompatible con el sistema alemán [13]. Todos estos argumentos señalan las limitaciones de las explicaciones institucionales a la hora de dar cuenta de las políticas adoptadas.

### 5. Desempleo, inversión en capital humano y ciclos electorales

Durante los años de recesión económica la política pública británica no pudo responder a las preferencias iniciales del gobierno: no se redujo el gasto en protección por desempleo, ni el gasto activo, ya que ambos crecieron a medida que crecía el paro. El gasto público en políticas activas, principalmente en formación, alcanzó un máximo de 0,85% del PIB en 1986, coincidiendo con el pico de la tasa de desempleo durante la década. Este aumento del gasto en políticas activas durante la crisis de los ochenta no respondía al modelo de funcionamiento del mercado de trabajo que barajaba el gobierno, pero la gravedad de la situación económica y las preferencias del electorado acerca del gasto social hizo que el ejecutivo considerase necesario aumentar el volumen de transferencias del Estado. Por el contrario, con el cambio de ciclo en los últimos ochenta y a medida que el desempleo empezó a descender, el gasto en políticas de formación para el empleo se recortó en términos reales. El gasto en políticas activas como porcentaje del PIB seguiría una evolución descendente también durante los años de crisis de los noventa, años en los que el único gasto en política de empleo que volvió a aumentar fue el pasivo. A diferencia de lo ocurrido en España, en Gran Bretaña la crisis de los noventa fue mucho menor en términos de desempleo que la de los ochenta, y ello se reflejó en los niveles de gasto. Así, el gobierno de Major fue capaz de poner en práctica una estrategia de no intervención en el mercado de trabajo, dejando de comprometer gasto público en políticas activas de empleo (Gráficos 1 a 3).

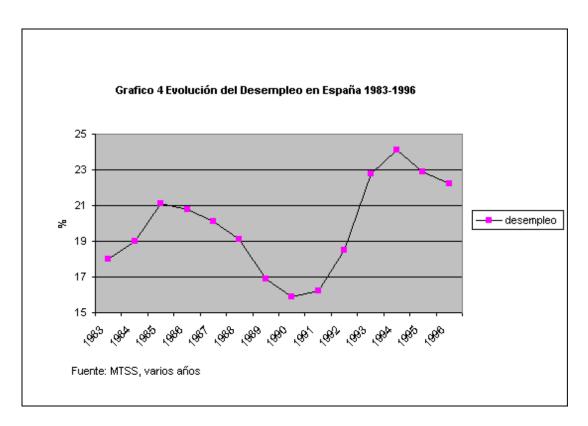


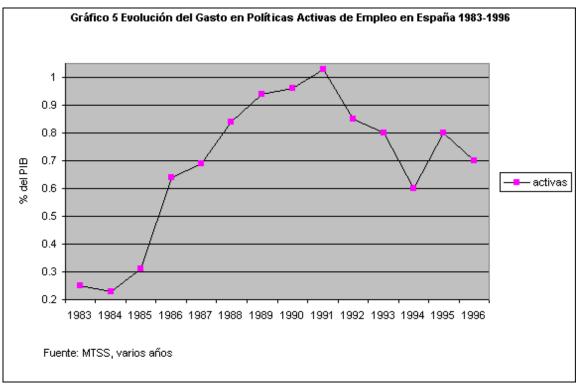


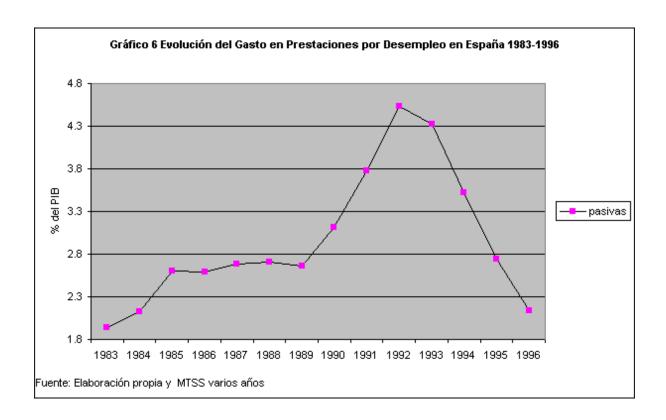


De forma similar, la severidad de la crisis económica hizo que el gobierno socialista en España desarrollar su estrategia económica por el lado de la oferta sólo de forma parcial. Dentro de las políticas de inversión pública, el gobierno dio prioridad al gasto público en educación en la primera legislatura, y las políticas de formación profesional sólo empezaron a crecer a partir de 1985, para seguir creciendo en la segunda mitad de la década. Sólo con el cambio de ciclo económico en la segunda mitad de los ochenta, pudo el gobierno socialista llevar a cabo una política de inversiones públicas que respondiese a sus preferencias.

Un dilema al que se enfrentó la política por el lado de la oferta en España se refiere a la relación entre gasto de inversión y de consumo (Boix, 1998). En relación a las políticas de mercado de trabajo, esto se tradujo en la necesidad de elegir entre el gasto en políticas activas y políticas pasivas respectivamente. Este dilema es especialmente difícil de resolver en épocas de crisis económica y puede tener costes electorales entre los trabajadores menos cualificados: éstos prefieren más gasto social en el presente a unos ingresos más altos en el futuro que pudieran derivarse de su mejor formación y mayor productividad. A pesar del cambio que se había producido en cuanto a la interpretación de las causas del desempleo, mucho más centrada en factores microeconómicos y cuya lógica llevaba a promover las políticas activas, durante la crisis de los noventa, el gobierno frenó el gasto en políticas activas, y, en una situación de déficit presupuestario, prefirió concentrar los recursos en las políticas pasivas (Gráficos 4 a 6).







### 6. Conclusiones

La crisis económica impidió que durante un tiempo, tanto el gobierno conservador en Gran Bretaña como el socialista en España pudieran llevar a cabo sus preferencias con respecto a las políticas de formación y mercado de trabajo. El Gobierno de Thatcher intervino activamente en el mercado de trabajo a través de una multitud de programas de empleo-formación, y tuvo que posponer reformas que, según su punto de vista, aumentarían los incentivos individuales al empleo mediante la reducción del salario de reserva de los desempleados. Los impuestos no se redujeron y el gasto social, tanto pasivo como activo aumentó significativamente. Las reformas institucionales que llevarían a la dispersión salarial necesaria para favorecer la inversión en formación también hubieron de hacerse de forma gradual. En España, el Gobierno socialista aplicó políticas moderadamente restrictivas durante su primera legislatura, y la política de inversión pública en capital humano se manifestó en el área educativa pero no en el área de la formación.

El cambio del ciclo económico permitió un cambio en el rumbo de las políticas. En España el gasto público en educación y en políticas activas se expandió considerablemente y se diseñó una reforma educativa que, entre otras cosas, fomentó la cobertura de las enseñanzas técnico-profesionales regladas. De forma similar, en Gran Bretaña, sólo a partir de 1987 pudo el gobierno aumentar el gasto en políticas activas y educativas, diseñar una sistema empresarial descentralizado para la gestión de la formación y llevar a cabo reformas que conducirían excluirían a los sindicatos de la toma de decisiones sobre esta política pública.

Entre finales de los ochenta y principios de los noventa, ambos países vincularon la formación de los desempleados a la percepción de prestaciones sociales. En Gran Bretaña se hizo de modo coherente con los objetivos de reducir el gasto social y aumentar la responsabilidad individual frente al desempleo. En España, por el contrario, la formación ocupacional no se vinculó a la reducción del gasto social, ya

que de hecho estos cambios coincidieron en el tiempo con un aumento considerable de dicho gasto y de los niveles de cobertura del desempleo.

A pesar de las limitaciones institucionales, la estrategia del gobierno español combinó algunos elementos esenciales del modelo de preferencias socialdemócratas: aumentar la inversión en cualificaciones sin reducir el nivel salarial de los trabajadores menos cualificados, y sin crear una mayor desigualdad. Sólo en 1994, tras una profunda crisis económica y ante unas condiciones institucionales que habían imposibilitado la moderación salarial, el gobierno cambió de estrategia y decidió actuar sobre los niveles salariales. Esta combinación de políticas educativas, formativas y de mercado de trabajo contribuyeron a elevar el perfil de las cualificaciones de la población activa y no favorecieron la dispersión salarial. Sin embargo dadas las condiciones económicas e institucionales del mercado de trabajo en las que se llevó a cabo, el desempleo siguió siendo muy alto.

Los gobiernos conservadores británicos también fueron capaces de poner en práctica unas políticas y una serie de reformas institucionales que respondieran a sus preferencias: desregularon el mercado de trabajo y favorecieron un aumento muy considerable de la dispersión salarial por niveles de cualificación. A lo largo del período considerado y en comparación con España, los niveles de desempleo fueron menores tanto en términos absolutos como relativos. A diferencia de España, donde una gran parte de los recursos se dirigió a la inversión en formación profesional reglada, la inversión en formación profesional en Gran Bretaña se concentró en el extremo inferior del gradiente de cualificaciones profesionales, la mayoría de ellas ocupacionales y externas al sistema educativo. La política de formación profesional reglada apenas se desarrolló. Aunque la estrategia cambió a lo largo del tiempo, el conjunto de reformas llevadas a cabo en Gran Bretaña desde 1980 a 1995 creó un sistema de formación poco intervenido, gestionado por las empresas a nivel local, carente de instituciones tripartitas, y obligatorio en su dimensión ocupacional para los perceptores de prestaciones por desempleo.

Dado que la política de formación para el empleo se diseñó no como política de inversión sino como política de transferencias, el gasto en formación profesional fue anticíclico, de modo que creció en épocas de desempleo y se redujo en épocas de recuperación económica. Los costes de la formación para desempleados fueron asumidos por el Estado y los de la formación continua por las empresas, pero optando por no imponer ningún tipo de impuesto o contribución empresarial obligatoria. La política conservadora se centró en los individuos y procuró aumentar su empleabilidad mediante la flexibilización de los salarios, y mejorar los incentivos a la inversión individual en formación a través del establecimiento de un Sistema Nacional de Cualificaciones. El diseño de los contenidos y la certificación de los conocimientos se situó en el sistema productivo y no en el sistema educativo. En conjunto, la política de formación profesional británica favoreció la inversión en cualificaciones profesionales específicas de puestos de trabajo más que en cualificaciones generales.

En España las políticas de formación profesional de desempleados y la continua se encuadraron en la política de empleo y no en la educativa. Los objetivos de estas políticas se vincularon a la reducción de los costes de la inserción laboral de los jóvenes, la flexibilización del mercado de trabajo, y el aumento de la inversión empresarial en formación, y en mucha menor medida a aspectos salariales. El gasto en formación para el empleo fue procíclico, aumentó en épocas de crecimiento y disminuyó en relación al gasto pasivo o de protección social en épocas de aumento del desempleo. La política de formación profesional inicial se diseñó específicamente para aumentar la cobertura de las enseñanzas medias técnico-profesionales, y se

integró en la política educativa adoptando un modelo escolar que favoreció la provisión de cualificaciones generales transferibles entre familias profesionales. Aunque el diseño de los contenidos de la formación se situó en el sistema productivo, la certificación de la misma se mantuvo en el sistema educativo. La formación profesional inicial no se encuadró en la política de empleo.

A diferencia del caso británico, la política la formación continua se centró en las empresas y no en los individuos. La estrategia para aumentar el volumen de inversión privada en formación llevó al mantenimiento de las cuotas empresariales de formación profesional y a la creación de una institución bipartita para la gestión de la formación de ocupados, en la que los empresarios y los sindicatos tendrían unos recursos y un poder similares. El resultado fue un sistema de formación continua regulado en términos de financiación pero poco intervenido y en el que la provisión y financiación serían fundamentalmente privadas. La diferencia de objetivos y la separación de las poblaciones objeto de cada política contribuyeron a la ausencia en la práctica de un sistema nacional de cualificaciones que estableciese correspondencias entre la formación del sistema educativo y la del sistema productivo y de empleo.

#### **Notas**

- [1] Sobre este argumento véase: Cameron (1984); Lange y Garrett (1987) Garret y Lange (1991); Golden et al. (1997); Soskice (1990a y 1990b).
- [2] Cuando menciono los intereses distributivos no me refiero a las preferencias de los gobiernos con respecto a los niveles de renta en sí (en principio todos los gobiernos preferirían tener economías de altos salarios si ello no implicase costes) sino a lo que la dispersión de estos niveles significa como expresión del grado de flexibilidad del mercado de trabajo.
- [3] Schön y Rein (1994).
- [4] A lo largo del artículo utilizo este término de modo equivalente al de "dilema".
- [5] Entendiéndose por tal aquella que afecta la demanda de trabajo con independencia de su nivel de cualificación.
- [6] La desigualdad que se deriva de la situación de desempleo es un componente importante de la desigualdad de ingresos pero no es el único. Conviene incluir en el análisis otro tipo de variables, como las del gasto y prestaciones sociales, que influyen en la relación entre desempleo y renta y vuelven la distribución más igualitaria.
- [7] Comparecencia de José María Maravall, Ministro de Educación y Ciencia, ante la Comisión de Educación y Cultura del Congreso de los Diputados sobre política educativa no universitaria, 11 de noviembre de 1996.
- [8] Para un desarrollo de estos argumentos, fundamentados en entrevistas con los responsables políticos del área en ambos países véase L Cruz (2000), en especial el capítulo 5.
- [9] Para un desarrollo de esta idea, véase L. Mead (1986)
- [10] Véase Rehn (1989).
- [11] Estas características institucionales son: unas tasas de sindicación bajas, la pluralidad sindical y la ausencia de unidad, el carácter sectorial y no centralizado de la negociación salarial, y una tradición de defensa de los *insiders*.
- [12] Hasta mediados de los noventa y a pesar de la crisis económica desde finales de 1992, los salarios se mostraron bastante inelásticos con respecto a los niveles de paro de algunos sectores.
- [13] Este elemento del sistema de FP inicial diseñado en la LOGSE ha sido reformado recientemente para hacer posible el paso de la FP de grado medio (16-18 años) a la de grado superior (18-20 años) sin necesidad de haber cursado el bachillerato.

#### Referencias

- AYALA, L., MARTINEZ, R. y RUIZ HUERTA, J. (1996). "La distribución de la renta en España desde una perspectiva internacional", en Fundación Argentaria ed. *La desigualdad de recursos*. Madrid: Visor.
- BECKER, G.S. (1975). *Human Capital: a theoretical and empirical analysis, with special reference to education.* Segunda edición. Nueva York: National Bureau of Economic Research.
- BOIX, Carles., (1998). Political parties, growth and equality: conservative and socialdemocratic economic strategies in the world economy. Cambridge: Cambridge University Press.
- CAMERON, David, R. (1984). "Socialdemocracy, corporatism, labour quiescence and the representation of economic interest in advanced capitalist societies", en John H. Goldthorpe, ed., *Order and conflict in contemporary capitalism*. Oxford: Oxford University Press.
- CENTRAL POLICY REVIEW STAFF (CPRS). (1980). Education, Training and Industrial Performance. Londres: HMSO.
- CONFEDERACIÓN DE LA INDUSTRIA BRITÁNICA (CBI). (1988). *Towards a skills revolution*. Londres: CBI.
- CRUZ, Laura., (2000). Gobiernos, mercado de trabajo y formación profesional: un análisis comparativo de España y Gran Bretaña. Tesis doctoral. Madrid: Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones.
- GARRETT, G. (1998). Partisan Politics in the Global economy, Cambridge: Cambridge University Press.
- GARRETT, G. y LANGE, (1991). "Political Responses to Interdependence: what is left for the left?", en *International Organization*, 45, pp.539-564.
- GLESSON, D. (1989). The paradox of training. Milton Keynes: Open University Press.
- GOLDEN, M. LANGE, P. y WALLERSTEIN, M. (1997). "Unions, Employers Associations and wage-setting institutions in north and central europe, 1950-1992" en *Industrial and Labor Relations Review* 50,3.
- HMSO. (1981). Comand Paper 8455. A New Training Initiative: A Programme for Action. Londres: HMSO.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA. Varios años. "Encuestas de Población Activa", Madrid: INE.
- LANGE, P. y GARRETT, G. (1987). "The Politics of Growth reconsidered", en Journal of Politics 49.
- MANPOWER SERVICES COMMISSION (MSC). (1985). A Challenge to Complacency. Londres: MSC.
- MSC. (1984). Competence and Competition. Londres: MSC.
- MARAVALL, J.M. y FRAILE, M. (1998). "The politics of unemployment. The Spanish experience in comparative perspective", Estudio nº124, Madrid: Instituto Juan March.
- MARAVALL, J.M. y PRZEWORSKI, A. (1999). "Reacciones políticas a la economía" en Revista Española de Investigaciones Sociológicas" nº 87, pp: 11-52.
- MEAD, L. (1986) Beyond Entitlement: the social obligations of citizenship, Nueva York: Free Press.
- MIQUELEZ, F. y PRIETO, C. (1991). Las relaciones laborales en España. Madrid: Siglo XXI.
- MINFORD, P. (1988). " Mrs Thatcher Economic Reform Programme" en SkidelsKy, R. ed. *Thatcherism*. Oxford: Basil Blackwell.
- MINFORD, P. (1983). Unemployment: Cause and Cure. Londres: Institute of Economic Affairs.
- MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL, (1987). Políticas de Educación y Aprendizaje, Informes OCDE, Madrid: MTSS.
- MTSS, (1984a) El Paro Juvenil, Causas y Consecuencias, Informes OCDE, Madrid: MTSS.
- MTSS, (1984b). Jóvenes sin Empleo, Tres Estrategias, Informes OCDE, Madrid: MTSS.
- MTSS. Varios años. Anuario de Estadísticas Laborales. Madrid: MTSS.
- NICKELL, S., y BELL, B. (1997). "Would reducing pay-roll tax on the unskilled reduce unemployment?" en *Unemployment Policy: Government options for the labour market*, ed. D.J. Snower y G. De la Dehesa. Cambridge: Cambridge University Press.

- NICKELL, S. (1996). "The Low-skill Low-pay problem: Lessons from Germany for Britain and the US" en *Policy Studies Review*, vol.1.
- NICKELL, S., y BELL, B. (1995). "The Collapse in the demand for the unskilled and unemployment in the OECD" en *Oxford Review of Economic Policy* 11,1.
- OCDE.(1998). Education Policy Analysis. Paris: OCDE.
- OCDE.(1997). Education at a Glance. Paris: OCDE.
- OCDE.(1995). Education at a Glance. Paris: OCDE.
- OCDE.(1994). Employment Outlook. Paris: OCDE.
- OCDE.(1992). Análisis del Panorama Educativo Paris: OCDE.
- OCDE. 1985. Education and Training after Basic Schooling. Paris: OCDE.
- OCDE, varios años. Employment Outlook. Paris: OCDE.
- REHN, G. (1989). Ensayos sobre política de empleo activa. Madrid:MTSS.
- ROBERTSON, D.B. (1986). "Mrs Thatcher's Employment Prescription: An Active Neo Liberal Labour Market Policy", en *Journal of Public Policy*, vol.6, pp.275-296.
- RYAN, P. ed. (1991). International Comparisons of Vocational Education and Training for Intermediate Skills. Londres: The Falmer Press.
- SÁEZ, F. (1998). "Cambio tecnológico, empleo y desempleo" en Areas nº 18, pp.91-100.
- SCHÖN, Donald A y REIN, M. (1994). Frame reflection. Towards the resolution of intractable policy controversies. New York: Basic Books
- SNOWER, D.J. (1994). "The low-skill bad-job trap". Center for Economic Policy Research, Discussion Paper no. 999.
- SOSKICE, D. (1990a). "Reinterpreting corporatism and explaining unemployment: coordinated and non-coordinated market economies", en Brunetta, R. y dell'Aringa, C. (eds.) *Markets, Insitutitions and Cooperation: Labour Relations and Economic Performance*, Londres: Macmillan.
- SOSKICE, D. (1990b). "Wage Determination: The changing role of institutions in advanced industrial countries", en *Oxford Review of Economic Policy*, 6.
- STEVENS, M. (1999). "Human Capital Theory and UK Vocational Training Policy", en *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 15, 1.

◆ [CSIC] [UPC] [Documentos de Trabajo] ▲