Instituto Juan March
Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales (CEACS)
Juan March Institute
Center for Advanced Study in the Social Sciences (CEACS)

Gobiernos, mercado de trabajo y formación profesional : un análisis comparativo de España y Gran Bretaña

Author(s): Cruz Castro, Laura
Year: 2000
Type Thesis (doctoral)
University: Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales, Universidad Autónoma de Madrid, 2000.
City: Madrid
Number of pages: xiii, 428 p.
Abstract: Esta obra se presentó como tesis doctoral en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Autónoma de Madrid el 31 de mayo de 2000. El Tribunal, compuesto por los profesores doctores D. Miguel Beltrán Villalva (Presidente), Dña. Isabel de la Torre Prado, D. Felipe Sáez Fernández, D. Joan Subitats i Humet, y D. Carlos Prieto Rodríguez, le otorgó la calificación de Sobresaliente "cum laude". Director de la tesis: José María Maravall. La tesis describe y explica la adopción de políticas de formación profesional en Gran Bretaña y en España por gobiernos conservadores y socialdemócratas desde principios de los ochenta hasta mediados de la década de los noventa. El objeto de la investigación es la adopción y el desarrollo de políticas de formación profesional divergentes como respuesta a problemas relativamente similares. Más en concreto, la tesis responde a tres preguntas generales. En primer lugar, cómo se explica que los gobiernos adopten estrategias diferentes para influir en los niveles de formación ante problemas económicos y déficits de cualificaciones similares; en segundo lugar cómo pueden combinarse estas políticas con las de empleo y protección social. Por último, esta investigación se pregunta cómo los contextos institucionales y políticos, y la combinación del ciclo económico y electoral afectan a las estrategias de los gobiernos con respecto a las políticas de formación. El argumento principal es que la selección del conjunto de políticas destinadas a influir sobre el volumen de inversión en formación, y los niveles de cualificación de la población, y a tratar de resolver el dilema entre empleo e igualdad, depende principalmente de los partidos políticos en el gobierno y de sus preferencias ideológicas, conectadas con el perfil de su electorado. Los argumentos empíricos que se exponen a lo largo de la investigación contradicen dos puntos de vista. Por una parte, aquél que mantiene que las instituciones económicas, en concreto las instituciones sindicales y empresariales, determinan la naturaleza de las estrategias competitivas que puede seguir cada país, de modo que una estrategia competitiva de alto valor añadido, que compita en calidad y dependa de trabajadores cualificados sólo sería posible en un contexto institucional caracterizado por la coordinación con los interlocutores sociales. Según esta perspectiva, aquellas economías carentes de estas condiciones competirían en precios y en costes laborales, lo que llevaría a un aumento de la desigualdad si los mercados de trabajo están segmentados. Por otra parte, la evidencia presentada en esta

investigación no apoya aquellos estudios que subrayan la fuerza determinante de la internacionalización de la economía y señalan que la convergencia de políticas es el resultado del escaso margen de maniobra que a nivel doméstico tienen los gobiernos para elegir un tipo de estrategia competitiva u otra. Los arreglos institucionales de la economía, y la interacción del ciclo económico y el electoral forman parte del contexto estratégico de las decisiones de los gobiernos. El papel que la formación, la flexibilidad salarial y el sistema de prestaciones por desempleo juegan sobre la economía ha forzado a los gobiernos en las últimas décadas a escoger entre diferentes estrategias económicas por el lado de la oferta. El gobierno conservador puso en marcha una estrategia de desregulación del mercado de trabajo con el fin de favorecer la flexibilidad salarial y reducir los desajustes del mercado laboral, y de reforma de los niveles de protección social para aumentar los incentivos al trabajo. La política de formación se diseñó desde principios de los ochenta como política de empleo, y las estrategias con respecto a los distintos tipos de formación se unieron. La fusión institucional de la formación profesional inicial de jóvenes y la formación para el empleo de los desempleados fue una de las características principales de la política británica. 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 por los gobiernos conservadores británicos desde 1980 a 1995 creó un sistema de formación desregulado, 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. Los gobiernos socialdemócratas en España integraron las políticas de formación profesional de desempleados y la continua 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. La política de los gobiernos socialistas con respecto a 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

---

Your use of the CEACS Repository indicates your acceptance of individual author and/or other copyright owners. Users may download and/or print one copy of any document(s) only for academic research and teaching purposes.

Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones

LAURA CRUZ CASTRO

GOBIERNOS, MERCADO DE TRABAJO Y FORMACIÓN PROFESIONAL: UN ANÁLISIS COMPARATIVO DE ESPAÑA Y GRAN BRETAÑA

MADRID
2 0 0 0

Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales

Esta obra se presentó como tesis doctoral en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Autónoma de Madrid el 31 de mayo de 2000. El Tribunal, compuesto por los profesores doctores D. Miguel Beltrán Villalva (Presidente), Dña. Isabel de la Torre Prado, D. Felipe Sáez Fernández, D. Joan Subitats i Humet, y D. Carlos Prieto Rodríguez, le otorgó la calificación de Sobresaliente "cum laude".

Laura Cruz Castro es licenciada en Ciencias Políticas y Sociología por la Universidad de Granada y Doctora en Sociología por la Universidad Autónoma de Madrid. Formó parte de la octava promoción de estudiantes del Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales del Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones, donde obtuvo el título de Master en 1997. Elaboró su tesis doctoral bajo la dirección del profesor José María Maravall. Actualmente es profesora asociada en el Departamento de Ciencia Política y Sociología de la Universidad Carlos III de Madrid, e investigadora en la Unidad de Políticas Comparadas del CSIC.

ÍNDICE

Índice de Tablas v
Índice de Gráficos viii
Abreviaturas x
Agradecimientos xii

INTRODUCCIÓN 1

1. Los objetivos y las preguntas de investigación 1
2. El argumento de la tesis 2
3. Relevancia del estudio 4
4. La justificación de los casos empíricos 7
5. La investigación sobre inversión en capital humano y políticas de formación: la delimitación del objeto de estudio 11
6. Diseño de la investigación: hipótesis, metodología, técnicas y fuentes 17
7. Estructura de la tesis 23

CAPÍULO 1. MARCO TEÓRICO 25

1. Preferencias, instituciones y políticas de formación: el punto de vista teórico y analítico de la tesis 26
2. Actores, incentivos institucionales y diseño de los sistemas de formación: las dimensiones de la variable dependiente 42
2.1. El horizonte temporal de las decisiones 43
2.2. La cooperación en un contexto competitivo 47
2.3. La asimetría de información y los derechos de propiedad sobre las cualificaciones 53
2.4. La distribución de los costes 56

CAPÍTULO 2. LA ECONOMÍA POLÍTICA CONSERVADORA: MERCADO DE TRABAJO, DESEMPLEO Y CUALIFICACIONES ... 59

1. Las relaciones entre cualificaciones, salarios y desempleo: economía política conservadora 60
1.1. Resultados empíricos de otras investigaciones 67

2. La política económica de los gobiernos conservadores: la lucha contra la inflación y el cambio de prioridades del gasto público 74

2.1. Paradigmas, teorías y estrategias: la ruptura con el consenso de posguerra 74
2.2. El enfoque general hacia la economía de los Gobiernos Conservadores 78
2.3. La política macroeconómica: política monetaria y política fiscal ... 79
2.4. Opciones sobre política económica: algunas conclusiones 88
3. La estrategia conservadora con respecto al mercado de trabajo. Ideas sobre las causas del desempleo: sindicatos, salarios e incentivos al trabajo 91
3.1. Modelos de políticas del mercado de trabajo 92
3.2. El programa conservador de reforma del mercado de trabajo y Las ideas sobre las causas del desempleo 94
3.2.1. La reducción del poder sindical 96
3.2.2. La desregulación de los mercados de trabajo 98
3.2.3. La reforma del sistema de protección social y los incentivos al trabajo 101
3.2.4. Las políticas especiales de empleo y formación 104

CAPÍTULO 3. LAS POLÍTICAS DE FORMACIÓN PROFESIONAL EN GRAN BRETAÑA 1979-1995 109

1. Las políticas de formación profesional inicial: la preferencia por un sistema mixto y la selección de modelos externos 109
1.1. El Plan de Formación Juvenil como opción política 125
1.2. Las políticas de formación profesional inicial: una valoración de resultados 134
2. La evolución de la estrategia conservadora con respecto a las políticas de formación: desempleo, ciclos electorales y cambio institucional 152
2.1. El sistema de formación ocupacional antes de Thatcher 152
2.2. La formación para el empleo como prioridad política: La centralización de la política pública y la reducción de la comprensividad de la enseñanza secundaria 154
2.3. Formación ocupacional y formación continua: la creación de un sistema privado de gestión de la política pública 163
2.3.1. Los cambios en la política de formación para desempleados 165

2.3.2. La inversión en formación continua: externalidades individuales y colectivas 172
2.3.3. Valoración de la reforma 177
3. Los efectos de las cualificaciones profesionales en el desempleo: un análisis estadístico de la Encuesta de Población Activa británica 179

CAPÍTULO 4. LA ECONOMÍA POLÍTICA SOCIALDEMÓCRATA: MERCADO DE TRABAJO, DESEMPLEO Y CUALIFICACIONES 203

1. Las relaciones entre cualificaciones y desempleo: economía política socialdemócrata. 203
2. El enfoque general hacia la economía de los gobiernos del PSOE: la preferencia por el gasto social 215
3. La estrategia de reforma del mercado laboral: las ideas sobre las causas del desempleo: salarios, protección del empleo, e impacto de la política de incentivos 231

CAPÍTULO 5. LAS POLÍTICAS DE FORMACION PROFESIONAL EN ESPAÑA 1982-1996 255

1. La estrategia con respecto a la inversión pública en cualificaciones profesionales iniciales: la preferencia por un sistema escolar y la selección de modelos externos 255
2. Políticas orientadas a la formación continua de la población activa 274
2.1. La escisión entre lo público y lo privado: formación para el empleo y formación continua 274
2.2. El modelo bipartito de formación continua: los determinantes de la inversión individual y empresarial en formación 292
3. Formación profesional inicial, ocupacional, y continua: financiación y ámbitos institucionales diferenciales 301
3.1. La distribución de los costes de los distintos tipos de formación 301
3.2. La falta de integración del sistema de formación profesional y sus efectos en los incentivos individuales 307

CAPÍTULO 6. CONCLUSIONES: GOBIERNOS, INSTITUCIONES DOMÉSTICAS Y OPCIONES SOBRE LA INVERSIÓN EN FORMACIÓN PROFESIONAL 311

1. Partidos políticos y preferencias con respecto al *trade off* entre desempleo y desigualdad 313
1.1. Las relaciones entre cualificaciones y desempleo en función del grado relativo de flexibilidad salarial 314
1.2. Las ideas con respecto a las causas del desempleo y el modelo preferido de relaciones laborales 316
1.3. La inversión en formación: ideas sobre sus determinantes y distribución de los costes 322
1.4. La influencia de modelos externos y su selección 327
2. Instituciones domésticas, estructuras administrativas y recursos Financieros 330
2.1. Estructura sindical y actitudes empresariales hacia la formación .. 330
2.2. Los recursos de las burocracias educativas y de empleo 334
3. Desempleo, estrategias de inversión en capital humano y ciclos electorales 336
4. Consideraciones finales 351

BIBLIOGRAFÍA 353

APÉNDICE 1: RELACIÓN DE PERSONAS ENTREVISTADAS..... 381
APÉNDICE 2: TABLAS ESTADÍSTICAS 383

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 2.1. Características del mercado laboral en Gran Bretaña, el resto de la UE y los Estados Unidos 65
Tabla 2.2. Tendencias de la dispersión de los ingresos en Gran Bretaña, 1973-1991 (Hombres) 66
Tabla 2.3. Tendencias de la tasa de desempleo por nivel educativo en Gran Bretaña, 1971-1992 70
Tabla 2.4. Desigualdad creciente de los ingresos: explicaciones teóricas 72
Tabla 2.5. Evolución del índice de precios al consumo en Gran Bretaña, 1974-1992 81
Tabla 2.6. Evolución de la necesidad de financiación del sector público británico, 1979-1990 82
Tabla 2.7. Evolución del gasto público como porcentaje del PIB en Gran Bretaña 83
Tabla 2.8. Cambio de prioridades del gasto público británico 1979-1989 86
Tabla 2.9. Diferentes tipos de impuestos como porcentaje de los ingresos fiscales en Gran Bretaña, 1978-1990 87
Tabla 2.10. Tasa de paro y paro juvenil como porcentaje del paro total en Gran Bretaña, 1970-1992 91
Tabla 2.11. Evolución de la afiliación sindical en Gran Bretaña, 1979-1988 98
Tabla 2.12. Evolución del presupuesto de la Comisión para los Servicios de Empleo 107
Tabla 2.13. Evolución del gasto público en políticas pasivas y activas de empleo y tasa de paro en Gran Bretaña, 1985-1996 107
Tabla 3.1. Número de participantes en YTS y aprendices en Gran Bretaña, 1981-1990 122
Tabla 3.2. Gasto público en Gran Bretaña en educación y formación 1979-1991 136
Tabla 3.3. Participantes en el Plan YTS que no consiguieron ninguna cualificación, 1984-1993 140
Tabla 3.4. Distribución profesional de los que recibieron formación en YTS durante 1986 141
Tabla 3.5. Efectos de desplazamiento producidos por el Plan de Formación Juvenil 142
Tabla 3.6. Efectos del YTS en relación a las condiciones económicas, 1986, 1987 y 1988, en Gran Bretaña 143
Tabla 3.7. Participación de los jóvenes de 18 años en la educación a tiempo completo en distintos países, 1994 145

Tabla 3.8. Actividad educativa y económica del grupo de 16 y 17 años en Gran Bretaña, 1980-1990 146
Tabla 3.9. Situación educativa y de empleo del grupo de 16 a 18 años en Gran Bretaña 1976-1990 147
Tabla 3.10. Leyes y normativa de vinculación de la formación a las prestaciones por desempleo en Gran Bretaña 1985-1995 171
Tabla 3.11. Descripción de las cualificaciones académicas y profesionales de la Encuesta de Población Activa británica según suequivalencia con el sistema NVQ..... 182
Tabla 3.12. Cambios en la razón de probabilidades de estar desempleado y tipo de cualificación de la población activa masculina británica 1987-1997 186
Tabla 3.13. Cambios en la razón de probabilidades de estar desempleado y tipo de cualificación de la población activa femenina británica 1987-1997..... 188
Tabla 4.1. Tendencias de la tasa de desempleo masculina por nivel de cualificación en España, 1979-1995 211
Tabla 4.2. Evolución de la tasa de desempleo masculina según nivel de cualificación desagregado en España, 1987-1995..... 212
Tabla 4.3. 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..... 212
Tabla 4.4. Características institucionales del mercado de trabajo en España a nivel comparado 216
Tabla 4.5. 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 de enseñanza secundaria de segundo ciclo en algunos países de la OCDE, 1992 217
Tabla 4.6. 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 de enseñanza secundaria de segundo ciclo en algunos países de la OCDE, 1995 218
Tabla 4.7. Evolución del crecimiento anual de los salarios en la economía española: diferentes estimaciones 243
Tabla 4.8. Evolución del gasto público destinado a políticas de empleo en España 1983-1993..... 244
Tabla 4.9. Participación en el gasto público del gasto destinado a políticas de empleo en España 1991-1995 245
Tabla 4.10. Razón bruta de cobertura del desempleo 1984-1994..... 248

Tabla 4.11. Evolución de las modalidades de contratación como porcentaje sobre el total de contratos en España 1982-1994 249
Tabla 4.12. Evolución de las colocaciones y de los contratos formativos en España 1985-96 250
Tabla 4.13. Evolución del gasto en políticas activas y pasivas de empleo y tasa de paro en España 1985-1996 253
Tabla 5.1. Evolución de las tasas de escolarización por edad en España 1970-1995 266
Tabla 5.2. Participación en el sistema educativo del grupo de edad de 15 a 19 años en varios países de la OCDE 1992 y 1995 267
Tabla 5.3. Distribución porcentual de los estudiantes de secundaria de 2º ciclo entre educación general y formación profesional en varios países de la OCDE en 1995 270
Tabla 5.4. El gasto en formación profesional en las unidades productivas según tamaño y sector en 1988 273
Tabla 5.5. Evolución del gasto público en educación como porcentaje del PIB en España 1975-1995 274
Tabla 5.6. Cursos iniciados en el marco del Plan FIP según tipo de centro 1988-1995 283
Tabla 5.7. Evolución de la distribución porcentual de los alumnos del Plan FIP según su situación laboral, 1983-1995 287
Tabla 5.8. Ingresos salariales por categorías profesionales en España, 1988 y 1995 299

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 2.1. Economía política conservadora: efectos de la flexibilidad salarial 63
Gráfico 2.2. Economía política conservadora: efectos de la rigidez Salarial 64
Gráfico 3.1. Cambios en la razón de probabilidades de desempleo: hombres 16-59 años en Gran Bretaña 1987 190
Gráfico 3.2. Cambios en la razón de probabilidades de desempleo: mujeres 16-54 años en Gran Bretaña 1987 191
Gráfico 3.3. Cambios en la razón de probabilidades de desempleo: hombres 16-59 años en Gran Bretaña 1989 192
Gráfico 3.4. Cambios en la razón de probabilidades de desempleo: mujeres 16-54 años en Gran Bretaña 1989 193
Gráfico 3.5. Cambios en la razón de probabilidades de desempleo: hombres 16-59 años en Gran Bretaña 1991 194
Gráfico 3.6. Cambios en la razón de probabilidades de desempleo: mujeres 16-54 años en Gran Bretaña 1991 195
Gráfico 3.7. Cambios en la razón de probabilidades de desempleo: hombres 16-59 años en Gran Bretaña 1993 196
Gráfico 3.8. Cambios en la razón de probabilidades de desempleo: mujeres 16-54 años en Gran Bretaña 1993 197
Gráfico 3.9. Cambios en la razón de probabilidades de desempleo: hombres 16-59 años en Gran Bretaña 1995 198
Gráfico 3.10. Cambios en la razón de probabilidades de desempleo: mujeres 16-54 años en Gran Bretaña 1995 199
Gráfico 3.11. Cambios en la razón de probabilidades de desempleo: hombres 16-59 años en Gran Bretaña 1997 200
Gráfico 3.12. Cambios en la razón de probabilidades de desempleo: mujeres 16-54 años en Gran Bretaña 1997 201
Gráfico 4.1. Las relaciones entre cualificaciones y desempleo: Economía Política socialdemócrata 208
Gráfico 4.2. Las relaciones entre cualificaciones y desempleo: Economía Política socialdemócrata y los efectos de un *shock* neutral 209
Gráfico 4.3. Salario anual medio por nivel de formación en relación a la población masculina de 25 a 64 años con nivel de enseñanza secundaria de segundo ciclo en algunos países de la OCDE, 1992 219
Gráfico 4.4. Salario anual medio por nivel de formación en relación a la población femenina de 25 a 64 años con nivel de enseñanza secundaria de segundo ciclo en algunos países de la OCDE, 1992 220

Gráfico 4.5. Salario anual medio por nivel de formación en relación a la población masculina de 25 a 64 años con nivel de enseñanza secundaria de segundo ciclo en algunos países de la OCDE, 1995 221
Gráfico 4.6 Salario anual medio por nivel de formación en relación a la población femenina de 25 a 64 años con nivel de enseñanza secundaria de segundo ciclo en algunos países de la OCDE, 1995 222
Gráfico 4.7. Evolución de la inflación por sectores en España 1980-1994..... 241
Gráfico 5.1. Evolución del número de alumnos formados en el Plan FIP, 1983-1996..... 282
Gráfico 5.2. Evolución de la oferta de FPO del Plan FIP según tipo de centro 1988-1995..... 284
Gráfico 5.3. Evolución de la situación laboral previa de los alumnos desempleados 1985-1995..... 286
Gráfico 5.4: Evolución del número de alumnos en cursos de FPO de nivel de iniciación, 1988-1995 290
Gráfico 5.5. Evolución del número de alumnos en cursos de FPO de nivel de especialización, 1988-1995..... 291
Gráfico 6.1. Evolución del Desempleo en Gran Bretaña 1980-1995..... 340
Gráfico 6.2. Evolución del gasto en políticas activas de empleo en Gran Bretaña 1980-1995..... 341
Gráfico 6.3. Evolución del gasto en prestaciones por desempleo en Gran Bretaña 1980-1995..... 342
Gráfico 6.4. Evolución del Desempleo en España 1980-1996 345
Gráfico 6.5. Evolución del gasto en políticas activas de empleo en España 1983-1996 346
Gráfico 6.6. Evolución del gasto en prestaciones por desempleo en España 1983-1996 347

ABREVIATURAS

AEL (Autoridad educativa local)
AES (Acuerdo Económico y Social)
CBI (Confederation of British Industry) (Confederación de empresarios británica)
CCOO (Comisiones Obreras)
CE (Comunidad Europea)
CEFs (Consejos de empresa y formación)
CEOE (Confederación Española de Organizaciones Empresariales)
CEPYME (Confederación española de la pequeña y mediana empresa)
CFIs (Consejos de formación industrial)
CGFP (Consejo General de la Formación Profesional)
CIS (Centro de Investigaciones Sociológicas)
DE (Departamento de Empleo)
EFMP (Estrategia financiera a medio plazo)
ELA-STV (Euzko Langillen Alkartasuna/ Solidaridad con los Trabajadores Vascos)
ELSA (Employment Labor and Social Affairs) (Comité de asuntos sociales, laborales y de empleo)
EPA (Encuesta de población activa)
ESO (Educación secundaria obligatoria)
FC (Formación continua)
FIP (Formación e inserción profesional)
FORCEM (Formación continua en la empresa)
FP (Formación profesional)
FPO (Formación profesional ocupacional)
FSE (Fondo Social Europeo)
IEA Institute of Economic Affairs (Instituto de Asuntos Económicos)
IFTP (Iniciativa para la formación técnica y profesional)
INE (Instituto Nacional de Estadística)
INEM (Insituto Nacional de Empleo)
IPC (Indice de precios al consumo)
IVA (Impuesto sobre el valor añadido)
LGE (Ley General de Educación)
LOGSE (Ley de Ordenación General del Sistema Educativo)
MSC (Manpower Services Commission) (Comisión para los Servicios de Empleo)
MTI (Mercados de trabajo internos)
MTO (Mercados de trabajo ocupacionales)
MTSS (Ministerio de Trabajo y Seguridad Social)

NFSP (Necesidad financiera del sector público)
NVQ (National Vocational Qualification) (Cualificación profesional nacional)
PIB (Producto interior bruto)
PNB (Producto Nacional Bruto)
PPO (Plan de promoción obrera)
PSOE (Partido Socialista Obrero Español)
TUC (Trade Union Congress) (Congreso sindical)
UE (Unión Europea)
UGT (Unión General de Trabajadores)
YTS Youth Training Scheme (Plan de Formación Juvenil)

AGRADECIMIENTOS

La realización de esta tesis ha sido posible gracias a mi estancia en el Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones, en cuyo Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales he sido becaria durante cuatro años. La Comisión Europea me concedió una beca Marie Curie a través del Programa de Formación y Movilidad de Investigadores, que me permitió llevar a cabo una parte importante de la investigación en el Nuffield College de la Universidad de Oxford.

Numerosas personas me han ayudado en este proyecto. Los profesores, investigadores y compañeros del CEACS han sido un estímulo constante, y la discusión de algunas partes de la investigación en sus seminarios ha sido de gran ayuda. El personal de su biblioteca y el personal administrativo realizan una labor continua de apoyo a la investigación, de la que yo he podido beneficiarme.

Quiero agradecer a Colin Crouch, María Fernández, Andrew Richards, y Enrique Sáinz la lectura de partes de este trabajo y sus comentarios. Agradezco a Luis Sanz haberme facilitado el acceso a fuentes documentales de gran utilidad, y sus sugerencias en aspectos sustantivos de la tesis.

En Nuffield College estoy en deuda con el profesor Duncan Gallie, que supervisó algunas partes de este trabajo. Mi reconocimiento también al fallecido Vincent Wright, que me ayudó en el diseño de las entrevistas, y con quien siempre pude contar durante mi estancia en Oxford. Agradezco a Gavan P. Conlon su inestimable colaboración en la preparación de los datos estadísticos del caso británico de la tesis. Así mismo, quiero agradecer la cooperación de todas las personas a quienes he entrevistado.

Quiero expresar mi profunda gratitud al director de esta tesis, José María Maravall, por su atenta dedicación y por el interés que ha mostrado siempre por este proyecto. Sus sugerencias y críticas, así como su constante ayuda y ánimo han sido fundamentales para la investigación.

Finalmente, en el plano personal, esta tesis ha podido realizarse gracias a la generosidad que Enrique ha tenido con respecto al cuidado de Héctor, quien espero que algún día pueda entender mis ausencias. Por último, agradezco a mis padres el apoyo que han prestado a mi trabajo siempre que les he necesitado.

INTRODUCCIÓN

1. Los objetivos y las preguntas de investigación

El propósito de esta investigación es describir y explicar la adopción de políticas de formación profesional en Gran Bretaña y en España por gobiernos conservadores y socialdemócratas desde principios de los ochenta hasta mediados de la década de los noventa. El objeto de la investigación es la adopción y el desarrollo de políticas de formación profesional divergentes como respuesta a problemas relativamente similares. Más en concreto, esta tesis se propone responder a tres preguntas generales. En primer lugar cómo se explica que los gobiernos adopten estrategias diferentes para influir en los niveles de formación ante problemas económicos y déficits de cualificaciones similares; en segundo lugar cómo pueden combinarse estas políticas con las de empleo y protección social. Por último esta investigación se pregunta cómo los contextos institucionales y políticos, y la combinación del ciclo económico y electoral afectan a las estrategias de los gobiernos con respecto a las políticas de formación.

En torno a estas preguntas generales se articulan una serie de preguntas más específicas que se agrupan en torno a tres temas. En primer lugar, las estrategias de los gobiernos frente a los niveles de formación se asocian a la relación Estado *versus* mercado: ¿Qué estrategias emplean los gobiernos para resolver los problemas asociados a los déficits de formación de la población activa y a niveles de desempleo elevados? ¿Cuál es peso relativo de las preferencias ideológicas de los partidos en el gobierno a la

hora de explicar por qué se adoptan unas estrategias de política de formación y no otras? ¿Cuál es el papel de las ideas y de los modelos de funcionamiento del mercado de trabajo en los procesos de continuidad y cambio de las políticas? ¿Qué estrategias siguen los gobiernos para aumentar la inversión de las empresas en formación continua?

En segundo lugar, el papel que la formación, la flexibilidad salarial, y el sistema de prestaciones por desempleo juegan sobre la economía, ha forzado a los gobiernos en las últimas décadas a escoger entre diferentes estrategias económicas por el lado de la oferta. Los trabajadores empleados y desempleados pueden apoyar o resistir políticas que cambien los niveles de protección social y incrementen la formación: ¿A qué dilemas distributivos se enfrentan los gobiernos cuando tratan de gestionar el *trade off*[1] entre empleo y desigualdad inherente a las políticas de formación y de mercado de trabajo en épocas de crisis económica? ¿Resulta positiva para el empleo una distribución desigualitaria de los salarios? ¿Son capaces los gobiernos de adoptar una estrategia de inversión en capital humano, o de desregular el mercado de trabajo en épocas de alto desempleo?

Un último conjunto de preguntas se refiere a la relación entre políticas e instituciones. Los gobiernos operan en contextos institucionales distintos y reciben diferentes herencias del pasado: ¿Existe alguna configuración institucional de la economía que facilite la adopción de determinadas políticas de formación profesional? ¿Cómo afecta la configuración institucional de la economía a los costes relativos de las diferentes opciones sobre política de inversión en capital humano?

2. El argumento de la tesis

En esta tesis me propongo demostrar dos cosas. En primer lugar señalaré como ante problemas similares los gobiernos

[1] A lo largo de la tesis utilizo este término que puede traducirse como "intercambio".

conservadores y socialistas optaron por políticas de formación profesional diferentes. En segundo lugar me propongo también demostrar que esas diferencias no pueden explicarse sin hacer referencia a factores relativos a los objetivos distributivos de ambos gobiernos. El argumento principal de esta tesis es que la selección del conjunto de políticas destinadas a influir sobre el volumen de inversión en formación, y los niveles de cualificación de la población, y a tratar de resolver el dilema entre empleo e igualdad, depende principalmente de los partidos políticos en el gobierno y de sus preferencias ideológicas, conectadas con el perfil de su electorado. La tesis rechaza la aplicación en este caso de aquellos puntos de vista que otorgan a las instituciones un papel preponderante en la explicación de las políticas y que subrayan las continuidades históricas dentro de cada país, así como aquellas perspectivas que mantienen que la integración económica internacional conduce necesariamente a la convergencia de las políticas y de los instrumentos elegidos para llevarlas a cabo. Aunque las instituciones domésticas restringen el campo de actuación de los gobiernos, mi argumento es que no hay ninguna configuración institucional económica o educativa, que sea a la vez necesaria y suficiente para que se opte por políticas de formación de una determinada índole. Por otra parte, aunque la economía internacional dicta una serie de imperativos de productividad y competitividad, sin embargo no determina en modo alguno la selección de los medios para conseguir tales objetivos. Los arreglos institucionales de la economía, y la interacción del ciclo económico y el electoral forman parte del contexto estratégico de las decisiones de los gobiernos.

Por tanto, el objetivo de esta tesis es analizar por qué los gobiernos eligen unas políticas de formación determinadas teniendo en cuenta sus objetivos, sus modelos acerca del funcionamiento de los mercados de trabajo y de la inversión en formación, y las condiciones institucionales dentro de las que operan. Elegir políticas es poner en marcha la transformación de objetivos. Esta tesis mantiene que los gobiernos controlados por partidos políticos de signo diferente en España y en Gran Bretaña

desarrollaron estrategias distintas para favorecer la inversión en unos tipos de formación y no en otros, intentando maximizar el empleo y la inversión en cualificaciones guiados por preferencias distributivas distintas. Los gobiernos se enfrentaron en ambos casos a dilemas electorales que les llevaron en ocasiones a posponer o reformular los objetivos iniciales.

3. Relevancia del estudio

Las políticas de oferta han sido uno de los pilares básicos de la política económica de los países de la OCDE desde principios de los ochenta. Dentro de este tipo de políticas ha habido dos desarrollos principales: aquellas medidas orientadas a la eliminación de las rigideces del mercado de trabajo, y aquellas destinadas a la formación de capital humano. Uno de los aspectos novedosos del diseño de esta investigación es tratar estos dos desarrollos de manera conjunta, y combinar los objetivos que los gobiernos tenían en ambas áreas para explicar las políticas de formación profesional finalmente adoptadas. Estas políticas constituyen además un ejemplo de qué pueden hacer los gobiernos para incentivar a las empresas con el fin de aumentar el volumen de gasto privado en una política. El tratamiento que la tesis hace de este tema enlaza con los debates acerca de la fundamentación de la intervención pública y los denominados "fallos del mercado".

Desde el punto de vista sustantivo, la investigación es relevante por una razón adicional. Durante las dos últimas décadas, la mayoría de los países de la Unión Europea ha puesto en marcha políticas de formación para cualificar a su población activa con el objeto de prepararla o adaptarla a los rápidos cambios tecnológicos e industriales que han tenido lugar. En algunos casos, las políticas de formación se han incluido en la política educativa, y en otros lo han hecho en la política de empleo. Las consecuencias de este encuadre diferencial para el tipo de cualificaciones profesionales promovidas han sido muy

importantes. En ese sentido, esta investigación contribuye al debate abierto desde hace décadas en torno a la conveniencia de diseñar políticas de formación de capital humano muy vinculadas a las necesidades específicas del sistema productivo, o a potenciar habilidades genéricas y transferibles.

En prospectiva, las políticas de formación y de inversión en capital humano son importantes porque afectan a los niveles y a la distribución de un conocimiento cuyo valor social y económico es creciente. El capital humano, entendido como el saber, las habilidades y las competencias de los individuos no sólo seguirá siendo relevante para la empleabilidad de los trabajadores, sino que influirá cada vez más en la capacidad de las empresas y de las economías para adaptarse a los cambios. Las posibilidades de que los sistemas educativos y formativos preparen a los individuos para toda su vida activa al término de la enseñanza formal han cambiado. Las transiciones desde la formación inicial al trabajo son ahora más largas y complejas, y la importancia creciente de la "puesta al día" de ese capital humano implica que la inserción y la estabilidad laboral dependen cada vez más de la posesión de una formación de base sobre la que construir la formación continua. La provisión de esta última ha estado y seguirá estando centrada en la empresa y por tanto depende en gran medida del nivel de inversión privada en capital humano específico El modo en que los gobiernos, a través de las políticas públicas, responden a estos desarrollos, afectará no sólo a los niveles agregados de productividad y crecimiento, sino también al modo en que los ingresos derivados del empleo y la productividad se distribuyan socialmente.

Desde un punto de vista empírico, esta tesis aporta los resultados de una investigación básica en un área en el que existe una importante laguna, en especial en lo relativo al caso español, sobre el que no se han realizado estudios que aborden los factores políticos que subyacen a la adopción de determinadas políticas de formación frente a otras. El sistema de formación profesional ha sido analizado en España desde la sociología de la educación prestando atención a la desigualdad y a los procesos de movilidad

social[2]. Desde una perspectiva microeconómica y comparada, otras investigaciones se han centrado en los efectos de los distintos sistemas de formación en la productividad del trabajo[3], o en las relaciones entre las categorías profesionales y la organización del trabajo[4]. Desde la economía de la educación, la investigación sobre los niveles de formación ha tomado normalmente el capital humano como variable explicativa de los salarios o del empleo. Sin embargo, la investigación acerca de los determinantes políticos de la adopción de una determinada estrategia de formación es escasa. El análisis que se hace en esta investigación enlaza con la corriente de la nueva economía política[5] que señala que las instituciones constriñen las elecciones, que las preferencias de los actores son dinámicas e implican que la resolución de problemas está influenciada por procesos de aprendizaje, pero que también rechaza el determinismo institucional. Esta tesis contribuye al análisis de las políticas de formación aportando un enfoque original que sitúa las opciones sobre política de formación profesional dentro de las estrategias dinámicas de los gobiernos con respecto a la inversión en capital humano y de su política de mercado de trabajo[6].

---

[2] Véanse, por ejemplo, los trabajos de Carabaña (1996, 1988), y de Salido (1996).

[3] Este es el enfoque principal de los trabajos que desarrolla y publica el *National Bureau of Economic Research*. Pueden consultarse, por ejemplo, los trabajos de Lynch (1994) y Baumol (1990).

[4] Puede consultarse Homs (1994).

[5] Véase Mair (1987) para una descripción general.

[6] La fijación de las fronteras entre unas políticas y otras sería por tanto contingente de cada caso.

4. La justificación de los casos empíricos

He considerado que los casos de España y Gran Bretaña son particularmente adecuados para responder a las preguntas de investigación de esta tesis. La selección de los casos de estudio se realizó con el objetivo de cumplir una serie de criterios. En primer lugar España y Gran Bretaña eran casos en los que los gobiernos habían llevado a cabo reformas sustantivas de sus sistemas de formación durante los años ochenta y principios de los noventa. En segundo lugar se trataba de dos países en los que los gobiernos habían estado formados por partidos ideológicamente diferentes, y con intereses electorales potencialmente dispares. La configuración institucional de sus respectivos mercados de trabajo era distinta: los sindicatos británicos eran muy fuertes y representativos a nivel de rama. Globalmente era un movimiento sindical consolidado y muy poco centralizado. Este hecho era importante a la hora de determinar el poder explicativo relativo de algunas hipótesis institucionales ya que en España, la representatividad y la falta de unidad del movimiento sindical aportaban varianza en ese aspecto[7]. Si esta variable hubiese sido la más importante en la explicación, la distribución inicial de los recursos y del poder sindical en cada país hubiese implicado un nivel de participación de los sindicatos mayor en Gran Bretaña que en España.

En otras variables, como por ejemplo las referidas a la amplitud de las mayorías parlamentarias, el número de mandatos a lo largo de los cuales los partidos conservadores y socialistas detentaron el poder, las posibilidades de acceso a fondos estructurales comunitarios, y la consideración del desempleo y de los déficits formativos como “problemas políticos", existía una notable similitud. La rama general del sistema educativo tenía un mayor peso relativo en la educación de ambos casos, y el volumen

[7] El debate sobre los problemas que la social democracia tuvo que afrontar a lo largo de los ochenta ha generado una amplia literatura. Para un análisis de la dimensión relativa a las instituciones del mercado de trabajo véase, por ejemplo: Pontusson (1992); Scharpf (1991), Esping-Andersen (1985).

de cualificaciones profesionales intermedias era bajo en relación a otros países europeos. Las conexiones entre el sistema educativo y el sistema productivo eran prácticamente inexistentes tanto en Gran Bretaña como en España. La investigación abarca los cuatro mandatos políticos que tuvieron el Partido Conservador británico y el Partido Socialista en España y que empezaron en 1979 y 1982 respectivamente. El período cubierto por la tesis finaliza en ambos casos a mediados de los noventa.

A principios de los ochenta las economías de ambos países se enfrentaron a un problema doble que combinaba la existencia de unas elevadas tasas de desempleo con unos niveles de formación de la población activa desajustados con respecto a las demandas del sistema productivo, y esos niveles eran bajos en relación a los estándares de otros países de su entorno. La crisis económica de los ochenta hizo que el desempleo, en especial el desempleo juvenil, se convirtiese en un problema político además de económico y social, y adquiriese un peso importante en la agenda política de ambos gobiernos. En ambos países se llevaron a cabo políticas públicas destinadas a maximizar el empleo y a influir sobre los niveles de cualificación. A lo largo del período considerado, a nivel internacional se produjo un cambio a favor de los objetivos asociados a la competitividad por encima de los asociados a la redistribución que afectó por igual a ambas economías, y que demandaba políticas que aumentasen los incentivos empresariales para invertir en formación. Aunque los objetivos macroeconómicos de ambos gobiernos daban prioridad a la estabilidad monetaria y fiscal, diferían sin embargo, en el grado en que aceptaban o rechazaban la intervención pública en la economía y el aumento del gasto público. A lo largo de la década de los ochenta, ambos países aumentaron considerablemente el gasto en formación y la intervención en el mercado de trabajo a pesar del rechazo inicial a la intervención y al aumento del gasto en Gran Bretaña. El diseño y otros aspectos de las políticas de formación fueron sin embargo distintos y por ello los casos se seleccionaron como representativos de respuestas divergentes a problemas similares.

El gobierno conservador puso en marcha una estrategia de desregulación del mercado de trabajo con el fin de favorecer la flexibilidad salarial y reducir los desajustes del mercado laboral, y de reforma de los niveles de protección social para aumentar los incentivos al trabajo. La política de formación se diseñó desde principios de los ochenta como política de empleo, y las estrategias con respecto a los distintos tipos de formación se unieron. La fusión institucional de la formación profesional inicial de jóvenes y la formación para el empleo de los desempleados fue una de las características principales de la política británica. 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 por los gobiernos conservadores británicos desde 1980 a 1995 creó un sistema de formación desregulado, 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.

Los gobiernos socialdemócratas en España integraron las políticas de formación profesional de desempleados y la continua 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.

La política del gobierno socialista con respecto a 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.

5. La investigación sobre inversión en capital humano y políticas de formación: la delimitación del objeto de estudio

En esta tesis se ha considerado la formación profesional en sentido amplio, y el análisis llevado a cabo hace referencia a las modalidades inicial, ocupacional y continua[8] de la política de formación de capital humano, que tiene por objeto aumentar los volúmenes de inversión y el nivel de cualificaciones profesionales de la población activa. La adopción de esta perspectiva amplia está justificada por el hecho de que uno de los aspectos más importantes de la adopción de una política concreta de inversión en capital humano es en qué grado, por qué y en circunstancias los recursos se concentran en un tipo concreto de formación frente a otros, y como se fijan los límites de la política de formación en relación a otras políticas. La tesis adopta un punto de vista distinto del enfoque que ha dominado la investigación sobre inversión en formación durante décadas y que se basa en la teoría del capital humano (Becker, 1975). La unidad de análisis de esta teoría es el individuo y el argumento se construye en torno a cómo los mercados competitivos pueden producir niveles óptimos de inversión en formación. Según esta teoría, el mercado de trabajo a través de sistemas de incentivos como la remuneración salarial ajusta los desequilibrios introducidos por las decisiones individuales hasta niveles consistentes con los óptimos necesarios para el crecimiento. Las decisiones individuales sobre si invertir o no en formación serían tomadas utilizando criterios de coste-

[8] Como norma general a lo largo de la tesis me refiero a la formación profesional inicial como aquella que se proporciona a los jóvenes ya sea en el sistema educativo (excluyendo el nivel universitario), o en programas de alternancia entre el sistema educativo y las empresas. Considero la formación ocupacional como aquella que se proporciona a los desempleados con independencia de su edad, y entiendo por formación continua aquella que tiene lugar en las empresas y que se dirige a los trabajadores ocupados. La formación continua se analiza exclusivamente en el ámbito del sector privado; para un análisis de la formación en el sector público pueden consultarse los trabajos de Beltrán (1997) y (1991).

beneficio[9]. En contraste con esta parte de la literatura, la tesis tiene como objeto de estudio las estrategias de los gobiernos con respecto a una política pública que pretende en muchos casos corregir una serie de fallos del mercado que la teoría del capital humano ignora.

La teoría del capital humano realiza una distinción nítida entre formación general y específica y mantiene que cuanto más específica sea la formación tanto más recaerán los costes en el empresario, y cuanto más general, tanto más recaerán en el trabajador por medio de una reducción de sus salarios durante el tiempo de formación. Según este argumento, los mercados competitivos operan para producir un resultado eficiente tanto en términos de cualificaciones generales como específicas, si bien con estructuras de incentivos diferentes. De este tipo de análisis también se deriva la idea de que la intervención pública en la provisión de formación debe ser mínima, y limitarse a reducir las constricciones de tipo financiero a las que se enfrentan los individuos que quieren invertir en su propia formación profesional de carácter general.

Cada una de las conexiones en la cadena de supuestos de la teoría del capital humano con respecto a la educación, los salarios y la productividad ha sido objeto de serias críticas. Las más importantes se refieren a la distinción entre tipos de formación y al énfasis que el modelo pone en los individuos. Con respecto al primer tipo de críticas, el propio Becker reconocía que gran parte de la formación en el puesto de trabajo comportaba elementos tanto generales como específicos, y que ello complicaba los cálculos con respecto a quién debía sufragar los costes de la inversión. La incapacidad de la teoría del capital humano para predecir el modo en que la inversión formativa se financia realmente dentro de las empresas, está evidenciada por una serie de estudios empíricos, que demuestran que las empresas incurren de hecho en costes formativos de carácter general (Woodward y Anderson, 1975; Noll et al. 1983; Ryan, 1980). Si las empresas

[9] Una revisión crítica de este tipo de conceptualización puede encontrarse en García García (1993).

contribuyen al desarrollo de cualificaciones generales, entonces el mercado produce niveles subóptimos de este tipo de formación porque los empresarios temen la "captación desleal" de sus trabajadores formados. Con carácter más general, la teoría del capital humano no analiza las externalidades positivas asociadas a la inversión en formación (Thurow, 1970). Por último, la teoría del capital humano se centra de modo casi exclusivo en los individuos y por consiguiente no presta suficiente atención a la empresa (Green, 1990).

Desde una perspectiva institucionalista en economía política, otros autores han mantenido que los mercados desregulados producen niveles de formación subóptimos (Streeck, 1989; Soskice, 1988; Marsden, 1995). Según esta perspectiva, es la existencia de una determinada configuración institucional, que se caracteriza por la centralización de la negociación colectiva, la presencia de sindicatos fuertes, y una determinada conexión entre el sistema educativo y el mercado de trabajo, la que determina un nivel eficiente de provisión de formación. El modelo de referencia para estos autores es el sistema dual alemán. No obstante, las posibilidades de generalización a partir de la experiencia alemana son limitadas. En ese sentido es útil la distinción entre la formación como una variable flujo, y las cualificaciones de la población activa como una variable de *stock*. Una política que pretenda aumentar el volumen de inversión en formación probablemente influirá en la primera variable en mayor medida que en la segunda, ya que la alteración de esta última requiere períodos más largos de tiempo.

La perspectiva institucionalista cae con frecuencia en el error de considerar la formación como un bien público basándose en el argumento de que la existencia de capital humano conlleva una serie de externalidades positivas sobre las que es difícil ejercer algún tipo de control o exclusión con respecto a su uso. Lo cierto es que el capital humano, al contrario de lo que mantiene esta perspectiva, es un claro ejemplo de bien privado. El argumento de que la producción de cualificaciones requiere una configuración institucional específica lleva implícita una confusión analítica

entre el capital humano, la provisión de formación, y las ideas que el capital humano puede producir (Romer, 1993). El capital humano es un bien privado pero su producción y la provisión de formación, que son las que determinan los niveles de cualificación agregados, están sujetas a una serie de externalidades propias de los bienes colectivos[10]. En este sentido la externalidad más importante es la posibilidad de que no coincidan la fuente de financiación (los costes) y los beneficiarios de la formación[11]. Es decir, el capital humano una vez incorporado a los individuos es un bien privado, pero la inversión en formación está sujeta a externalidades propias de los bienes colectivos[12]. Estas distinciones son importantes a la hora de delimitar el objeto de esta investigación, que son las estrategias o políticas de los gobiernos para aumentar tanto los volúmenes de inversión (pública o privada) en formación profesional, como los niveles de cualificación (capital humano) de la población activa, tanto

[10] Los bienes privados tienen dos características: la rivalidad en su consumo y la exclusividad. Un bien es rival cuando su uso por una empresa o individuo excluye su uso por cualquier otro. Cuando un individuo trabaja en una empresa, su capital humano, entendido como su capacidad para utilizar conocimientos adquiridos a través de la formación, no puede ser utilizado por otra. Un bien es exclusivo cuando los derechos de propiedad que amparan a su propietario excluyen a los demás de su uso. Siguiendo con el ejemplo de la empresa, cuando un individuo firma un contrato de trabajo otorga el uso de su capital humano a la empresa. Desde el punto de vista individual el capital humano cumple los dos requisitos. Desde el punto de vista de la empresa, sin embargo, el segundo requisito no se cumple a veces; cuando el capital humano ha sido producido en el puesto de trabajo y los costes financiados por la empresa, en un mercado de trabajo libre y competitivo, ese capital humano no es exclusivo de la empresa puesto que el trabajador puede contratarse en otra. Es por tanto en la inversión empresarial donde surge un problema típico de los llamados "bienes comunes" que se caracterizan por ser rivales (el mismo capital humano no puede ser utilizado por dos empresas a la vez) pero que no son exclusivos (el capital humano que ha sido financiado por una empresa puede ser utilizado por otra posteriormente) y que lleva a problemas de infrainversión y conductas oportunistas. Las soluciones a este tipo de problemas suelen ser institucionales.

[11] Esto se da cuando las empresas prefieren contratar a individuos que han sido formados por otras en vez de invertir ellas mismas en formación.

[12] Uno de los trabajos más interesantes sobre los bienes de propiedad común o en los que es difícil la exclusión de otros de su uso es el de Ostrom (1990).

ocupada como desempleada. La provisión de formación para la población desempleada es algo difícil de resolver a través del mercado, pero en la medida en que participen en ella las empresas, son aplicables los argumentos anteriores.

La intervención pública en los sistemas de formación puede adoptar diversas formas y combinar la provisión directa, la financiación y la regulación en diverso grado. El objeto de estudio de esta tesis abarca las tres formas de intervención. En esta investigación se consideran políticas de formación profesional aquellas acciones que se producen bien por medio de la intervención directa, a través de la inversión y/o la provisión pública, o bien por medio de programas y políticas que crean o modifican el sistema de incentivos tanto de los individuos como de las empresas a la hora de invertir en cualificaciones profesionales. Una de las tendencias recientes en Europa ha sido el abandono de la provisión pública directa a favor de agencias no-gubernamentales, con las que el gobierno contrata directamente o en las que los individuos pueden canjear bonos de formación.

En cuanto a la financiación, ésta puede realizarse a través de subsidios públicos, beneficios fiscales, o impuestos generales. El gobierno también puede intervenir en la provisión de formación a través de mecanismos regulatorios que con frecuencia se asocian a la financiación pero también con otros temas como los referidos a niveles de cualificación y calidad. La legislación laboral de países como Francia y Australia obliga a las empresas a gastar una parte de su masa salarial en formación; en otros las empresas deben contribuir a fondos centrales privados (en el caso danés), o al pago de una tasa empresarial como en el caso español. En la mayoría de los países, con algunas excepciones como Gran Bretaña, el incremento de la regulación ha sido proporcional a la reducción de la provisión pública.

La mayoría de las investigaciones que han analizado el papel de los gobiernos en la formulación de políticas activas de empleo o políticas de inversión pública en capital físico y humano han seleccionado los niveles de gasto agregados, como la variable fundamental a la hora de medir el efecto de partidos de distinta

ideología en las políticas[13], y han incluido en sus análisis a un número considerable de países. Boix (1998) por ejemplo, muestra cómo la participación de partidos socialdemócratas en los gobiernos durante los setenta y los ochenta explica una gran parte de la variación con respecto al gasto en políticas activas de mercado de trabajo. Su investigación se centra en la medición de los niveles de gasto en políticas concretas. Boix reconoce que el aumento del gasto público británico en formación para el empleo durante la década de los ochenta es un tanto paradójico con respecto a su modelo de preferencias conservadoras. No obstante, este tipo de enfoque omite que a la hora de analizar la coherencia entre los objetivos y las estrategias finalmente adoptadas, no sólo hay que analizar el nivel de gasto sino el modo en que se diseñan las políticas, y si un contexto económico caracterizado por el aumento del desempleo puede conducir a estrategias que se separan de las preferencias iniciales de los gobiernos.

Dado que el nivel de gasto en formación para el empleo[14] no es una variable que discrimine entre los países objeto de esta investigación, la tesis pretende analizar no sólo esos niveles, sino profundizar en el análisis explorando el papel de los objetivos distributivos de los gobiernos, los modelos de funcionamiento del mercado de trabajo que manejan los gestores políticos, las limitaciones institucionales[15] y los dilemas electorales que influyen en las estrategias finalmente adoptadas. La profundidad

---

[13] Véanse, como ejemplos recientes, los trabajos de Janoski y Hicks (1994) y Boix (1998).

[14] A nivel agregado y como porcentaje del PIB.

[15] En este sentido pueden citarse los siguientes ejemplos: una estrategia orientada a la introducción de mecanismos de mercados en los sistemas de formación puede encontrarse con una estructura sindical opuesta a tales cambios. Los sindicatos pueden, de igual modo, oponerse a una política que vincule los aumentos salariales a la productividad; los gobiernos pueden tener mandatos breves, o carecer de la suficiente cohesión dentro del ejecutivo para poner en marcha sus proyectos de reforma; una estrategia que elija a la empresa individual como centro de atención puede verse limitada por unas relaciones entre el capital industrial y el financiero que no favorezcan las inversiones a largo plazo; finalmente, la disponibilidad de fuentes externas de financiación, por ejemplo europeas, pueden afectar al rango de opciones de política posibles.

del enfoque analítico exige estudiar un número limitado de casos. En suma, esta tesis de orientación empírica trata de describir qué políticas de formación fueron adoptadas y desarrolladas en España y Gran Bretaña, y explicar por qué y en qué circunstancias. Para ello, además de un esquema basado en los objetivos y los intereses de los gobiernos, es necesario contar con una estructura analítica que de cabida al papel de las instituciones y las organizaciones en la explicación.

6. Diseño de la investigación: hipótesis, metodología, técnicas y fuentes

La estrategia metodológica de esta investigación combina la búsqueda y el rechazo de *hipótesis rivales plausibles* (Campbell, 1975; Mohr, 1996). La evaluación de explicaciones rivales es uno de los objetivos del análisis comparativo. Como objeto de análisis, las estrategias de los gobiernos para influir en la inversión en formación y en los niveles de cualificación, son dinámicas y están asociadas no sólo al contexto sino a secuencias anteriores. Para analizar las acciones de los gobiernos dirigidas a influenciar los niveles de cualificaciones profesionales y de inversión formativa, he considerado relevantes las siguientes dimensiones. La dimensión fundamental de la estrategia de los gobiernos con respecto a la inversión en cualificaciones es el grado en que una política concreta favorece un determinado nivel de desigualdad, medido por la dispersión salarial, que se asocia a los diferenciales de cualificación. Además de esta dimensión central que relaciona la política de cualificaciones con la política económica en general (ya que determina los niveles de inversión pública)[16] y de mercado

[16] Las políticas de formación no son un objetivo explícito de la política económica. Sin embargo, están relacionadas entre sí en primer lugar porque la última influye en el volumen de gasto público, y porque la estrategia con respecto a las cualificaciones de la población activa puede relacionarse con los niveles salariales y por tanto con la inflación de costes.

de trabajo en particular, existen otras cuatro dimensiones relevantes en el análisis de las políticas de formación.

En primer lugar, el grado de intervención en el sistema que puede ir desde la regulación más exhaustiva hasta el libre mercado. Esta dimensión influye en las posibilidades de que se den conductas cooperativas en un entorno de competencia empresarial. El papel otorgado a sindicatos y asociaciones empresariales en la gestión de la formación se incluye en esta dimensión. La segunda dimensión importante es la forma en la que se distribuyen los costes de la formación inicial, ocupacional y continua entre las empresas, los individuos y el Estado. La tercera dimensión es el tipo de cualificaciones hacia cuya provisión se orienta la política. Esta dimensión está estrechamente relacionada con el horizonte temporal de las decisiones individuales, empresariales y públicas con respecto a la inversión formativa, y con la opción de considerar la política de formación como política educativa o política de empleo. Por último, las políticas de formación, en especial aquellas referidas a la formación continua, pueden estar centradas en el individuo o en las empresas.

Los factores explicativos de la adopción de determinadas políticas de formación son múltiples y pueden clasificarse en factores institucionales, económicos, internacionales, y políticos. Los factores institucionales que influyen en los sistemas de formación son en primer lugar, las estructuras sindicales y empresariales, y su poder de negociación con el gobierno, particularmente en materia salarial. En segundo lugar, la distribución de recursos de las burocracias educativas y de empleo, y el grado de conexión entre el sistema productivo y el educativo. Los factores externos, de carácter económico e internacional son: el nivel de desempleo general y la composición del mismo, los imperativos de competitividad de la economía internacional, el grado de apertura de la economía doméstica, y el acceso a fuentes internacionales de financiación y difusión de políticas. Las variables políticas que considero relevantes a la hora de explicar la adopción de políticas de formación concretas son: las preferencias sobre los resultados distributivos de la

combinación de unas determinadas políticas de mercado de trabajo y de formación, las preferencias sobre la distribución de los costes de la formación y por tanto sobre el grado de inversión pública deseada, las ideas o mapas causales que los gobiernos barajan con respecto a la inversión formativa y al desempleo, y la selección de determinados modelos externos.

La principal hipótesis general de esta investigación es que los procesos políticos son mediadores del impacto de otras variables y tienen un impacto decisivo en el carácter y dirección de las políticas de formación profesional. Más específicamente, mantengo que la adopción de diferentes estrategias de formación de capital humano de este tipo se explica principalmente por los objetivos de los gobiernos. Gobiernos conservadores y socialistas optarán por políticas de formación divergentes guiados por intereses y preferencias distributivas distintas. La segunda hipótesis general es que las ideas con respecto a la inversión en formación y los modelos con respecto al funcionamiento del mercado de trabajo, y a las causas del desempleo, son los principales instrumentos de elección entre cursos de acción alternativos. El ciclo económico y el electoral limitan la acción de los gobiernos porque cambian los costes de oportunidad de las diferentes opciones. Las instituciones del mercado de trabajo y la existencia de acuerdos corporatistas influyen también en los costes relativos de las distintas opciones, pero no existe ninguna configuración institucional a la vez necesaria y suficiente para la adopción de determinadas políticas de formación.

La metodología utilizada en esta tesis es el estudio comparativo de casos en su sentido amplio de análisis sistemático de observaciones de dos o más entidades macrosociales para identificar pautas de semejanzas y diferencias[17]. Con la comparación de dos casos no se pretende establecer generalizaciones teóricas o empíricas, y el establecimiento de relaciones causales entre fenómenos es necesariamente limitado, ya que el análisis de múltiples factores explicativos hace que la

[17] Véase Collier (1993) y Ragin (1994) para una revisión del método comparativo frente a otros métodos.

atribución de causalidad se enfrente a problemas de sobredeterminación[18]. No obstante, los argumentos de la tesis se construyen sobre la base de la comparación de dos casos que son representativos de respuestas divergentes a problemas similares, y que permiten establecer la plausibilidad relativa de las hipótesis presentadas con el objeto de rechazar aquellas que la investigación empírica no sustenta. El método que se utiliza en la comparación se basa parcialmente en la lógica del método de la concordancia, y la estrategia seguida se aproxima a la de los "casos más similares"[19] (Przeworski y Teune, 1970) según la cual cuando casos divergentes en la variable dependiente presentan similitud en todas las variables explicativas excepto en una, esa circunstancia en la que difieren es la causa probable[20].

La estrategia metodológica fue seleccionar "casos comparables" (Lijphart, 1975), similares en muchas características importantes y diferentes en las variables con respecto a las cuales se establecían hipótesis causales, y restringir el análisis a aquellas variables identificadas como importantes en la literatura que ha analizado las políticas de formación, omitiendo aquellas cuya relevancia era marginal[21]. Se basa sólo parcialmente en la lógica de la concordancia porque no selecciona una sola variable explicativa válida sino que subraya la importancia de un conjunto

---

[18] Sobre la relación entre el estudio de casos y los grados de libertad veáse Campbell, (1975).

[19] La selección de los casos en función de su divergencia en la variable dependiente según el diseño de casos más similares no está sujeta a tantos problemas metodológicos como la selección de casos similares en la variable dependiente según el diseño de los "sistemas más diferentes", ya que en éste último la falta de varianza en la variable a explicar introduce un sesgo en la selección que debilita considerablemente cualquier inferencia causal. Para una formulación de cómo la selección de los casos afecta a los resultados de la investigación véase Geddes (1990).

[20] La formulación original puede encontrarse en Mill (1974).

[21] Estas son dos de las recomendaciones de Lijphart (1975) para minimizar los problemas de los diseños que combinan pocos casos con muchas variables. La reducción del número de factores explicativos contribuye también a la parsimonia de los argumentos, pero se enfrenta a los problemas inherentes a la integración de conceptos. Sobre esto último véase Sartori (1991).

de ellas que tienen en común ser variables ideológicas y de elección política[22], frente a otros conjuntos de variables como son los institucionales o los internacionales. El análisis de esta tesis también se separa de una concepción estricta del método de la concordancia porque los argumentos no se enuncian de modo determinista[23].

En el capítulo comparativo de la tesis se utiliza la *comparación nominal* (Mahoney, 1999) de categorías explicativas que son tratadas como mutuamente exclusivas, y que tomadas en conjunto, y sin ánimo de exhaustividad, se refieren a las explicaciones rivales que han sido identificadas por la literatura y la investigación previa. Los argumentos acerca de la importancia relativa de las distintas variables explicativas se convierten así en argumentos acerca de la plausibilidad relativa de los diferentes escenarios contrafactuales (Fearon, 1991:178). Con anterioridad a la comparación sistemática de los dos casos, cada uno de ellos se estudia desde un punto de vista que combina el análisis con la descripción detallada de las condiciones que llevaron a la adopción de unas políticas de formación concretas en cada país. La combinación del análisis detallado de cada caso y de la posterior comparación nominal de las categorías explicativas reduce los inconvenientes del uso aislado de cada uno de estos métodos. Por una parte la comparación nominal permite la reducción del número de factores explicativos relevantes y permite el rechazo de explicaciones rivales contribuyendo a la parsimonia del argumento. Por otra, la presentación de la evidencia empírica de cada caso añade fuerza a la explicación ya que permite al investigador mostrar como una determinada relación causal es válida incluso a la luz de un nivel de detalle descriptivo elevado.

---

[22] Y que incluye, tal y como se ha especificado más arriba los factores relativos a los objetivos distributivos, las ideas sobre las causas del desempleo y los determinantes y efectos de la formación y la elección entre modelos alternativos .

[23] Una contundente crítica a las implicaciones deterministas de los métodos milleanos se encuentra en Lieberson (1991).

Los materiales y las técnicas que se han utilizado a lo largo de la investigación son diversos[24].Como fuentes de esta investigación he utilizado las comparecencias y los debates parlamentarios relativos a las políticas de formación, el conjunto de legislación y libros blancos relevantes, así como documentación interna tanto ministerial como sindical y empresarial. Para completar el análisis de contenido y documental de estas fuentes, realicé un total de diecisiete entrevistas en profundidad con responsables políticos, representantes empresariales y sindicales de ambos países, con el objeto de contrastar la información obtenida a través de las fuentes primarias y secundarias, y de responder a cuestiones que no habían sido cubiertas por la investigación documental. Para la realización de las entrevistas diseñe un cuestionario semiestructurado con una parte común a todos los entrevistados y otra específica referida a la particular experiencia y responsabilidad de la persona en cuestión. La relación de las personas entrevistadas se presenta en el Apéndice 1.

Otras fuentes en las que se ha basado esta investigación incluyen, además de los informes nacionales e internacionales sobre las políticas objeto del análisis, las encuestas de población activa de ambos países, las estadísticas educativas y de formación británicas y españolas, y las estadísticas de la OCDE y de la Comisión Europea con respecto a diversos indicadores económicos, educativos y de empleo. Entre otros objetivos, utilicé de la Encuesta de Población Activa británica para realizar un análisis estadístico de los efectos de diversos tipos de cualificación en el empleo y el desempleo de la población activa. Los principales resultados de estos análisis se presentan en el capítulo 3 y la información más detallada en el Apéndice 2.

---

[24] Los archivos y bibliotecas consultados han sido: la Biblioteca del Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales (Instituto Juan March), la Biblioteca del Congreso de los Diputados, la del Ministerio de Trabajo, y el Centro de Información y Documentación Educativa, en Madrid; la Biblioteca del *Nuffield College* y la *Bodleian Library* en Oxford, el archivo del *Trade Union Congress* y la biblioteca del Ministerio de Educación y Empleo en Londres, y el archivo de la Confederación de Empresarios Británica en Warwick.

7. Estructura de la tesis

La tesis se estructura en seis capítulos, además de la Introducción. El capítulo 1 constituye el núcleo teórico y analítico de la investigación; en él se presenta el punto de vista teórico que adopta la tesis, se desarrollan los argumentos y las hipótesis esbozadas en la Introducción, y se analizan las dimensiones que he considerado más relevantes en el estudio de las políticas de formación. Los capítulos siguientes se dedican a los estudios de caso. Los casos están organizados de modo similar en dos capítulos cada uno. Los dos capítulos que componen cada caso no están ordenados de modo cronológico sino temático. De este modo, en el capítulo 2 se presentan las preferencias de los gobiernos conservadores británicos con respecto a la relación entre cualificaciones, salarios y desempleo. Estas concepciones son fundamentales para entender las políticas de formación en relación a otros objetivos distributivos y de empleo, y es por esa razón que se presentan al comienzo de cada caso. A continuación, se describe el enfoque económico conservador y su política de mercado de trabajo, analizada desde la perspectiva de los modelos que los gobiernos barajaban con respecto a las causas del desempleo.

En el capítulo 3 se analizan las estrategias sobre las políticas de formación adoptadas en Gran Bretaña prestando atención al modo en que los factores institucionales, y los ciclos económicos y electorales facilitaron o limitaron las opciones políticas y los objetivos iniciales de los gobiernos. Estos objetivos iniciales se analizan en conexión al conjunto de ideas y supuestos que los gobiernos mantenían en relación a los determinantes y los resultados de las inversiones formativas tanto individuales como empresariales. La última parte del capítulo 3 se dedica al análisis del efecto de las cualificaciones profesionales en el empleo y el desempleo en Gran Bretaña. Las políticas británicas de las dos últimas décadas representan un caso paradigmático de concentración de los recursos públicos en el desarrollo de cualificaciones profesionales específicas de puestos de trabajo

concretos y de nivel inicial. El objetivo del análisis estadístico no es tanto evaluar los efectos de las políticas como aportar información empírica sobre el valor relativo de la concentración de recursos en ese tipo de cualificaciones profesionales.

Los capítulos 4 y 5 se dedican al caso español. En el capítulo 4 se presentan en primer lugar las preferencias del gobierno socialdemócrata con respecto a la relación entre cualificaciones, salarios y desempleo. A continuación, se describe el enfoque económico de los gobiernos socialistas y su política de mercado de trabajo, analizada también desde la perspectiva de los modelos que los gobiernos barajaban con respecto a las causas del desempleo. En el capítulo 5 se analizan las políticas de formación profesional adoptadas en España de carácter inicial, ocupacional y continua. Al igual que en el caso británico, las opciones tomadas se analizan en relación al ciclo económico y electoral, y a las condiciones institucionales.

Finalmente en el capítulo 6 se lleva a cabo un análisis comparativo de las variables explicativas de las políticas de formación en los dos países estudiados, con el objeto de identificar los factores más influyentes y rechazar algunas explicaciones rivales que no quedan sustentadas por la investigación empírica. Los argumentos presentados en el capítulo 6 van introduciendo las conclusiones generales de la tesis.

CAPÍTULO 1

MARCO TEÓRICO

En este capítulo se presenta el marco teórico y analítico de la tesis y está organizado en dos secciones. La primera sección se ocupa de las variables explicativas. En ella se trata en primer lugar el tema de cómo pueden explicarse las políticas de formación profesional desde diversas perspectivas teóricas. Seguidamente se presenta el marco analítico que esta tesis defiende para explicar la opción de los gobiernos por determinadas políticas de oferta. Aunque la investigación de los casos empíricos analiza los tres tipos de formación mencionados en la introducción, los argumentos de esta sección se construyen tomando como referencia la formación para el empleo. La razón estriba en que la crisis de empleo de los ochenta fue el origen de la vinculación del desempleo a la formación, y el punto de ruptura con los sistemas de formación de antes de la crisis. En la segunda parte del capítulo analizo las cuatro dimensiones que he considerado más relevantes en el análisis de las políticas de formación. Dos de ellas son el nivel de asimetría sobre el valor de las cualificaciones y las medidas para mejorar los derechos de propiedad sobre las mismas, y el modo en que se distribuyen los costes de la formación. Las otras dos podrían considerarse variables "intervinientes" y son el horizonte temporal con el que los distintos actores toman decisiones sobre la inversión en cualificaciones, y las posibilidades de que se den conductas cooperativas u

"oportunistas" entre ellos. Estas variables intervienen en los niveles de cualificación y en los volúmenes de inversión en formación, pero a la vez pueden ser modificadas por los cambios en la estructura de incentivos que las propias políticas producen.

1. Preferencias, instituciones y políticas de formación: el punto de vista teórico y analítico de la tesis

La proposición central de esta tesis es que la selección del conjunto de políticas 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, depende principalmente de los partidos políticos en el gobierno y de sus preferencias ideológicas. Aunque las instituciones domésticas restringen el campo de actuación de los gobiernos, no hay ninguna configuración institucional que sea a la vez necesaria y suficiente para que se opte por políticas de formación de una determinada índole. La economía internacional dicta una serie de imperativos de productividad y competitividad pero no determina en modo alguno la selección de los medios para conseguir tales objetivos. Un gobierno socialdemócrata centrará su estrategia de 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 minimizará los costes en términos de desigualdad. No obstante, bajo condiciones institucionales que imposibiliten el crecimiento moderado de los salarios, esta estrategia puede no ser muy efectiva a la hora de reducir el desempleo. Un gobierno conservador centrará su estrategia de lucha contra el desempleo de la población poco cualificada 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 su propia formación. Este curso de acción puede conducir a tasas de desempleo menores o al menos muy cíclicas, pero da como resultado un aumento de la desigualdad medida por la dispersión salarial. Una de las diferencias

fundamentales entre las dos estrategias es el grado en que, ante el problema común del desempleo, la solución pasa por flexibilizar los salarios o por reducir los desajustes formativos.

Esta tesis mantiene que los partidos políticos de signo opuesto desarrollan estrategias diferentes para favorecer la inversión en algunos tipos de formación y no en otros, intentando maximizar la inversión formativa y el empleo guiados por preferencias distributivas distintas, y por modelos de funcionamiento del mercado de trabajo e ideas sobre los determinantes y los efectos de tal inversión también diferentes. No obstante, cuando los partidos en el gobierno llevan a cabo políticas de reforma de sus sistemas de formación profesional se encuentran limitados por las condiciones institucionales[1] en las que operan.

La explicación de las políticas requiere introducir en el modelo argumentos sobre el modo en que la política afecta a las instituciones y viceversa. De hecho, cualquier análisis del cambio en los sistemas de formación tiene que incluir al menos tres variables: las instituciones preexistentes, las presiones externas (económicas, demográficas, electorales, internacionales) y las preferencias políticas. Las instituciones limitan y reflejan la política pero por sí mismas no proporcionan una explicación completa del modo en que se diseñan las reformas. En primer lugar, las presiones de tipo económico, demográfico, internacionales, o electorales llevan a que una situación de desempleo y déficits de cualificación se considere un "problema político". En segundo lugar, la capacidad institucional del Estado y de la administración educativa y laboral determina el rango de respuestas posibles, y las condiciones objetivas de las instituciones del mercado de trabajo (en especial las sindicales) influyen en los costes relativos de las distintas respuestas. Por último, las preferencias políticas de los gestores a cargo de la reforma sirven

[1] Siguiendo a Hall (1986: 19) entiendo por instituciones: "las reglas formales, los procedimientos, y los modos estándares de actuación que estructuran las relaciones entre los individuos,…unen los componentes del Estado y estructuran sus relaciones con la sociedad".

de guía para la elección de una estrategia de cambio entre las alternativas disponibles.

El análisis de Hall (1986, 1993) es relevante para esta tesis en la medida en que subraya que las políticas están determinadas en primer lugar por las presiones externas a las que se enfrenta el gobierno combinadas con su necesidad de movilizar apoyos suficientes para sus políticas, y por su capacidad institucional para llevarlas a cabo[2]. Hall sostiene que es erróneo considerar los mercados como mecanismos de coordinación abstractos que, liberados de rigideces institucionales, producirían resultados sociales óptimos, sino que los propios mercados son instituciones que no pueden analizarse de manera aislada de las pautas de regulación nacionales. Hall, sin embargo, por el peso que atribuye a las inercias institucionales, subraya las continuidades en las políticas de cada país y esta tesis intenta explicar no sólo la divergencia sino también las reformas. Por otra parte, a pesar de las limitaciones institucionales, esta investigación parte de la hipótesis de que las preferencias ideológicas del gobierno son el factor explicativo más importante de que se elija una estrategia determinada entre los cursos de acción alternativos (Hibbs, 1977, 1987; Alesina, 1987, 1989; Alesina et al. 1997).

Los cambios económicos influyen sobre el sistema de formación porque afectan directamente a los niveles de la oferta y la demanda de cualificaciones[3]. Más concretamente, el ciclo

---

[2] A la hora de explicar el cambio institucional, Hall (1993) se centra en el análisis del efecto causal de los modelos internacionales de intervención pública dominantes (o paradigmas políticos) en los procesos de cambio de las políticas públicas nacionales. La propuesta de este autor es que las políticas públicas de un determinado momento histórico derivan del paradigma de intervención pública dominante a nivel internacional. Para Hall, un paradigma internacional sólido y bien construido, compatible con la ideología del gobierno y aceptable por su coalición electoral son los requisitos básicos para que se lleve a cabo una reforma institucional. No obstante, su enfoque otorga un poder explicativo a este factor que resulta más fructífero en el ámbito de las políticas económicas que cuando se aplica a las políticas de empleo y formación.

[3] La teoría de la dependencia de los recursos aplicada al análisis educativo (Archer, 1985) omite la importancia de este factor. Archer desarrolla un análisis que mantiene que las estructuras del sistema educativo, una vez establecidas,

económico puede influir en la estrategia seguida por un gobierno con respecto a las políticas de formación al menos de dos maneras. En primer lugar, porque afecta a la recaudación fiscal e indirectamente a los recursos disponibles para la inversión. En segundo lugar, el carácter de estabilizador automático de las prestaciones por desempleo hace que en épocas de crisis éstas se disparen: en los países donde las políticas activas y pasivas se gestionan conjuntamente, ello puede llevar a juegos de suma-cero entre ambos tipos de gasto (Scharpf, 1991). Las crisis económicas afectan directamente a los niveles de crecimiento y empleo, y guiados por su objetivo de permanecer en el poder, los gobiernos deben entonces optar por combinaciones diferentes de empleo, salarios reales y protección social, ya que los costes de oportunidad de la inversión productiva hacen que los tres no puedan aumentar simultáneamente[4] (Maravall y Fraile, 1998: 6).

---

determinan la formulación de las políticas futuras. Archer argumenta que el acceso al aparato de formulación de políticas no está abierto para todos los grupos, y que a medida que las estructuras organizativas se desarrollan , se establecen una serie de canales institucionales a través de los cuales deberán negociarse las reformas futuras. Al centrarse exclusivamente en la negociación entre grupos, el análisis de Archer subestima la influencia que los factores económicos tienen en la reforma de las políticas de formación. Los partidos en el gobierno tienen incentivos poderosos para crear entornos favorables al crecimiento y a la inversión si desean permanecer en el poder. La visibilidad política de los resultados de los sistemas educativos y de formación es alta ya que estos resultados son *inputs* en los mercados de trabajo. Cuando las instituciones formativas no son capaces de responder a los cambios económicos, la presión para la reforma va más allá de la negociación entre actores con acceso limitado a los canales de decisión.

[4] A lo largo de este apartado se ha estado haciendo referencia a la existencia de un *trade off* o intercambio entre empleo e igualdad, o entre desempleo y desigualdad. La mención ahora de tres en vez de dos variables: empleo, salarios y protección social, responde al hecho de que existe una desigualdad generada en el mercado de trabajo y que puede medirse a través de la dispersión salarial y los niveles de desempleo, y una igualdad generada fuera del mercado de trabajo a través de las políticas sociales de carácter redistributivo. Los partidos en el gobierno intentan mantenerse en el poder creando las condiciones más favorables con respecto a dos condiciones económicas: la renta real disponible y la tasa de desempleo. La renta real disponible combina los salarios y las transferencias del Estado (menos los impuestos) (Alt y Chrystal, 1983: 119).

Por añadidura, la capacidad de los gobiernos de influir en cada una de estas variables es muy distinta. Lograr cambios en las dos primeras suele llevar más tiempo y estar más mediatizado institucionalmente que influir en la última, a través por ejemplo de políticas de aumento o reducción del gasto.

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[5]. 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 *insiders*, y donde el nivel de la negociación sea sectorial o local. Si por añadidura la internacionalización de la economía hace que los gobiernos no puedan garantizar promesas intertemporales acerca de los salarios, el empleo y la protección, los incentivos sindicales para la concertación salarial u otro tipo de acuerdo corporatista[6], se reducirían.

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

---

[5] Sobre este argumento véase: Cameron (1984); Lange y Garrett (1985); Golden y Wallerstein (1985); Soskice (1990a y 1990b).

[6] Bajo instituciones corporatistas, el gobierno comparte su poder con los interlocutores sociales, los cuales pueden participar en la formulación y la aplicación de las políticas. Un "acuerdo corporatista" puede definirse como: "Una pauta institucionalizada que implica la negociación implícita o explícita entre algún órgano del gobierno y los grupos de interés privados…, siendo un elemento de tal negociación que estos grupos reciben contrapartidas institucionales a cambio de garantizar que sus miembros actuarán de alguna forma determinada en función de lo que se considere que es el interés público" (Crouch y Dore, 1990: 3)

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.

En el plano de las capacidades institucionales, los recursos de los ministerios a cargo de las políticas de empleo y formación influirán en el modo en que se diseñen las reformas. Desde un punto de vista similar al que subraya la influencia de las capacidades del Estado, las probabilidades de que la política de formación se diseñase como política educativa o como política de empleo estarían determinadas por la distribución institucional de los recursos. La toma de decisiones y el diseño de las políticas de formación sería el producto de procesos de negociación política dentro de las burocracias, que además tenderían a orientarse por los legados del pasado (Weir y Skocpol, 1985). El punto de vista que mantiene esta tesis es que tal determinación no existe *a priori*, y que otro tipo de variables políticas tienen más poder explicativo.

Otro grupo de explicaciones subraya la influencia de los diferentes intereses sociales en la adopción de políticas. En esta literatura se incluyen los enfoques que subrayan la influencia de los grupos de interés tanto pluralistas como corporatistas[7]. De estas perspectivas resalta la importancia que las coaliciones de intereses (Gourevitch, 1986 y 89) tienen como elementos decisivos en la elección de políticas[8]. Aplicando esta idea al área de las políticas de formación de capital humano podría señalarse que la acción colectiva de los empresarios podría jugar un papel decisivo en la construcción de una coalición de apoyo a las políticas de inversión pública en formación profesional. Aunque

---

[7] Sobre estos debates véase Sanz (1994).

[8] En relación a las políticas objeto de esta investigación es relevante el enfoque que subraya el poder de los empresarios que se encuentra en Lindblom (1977).

este tipo de enfoques pueden explicar el apoyo obtenido por una determinada política[9] no aportaría mucha información sobre el diseño específico de las políticas de formación. Es difícil pensar en los mecanismos por los que el balance de fuerzas de una coalición determinaría la orientación hacia la formación transferible o específica, por citar un ejemplo de diseño de políticas. El esquema analítico que se propone en esta tesis mantiene que la influencia de este tipo de factores sociales, caso de tener lugar en este tipo de políticas, afecta más a la introducción de ciertos temas en el debate público que a la adopción de políticas concretas.

Para analizar el efecto de los gobiernos sobre la política de formación profesional, en lo que resta de esta sección el argumento está organizado de la siguiente manera: en primer lugar se adopta un modelo de preferencias con respecto a las relaciones entre empleo, salarios y niveles de cualificación. Estas preferencias inducen a cada partido a desarrollar estrategias diferentes para atender los cambios en la demanda relativa de mano de obra no cualificada. Seguidamente se describe el modo en que el ciclo económico puede interactuar con estas preferencias para dar como resultado una estrategia política determinada. En tercer lugar se especifica cómo las estrategias adoptadas podrán verse limitadas por las estructuras institucionales que condicionan la intervención política en los sistemas educativos y de empleo. No obstante, mi argumento es, como se adelantó al comienzo, que no existe ninguna configuración institucional que sea a la vez condición necesaria y suficiente para la adopción de una determinada política de formación. Por último se realizan algunas consideraciones acerca de cómo tanto gobiernos conservadores como socialdemócratas se enfrentan a dilemas electorales que afectan a sus estrategias.

---

[9] Los representantes de los empresarios suelen tener preferencias claras en torno a dos aspectos: la deseabilidad de que el Estado suministre cierto tipo de formación a través del sistema educativo y del sistema de empleo, y el grado de intervención pública en la política interna de las empresas a través de tasas, impuestos y otro tipo de regulación.

Los actores políticos formulan políticas motivados por su deseo de ganar las elecciones (Downs, 1971:100-103) y los gobiernos tienen además unas preferencias con respecto a qué políticas desarrollar (Hibbs 1987; Alesina et al. 1997). Si el objetivo es explicar por qué las estrategias de los Gobiernos son diferentes debemos saber lo que éstos quieren, lo que piensan acerca de los efectos de cursos de acción alternativos, los recursos y limitaciones con los que cuentan, y a qué presiones del ciclo tanto económico como electoral se enfrentan. Las preferencias son el conjunto de objetivos del actor político que pueden jerarquizarse. Las ideas proporcionan la estructura causal con respecto a la cual se establecen vínculos entre cursos alternativos de acción y consecuencias en términos de utilidad[10]. El tercer elemento analítico serían los recursos y las constricciones. Algunos autores omiten este factor (Elster, 1986) y asumen que está implícito en la estructura de las preferencias, por lo que dejan de operar externamente. Las estrategias se basarían entonces en un cálculo de optimización de lo que es posible obtener.

Dentro de la corriente teórica del neoinstitucionalismo se presta especial atención a cómo las instituciones moldean las estrategias políticas y afectan a los resultados de las políticas Desde este punto de vista las instituciones condicionan las preferencias de los actores porque ofrecen "repertorios" de soluciones y procedimientos operativos para afrontar los problemas. Dentro de esta literatura existen diferencias en torno a la cuestión del origen de las preferencias. Para el neoinstitucionalismo de elección racional las instituciones son un elemento importante del contexto estratégico de la acción de los gobiernos. Durante mucho tiempo, para este enfoque las

[10] Existen tres mecanismos causales a través de los cuales las ideas podrían influenciar los resultados políticos (Goldstein y Kehoane, 1993; Goldstein, 1993). En primer lugar las ideas sirven como mapas que ayudan a los individuos a entender las relaciones causales entre sus objetivos y las estrategias alternativas para alcanzarlos. En segundo lugar las ideas pueden servir para definir soluciones cooperativas en los procesos de interacción entre actores. En tercer lugar las ideas, si se institucionalizan a través de su integración en normas, especifican el curso que seguirán las políticas en ausencia de reformas.

preferencias están dadas analíticamente. Por el contrario, el neoinstitucionalismo histórico considera que no sólo las estrategias sino los propios objetivos están configurados por el contexto institucional (Steinmo et al. 1992). Este enfoque presta poca atención al grado de autonomía de los actores a la hora de tomar decisiones, así como a la influencia de las ideas y valores que éstos llevan a los contextos decisionales, endogeneizando estos elementos en las propias instituciones. El conjunto de explicaciones que se denominan "centradas en el Estado" suele omitir por completo las preferencias[11]. Aunque esta perspectiva puede ser útil para entender la variabilidad que existe entre los países en las configuraciones concretas de políticas de educativas y de formación, sin embargo no es adecuada para explicar la generación de políticas de formación nuevas, y su relación con las políticas económicas y sociales

El argumento principal de esta tesis es que los gobiernos controlados por partidos conservadores o socialdemócratas tienen distintos objetivos económicos y sociales que preferirían conseguir en ausencia de restricciones externas. Las políticas dependen así

[11] El punto de vista que defiende esta tesis difiere de enfoques como los de Weir y Skocpol (1985), en primer lugar por el excesivo poder explicativo que otorgan a las estructuras del Estado, que, en último término definirían tanto las ideas, valores y objetivos de las elites sociales como el propio contenido de las políticas públicas: "la forma y contenido de las políticas públicas también dependen del efecto de estos factores estructurales…Igualmente importante es la influencia indirecta que las estructuras administrativas ejercen sobre las concepciones de expertos políticos y representantes de los grupos sociales sobre lo que es posible o no en la esfera de intervención del Estado. Esto es, las propias teorías, ideales y objetivos de los expertos y los políticos se derivan parcialmente de las estructuras y capacidades administrativas dentro de las que operan" (Weir y Skocpol, 1985:7). En segundo lugar, los argumentos explicativos de este enfoque tienen una cierta lógica funcionalista, ya que las reformas sólo se llevarían a cabo si su contenido se adapta funcionalmente a las capacidades estructurales previas del sector público, y si resultan funcionales para los intereses corporativos de los burócratas. En tercer lugar, y aún admitiendo que las estructuras administrativas del Estado definan el ámbito de lo posible, ello no es óbice para que en ese ámbito quepan cursos de acción alternativos, y por tanto exista margen para la elección política, una elección que sería entonces exógena a las dinámicas organizativas.

de la distribución de preferencias entre su electorado y también de las propias preferencias que tienen los gobiernos. El análisis realizado en esta tesis entiende que las estrategias están influenciadas por el contexto institucional (Milner, 1997), pero que las preferencias entendidas como el conjunto de objetivos ordenados provienen de las ideas y de los intereses partidistas en mucho mayor medida que del contexto institucional. Las condiciones institucionales del mercado de trabajo, el ciclo económico y el ciclo electoral formarían parte del contexto estratégico de los gobiernos.

Refiriéndonos concretamente a las políticas objeto de este estudio, de los gobiernos socialistas se espera que intervengan en el mercado para modificar los resultados producidos por éste en términos de inversión formativa, cualificaciones y empleo, y que diseñen sistemas de formación y lleven a cabo políticas de protección social que promuevan distribuciones de recursos más igualitarias. Por el contrario se supone que los partidos conservadores desarrollarán políticas menos intervencionistas y que confiarán 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. De esta visión podría derivarse que una de las diferencias que cabría esperar entre políticas conservadoras y socialdemócratas con respecto a la formación profesional sería la relativa a los niveles de intervención y gasto público en ese área. Pero de hecho, una de las paradojas iniciales de la investigación es que ni la variable del gasto público ni la del nivel de intervención discriminan entre los dos casos que se analizan en esta tesis; es en la selección de políticas concretas, en el diseño de las mismas, y en la opción por combinaciones distintas de empleo e igualdad, donde se observa la divergencia.

Estas diferencias en las posiciones de los partidos en torno a la política de empleo, 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 distributivas de las políticas de empleo y formación, y por otra, de una serie de ideas respecto de los determinantes y los efectos de la inversión en cualificaciones y sobre el funcionamiento del mercado de trabajo y las causas del paro[12]. Todos los partidos prefieren desarrollar políticas que maximicen el crecimiento y el empleo si ello no supone costes de ningún tipo. 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[13] que los gobiernos 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.

El papel que el nivel de cualificaciones, la moderación salarial y el sistema de protección por desempleo juegan, aisladamente o en combinación, sobre la economía ha forzado a los gobiernos en las últimas décadas a escoger entre diferentes estrategias económicas por el lado de la oferta. Los efectos histeréticos[14] del paro de larga duración, y las transformaciones inducidas por los cambios tecnológicos y la integración de la economía internacional, han intensificado la necesidad de que los gobiernos elijan entre políticas de oferta alternativas que combinen de modo distinto los tres aspectos mencionados al principio. 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

---

[12] 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.

[13] Schön y Rein (1994).

[14] En términos generales, por histéresis se entiende el proceso a través del cual las probabilidades de salir de una situación de desempleo son inversamente proporcionales a la duración de la misma. Ello se debe, entre otras cosas, a la pérdida de capital humano específico por parte del trabajador desempleado.

cualificaciones se habían devaluado como consecuencia de cambios tecnológicos y productivos.

Este cambio en la demanda relativa de cualificaciones[15] ha sido explicado por la combinación de los siguientes factores: el desplazamiento de las actividades productivas y el empleo desde la industria a los servicios y la propia terciarización de las ocupaciones en la industria, el crecimiento en todas las industrias de las actividades intensivas en capital como consecuencia del cambio técnico, y la integración de las economías, que trajo consigo el aumento del volumen de intercambio con países menos desarrollados con economías muy basadas en la exportación de productos fabricados con métodos intensivos en mano de obra no cualificada, con bajos salarios, y una protección por desempleo muy deficiente cuando no inexistente.

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* 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. Ante estos problemas, 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 ese *trade off*. 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.

---

[15] El cambio tuvo una doble dimensión: por una parte, afectó al nivel y al tipo de cualificaciones que se demandaban en las nuevas contrataciones; por otra, se produjeron desajustes en las cualificaciones de los desempleados.

Aunque los efectos de la interdependencia económica han sido evidentemente muy importantes, no han eliminado la diferencia entre los gobiernos conservadores y socialdemócratas en lo que se refiere a las opciones económicas y sociales de los partidos (Garrett, 1998). Tanto el incremento de la competencia como la integración económica mundial han hecho que aumenten los incentivos de los gobiernos para promover una mayor competitividad de los bienes y servicios del país. Si bien esto ha alterado los instrumentos políticos mediante los cuales los gobiernos persiguen sus objetivos, no ha determinado el carácter de los mismos. En este sentido esta tesis difiere de los puntos de vista que señalan que los procesos que explican la adopción y la forma de las políticas de formación tienen carácter internacional[16]. Aquí se considera que las variables internacionales son un factor importante en la adopción de las políticas porque los que toman las decisiones recurren con frecuencia a modelos externos[17], pero en la adopción de elementos de unos modelos y no de otros existe un grado de elección política que no puede explicarse por factores internacionales.

El contexto internacional de los ochenta limitó la efectividad de estrategias basadas en políticas keynesianas. Sin embargo, los gobiernos pudieron poner en marcha políticas alternativas del lado de la oferta relativas a la formación, la inversión y los mercados de trabajo que estuvieran en sintonía con la jerarquía de sus objetivos. Una cuestión distinta es hasta qué punto los gobiernos tienen éxito en sus intentos de aplicar estrategias del lado de la oferta que coincidan con sus intereses de partido. Las instituciones domésticas, y especialmente la organización de los sindicatos, tienen un impacto importante, aunque no determinante por sí mismo, en la efectividad de las políticas. Por otra parte el ciclo económico, en la medida en que influye en los recursos

---

[16] Aplicado a las políticas económicas, es el punto de vista que mantiene por ejemplo Gourevitch (1986).

[17] Sobre la difusión internacional de políticas véase: Collier y Messick (1975); Wolman (1992).

disponibles y en el nivel de gasto en protección social, cambia la magnitud de los costes de oportunidad de políticas alternativas.

En términos ideales y en ausencia de constricciones, un gobierno socialdemócrata buscaría una solución al *trade off* entre empleo e igualdad consistente en asignar una cantidad sustancial de recursos públicos a aumentar las cualificaciones de todos los trabajadores, en especial las de aquellos con cualificaciones bajas o medias, para aumentar la productividad de la población activa en general, y para que los salarios suban sin dañar la competitividad de la economía. A medida que la mano de obra descualificada disminuya, se reducirá también la dispersión salarial. Una tasa de productividad y unos salarios altos permiten establecer impuestos elevados con los que financiar la inversión pública (Boix, 1996: 58). Por el contrario, los partidos políticos conservadores rechazarían una expansión del gasto público basada en aumentos de la recaudación fiscal porque dañaría el núcleo tradicional del electorado conservador. Por añadidura, entenderían que con mercados competitivos e incentivos adecuados, los propios trabajadores invertirán en mejoras de su cualificación, de modo que una caída de sus ingresos derivada de una depreciación relativa de sus cualificaciones les inducirá a esta inversión. El estímulo a la inversión privada en formación requeriría que el sistema de protección social fijase la prestación por desempleo en un nivel igual o inferior al salario del trabajador menos cualificado. En ausencia de constricciones, estas serían esquemáticamente las estrategias de ambos tipos de gobierno. No obstante, y dado que los gobiernos actúan para maximizar sus posibilidades de permanencia en el poder, cualquier análisis de las estrategias realmente adoptadas debe incluir el modo en que el ciclo económico y el electoral afectan a los objetivos iniciales.

La política de formación constituye una política de inversión, que se relaciona con la política de empleo y de mercado de trabajo de modo contingente y no necesario. La formulación de una política concreta de inversión en capital humano de acuerdo con las preferencias ideológicas del partido en el gobierno está en parte supeditada a la capacidad que tenga tal partido de conseguir

los apoyos electorales necesarios. La distribución de preferencias respecto de los impuestos, el gasto público y la igualdad en un país determina la viabilidad electoral de ciertas opciones, como por ejemplo las de reducción de las prestaciones sociales por desempleo por debajo del nivel del salario del trabajador no cualificado.

Un electorado que rechazase este tipo de políticas sería más favorable para un gobierno que pretendiese aumentar la inversión en formación o el gasto en protección social, aún con mayores impuestos. Pero como señala Boix (1996) tanto gobiernos conservadores como socialdemócratas se enfrentan a una serie de dilemas electorales. Así por ejemplo un gobierno socialdemócrata preferirá un gasto público en formación alto, pero el nivel de impuestos necesario puede desincentivar la inversión privada, incluida la inversión en formación[18]. Un gobierno de ese mismo signo deberá también optar entre políticas activas (de las cuales forma parte la formación ocupacional y continua) y las políticas pasivas de protección[19]. Este segundo dilema es especialmente difícil de resolver en épocas de crisis económica.

Los gobiernos conservadores se enfrentan a otros dilemas. Una reducción de impuestos puede impedir financiar unas transferencias sociales[20] exigidas por la mayoría de los electores. De hecho, las transferencias públicas son más difíciles de recortar que la formación de capital público o la inversión. La combinación del ciclo económico y el electoral puede forzar a un gobierno conservador a posponer la reducción de los impuestos si ésta

---

[18] La relación entre ambas variables es objeto de debate. Los factores que más influyen en la inversión privada son principalmente: una gestión macroeconómica ortodoxa, unos tipos impositivos estables, un déficit público reducido, los niveles de cualificación de la fuerza de trabajo, y la estabilidad política.

[19] Hay que señalar que en este argumento hay dos niveles analíticos diferentes: por una parte la cantidad de inversión asignada a la formación con respecto al PIB, y por otra los niveles generales de impuestos para financiar cualquier inversión que pueden tener costes en relación al electorado de centro.

[20] Ejemplos de transferencias del Estado a las familias son las prestaciones por desempleo, las becas, las pensiones, etc.

afecta negativamente al volumen de transferencias posible[21]. Por el contrario, el gasto educativo, si no se manifiesta a través de transferencias puede ser recortado por un gobierno conservador con menos costes electorales. Por otro lado, el grado de intervención en el mercado de trabajo preferido inicialmente por un partido conservador puede verse impedido por la combinación del ciclo económico y del ciclo electoral, forzándole a una mayor intervención que la deseada, para reducir el desempleo.

Todos estos argumentos hacen necesario considerar las estrategias políticas de manera dinámica, y dar cabida en el análisis a procesos de "aprendizaje político" por parte de los gobiernos (Heclo, 1974) que puedan tener lugar a lo largo del tiempo. Las políticas no sólo responden a las condiciones políticas y económicas sino también a los resultados de las políticas anteriores, y el aprendizaje[22] puede llevar a un cambio de los instrumentos de las políticas, de sus objetivos o de ambos (Hall, 1993: 277-79). En los capítulos empíricos el marco presentado en esta sección se aplica al estudio analítico de las estrategias llevadas a cabo por gobiernos socialdemócratas en España y conservadores en Gran Bretaña con respecto a las políticas de formación en la década de los ochenta y primera mitad de los noventa. A continuación se presentan las dimensiones más relevantes de este tipo de políticas.

---

[21] Aunque de hecho las políticas de los Gobiernos tienen frecuentemente el objetivo de modificar las preferencias de los electores para crear o aumentar las coaliciones de apoyo.

[22] Entendido como "el intento deliberado de ajustar los objetivos o las técnicas de la política pública en respuesta a la experiencia pasada y al surgimiento de nueva información" (Hall, 1993: 278).

2. Actores, incentivos institucionales y diseño de los sistemas de formación: Las dimensiones de la variable dependiente

En el apartado anterior he centrado el argumento en la dimensión fundamental de la estrategia de los gobiernos con respecto a la inversión en cualificaciones, esto es, el grado en que una determinada política favorece un determinado nivel de desigualdad asociado a los diferenciales de cualificación. Además de esta dimensión central que relaciona la política de cualificaciones con la política económica en general (ya que determina los niveles de inversión pública) y de empleo y protección social en particular, en este apartado analizo otras cuatro dimensiones que he considerado relevantes en el diseño de un sistema de formación profesional. En primer lugar me refiero a la perspectiva temporal con la que los actores toman sus decisiones sobre la inversión formativa. Esta perspectiva temporal se analiza desde el punto de vista individual, empresarial y del gobierno. La segunda de las dimensiones analizadas es el carácter oportunista o cooperativo de la estrategia de los actores. Este carácter está mediado por la existencia de asociaciones empresariales, por los sistemas de relaciones industriales y de negociación salarial, y por la exposición relativa de las empresas a un entorno competitivo. Las dimensiones restantes son, en primer lugar el nivel de asimetría sobre el valor de las cualificaciones y a las formas de mejorar los derechos de propiedad sobre las mismas, y en segundo lugar el modo en que los costes de la formación se distribuyen entre las empresas, los individuos y el Estado.

2.1. El horizonte temporal de las decisiones.

La capacidad de los individuos para considerar las inversiones en formación desde una perspectiva a largo plazo es muy importante en la determinación de los niveles globales de cualificación. Las decisiones individuales acerca de si invertir o no en su propia formación dependen de tres tipos de incentivos: aquellos que determinan el tiempo que se permanece en la educación a tiempo completo, aquellos que determinan el tipo de transición del sistema educativo al mercado de trabajo, y aquellos que determinan las decisiones de los trabajadores adultos y las empresas con respecto a la formación continua. Los vínculos entre estos tres tipos de incentivos son fundamentales ya que las mejoras en el sistema de educación básica, si no se complementan con políticas de formación continua, difícilmente conducen al crecimiento de los niveles de cualificación, y la capacidad individual para recibir formación avanzada depende de su formación básica previa.

Cuando se comparan los sistemas educativos y formativos de dos o más países, es importante diferenciar entre aquellos incentivos intrínsecos al sistema y aquellos externos. Los incentivos educativos intrínsecos son aquellos que definen la variedad de opciones que tiene el individuo en términos de diferentes rutas o itinerarios (académicos, técnicos, mixtos, profesionales), y los momentos en que deben tomarse las decisiones, así como los requisitos de acceso de unos programas a otros. Estos incentivos intrínsecos tienden a estar subordinados a aquellos externos generados a través de los retornos a la inversión educativa en el mercado de trabajo (Gambetta, 1987)[23]. Las

[23] Gambetta identifica además una serie de procesos causales que están más allá de la intencionalidad individual, por los cuales los retornos a la decisión de un individuo dependen de lo que hagan sus "iguales". De este modo, si un determinado tipo de formación se asocia con una tasa de retorno alta y muchos individuos hacen el mismo juicio y optan por ella, en el momento en el que se completa la formación, existirá un exceso de oferta de las mismas cualificaciones y la tasa de retorno será menor que la esperada. No obstante, los retornos educativos y formativos han aumentando en las dos últimas décadas y, a pesar de

relaciones institucionales entre el sistema educativo y el productivo que afectan a los niveles de inversión individual en formación han sido analizadas por Bishop (1989) en su estudio sobre los bajos estándares relativos de los estudiantes norteamericanos en exámenes internacionales, subrayando los escasos incentivos que tienen los jóvenes norteamericanos para obtener buenos resultados académicos en la enseñanza secundaria en relación a las exigencias del mercado de trabajo, ya que en esos niveles de cualificación, los empresarios otorgan muy poco valor al nivel de las calificaciones escolares.

El segundo tipo de decisiones individuales con respecto a la inversión formativa se produce al término de la enseñanza obligatoria. Los jóvenes tienden a tener tasas de descuento mayores que los adultos (Streeck, 1989). La probabilidad de abandono del sistema educativo al término de su fase obligatoria dependerá del modo en que las rutas educativas y formativas postobligatorias estén estructuradas y de los retornos asociados a las distintas opciones. Estas opciones son básicamente permanecer en el sistema educativo a tiempo completo ya sea en una rama general o técnico profesional, permanecer a tiempo parcial, e insertarse en el mercado de trabajo juvenil. Si en el mercado de trabajo existen pocos empleos disponibles para la mano de obra juvenil, y estos empleos ofrecen salarios bajos, escasa formación y pocas perspectivas de progreso, entonces el coste de oportunidad de la permanencia en el sistema educativo se reduce.

El tercer tipo de incentivos institucionales que afectan a las decisiones individuales de inversión formativa se refieren al momento en que se ha producido la inserción en el mercado de trabajo. La probabilidad de que el individuo esté dispuesto a invertir tiempo y recursos financieros en formación continua se

---

la existencia de cierto grado de "inflación de cualificaciones" (Rumberger y Levin, 1989), la posesión de éstas reduce el riesgo de exclusión de las "colas" de entrada en el mercado de trabajo. Por otra parte el ritmo de cambio tecnológico y organizativo ha mejorado los retornos a la inversión en cualificaciones generales en la medida en que éstas preparan a los individuos para anticipar y responder a los cambios.

verá afectada por la estructura interna y externa de los mercados de trabajo y la relación entre ambas. Unos mercados internos de trabajo muy desarrollados crean incentivos individuales para adoptar una perspectiva a largo plazo con respecto al desarrollo de las propias cualificaciones porque establecen un acuerdo, implícito o explícito, entre la empresa y el trabajador referido principalmente a la seguridad en el empleo y a la promoción (Osterman, 1988: 123). El desarrollo de mercados internos de este tipo tiene una serie de requerimientos institucionales que se refieren a la capacidad del empresario de encajar este tipo de acuerdos en el marco global de relaciones laborales y de negociación salarial interno y externo a la empresa, pero también dependen de la capacidad del trabajador de posponer ingresos al principio de su carrera profesional. En ausencia de mercados internos de trabajo, los individuos aún pueden adoptar una perspectiva a largo plazo en sus decisiones sobre inversión formativa. Los mercados de trabajo externos se caracterizan por una estructura jerárquica de cualificaciones cuyos estándares están claramente definidos y reconocidos, y en ese sentido favorecen la inversión individual en formación, en especial en cualificaciones no específicas de ninguna empresa.

El horizonte temporal empresarial depende también de incentivos institucionales. La capacidad de las empresas para adoptar una perspectiva a largo plazo con respecto a la inversión en formación depende en buena parte de la relación entre el capital financiero y el industrial. El carácter de las fuentes de financiación de la empresa, y el plazo en el que estas fuentes esperan rentabilizar sus inversiones son los dos elementos principales que determinan las perspectivas empresariales de inversión, incluida la inversión en capital humano. Aunque existe una gran variación en la estructura y la regulación de los mercados financieros de los países industrializados, en términos generales podemos distinguir entre mercados financieros de capitales y mercados financieros basados en el crédito (Zysman, 1983; Mayer, 1990). En los mercados de capitales, el modo principal de aumentar la financiación empresarial es a través del lanzamiento de acciones

que son adquiridas por un gran número de individuos e instituciones con capacidad para venderlas en cualquier momento. Este tipo de mercados financieros se caracteriza por la existencia de flujos de información imperfectos que hacen que los expertos financieros descuenten los pronunciamientos sobre el futuro que hacen los gestores empresariales, y basen sus juicios en la rentabilidad actual. Los inversores, coherentemente, actúan prestando más atención al valor presente de sus participaciones que al futuro (Soskice, 1990).

Por el contrario, un marco regulativo que permita a los bancos y otras instituciones financieras participar en la propiedad de las empresas puede crear incentivos para que los accionistas acepten una planificación estratégica de la compañía y una realización de su inversión a más largo plazo. Un sistema como éste es institucionalmente más favorable a la realización de inversiones empresariales en capital humano, que son costosas, cuyos beneficios están diferidos en el tiempo, y cuya rentabilidad no es directa sino que depende de que tengan lugar otros cambios organizativos y tecnológicos. Con la misma lógica, la financiación pública o colectiva, bien a través de impuestos generales o de tasas de formación, amplía el horizonte temporal de las decisiones empresariales porque no suele estar sujeta a los resultados económicos a corto plazo de la empresa, sino al valor intrínseco de la formación continua. Las fuentes de financiación y los plazos de realización de las inversiones son en buena medida los determinantes del horizonte temporal empresarial.

El problema principal del gestor político para adoptar una perspectiva a largo plazo con respecto a la inversión en educación y formación estriba en los desajustes entre los ciclos electorales y el tiempo requerido para llevar a cabo las reformas. Las políticas orientadas a promover un sistema de alta cualificación son costosas en términos fiscales, y lentas en términos de diseño y puesta en práctica en relación a los mandatos políticos[24]. La capacidad gubernamental para desarrollar una estrategia de alta

[24] Hay que señalar, sin embargo, que las políticas a largo plazo pueden ser estables en sus objetivos aunque no en el volumen de recursos aplicados.

cualificación depende de una serie de factores institucionales entre los que se encuentran la estructura y el poder de las burocracias a cargo de las políticas, y la medida en que éstas están aisladas de las presiones políticas a corto plazo. La autonomía de los gestores políticos está a su vez determinada por la naturaleza de las relaciones entre el ejecutivo, el legislativo, y las burocracias ministeriales.

2.2. La cooperación en un contexto competitivo

Además del horizonte temporal de las decisiones, la segunda dimensión que quiero analizar es el grado en que la inversión agregada en capital humano puede verse afectada por problemas de acción colectiva. El ejemplo más claro de este tipo de problemas en el ámbito de la formación se conoce como el riesgo de la "captación desleal" que se produce cuando empresas que operan en mercados de trabajos flexibles reclutan trabajadores formados por otras, sin soportar ninguno de los costes de la inversión. Para ilustrar cómo la captación desleal puede llevar a una inversión formativa subóptima, es apropiado el uso de un esquema de teoría de juegos, ya que la combinación de preferencias y resultados es un ejemplo claro del denominado "dilema del prisionero" (Figura 1). Si imaginamos dos empresarios X e Y, cada uno de los cuales tiene la opción de proporcionar formación o no proporcionarla, y asumimos que, 1) la formación tiene costes para la empresa, 2) las cualificaciones adquiridas son transferibles, y 3) que una vez formados los trabajadores tienen movilidad para trabajar en la empresa que ofrezca un salario más alto, entonces, con independencia de lo que elija X, siempre estará en el interés de Y optar por no formar, porque si X proporciona formación, entonces Y puede utilizar el ahorro en formación para reclutar a los trabajadores formados por X ofreciendo salarios mayores, y si X no proporciona formación, e Y sí forma, Y será objeto de captación desleal por parte de X. Por lo tanto, si el "juego" tiene lugar sólo una vez, el resultado más

probable es la ausencia de formación (representada en la casilla inferior derecha), aunque el resultado satisfactorio para ambas empresas sería el representado en la casilla superior izquierda.

Figura 1: La captación desleal como "dilema del prisionero"

		Empresario Y Forma	No Forma
Empresario X	Forma	2 2	0 3
	No forma	3 0	1 1

Nota: los números más altos representan opciones más preferidas, el primer número de cada casilla es el resultado para el empresario X y el segundo el resultado para el empresario Y.

Cada uno de los supuestos del "juego" sugiere formas en las que las empresas pueden hacer frente al problema de la captación desleal. En primer lugar, las empresas pueden repercutir los costes de la formación en los individuos ofreciéndoles salarios menores durante el período de formación que reflejen la reducción de la productividad del trabajador. No obstante, a pesar de que esto resuelve parcialmente el dilema empresarial, si los individuos tienen un horizonte temporal a corto plazo pueden preferir trabajos que no ofrezcan formación pero cuyos salarios sean mayores de modo inmediato. En segundo lugar, las empresas pueden proporcionar sólo formación específica y por tanto reducir el valor de las cualificaciones adquiridas para las empresas competidoras. Esta solución, sin embargo, reduce el volumen total de formación transferible y puede ser perjudicial para los requerimientos de flexibilidad interna de la propia empresa. Por último, los empresarios pueden adoptar políticas que garanticen la recuperación de la inversión en cualificaciones generales antes de que el trabajador pueda dejar la empresa, estrategia que es central en los sistemas de formación industrial basados en el aprendizaje tradicional y en los que la certificación de la cualificación sólo se produce tras años de formación progresiva en el puesto.

Si introducimos un horizonte temporal ilimitado en el "juego", la solución estable para las empresas es adoptar la estrategia que

Axelrod (1984) denominó "toma y daca" consistente en cooperar[25] en un primer momento y después emular el movimiento previo de los demás jugadores. La disposición de los empresarios a adoptar esta estrategia dependerá de su tasa individual de descuento. Es decir, si no tienen una perspectiva a largo plazo y valoran más los retornos inmediatos que los futuros, es más probable que consideren más rentable "captar" trabajadores formados por otras empresas que seguir una estrategia de "toma y daca" (McLean, 1987). Las dificultades que el riesgo de la captación desleal implican para la inversión empresarial en formación se combinan con el hecho de que algunas innovaciones organizativas como por ejemplo la especialización flexible, requieren un volumen de inversión que está más allá de las capacidades financieras y organizativas del empresario individual, pero que redunda en el beneficio colectivo si los costes y los riesgos se comparten. Del mismo modo, la inversión en capital humano requerida para generar el volumen de investigación, desarrollo y transferencia de tecnología esenciales en cualquier proceso de innovación, también se sitúa más allá de las capacidades de la empresa individual (Patel y Pavitt, 1994).

Las asociaciones empresariales pueden ser una estructura institucional que facilite la cooperación entre empresas a efectos de incrementar el volumen de inversión en formación continua, y evite las conductas oportunistas. Las asociaciones empresariales reducen en primer lugar el anonimato mediante la reunión periódica para la discusión de temas diversos, incluidos los relativos a la formación. La probabilidad de que este mecanismo de interacción se convierta en un medio efectivo de evitar conductas "oportunistas" dependerá de la representatividad de la asociación, del carácter más o menos obligatorio de la pertenencia a la misma, de los recursos de que disponga la organización, y de su capacidad de imponer sanciones si una empresa o un grupo de ellas no proporciona formación en la cantidad o con la calidad establecidas por los estándares aceptados por el resto.

---

[25] Hay que señalar que normalmente la cooperación sólo es viable entre empresas del mismo sector y con estructuras de cualificación similares.

Este tipo de asociaciones pueden adoptar diversas formas, y pueden estar organizadas nacional, regional o localmente. En algunos casos, la cooperación empresarial puede tener lugar a través de una institución independiente, como una cámara de comercio o una asociación mercantil. En otros, la relación puede ser más informal y estar basada en lazos culturales o comunitarios (Piore y Sabel, 1984). Las asociaciones empresariales no son el único mecanismo institucional que puede resolver problemas de acción colectiva. En aquellos países donde históricamente no se han desarrollado organizaciones empresariales fuertes de manera independiente, los gobiernos pueden crear mecanismos institucionales que reduzcan los desincentivos a invertir en formación. El gobierno puede optar por recaudar una tasa o impuesto empresarial vinculado a la formación para desincentivar conductas oportunistas, y aumentar el volumen global de formación continua. Esto último puede ser utilizado para fortalecer a las organizaciones empresariales otorgándoles la responsabilidad de distribuir los fondos y de evaluar los resultados.

Otro de los elementos que afectan al grado de cooperación u oportunismo de los actores implicados en la inversión formativa es el sistema de negociación salarial. La discusión anterior acerca de la captación desleal asumía que el trabajador y el empresario podían negociar libremente el salario, con el consiguiente riesgo de que las empresas que no proporcionaban formación en cualificaciones transferibles contratasen a los trabajadores formados por otras mediante mejores ofertas salariales. En realidad, es posible que los salarios se determinen parcial o totalmente fuera del lugar de trabajo, bien porque el Estado haya regulado salarios mínimos, o bien por la existencia de convenios colectivos vinculantes. En estas circunstancias, tanto el empresario como el trabajador toman decisiones acerca de la cantidad y tipo de formación que pueden proporcionar o adquirir para un nivel salarial dado. Algunos sistemas de fijación de salarios pueden desincentivar la captación desleal dificultando el grado en el que un determinado empresario puede personalizar las ofertas salariales. De modo similar, las escalas salariales basadas en la

antigüedad incentivan la permanencia individual en la empresa. No obstante, los sistemas basados estrictamente en la antigüedad no afectan a los volúmenes de formación.

El nivel de la negociación colectiva y los temas incluidos en la negociación también son importantes. Una fijación de salarios centralizada puede tener ventajas a la hora de garantizar que la moderación salarial se vea compensada por políticas de mejora del empleo incluidas las de formación. En ese sentido, la capacidad de los sindicatos locales de usar su poder de negociación para maximizar los salarios reales actuales puede descompensar los beneficios de la negociación centralizada. Hay dos variables que determinan esa capacidad: la fuerza relativa de los sindicatos a nivel local en las industrias que lideran la negociación salarial, y si los trabajadores tienen unas condiciones de trabajo en términos de seguridad en el empleo y posibilidades de formación continua que les induzca a adoptar una perspectiva a medio plazo (Soskice, 1990b).

Las condiciones institucionales dentro de las que actúan los gobiernos tienen una influencia fundamental en la capacidad de éstos de llevar a cabo reformas del sistema de formación profesional, de modo que la estrategia final puede diferir bastante de los cursos de acción "ideales" descritos. Cuando un gobierno opta por desarrollar políticas que a largo plazo configuren un sistema de alta cualificación, siempre que ello implique una fuerte inversión pública, puede ser necesaria una fase inicial en la que la acumulación de recursos para la inversión pública en época de crisis requiera una política de coordinación con unos sindicatos capaces y con voluntad de moderar sus demandas salariales. Un marco institucional con sindicatos amplios y centralizados se presta bien a una expansión del gasto público que no acelere la inflación ni tenga costes sobre el empleo (Garret y Lange, 1991). Un marco institucional con una pluralidad de sindicatos fuertes, principalmente a nivel local, es menos favorable.

Por último, el grado en que las empresas estén expuestas a un entorno competitivo afecta al carácter de sus decisiones sobre la inversión en formación. Una de las formas de medir el grado de

exposición de una economía a un entorno competitivo es analizar su nivel y tipo de internacionalización, medidos a su vez por la magnitud de las exportaciones e importaciones y el volumen de comercio con países industrializados *versus* el comercio con países menos desarrollados. Estas variables pueden tener una influencia significativa en el modo en que los gobiernos consideran la inversión en capital humano. Dada la lógica de los mercados internacionales, cuanto más expuesta está una economía industrializada a la competencia externa y cuando más depende del comercio con otros países industrializados, tanto mayores son los incentivos del gobierno para fomentar políticas industriales y educativas que orienten la economía hacia una producción de alta calidad y alto valor añadido (Katzenstein, 1985).

A nivel empresarial, aquellas compañías que producen bienes y servicios que no son objeto de comercio internacional se enfrentan a una presión para invertir en la mejora de las cualificaciones de sus plantillas y de la calidad de sus productos, que es mucho menor que aquella a la que se enfrentan las empresas que producen bienes que también pueden importarse. La economía japonesa ilustra cómo la exposición a presiones competitivas externas puede llevar a las compañías a adoptar estrategias de alta cualificación y especialización flexible. Mientras que las grandes compañías exportadoras invierten fuertemente en capital físico y humano con el objetivo de competir en los mercados internacionales, las empresas de sectores muy protegidos y ajenos al comercio internacional tales como la agricultura, la banca comercial o la prensa mantienen políticas laborales relativamente poco desarrolladas.

En suma, la estrategia empresarial puede relacionarse con las cualificaciones de los trabajadores de modo diverso. El empresario puede ser un usuario de las mismas, un proveedor y un inversor. Los empresarios deben decidir qué combinación de estos tres roles adoptar. La mejora del capital humano de una empresa no sólo tiene costes financieros y organizativos, sino que también tiene riesgos asociados al incremento del poder de negociación de los trabajadores mejor formados. La decisión empresarial sobre si

invertir o no en la formación de sus trabajadores dependerá, además de la distribución de los costes, de la posición institucional de la empresa y del grado en que la formación le proporcione una ventaja relativa con respecto a sus competidores.

2.3. La asimetría de información y los derechos de propiedad sobre las cualificaciones

La tercera dimensión que considero importante en el análisis de las políticas de formación se refiere a cómo se distribuye la información acerca del valor de las cualificaciones, y el grado en que los individuos y las empresas pueden apropiarse de los beneficios de la inversión en formación. Existe un tipo de "fallo del mercado" que se asocia a la formación en el puesto de trabajo y que es particularmente importante para aquellos países donde la provisión de cualificaciones profesionales iniciales para los jóvenes se organiza en torno al sistema de aprendizaje[26]. El problema de la información asimétrica surge en mercados de trabajo y de formación desregulados porque la formación en el puesto de trabajo tiene dos características inherentes.

En primer lugar, existe un *trade off* entre la provisión de formación y el volumen de producción del trabajador, de modo que la formación de mejor calidad (que normalmente es aquella que requiere más tiempo de instrucción que de trabajo) se asocia con reducciones en la producción del individuo a corto plazo, ya que hay una parte del tiempo en la que no produce, y por tanto con unos costes mayores para la empresa. En segundo lugar, la información acerca de la calidad y el valor de la formación que proporcionan las empresas es asimétrica. Si el empresario que proporciona la formación se encarga además de certificar las cualificaciones, tiene más información sobre el valor real de las cualificaciones que el trabajador, las empresas competidoras, e incluso que los gestores políticos que fijan los estándares.

---

[26] Los argumentos de este apartado se refieren principalmente a los jóvenes contratados en formación.

Cuando los empresarios operan con una perspectiva de maximización de beneficios a corto plazo y se enfrentan a un riesgo alto de que los trabajadores que han formado sean reclutados por otras empresas, los incentivos para limitar la provisión de cualificaciones transferibles a los trabajadores en formación son mayores. En tales casos, la distinción entre formación y cualificaciones, o entre cantidad y calidad es crucial. Si el entorno institucional favorece las estrategias empresariales orientadas a no invertir en cualificaciones, las empresas pueden reclutar a jóvenes en formación como medio de reducir costes sin que aumenten los niveles de capital humano de la empresa. Algunos de los elementos analíticos de la economía de los derechos de propiedad pueden esclarecer este resultado organizativo. La economía de los derechos de propiedad distingue entre el control residual y la responsabilidad residual[27].

Los derechos de control otorgan el poder de tomar decisiones sobre los recursos organizativos, incluidos los humanos; la responsabilidad residual consiste en el derecho de apropiación de los beneficios generados por la organización, así como el deber de asumir sus costes. La tesis principal de la economía de los derechos de propiedad es que la eficiencia organizativa requiere que el control y la responsabilidad se encuentren en las mismas manos, es decir que aquellos que toman las decisiones sufran (y se beneficien) de las consecuencias de las mismas. En este sentido la externalidad más importante con respecto a la inversión en cualificaciones es la posibilidad de que no coincidan la fuente de financiación (los costes) y los beneficiarios de la formación. Es decir, el capital humano una vez incorporado a los individuos es un bien privado, pero la inversión en formación está sujeta a externalidades propias de los bienes colectivos. Aunque la formación en el puesto, una vez proporcionada, es inherente al individuo, la capacidad de apropiarse de los beneficios de la formación y utilizarlos en otra empresa depende del grado en que

[27] Sobre la economía de los derechos de propiedad pueden consultarse Pejovich (1991); Eggertson (1990); y Libecap (1989).

el individuo pueda acreditar que posee las cualificaciones[28]. En un entorno en el que la recuperación de los costes de la formación por parte de la empresa sea difícil, éstas pueden separar la inversión (que realiza la empresa) de la apropiación individual de los beneficios generados (cualificaciones individuales) no certificando estas cualificaciones.

Las soluciones institucionales al problema de la asimetría de información son diversas. Uno de los mecanismos posibles es la introducción de un sistema de cualificaciones definido y certificado fuera de la empresa, de modo que el resto de los actores tengan acceso a una evaluación de la calidad de la formación independiente del juicio del empresario que la ha proporcionado. Una forma adicional de reducir la asimetría de información es establecer un marco regulativo de la formación en el puesto de trabajo de modo que los representantes de los trabajadores tengan competencias en la especificación de los contenidos y puedan supervisar el proceso formativo. Una alternativa institucional de carácter global es que el Estado proporcione el componente general de las cualificaciones profesionales a través del sistema educativo. Si bien esa solución está sujeta a problemas de desfase entre el ritmo al que se renuevan los curricula escolares y el ritmo de cambio de las cualificaciones requeridas por el sistema productivo (Streeck, 1989), sin embargo, con ella se consigue que la parte de formación que se da en el puesto de trabajo sea específica y no general y ello conlleva beneficios globales ya que es en torno a esta última donde se generan los problemas relativos a los derechos de propiedad .

[28] En ese caso, el título o diploma que acredita la formación se convierte en el "titulo de propiedad" del individuo sobre las cualificaciones.

2.4. La distribución de los costes

La última dimensión de los sistemas de formación a la que voy a referirme es el modo en que se distribuyen los costes. A lo largo de los apartados anteriores se ha venido manteniendo que la inversión en formación tiene costes y beneficios potenciales. El modo en que los costes y las responsabilidades se distribuyen entre el trabajador, el empresario y el Estado varía en función de la fase del ciclo formativo individual que estemos analizando. Cuando alguno de los actores soporta una parte desproporcionadamente grande de los costes, el riesgo de que la inversión total en formación sea socialmente subóptima aumenta. Tomemos como ejemplo la formación profesional inicial en cualificaciones transferibles en el momento en el que finaliza la educación obligatoria. En aquellos países donde predomina la formación profesional inicial en las empresas, la decisión empresarial de qué número de plazas ofertar dependerá de la comparación entre, por una parte, el coste de la formación (salarios y coste de la provisión), y por otra parte, los beneficios realizados durante el período formativo (la producción actual del trabajador) junto con los beneficios esperados tras dicho período (la posesión futura de cualificaciones rentables para la empresa). Si los salarios de los trabajadores en formación son bajos en relación al salario del trabajador normal y/o en relación a lo que produce, entonces la empresa tiene incentivos para ofertar puestos de formación general, y será decisión del individuo el diferir o no los ingresos presentes a cambio de la formación (Marsden y Ryan, 1989). Por el contrario, si los salarios de formación se fijan a un nivel alto y los diferenciales salariales entre los aprendices y los trabajadores cualificados son pequeños, entonces la probabilidad de que los empresarios opten por limitar la oferta de puestos de formación o por reducir el componente general de la misma aumenta.

En los sistemas donde las instituciones educativas son el elemento central de la provisión de cualificaciones profesionales iniciales en el nivel postobligatorio, el coste tiende a recaer en el Estado, en los individuos que posponen sus ingresos salariales, o

en sus familias que hacen frente a los gastos de manutención. El Estado puede asumir parte de este último tipo de costes a través de una política de becas orientada a los sectores sociales donde el coste de oportunidad de posponer los ingresos es mayor. Es en la provisión de cualificaciones profesionales generales donde más claramente se aprecian las ventajas relativas de que el coste sea asumido por el Estado. La formación de desempleados es otro área dónde las probabilidades de que se produzcan fallos del mercado son muy altas.

CAPÍTULO 2

LA ECONOMÍA POLÍTICA CONSERVADORA: MERCADO DE TRABAJO, DESEMPLEO Y CUALIFICACIONES

La política de formación profesional llevada a cabo en Gran Bretaña por los Gobiernos conservadores a partir de 1979 fue diseñada fundamentalmente como política de mercado de trabajo. Una de las características más significativas de la estrategia conservadora con respecto a la formación fue "encuadrar" esta política dentro de la política de desempleo y considerar conjuntamente la formación profesional inicial, la ocupacional y la continua. La consideración conjunta de los tres tipos de formación y su vinculación al desempleo hizo que la formación profesional inicial se desvinculase del sistema educativo.

En los dos capítulos que forman el estudio del caso británico se analiza como los Gobiernos conservadores llevaron a cabo una intervención en el mercado de trabajo que intentó influir sobre la relación existente entre el nivel de las cualificaciones de la población activa, sus salarios y su nivel de desempleo. La estrategia de los gobiernos conservadores británicos desde 1979 a 1995 ofrece un caso adecuado para estudiar el modo en que las ideas sobre las causas del desempleo y sobre los factores que determinan la inversión en formación influyeron en la elección de políticas. Las políticas conservadoras ilustran además procesos de cambio institucional como resultado de la acción gubernamental.

Algunas de las dimensiones importantes son: hasta qué punto las políticas concentraron sus esfuerzos en la oferta o en la demanda de cualificaciones; los grupos o actores sobre los que recayó la responsabilidad de definir el contenido y certificar la formación; el sistema de incentivos que las políticas afrontaron y que las propias políticas crearon; el modo en que los gobiernos analizaron las relaciones entre los niveles salariales, las cualificaciones y los niveles de paro de grupos específicos, y el grado en que la política de formación se concibió como una medida para luchar contra el desempleo o como política educativa. Los resultados del análisis muestran un tipo de política que adoptó principios neoliberales, pero que utilizó a la vez instrumentos intervencionistas. El modo en que los Gobiernos conservadores entendieron la relación entre desempleo y cualificaciones y sus objetivos distributivos, resultaron esenciales para enmarcar la política de formación profesional dentro de la política más amplia del mercado de trabajo.

1. Las relaciones entre cualificaciones, salarios y desempleo: economía política conservadora

Desde finales de los setenta, la demanda laboral en los mercados de trabajo de la OCDE experimentó un cambio importante. Este cambio supuso un aumento de la demanda de trabajadores cualificados en detrimento de aquellos que no poseían cualificaciones. Para explicar este cambio en la demanda relativa de cualificaciones es preciso señalar los siguientes aspectos (Heylen et al. 1995). En primer lugar, tanto las actividades productivas como el empleo mostraron un desplazamiento de las actividades industriales a las de servicios; en segundo lugar, la introducción de nuevas tecnologías dio lugar a un crecimiento, en todas las industrias, de las actividades intensivas en capital; en tercer lugar, el crecimiento de los intercambios comerciales con países menos desarrollados supuso una penetración creciente de las importaciones de productos fabricados con métodos intensivos

en mano de obra no cualificada, y procedentes de países en los que predominaban los salarios bajos, combinado con el aumento relativo de exportaciones intensivas en mano de obra cualificada desde los países de la OCDE.

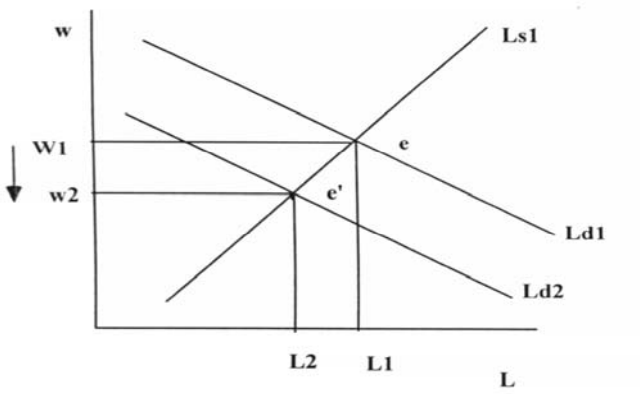
Los gráficos 2.1 y 2.2 muestran la concepción con la que los Gobiernos conservadores afrontaron el problema del desempleo y su relación con los cambios en la demanda durante la década de los ochenta en Gran Bretaña. Los cambios en la demanda relativa de trabajadores por nivel de cualificación se representan por un desplazamiento descendente de la curva de demanda de trabajadores no cualificados, y un desplazamiento ascendente de la curva de demanda de trabajadores cualificados (desplazamientos de Ld1 a Ld2 en la Gráfico 2.1). Si consideramos dos mercados hipotéticos de trabajadores cualificados y no cualificados, el Gobierno conservador mantenía en principio 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 (el punto e' del Gráfico 2.1). La pérdida de empleo que supone el paso de L1 a L2 en la parte superior del Gráfico 2.1 se compensa con la ganancia que supone el paso de L1 a L2 en la parte inferior de dicha figura. En este modelo, aunque la calidad de dichos trabajos fuera baja, se podría frenar el desempleo. La alternativa, según el punto de vista económico que predominaba en aquel momento, consistía en permitir que la estructura salarial permaneciese rígida a pesar de los cambios en la demanda (w1 no cambia en el Gráfico 2.2). En consecuencia, los descensos en la demanda relativa de trabajadores no cualificados darían lugar, por una parte, a un aumento del nivel de desempleo de este grupo (la distancia e-x del Gráfico 2.2), y, por otra, a insuficiencias de la oferta en el mercado de trabajadores cualificados. En este caso, la pérdida de empleo que supone el paso de L1 a L2 en la parte superior del

Gráfico 2.2 no se ve compensado en la parte inferior ya que en ella, L1=L2, y por tanto el resultado es una pérdida neta de empleo. Según la visión económica conservadora, las principales causas de la rigidez salarial eran de carácter institucional y estaban relacionadas con el poder sindical, el intervencionismo estatal, y el sistema de protección por desempleo.

En realidad, la reforma de estos factores hizo que el mercado de trabajo británico mostrase a mediados de los noventa una serie de indicadores que lo distinguían de otros países en la Unión Europea (UE), aunque no tanto de Estados Unidos. La Tabla 2.1 muestra los indicadores que reflejan estas características institucionales. Las diferencias de estos indicadores entre Gran Bretaña y los Estados Unidos eran generalmente menores que entre Gran Bretaña y el promedio de la UE. En los dos primeros países citados, había una proporción mayor de trabajadores que recibían salarios bajos, y una mayor dispersión salarial. En relación con las instituciones y políticas del mercado de trabajo, según reflejan los indicadores, la protección del empleo era menor en Gran Bretaña, el poder sindical había disminuido, no había en realidad salario mínimo, y el sistema de prestaciones por desempleo era menos generoso, tanto en lo relativo a tasas de reemplazo como en lo relativo a la duración del mismo.

Gráfico 2.1. Economía Política Conservadora: Efectos de la Flexibilidad Salarial

Mercado de trabajo no cualificado: efectos de la flexibilidad salarial descendente ante una reducción de la demanda.



Mercado de trabajo cualificado: efectos de la flexibilidad salarial ascendente ante un aumento de la demanda

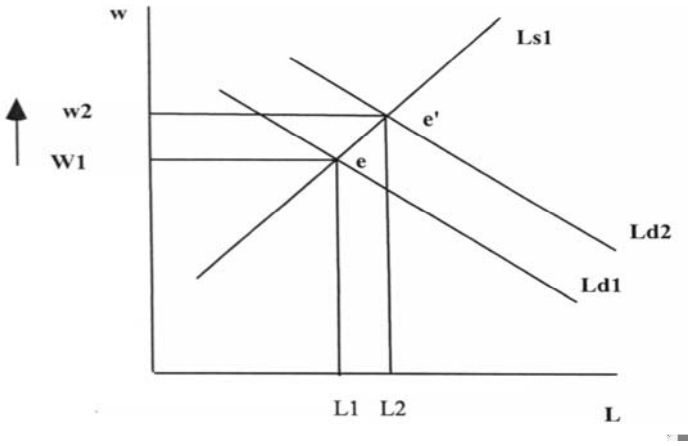
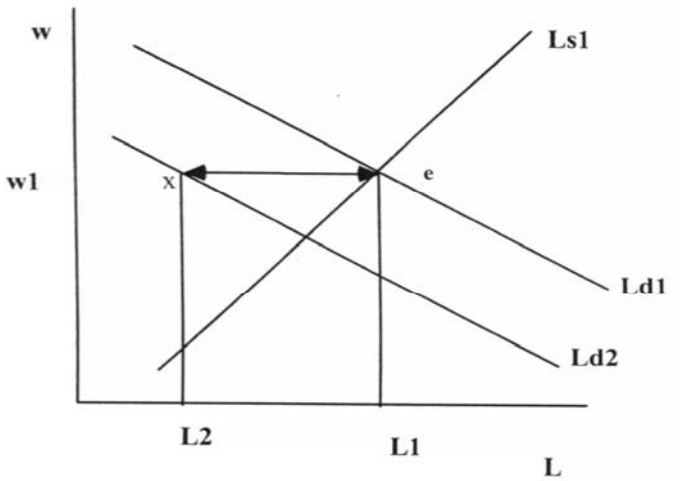


Gráfico 2.2. Economía Política Conservadora: Efecto de la Rigidez Salarial

Mercado de trabajo no cualificado: efectos de la rigidez salarial ante una reducción de la demanda



Mercado de trabajo cualificado: efectos de la rigidez salarial ante un aumento de la demanda.

.

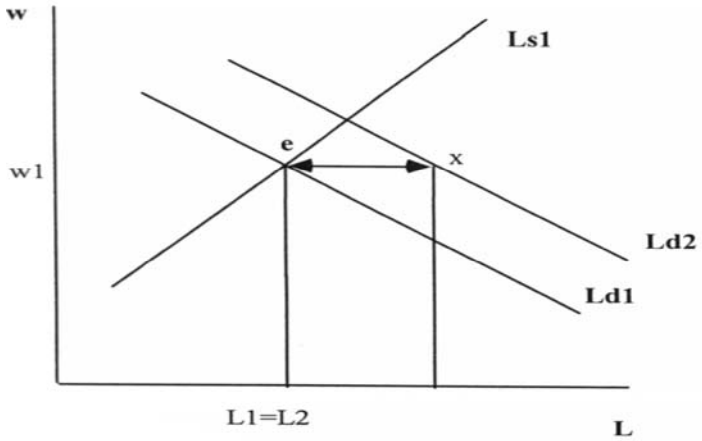


Tabla 2.1. Características del mercado laboral en Gran Bretaña, el resto de la UE y los Estados Unidos.

País o grupo de países	Desigualdad de ingresos		Generosidad del subsidio de desempleo		Flexibilidad del mercado laboral	Poder sindical		
	Incidencia[1] de los salarios bajos 1985-92	Dispersión de los ingresos 1990[2]	Tasa de reemplazo, primer año, 1991[3]	Cambio desde los años 60[4]	Legislación[5] para proteger el empleo	Densidad[6] sindical	Cobertura[7]	Nivel de negociación colectiva
Promedio UE	13,4	2,43	52,7	12,7	2,3	35,8	68,0	Sector
Reino Unido	20,0	3,21	23,0	-7,0	0,5	39,1	47,0	Empresa
Estados Unidos	26,0	5,55	23,7	3,0	0,4	15,6	18,0	Empresa

[1] Porcentaje de empleados a tiempo completo que ganan menos del 66% de la media de ingresos. Datos referidos a ingresos brutos. Fuente: OCDE (1994,parte I,p.22)

[2] Relación entre el salario medio de los trabajadores en la novena decila respecto de los ingresos de los trabajadores en la primera decila. Fuente: OCDE (1994).

[3] Relación entre el subsidio por desempleo antes de impuestos y el salario anterior antes de impuestos. Datos promedio de distintos tipos de desempleados, incluidas las prestaciones contributivas y no contributivas. Fuente: OCDE (1994,parte II,p. 175).

[4] Fuente: véase nota 3.

[5] Promedio de la OCDE que consiste en un índice de 0 a 3. Los valores mayores indican una protección más amplia. Fuente: OCDE (1994, parte II,p. 74).

[6] Porcentaje de asalariados sindicalizados. Fuente: OCDE (1994ª, p. 10).

[7] Porcentaje de asalariados que desempeñan empleos amparados por un convenio colectivo. (OCDE, 1994 b.p. 73).

Fuentes: Elaboración propia y OCDE, 1994a y 1994b.

La oferta de trabajo se caracteriza entre otros por dos factores. En primer lugar, su precio, o sea, el salario y, en segundo lugar, su cantidad, es decir, el número de trabajadores ocupados o que buscan empleo. Ante una situación de desequilibrio como la descrita, los gobiernos pueden elegir entre una estrategia que reduzca la oferta de trabajadores no cualificados (en vez de reducir su salario) y aumente la oferta de trabajadores cualificados, y otra que influya principalmente sobre el salario. La primera opción exige mejorar tanto la educación como los sistemas de formación. Por el contrario, los gobiernos Conservadores británicos diseñaron las políticas de formación como políticas contra el desempleo, y su estrategia afectó más a los salarios relativos del trabajo poco cualificado que a su cantidad.

Tabla 2.2. 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 3.2

Más específicamente, la respuesta política ante una reducción de la demanda de trabajadores poco cualificados puede basarse en medidas que afecten a los salarios, o medidas que afecten a los niveles de cualificación. El componente principal de la respuesta británica fue favorecer el aumento de la dispersión salarial y de ingresos. La Tabla 2.2 muestra esta tendencia. La OCDE, en sus "Perspectivas de Empleo" de 1993 aportaba información sobre el crecimiento de los salarios reales de los trabajadores de las últimas y primeras decilas de ingresos durante la década de los ochenta. En Gran Bretaña, el crecimiento de la dispersión alcanzó el 0,9 por ciento entre 1980 y 1991. El aumento en la desigualdad salarial se observaba también en los trabajadores cualificados (Nickell,

1996). Presento, a continuación, las conclusiones más relevantes de otras investigaciones llevadas a cabo sobre estos temas .

1.1. Resultados empíricos de otras investigaciones

Machin (1995) sostiene que el empleo británico experimentó en los ochenta un desplazamiento hacia lo que denomina "trabajo más cualificado" y que contrapone al trabajo manual. Argumenta además, que en Gran Bretaña, al igual que en otros países de la OCDE, también tuvo lugar un aumento de la demanda de trabajadores con mayores niveles educativos y de formación. No obstante, las definiciones de empleo manual y no manual son demasiado amplias para que podamos considerar los cambios en el número de trabajadores en cada grupo como cambios en los niveles de cualificación de la población activa.

Machin utiliza una definición alternativa de la estructura del empleo que se basa en la participación relativa de los trabajadores en el empleo total según su nivel educativo. El autor divide a la población entre quienes poseen un título académico, quienes tienen alguna cualificación inferior a un título académico, y aquellos sin ninguna cualificación. Ambas formas de construir las variables están correlacionadas[1]. Existen dos tipos de explicaciones en la literatura económica que han analizado las causas del cambio en la demanda relativa de personal más cualificado. Una de ellas afirma que tal dinámica se debió fundamentalmente a cambios en la demanda de productos que afectaban a las industrias con mayor participación de trabajadores manuales. Esta explicación considera el aumento de las importaciones como la causa más importante. La segunda afirma que el aumento de la demanda de trabajo cualificado se debió al ahorro de trabajo manual que los cambios técnicos originaron. Los

[1] Por ejemplo, el coeficiente de correlación entre la participación en la industria de los trabajadores no manuales y la de los que poseen un título académico alcanza el 0,64 y la correlación con la participación de trabajadores sin cualificaciones educativas es de -0,54.

resultados del análisis realizado por Machin para Gran Bretaña respaldan la segunda explicación, y, en concreto, identifican el uso de la tecnología informática como uno de los principales factores.

Para hacernos una idea de la magnitud del fenómeno que estamos analizando, veamos con más detalle cual fue el valor explicativo del descenso en la demanda relativa de trabajadores no cualificados a la hora de explicar el aumento del desempleo en Gran Bretaña desde 1970 a 1990. Si mantenemos que la relación fue fuerte, esperaríamos un aumento en la tasa relativa del desempleo de los trabajadores no cualificados y un descenso en sus salarios relativos, además de una concentración del aumento del paro entre este tipo de trabajadores (Nickell y Bell, 1997; 1995). En efecto, los salarios relativos de los trabajadores no cualificados experimentaron un descenso drástico durante la década de los ochenta en Gran Bretaña. Pero Gran Bretaña formó parte de un grupo en el que, junto con Alemania, Holanda y España, el aumento proporcional del desempleo entre quienes poseían una educación superior fue también significativo. Al observar el aumento del desempleo en los países de la OCDE durante la década de los ochenta (Nickell y Bell, 1997; 1995), aparece un grupo de países donde el aumento del desempleo fue pequeño y debido principalmente al aumento en el desempleo de los trabajadores no cualificados, (Japón, Estados Unidos, Noruega y Suecia), y un grupo más numeroso de países, donde hubo un aumento importante del desempleo pero cuyas altas tasas de paro afectaron a trabajadores con independencia de su nivel de formación, debido a la existencia de *shocks* neutrales, y, en menor medida, a factores relacionados con la demanda de cualificaciones.

En este segundo grupo, y utilizando el promedio de los cinco países, se observa que durante la década de los ochenta, el desempleo de los trabajadores cualificados aumentó del 2,44 al 4,96 por ciento (103,3%), la tasa de desempleo de los trabajadores no cualificados creció del 5,54 al 14,22 por ciento (156,7%) y la tasa total de desempleo aumentó del 4,68 al 10,42 por ciento (122,6%). Teniendo en cuenta la distribución porcentual de los

trabajadores en función de su nivel de formación, estos autores concluyen que, en relación con el grupo de países en el que Gran Bretaña está incluida, entre el 15% y el 25% del aumento del desempleo durante la década de los setenta y principios de los ochenta pudo deberse al descenso en la demanda de trabajadores no cualificados. En el caso particular de Gran Bretaña, la cifra fue del 20%. La Tabla 2.3 muestra las tendencias del desempleo desglosadas por nivel educativo en este último país.

Nickell (1996) ha analizado las razones que explican el empeoramiento de la situación de los trabajadores no cualificados en Gran Bretaña. Al comparar con Alemania y hasta cierto punto con Francia (Blanchard, 1997), sostiene que los ingresos de los trabajadores no cualificados en estos dos países no bajaron más debido en general a las instituciones que regulan la fijación de salarios. Por añadidura, el sistema de formación y educación en Alemania facilitó además que un gran número de trabajadores pudieran adquirir y asimilar nuevas habilidades y responder así a los cambios en la demanda del mercado de trabajo. Este factor se encontraría estrechamente relacionado con el elevado nivel de formación profesional de base que recibe gran parte de la población activa en este país. El sistema escolar alemán centra sus esfuerzos en mantener unos niveles de educación aceptables en la mitad inferior del rango de habilidad. Este factor, combinado con la existencia del sistema de aprendizaje dual, permitió mitigar las consecuencias negativas de la reducción de la demanda de trabajadores no cualificados sin provocar un aumento de la desigualdad en los ingresos. Esta explicación sugiere que la introducción de cambios en el sistema educativo según la pauta alemana hubiese reducido el grado de asociación entre las cualificaciones bajas y los salarios bajos en Gran Bretaña.

Tabla 2.3. 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.

Snower (1994), explica de forma diferente por qué los países de la OCDE reaccionaron de forma distinta durante los años ochenta al experimentar cambios en la demanda relativa de trabajadores según su nivel de cualificación, de modo que mientras que la dispersión salarial aumentó drásticamente en algunos de ellos, en otros se mantuvo constante o con aumentos pequeños. Su análisis sugiere que la variación en la respuesta se debió a diferencias en la estructura de oportunidades de empleo cualificado en cada país, que a su vez estuvo determinada por factores históricos o legados políticos. En los países donde no se reconocía suficientemente el valor de la educación y la formación, y en los que existía una proporción grande de trabajadores no cualificados, el funcionamiento de los mercados reforzó los déficits formativos porque los retornos a la cualificación no eran lo suficientemente grandes como para aumentar la inversión educativa. Por el contrario, en aquellos países con instituciones formativas y educativas que funcionaban debidamente y en los que el nivel de cualificaciones de la población activa era mayor, los mismos mecanismos de mercado incentivaron la inversión en formación.

La diversidad de reacciones que desde el punto de vista político provocó este cambio en la demanda relativa de trabajadores no cualificados estuvo asociada a dinámicas distintas desde el punto de vista de la desigualdad. Desde el punto de vista de las diferencias en los ingresos en relación al nivel educativo, la ocupación y las cualificaciones, el aumento fue mayor en Gran

Bretaña y los Estados Unidos, mientras que en otros países entre los que se incluyen España, Francia, Bélgica, Portugal y Suecia, el aumento fue más reducido. La dispersión de los ingresos permaneció sin cambios en Noruega, Dinamarca y Finlandia, y en Alemania la dispersión experimentó una reducción pequeña a lo largo de los ochenta (OCDE 1993). La explicación más común de la variación entre países en este indicador se basa en las diferencias que a nivel internacional se dieron en (1) los movimientos de la oferta de trabajo y (2) las instituciones del mercado de trabajo.

Los factores relacionados con la oferta de trabajo no explican de forma completamente satisfactoria por qué los países reaccionaron de forma distinta ante un aumento generalizado en la demanda de trabajadores cualificados. El aumento acelerado del número de jóvenes que accedían al mercado de trabajo, y la reducción del número de universitarios que buscaban trabajo cuyos mayores ingresos podrían haber dado lugar a un aumento de los salarios en la parte superior de la distribución, son fenómenos que muchos países occidentales compartieron durante la década de los ochenta y no explican, por lo tanto, por qué las dinámicas de salarios y empleo de los países fueron tan diferentes. En pocas palabras, lo común por sí sólo no puede explicar la variación.

El segundo factor explicativo se centra en diferencias de carácter institucional como son la existencia de salarios mínimos, las estructuras de negociación colectiva de los salarios, las normas relativas a la seguridad social y las prestaciones por desempleo. Aunque esta explicación ofrece argumentos sólidos, no puede explicar por qué las diferencias de ingresos en Gran Bretaña se mantuvieron durante tanto tiempo. Si esos factores se convirtieron en estructurales y estables, tampoco explica por qué no cambió la estructura de incentivos de los trabajadores no cualificados a la hora de decidir sobre su formación. Según Snower (1994), Gran Bretaña quedó atrapada en una dinámica de asociación entre empleos de baja calidad y cualificaciones bajas.

Tabla 2.4. Desigualdad creciente de los ingresos: explicaciones teóricas

Tipo de evidencia	Factores explicativos		
	Cambios en la demanda	Cambios en la oferta	Cambios en la legislación laboral
Diferencial de salarios entre cualificados y no cualificados	Aumenta, si crece la demanda relativa de trabajadores cualificados	Aumenta, si la demanda relativa de trabajadores cualificados disminuye	Aumenta, si la legislación disminuye el poder de negociación colectiva de los trabajadores no cualificados
Ratio entre el empleo de los cualificados y no cualificados	Aumenta	Disminuye	Disminuye
Ratio entre el desempleo de los cualificados y los no cualificados	Disminuye	Disminuye	Disminuye

Fuente: Moll (1992).

Entre 1977 y 1991, los salarios reales de la novena decila de los trabajadores varones de Gran Bretaña aumentaron un 54%; en comparación el incremento medio de los ingresos de los varones fue del 33,8%, y el incremento medio de los trabajadores de la decila más baja de ingresos fue sólo del 16,5%. La Tabla 2.4 muestra tres explicaciones posibles del crecimiento de la desigualdad de ingresos (Moll, 1992). En primer lugar, el descenso relativo de los salarios de los trabajadores menos cualificados podría reflejar descensos en la demanda de este tipo de trabajadores, que reducirían tanto el empleo relativo como los salarios de este grupo. En segundo lugar, la causa podría residir en cambios de la oferta. En tercer lugar, en contraposición a este tipo de explicaciones basadas en la oferta y demanda, una serie de factores normativos asociados a la debilidad negociadora de los portadores de cualificaciones bajas podrían ampliar también la dispersión de ingresos.

Según Gallie y Vogler (1990), el nivel de cualificaciones de la población activa británica se polarizó a lo largo de los ochenta, apreciándose un aumento de la cualificación en los puestos de trabajo de nivel superior, y un estancamiento de la cualificación en los situados a un nivel más bajo, especialmente, los relacionados con el trabajo manual. Los indicadores británicos concuerdan perfectamente con el argumento que indica que desde mediados de los setenta, la remuneración de los trabajadores cualificados aumentó debido al cambio en la demanda laboral hacia los trabajadores de este tipo y no a un descenso en la oferta. Un descenso en la oferta relativa de trabajadores cualificados, en cambio, produciría resultados semejantes en términos de desigualdad salarial, pero supondría un cambio en la estructura del empleo hacia trabajadores relativamente poco cualificados, que, en realidad, no se produjo. Desde el punto de vista de la regulación del mercado de trabajo, el fracaso de la política de rentas de los años setenta, y las reformas que los Gobiernos de Thatcher llevaron cabo con respecto a los sindicatos, empeoraron la posición negociadora de los trabajadores menos cualificados. El

endurecimiento de los criterios de acceso a las prestaciones por desempleo actuó en la misma dirección.

2. La política económica de los gobiernos conservadores: la lucha contra la inflación y el cambio de prioridades del gasto público

Las políticas de formación forman parte de un conjunto más amplio de políticas orientadas a mejorar el "lado de la oferta" de la economía. Para encuadrar las políticas de formación dentro de la estrategia socioeconómica de los Gobiernos es necesario analizar la política económica así como las ideas y otros factores que guiaron la elección de un tipo concreto de políticas. El objetivo de este apartado es describir la política económica de los Gobiernos conservadores en Gran Bretaña desde 1979 a 1995, así como su política de empleo y de mercado de trabajo. El argumento se centra en las opciones y estrategias más que en los resultados.

2.1. Paradigmas, teorías y estrategias: la ruptura con el consenso de posguerra

En 1979 el Partido Conservador ganó las elecciones generales y obtuvo una amplia mayoría parlamentaria. La política económica del anterior Gobierno laborista, y especialmente la gestión que éste había hecho de la política de rentas y de su relación con los sindicatos había fracasado, ya que no fue posible coordinar las políticas monetarias y fiscales del Gobierno con las demandas salariales de los sindicatos (Scharpf, 1991). Después de una larga serie de huelgas durante el llamado "invierno del descontento" la insatisfacción general de la opinión pública con la política laborista se unió a un cada vez mayor rechazo de las soluciones corporatistas a los problemas económicos (King, 1987). Desde 1973 había habido un intenso debate interno en el Partido Conservador, en busca de soluciones conservadoras a los

problemas de la economía británica, debate que se saldó con el triunfo relativo de aquellos que defendían una reducción drástica del intervencionismo estatal para favorecer el funcionamiento de los mecanismos de mercado (Cockett, 1995).

La memoria histórica de la Gran Depresión y la necesidad de superar la reputación de ser el "partido del desempleo" había sido uno de los factores que más influyeron en la adopción de políticas de gestión de la demanda por parte de los Gobiernos Conservadores de la primera mitad del período de posguerra. El llamado "consenso de la posguerra" consistía en aceptar la cooperación entre un sector privado capaz de moderar sus salarios y conseguir aumentos de productividad, y un gobierno comprometido con el pleno empleo y con la provisión de servicios de bienestar públicos (King, 1987). En condiciones de crecimiento económico y son existiendo apenas *trade off* entre inflación y desempleo, este enfoque consensualista de gestión de la política económica fue aceptable para el Partido Conservador. Cuando los niveles de productividad cayeron, los salarios subieron, y la evolución del crecimiento económico empeoró, el Partido dejó de apoyar un sistema fundado en políticas intervencionistas y expansivas y se orientó a favor de quienes abogaban por una economía de mercado y un sector público reducido. La inflación comenzó a crecer ya en la década de los sesenta, y en 1970 el Partido Conservador, entonces en la oposición, aprobó un programa que defendía principios neoliberales en lo relativo a legislación en materia de relaciones laborales y política fiscal, y propugnaba el abandono de toda política industrial activa (Boix, 1996; Keegan, 1984).

Ese mismo año y una vez en el poder, el programa aprobado resultó tener demasiados costes políticos y el Gobierno conservador decidió cambiar completamente de estrategia, aprobar una expansión fiscal considerable y congelar las rentas salariales para posibilitar de nuevo el éxito de una estrategia de gestión de la demanda. Las derrotas electorales de 1974 hicieron que el Partido se orientase definitivamente hacia un programa plenamente liberal y no intervencionista en cuyo centro estaba el compromiso con los

"principios de la libertad" y con el sistema de libre empresa. A pesar de este consenso más o menos generalizado, el Partido siempre había estado dividido en torno a la cuestión del grado deseable de intervención del gobierno en una economía de mercado. El éxito de Thatcher en esta cuestión se debió, en primer lugar, a que supo enmarcar los principios que defendía dentro de la cuestión del declive de la economía y por tanto presentar esos principios como solución, y en segundo lugar a la aparición de un conjunto de teorías económicas que dieron coherencia a todo el programa conservador (Boix, 1996)[1].

Por lo que respecta al discurso político sobre las causas del estancamiento económico, el programa conservador de 1979 condenaba el activismo del período de posguerra y consideraba que la intervención estatal en forma de unos impuestos y un gasto público elevados, unos subsidios generosos y la gestión contracíclica de la demanda, eran los responsables del declive económico. Unas tasas de crecimiento bajas en comparación con otros países del entorno, y el aumento acelerado de la inflación y del desempleo eran presentados por el Gobierno conservador como pruebas del fracaso de la intervención pública a la hora de mejorar las condiciones económicas. Un sector público que detraía recursos del sector privado por medio de impuestos elevados distorsionaba el comportamiento de los mercados y creaba ineficiencias económicas. Por añadidura, la intervención estatal tenía efectos sobre la esfera de las libertades ya que privaba a los individuos de sus responsabilidades económicas y sociales. La base filosófica de este nuevo conservadurismo estaba en las teorías hayekianas de la libertad individual. Una de las principales implicaciones de esta teoría era que el Estado debía evitar intervenir en numerosas áreas de la economía para facilitar el funcionamiento de los mercados. Los primeros años de Gobierno conservador estuvieron especialmente centrados en la disminución de la intervención económica e implicaron una reforma de la fiscalidad y la privatización de áreas importantes del sector

[1] Boix nombra también un tercer factor relativo al cambio de opinión entre el electorado en favor de soluciones liberales.

público. En años posteriores se fue otorgando más importancia al papel del Estado en la mejora del funcionamiento de los mercados.

La emergencia y el desarrollo de nuevas teorías económicas con orientaciones similares contribuyeron a la influencia política de las ideas liberales dentro del Partido Conservador. En una situación económica caracterizada por la estagflación, los modelos keynesianos no aportaban soluciones, y el monetarismo y la economía neoclásica se extendían entre los economistas británicos y los institutos de investigación de orientación conservadora (Hall, 1993). Las ideas políticas de los Gobiernos de Thatcher, en concreto la definición de los límites de la actividad estatal, coincidían con la teoría económica neoclásica que mantenía que la intervención pública en la economía era, en el mejor de los casos, poco efectiva, y en el peor de los casos, perjudicial en la medida en que interfería en las decisiones del sector privado introduciendo incertidumbre. Cualquier efecto positivo sería transitorio. La teoría monetarista sostenía que el único aspecto de la política macroeconómica que debía quedar en la esfera de decisión del gobierno era, en ausencia de un banco central independiente, el control de la inflación. Además de constituir un conjunto de ideas coherente y con robustez teórica, este paradigma era atractivo políticamente porque aportaban fuerza intelectual al programa conservador.

De acuerdo con la teoría monetarista, el modelo keynesiano de gestión de la demanda había fallado porque las expectativas de los agentes económicos eran adaptativas, de modo que las políticas expansivas sólo podían acelerar la inflación e incrementar el déficit público sin producir ningún efecto en las variables reales de la economía. La combinación de una inflación elevada y un nivel de desempleo alto hizo que las ideas monetaristas parecieran adecuadas para los políticos conservadores. La principal implicación política de estas teorías era que el Estado debía abandonar la gestión contracíclica de la demanda e introducir reglas monetarias y fiscales predecibles. Por añadidura, el monetarismo era coherente con el rechazo existente en el Gobierno conservador hacia la política de rentas. Si la inflación

era un fenómeno monetario, los pactos corporatistas eran innecesarios ya que la autoregulación del mercado de trabajo llevaría a la estabilización de los precios.

2.2. El enfoque general hacia la economía de los Gobiernos conservadores

El Gobierno de Thatcher llegó al poder con una serie de ideas muy claras acerca de las causas de la crisis económica y un ambicioso plan destinado a eliminar estas causas. En 1979, el número de desempleados era superior al millón, la tasa de crecimiento económico llevaba años en niveles bajos, y la inflación estaba subiendo de nuevo. Según el Gobierno, las causas eran: la ausencia de control monetario y fiscal, un poder sindical excesivo, la falta de incentivos de los desempleados para aceptar un empleo debido a la generosidad de la protección social, y la intervención pública en dos aspectos, en primer lugar acomodando las reinvindicaciones salariales y las subidas de precios del sector privado, y en segundo lugar, gravando las rentas en exceso (Mathews y Minford, 1987). El desempleo se atribuía al deterioro de las condiciones del lado de la oferta de la economía y a la debilidad de la iniciativa individual, más que a factores estructurales o a problemas de demanda.

El Gobierno planificó una estrategia económica con dos vertientes. Por una parte, se establecerían una serie de reglas monetarias estables para hacer creíble el compromiso con el control de la inflación. Por otra parte, se asumía que el control monetario por sí sólo no iba a restaurar el crecimiento económico. Complementariamente, la reducción de los impuestos y la reforma del mercado de trabajo harían crecer la economía y el empleo.

Durante sus primeros años en el poder, El gobierno de Thatcher subrayó la necesidad de controlar la inflación. Aunque el anterior Gobierno laborista ya había intentado controlarla por medio de una política monetaria y fiscal restrictiva, este Gobierno no había renunciado al control de la demanda e intentó lograr un

nuevo pacto salarial con los sindicatos en 1976-77 con el objetivo de reducir la inflación sin tener que recurrir a medidas deflacionistas (Hall, 1986; Scharpf, 1991). El giro radical hacia las soluciones monetaristas se produjo tras la victoria conservadora. Adoptando sus preceptos, en especial el que sostenía que el sólo control de la oferta monetaria reduciría la inflación, el Gobierno puso en práctica una política monetaria restrictiva. Hacia el final de 1980 la economía británica se encontraba en una profunda recesión. La tasa de paro se duplicó entre 1979 y 1981, y como consecuencia en 1981 los objetivos monetarios se flexibilizaron aunque permanecieron restrictivos en términos generales.

Para el Gobierno conservador, la estabilidad de precios era una condición necesaria pero no suficiente para asegurar la recuperación económica y el crecimiento. La inflación había sido sólo una de las consecuencias de un intervencionismo excesivo. Lo que el enfoque conservador aportaba a las políticas de control de la inflación iniciadas ya en la década anterior, era su determinación a influir en los factores de oferta que estaban tras el declive económico.

2.3. La política macroeconómica: política monetaria y política fiscal

El gobierno de Thatcher trasladó estos objetivos de reducción de la intervención y de aumento de la competencia a cuatro aspectos: la inflación, el gasto público, los impuestos, y el mercado de trabajo. En este apartado se analizan las políticas relativas a los tres primeros. La receta monetarista para controlar la inflación era el control de la oferta de dinero. El medio escogido por el Gobierno para controlar el crecimiento de la oferta monetaria fue la reducción de la necesidad de financiación del sector público[2] (NFSP). Esta medida era coherente con el objetivo

[2] Es el conjunto de necesidades de financiación del gobierno central, las autoridades locales y los organismos del sector público. Para controlar la oferta monetaria es necesaria una reducción parcial de este agregado.

del Gobierno de detraer recursos del sector público y no del sector privado (Johnson, 1991).

Si en los setenta la NFSP había sido la principal fuente de crecimiento monetario, en los ochenta se convertiría en el principal instrumento de control del mismo. En la "Estrategia Financiera a Medio Plazo" introducida formalmente en 1980, había un compromiso de reducción gradual de la oferta monetaria durante los cuatro años siguientes. El elemento más importante de esta estrategia fue una contracción fiscal drástica consistente en una reducción de la NFSP del 5,8% al 2% del PIB desde 1979 a 1982 (Hogwood, 1992: 121). Hubo una subida de los tipos de interés hasta el 17%, y una serie de medidas desreguladoras de las operaciones bancarias así como la eliminación de los controles de capitales. Esto último tuvo el efecto no deseado de dificultar el control monetario, y la oferta de dinero subió por encima de los objetivos del Gobierno (Minford, 1983). Al mismo tiempo, este tipo de políticas tuvo un efecto negativo en el crecimiento del PIB, y en especial, en la destrucción de empleo. El número de desempleados pasó de 1.4 millones (el 5% de la población activa) en 1979 a 2 millones a finales de 1980, y a 2.5 millones a mediados de 1981 (más del 12% de la población activa) (OCDE, 1987).

El deterioro de la economía generó unas pérdidas sustantivas de ingresos fiscales a la vez que un aumento de los gastos de la seguridad social. Como consecuencia, la NFSP se multiplicó por más de dos entre 1982 y 1984 pasando del 2% al 4,4. Se decidió entonces que la reducción de la NFSP se financiase con aumentos de la recaudación impositiva, subiendo en especial los impuestos indirectos y dejando de indiciar los subsidios y otras prestaciones. La NFSP alcanzó su cota máxima en 1984 y a partir de entonces mostró una evolución descendente bajando hasta el 0.7% en 1987 y siendo incluso negativa entre 1987 y 1990, lo que significó que los ingresos excedieron a los gastos y fue posible reducir la deuda (Hogwood, 1992: 120-21)[3]. Paradójicamente con respecto al

[3] La reducción de los gastos fue más importante como factor explicativo que el aumento de la recaudación. La dinámica de reducción del NFSP del 6% en

programa político inicial, la reducción de la deuda pública se logró con instrumentos fiscales más que monetarios[4]. La inflación se redujo del 18% en 1980 al 4,6% en 1983 y se mantuvo por debajo del 6% hasta 1989.

Tabla 2.5. Evolución del indice de precios al consumo en Gran Bretaña, 1974-1992

Año	Indice de Precios al Consumo
1974	16.0
1975	24.2
1976	16.5
1977	15.8
1978	8.3
1979	13.4
1980	18.0
1981	11.9
1982	8.6
1983	4.6
1984	5.0
1985	6.1
1986	3.4
1987	4.1
1988	4.9
1989	7.8
1990	9.5
1991	5.9
1992	3.7

Fuente: Elaboración propia ; OECD. 1994 y 1987. Historical Statistics.

1979-80 al –1.25% en 1989-90 fue el resultado de un aumento del 1% en los ingresos del Estado y un recorte del 5% del gasto público como porcentaje del PIB (Johnson, 1991; OCDE, 1994).

[4] Como objetivo, la reducción de la NFSP deriva muy indirectamente de los principios monetaristas. En términos estrictos, en la teoría de Friedman no existe relación causal entre el tamaño de la NFSP y la inflación.

Tabla 2.6. Evolución de La Necesidad de Financiación del Sector Público Británico(NFSP) 1979-1990

Año	NFSP como % del PIB	Crecimiento real del PIB
1979	7,2	2,8
1980	5,8	-2,0
1981	4,8	-1,2
1982	2,0	1,7
1983	4,4	3,8
1984	3,7	1,8
1985	2,4	3,8
1986	0,7	3,6
1987	-0,4	4,4
1988	-2,9	4,7
1989	-2,1	2,1
1990	-0,5	0,7

Fuente: Elaboración propia; OECD, Economic Outlook, 1990, y The Governments Expenditure Plans 1990-91 to 1992-93, Cm 1021

Para el Gobierno Conservador, la reducción del gasto público reduciría tanto la NFSP como la oferta monetaria, y con ello se lograría un descenso de la inflación. El Gobierno no pudo controlar la oferta monetaria de acuerdo con sus objetivos y fue mucho más intervencionista que lo que el monetarismo prescribía. Por añadidura, los efectos de su política monetaria en la inflación no fueron los esperados porque los costes en términos de desempleo fueron espectaculares. Globalmente, la estrategia financiera del primer Gobierno Thatcher tuvo más éxito en su dimensión fiscal que en la monetaria. El déficit público se redujo drásticamente, pero fue imposible controlar la oferta monetaria a la vez que se liberalizaba el crédito privado[5]. La escasa atención prestada a esta variable institucional fue uno de los factores que llevaron al fracaso relativo de la política monetaria.

[5] La desregulación del sector financiero en combinación con una intensa competencia entre los bancos para aumentar el coste de crédito, produjo un descenso muy considerable del ahorro privado durante los ochenta (Whiteley, 1990: 189)

Tabla 2.7. Evolución del Gasto Público como Porcentaje del PIB en Gran Bretaña.

Año	Nivel	Cambio (%)
1973-74	42,7	1,9
1974-75	48,0	5,3
1975-76	48,5	0,4
1976-77	46,0	-2,5
1977-78	42,6	-3,3
1978-79	43,3	0,6
1979-80	43,4	0,1
1980-81	45,9	2,5
1981-82	46,5	0,6
1982-83	46,7	0,2
1983-84	45,8	-0,9
1984-85	46,1	0,3
1985-86	44,4	-1,7
1986-87	43,5	-0,9
1987-88	41,4	-2,2
1988-89	39,0	-2,3
1989-90	38,8	-0,2

Fuente: Elaboración propia y The Government Expenditure Plans 1990-91 to 1992-93, Cm 1021

Además de reducir la NFSP y la inflación, el Gobierno mantenía que la reducción del gasto público llevaría consigo una disminución de la carga impositiva. Por otra parte, la reducción de los recursos que el Estado de bienestar ponía a disposición de los agentes económicos aumentaría el potencial de funcionamiento de los mercados. La actitud del Gobierno de Thatcher con respecto al gasto público era contradictoria. De acuerdo con la ideología del libre mercado el sector público en general debía reducirse al mínimo, pero desde el punto de vista electoral era conveniente desarrollar y mejorar la gestión de los servicios públicos. Una de las consecuencias de esta contradicción fue la concentración de los recortes presupuestarios en áreas consideradas no prioritarias como la vivienda pública, el comercio, la industria y el transporte (King, 1987; Hogwood, 1992; Britton, 1991). Los gobiernos de

Thatcher no redujeron radicalmente el volumen agregado del gasto público pero las prioridades de gasto cambiaron considerablemente (Tabla 2.8).

La creencia de que el gasto público debía reducirse era opuesta al uso que el keynesianismo hacía de esta variable como regulador económico. Esta idea keynesiana cambió con el descubrimiento de los estabilizadores automáticos que tenían la cualidad de hacer que el gasto público creciese intensamente durante las recesiones y moderadamente durante los momentos expansivos del ciclo sin que los gobiernos tuviesen necesidad de intervenir directamente en estas variables. Las prestaciones por desempleo eran el ejemplo clásico de este tipo de estabilizadores. El Gobierno publicó un Libro Blanco en 1979 en el que afirmaba, contrariamente a la visión keynesiana, que la evolución del gasto público debía ser procíclica y no contracíclica. En 1980 se establecieron las prioridades de gasto para los cuatro años siguientes anunciándose aumentos en las áreas de defensa, ley y orden, sanidad y seguridad social, y recortes en industria, energía, comercio, vivienda, educación y programas de empleo.

No obstante, la profunda recesión de 1980 ejerció una presión al alza sobre el gasto público, en especial en lo relativo a prestaciones por desempleo que elevaron el gasto de la seguridad social del 10% al 12% del PIB entre 1979 y 1983. El gasto en programas de empleo también creció. En 1983 era evidente que lejos del recorte del 4% previsto para los cuatro primeros años, el gasto público había aumentado en un 6% (Allsopp *et al.* 1991). En 1984 se publicó un Libro Blanco con el título de "Los próximos diez años" que dejaba claro que el Gobierno seguía manteniendo su objetivo de reducir el gasto público para posibilitar una reducción de los impuestos. En enero de 1985, el objetivo de reducir el gasto se convirtió en uno menos ambicioso de mantenerlo "constante" en términos reales, y en 1986, desde el Ministerio de Economía y Hacienda se interpretó que el mantenimiento constante era compatible con el crecimiento moderado (Johnson, 1992). Únicamente a partir de 1987 el Ministerio de Economía y Hacienda comenzó a planificar

reducciones del gasto público como porcentaje del PIB, y dado que en ese momento el PIB estaba creciendo, el gasto aumentó aún representando una proporción decreciente de esta magnitud.

En comparación con el quinquenio 1974-79, los cambios dentro de cada partida del gasto público fueron mucho mayores que el cambio en el nivel agregado (Tabla 2.7), cuyo crecimiento medio durante los ochenta fue prácticamente el mismo que en el período anterior. Tal y como puede apreciarse en la Tabla 2.8, los aumentos en el volumen de prestaciones por desempleo fueron la causa principal del aumento real del gasto en la primera mitad de la década, y su reducción a partir de 1986 fue uno de los factores explicativos del declive del gasto en la segunda mitad. La participación del gasto de la Seguridad Social dentro del gasto público pasó del 26% al 30% entre 1979 y 1984, pero volvió a ser del 25% en 1990. El gasto en políticas de empleo y formación creció un 50% en la primera mitad de los ochenta y cayó un 11% en la segunda. El único área en el que se produjeron reducciones significativas fue la vivienda pública.

Con el propósito de aumentar los incentivos al trabajo, el ahorro y la inversión, el Gobierno Conservador aprobó modificaciones considerables en la estructura interna del sistema impositivo. En 1980 el tipo impositivo básico se rebajó del 33% al 30% y hasta el 27% en 1987. Por añadidura, en 1980 el tipo impositivo máximo se rebajó del 83% al 60% (Boix, 1996; Britton, 1991). Para compensar las pérdidas por impuestos directos, el Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA) aumentó del 8% al 15%. Globalmente y a pesar de las preferencias gubernamentales por reducir la carga fiscal, la carga impositiva media del país pasó del 34.3% en los setenta al 37.4% en los ochenta. En comparación con otros países europeos la carga fiscal permaneció más o menos estable en lugar de crecer parcialmente por la reducción del gasto público (OCDE, 1994).

Tabla 2.8. Cambio de prioridades del Gasto Público Británico 1979-1989 (cambios porcentuales en términos reales)

Area	Entre 1979-80 y 1984-85	Entre 1984-85 y 1989-90
Seguridad Social	30,0	3,9
Defensa	15,7	-7,1
Educación	-2,7	2,3
Salud	6,1	5,2
Vivienda	-47,6	-37,0
Transporte	1,4	-7,1
Medio Ambiente	-11,1	21,4
Ley y Orden	28,3	19,5
Comercio e Industria	16,4	-48,5
Empleo y Formación	50,0	-11,1
Otros	0,7	11,6
Gasto Total	11,4	1,4

Fuente: Elaboración propia y The Government's Expenditure Plans 1990-1991 to 1992-1993, Cm 1021

La Tabla 2.9 muestra los cambios relativos en la estructura interna del sistema impositivo. Los impuestos directos pasaron de representar el 33% de los ingresos fiscales en 1978 a un 26.5% en 1989 (OCDE, 1991a). Las cotizaciones a la Seguridad Social crecieron del 7.7% en 1978 al 9% en 1989 pero volvieron al nivel de 1978 tras la reforma fiscal de 1989 (Keen, 1991). El IVA llegó a situarse en el 16.9% en 1989. Durante los diez primeros años de gobierno conservador, los impuestos personales de todo tipo cayeron del 46.6% al 40% del total de los ingresos fiscales, reducciones que se concentraron en los niveles de renta medios y altos. El efecto de estas medidas en los incentivos al trabajo no fue claro. Los impuestos indirectos pasaron a representar el 31.1% de los ingresos fiscales en 1989 en comparación con el 26.6% que representaban diez años antes. Esta tendencia cambió después de la introducción de la *Poll Tax*.

Tabla 2.9. *Diferentes tipos de impuestos como porcentaje los ingresos fiscales en Gran Bretaña, 1978-1990*

Año	1 Impuestos Personales	2 Cotizaciones a la Seguridad Social	3 Impuesto sobre el Valor Añadido	1+2+ impuestos sobre la propiedad= Imp. directos	3+impuestos al consumo = Total impuestos indirectos
1978	33.0	7.7	9.1	46.6	26.6
1979	30.9	7.5	10.5	44.4	27.1
1980	29.8	7.1	14.4	42.7	29.1
1981	29.5	7.3	12.4	42.9	28.3
1982	28.0	8.2	13.4	42.2	29.0
1983	27.6	8.7	14.0	42.3	29.9
1984	26.8	8.7	14.8	41.2	30.7
1985	26.5	8.6	15.7	41.0	31.3
1986	27.1	8.9	15.7	42.5	31.2
1987	26.7	8.8	16.0	42.5	31.4
1988	26.6	9.0	16.5	42.3	31.4
1990	26.5	7.7	16.9	40.8	31.1

Fuente: Elaboración propia y OCDE (1990) Revenue Statistics, 1975-89.

2.4. Opciones sobre política económica: algunas conclusiones.

La adopción de ideas económicas monetaristas implicaba una ruptura radical con los compromisos políticos derivados del "consenso de posguerra". Una vez en el poder, el Gobierno Conservador realizó un profundo cambio de prioridades de los distintos objetivos políticos. Las preferencias gubernamentales fueron expresadas muy claramente por Ministro de Hacienda, Nigel Lawson, en 1984: "Es la conquista de la inflación, y no la persecución del crecimiento y del empleo, lo que es y debería ser el objetivo de la política macroeconómica. Y es la creación de las condiciones que conducen al crecimiento y al empleo, y no la eliminación de las subidas de precios, lo que constituye o debería constituir el objetivo de la política microeconómica" (Lawson, 1992:414-15). Las preferencias monetaristas del Gobierno tenían una serie de implicaciones microeconómicas. El Gobierno no debía suscribir ningún tipo de reivindicación salarial acomodándola mediante aumentos de la oferta monetaria, y debía comprometerse a hacer públicos unos objetivos monetarios estables responsabilizando a los sindicatos de los efectos sobre el empleo de sus demandas salariales (Craig, 1990: 269). El empleo no podía mantenerse a costa de incrementar el déficit presupuestario, o controlando los salarios y los precios. El abandono de la política de rentas supuso la manifestación explícita de que el Gobierno rechazaba el recurso a los pactos tripartitos.

La inflación se combatiría con unas políticas fiscales y monetarias restrictivas. El objetivo de las primeras sería reducir la Necesidad Financiera del Sector Público, y con respecto a las segundas reducir la oferta monetaria. En lo relativo a la NFSP , el Gobierno quería reducir la carga fiscal de los impuestos directos (Craig, 1990: 272) y planificó que el gasto público se redujese de modo que fuese 4 puntos menor en 1983-84 que en 1979-80 (HMSO, 1980:2). El principal instrumento de la política monetarista fue la denomina "Estrategia Financiera a Medio Plazo" (EFMP) presentada por primera vez en 1980. La EFMP introducía una serie de reglas estables con respecto a la expansión monetaria y de la deuda pública, e implicaba que la política fiscal

estaría subordinada a los objetivos monetarios. Para que los tipos de interés bajaran a largo plazo, la PSBR debía reducirse (HMSO, 1980, Comand Paper 7858).

Una comparación internacional de la evolución de la inflación sugiere que los sindicatos británicos mantuvieron por un tiempo una capacidad considerable de influir en las negociaciones salariales a nivel de empresa. El nivel de inflación de la economía británica no se diferenció mucho del de otras economías de la OCDE. Cuando se analiza la relación entre desempleo e inflación en la economía británica, cabe preguntarse hasta qué punto la política monetarista logró los efectos microeconómicos deseados en lo relativo a la negociación salarial en el mercado de trabajo. Tras un descenso inicial en los primeros años de Gobierno Conservador, durante los años ochenta los salarios reales crecieron considerablemente en Gran Bretaña, a pesar del desempleo creciente (Green, 1989: 17).

A lo largo de los ochenta la tasa de inflación se redujo y posteriormente se estabilizó. Estas dinámicas sugieren por una parte que la evolución de los salarios se ajustó bastante a la de la productividad, y por otra, que los aumentos salariales implicaron una ampliación considerable de la dispersión de ingresos por el trabajo. Existen numerosos estudios que documentan tanto las mejoras en la productividad como la ampliación de los abanicos salariales en Gran Bretaña (Haskel y Kay, 1990: 72; OCDE, 1991b: 59-62; Chapman y Temple, 1994). Los aumentos de productividad se debieron en gran medida a las reducciones de plantilla para un nivel determinado de producción industrial, que afectaron sobre todo a los trabajadores menos cualificados (White, 1992). Tomados en conjunto, un nivel de productividad mayor y prescindir de los trabajadores menos cualificados permitieron aumentos salariales considerables para los trabajadores cualificados que permanecieron ocupados. Los mecanismos que la política monetarista pretendía poner en funcionamiento eran muy distintos de los de la política de rentas del período de posguerra hasta 1976. La política de rentas había congelado los diferenciales salariales dificultando una caída de los niveles salariales de los

trabajadores poco cualificados. Por tanto, el mero abandono de este tipo de políticas facilitó la flexibilización del mercado de trabajo y un funcionamiento del mismo más ajustado a la evolución de la oferta y la demanda.

El Gobierno fracasó relativamente a la hora de reducir el gasto público global y en los objetivos de recorte de la NFSP, aunque ello no significó en ningún momento que el gobierno llevara cabo políticas contracíclicas de gestión de la demanda. La evolución de la NFSP no es realmente indicativa de las decisiones del Gobierno con respecto al ciclo económico, porque es una magnitud agregada que tiene incorporada una serie de estabilizadores automáticos. No cabe duda de que el componente fiscal de la Estrategia Financiera a Medio Plazo (EFMP) se diseñó de un modo anti-keynesiano. La propia fijación de objetivos fijos para la NFSP independientes del ciclo económico indicaba que el Gobierno no estaba dispuesto a contrarrestar el ciclo con políticas de demanda. La EFMP no incluía previsión alguna sobre la evolución del empleo, y el Gobierno renunció oficialmente a realizar ningún tipo de estimación de los efectos de la EFMP sobre el desempleo. La estrategia económica, básicamente procíclica, tuvo un efecto negativo considerable en el nivel de paro (Riddell, 1986: 90-2). La Tabla 2.10 recoge la evolución de este indicador.

El programa electoral conservador de 1979 establecía que el Gobierno pretendía combatir la inflación y no el desempleo, y cambiar la estructura de relaciones de poder entre el Estado y los sindicatos. Las dos opciones políticas principales de 1979, reducir la PSBR y la oferta monetaria, tomadas en mitad de una recesión, fueron muy contractivas y se iniciaron sin tener en cuenta la fase del ciclo económico (HC, 1981). Inicialmente, el desempleo se consideró como parcialmente necesario ya que, en todo caso, cambiaría la estructura de incentivos de los principales agentes económicos, y a la vez jugaba un importante papel político en el proceso de debilitamiento del poder sindical (Lawson, 1992: 436-46).

Tabla 2.10. Tasa de paro y paro juvenil como porcentaje del paro total en Gran Bretaña, 1970-1992

Año	Tasa de Paro	Paro juvenil como porcentaje del desempleo total
1970	3,0	27,3
1973	2,5	----
1976	5,7	43,8
1977	6,0	45,6
1978	5,9	44,9
1979	5,0	44,4
1980	6,4	46,6
1981	12,3	41,0
1982	11,3	40,6
1983	12,4	39,6
1984	11,7	38,8
1985	11,2	38,1
1986	11,2	35,9
1987	10,3	33,6
1988	8,6	32,0
1989	7,2	29,4
1990	6,9	30,2
1991	8,8	31,3
1992	10,1	30,1

Fuente: Elaboración propia y OCDE 1994 ,1987. Historical Statistics.

3. La estrategia conservadora con respecto al mercado de trabajo. Ideas sobre las causas del desempleo: sindicatos, salarios e incentivos al trabajo.

Las políticas de mercado de trabajo llevadas a cabo por los gobiernos de la OCDE durante los setenta podrían agruparse en tres modelos básicos (Robertson, 1986): una estrategia social-demócrata pasiva (Gran Bretaña); una estrategia socialdemócrata activa o igualitaria (Suecia); y una estrategia neoliberal pasiva y centrada en las empresas (Estados Unidos). A la luz del programa electoral de 1979 del Partido Conservador, en el que no había la más mínima referencia al pleno empleo, podría haberse esperado

que el Gobierno de Thatcher se opusiera a cualquier tipo de intervencionismo. Por el contrario, en respuesta a unos elevados niveles de paro provocados en parte por la estrategia económica de sus primeros años de Gobierno, Thatcher optó por un cuarto tipo de modelo que combinaba principios neoliberales con la intervención pública (Gamble, 1988). Esta estrategia neoliberal activa y centrada en el mercado combinó un grado considerable de intervención en el mercado de trabajo a través de la instrumentalización política de la Comisión para Servicios de Empleo (*Manpower Services Commission*, MSC), con la adopción de principios neliberales consistentes en reducir los impedimentos estructurales para la flexibilidad salarial, y aumentar los incentivos a la iniciativa individual en detrimento las instituciones colectivas de representación de intereses.

3.1. Modelos de políticas del mercado de trabajo

Las estrategias con respecto a las políticas del mercado de trabajo pueden divergir en dos dimensiones. En primer lugar, los gobiernos pueden intervenir activa o pasivamente en el mercado laboral. La política activa del mercado de trabajo se asocia a países como Suecia o Alemania. Los dos indicadores principales del activismo en este sentido son el nivel agregado de gasto público como porcentaje del PIB y la ratio de gasto en políticas activas (servicios de empleo y formación) con respecto a las pasivas (subsidios). La segunda dimensión se refiere a los resultados distributivos, de modo que una estrategia neoliberal buscará mantener y mejorar las condiciones de libre mercado, mientras que una estrategia socialdemócrata aumentará la protección social subrayando la importancia de la seguridad en el empleo y en los ingresos.

Una estrategia socialdemócrata pasiva se orientará al mantenimiento de los niveles de renta como derecho social, y protegerá a aquellos que no pueden competir en el mercado de trabajo con políticas de protección social. Este tipo de estrategia se

complementa con un tipo de política macroeconómica keynesiana que regula el mercado de trabajo de modo que se favorezca la negociación colectiva, se promueva la seguridad en el empleo, y se establezca un nivel de salario mínimo. A mediados de los setenta, Gran Bretaña gastó en políticas activas apenas el 0.4% del PIB, y la mayoría de los países de la OCDE también se situaron en ese nivel.

Una estrategia socialdemócrata activa influirá en los mercados de trabajo para reducir la desigualdad. El objetivo fundamental es el pleno empleo logrando niveles altos tanto de salarios como de productividad, recurriendo para ello al empleo público y a los incentivos privados al empleo cuando sea necesario (Rehn, 1985). Con el objetivo de mejorar la empleabilidad y la productividad de los trabajadores, este tipo de estrategia pone en marcha políticas de empleo y formación que adapten a la población activa a los cambios de la estructura económica. La regulación del mercado de trabajo protege a los trabajadores de los costes del cambio industrial. Las políticas activas del mercado de trabajo son universales, y en comparación con ellas, el sistema de protección por desempleo no está tan desarrollado.

Una estrategia neoliberal pasiva buscará proteger a las empresas más que a los asalariados, y la regulación tendrá como objetivo principal crear un entorno económico estable para la actividad empresarial. Las políticas activas, en caso de haberlas, se limitan a aumentar los incentivos al trabajo. Esta estrategia se complementa con una política macroeconómica monetarista en la que los gobiernos se concentran en reducir la inflación y el gasto público, sin gestión de la demanda. Es una estrategia fundamentalmente pasiva porque tolera los fallos del mercado en lugar de intervenir activamente para que la oferta y la demanda en el mercado de trabajo se ajusten mejor. Las políticas de bienestar no son universales y las de formación se dirigen a la población desempleada, de modo que, más que una política de gestión del mercado de trabajo, se convierten en programas de mantenimiento de los ingresos o de incentivos a las empresas.

Una estrategia neoliberal activa centrada en el mercado combinará principios neoliberales con el uso activo de la intervención pública en el mercado de trabajo. La principal diferencia con el modelo anterior es que se produce un intercambio entre unas preferencias iniciales no intervencionistas y lograr que las características de la fuerza de trabajo, en especial en términos de salarios, se ajusten a las condiciones del libre mercado. Los dos elementos principales son la flexibilidad salarial y un alto grado de movilidad laboral. Esta estrategia suele conllevar políticas que debilitan la protección salarial y sindical, que reducen la universalidad de las políticas de mantenimiento de los ingresos, que aumentan los incentivos al trabajo, y que potencian el papel de los empresarios en la gestión de los programas de empleo. La política de mercado de trabajo de los Gobiernos conservadores británicos a partir de 1981 encaja en este modelo, aunque toma del anterior el diseño de los programas de formación de los desempleados como política de mantenimiento de los ingresos.

3.2. El programa conservador de reforma del mercado de trabajo y las ideas sobre las causas del desempleo.

El Gobierno de Thatcher aprobó una serie de leyes y llevó a cabo un conjunto de políticas para cambiar el funcionamiento del mercado de trabajo. Su política desde 1981 estuvo basada en un modelo simple del funcionamiento de la oferta y la demanda. Este modelo, basado en la teoría del equilibrio de los mercados tuvo una gran influencia en los desarrollos políticos de los ochenta. Existen dos versiones de esta teoría, cada una de las cuales se asocia a un tipo concreto de fallo del mercado (Chapman, 1994). El modelo clásico de mercado de trabajo competitivo asume que el nivel salarial es el mecanismo de ajuste entre la oferta y la demanda de trabajo. El desempleo involuntario es por tanto el resultado de unos salarios que se sitúan por encima del nivel de

equilibrio. Unos salarios por debajo de ese nivel, por el contrario, dan lugar a una escasez de mano de obra cualificada.

Según el modelo, las empresas aumentarán la oferta de empleo si los niveles salariales son bajos, y se producirá desempleo siempre que los sindicatos presionen al alza sobre los salarios y éstos se sitúen por encima del nivel de equilibrio. Uno de los elementos fundamentales de esta forma de interpretar el funcionamiento del mercado de trabajo es el supuesto de que los trabajadores tienen un salario de reserva por debajo del cual se opta por abandonar el empleo, de modo que la elasticidad de la oferta de trabajo aumenta a medida que disminuye el nivel salarial. Desde este punto de vista hay un cierto nivel de desempleo compatible con el equilibrio. No obstante, pueden tomarse medidas orientadas a mover la economía hacia el pleno empleo. A lo largo de la década de los ochenta, las teorías que subrayaban que el único modo de hacer crecer el empleo era llevar a cabo políticas de oferta adquirieron influencia y credibilidad en Gran Bretaña. La implicación básica de este planteamiento era que la flexibilidad salarial y la reducción del salario de reserva eran los dos requisitos esenciales para la disminución del desempleo.

La agenda de reformas se dirigía en primer lugar al poder de los sindicatos. Los derechos sindicales fueron reducidos progresivamente mediante una serie de reformas legislativas. Hubo además una serie de políticas diseñadas para desregular el mercado de trabajo y hacerlo más competitivo, que fueron complementadas con la intervención directa en el mercado de trabajo en forma de programas de incentivos a la contratación a ciertos niveles salariales, programas de formación y de intermediación. En la primera mitad de los ochenta, las políticas se centraron sobre todo en el desempleo juvenil. En la segunda mitad de la década, sin embargo, comenzó a prestarse más atención al desempleo adulto, y a la formación continua por su vinculación a la competitividad.

Más específicamente, la estrategia del Gobierno Conservador con respecto al mercado de trabajo se diseñó en función de cuatro objetivos, y con el propósito de conseguir dos tipos de resultados

(Blanchflower y Freeman, 1994). Los objetivos eran: la reducción del poder sindical, la desregulación del mercado de trabajo, la reforma del Estado de Bienestar para aumentar los incentivos al trabajo, y el incremento del empleo autónomo. Los dos primeros objetivos se orientaban a reducir los impedimentos para la flexibilidad salarial, y los dos segundos a reducir los desajustes en el mercado de trabajo. El conjunto de estos objetivos reflejaba una concepción microeconómica de las causas del desempleo, alejada de factores estructurales relacionados con la insuficiencia de la demanda.

3.2.1. La reducción del poder sindical

El poder de los sindicatos británicos se había basado históricamente en dos fuentes. En primer lugar en la inmunidad legal que protegía a los sindicatos que apoyaban acciones industriales de los trabajadores, incluídas las huelgas, y en segundo lugar en el reconocimiento legal de la llamada *closed shop* por la que todos los trabajadores de una empresa debían pertenecer al mismo sindicato si había sido acordado entre el empresario y el sindicato.

La política gubernamental con respecto a los sindicatos constituyó uno de los indicadores más claros de la preferencia por introducir una mayor competencia en el mercado de trabajo. Los sindicatos eran considerados como un grupo monopolista cuyo poder distorsionaba el funcionamiento del mercado. El sindicato representaba los intereses de sus miembros ejerciendo un poder monopolista sobre la fijación de salarios. El nivel salarial resultante era mayor y el nivel de empleo menor que lo que cabría esperar en ausencia de tal poder. En versiones posteriores de esta teoría se reconocía que los sindicatos defendían los intereses de sus miembros ocupados en mayor medida que los de sus miembros desempleados (Snower, 1995).

En 1979, el Instituto de Asuntos Económicos (*Institute of Economic Affairs, IEA*) publicó una serie de estudios y

conferencias que tuvieron una influencia considerable en el Gobierno de Thatcher (Johnson, 1991). En una de estas conferencias titulada "Los sindicatos: ¿Bienes públicos o males públicos?" se afirmaba que: "los sindicatos que controlan la entrada… pueden subir los salarios reales pero sólo a costa de aquellos de sus miembros que están desempleados, o de aquellos que cobran salarios menores[6]". En otoño de 1981, El Ministerio de Economía y Hacienda envió al ejecutivo un memoradum titulado "Acciones para combatir el desempleo y mejorar el funcionamiento del mercado de trabajo" en el que se argumentaba que el Gobierno podía contribuir a tal mejora mediante la segmentación de este mercado y el debilitamiento de la posición negociadora de los sindicatos con el fin de mejorar la flexibilidad (Riddell, 1986).

La política de reforma sindical fue gradual y tenía como objetivo que las relaciones laborales se estructurasen desde la negociación con el trabajador individual y no con el colectivo sindicado (Mayhew, 1991). La Ley de Empleo de 1980 abolió los procedimientos de reconocimiento legal, extendió el derecho de rehusar la pertenencia a un sindicato, y eliminó algunas inmunidades legales. Se establecieron además una serie de fondos públicos para financiar el carácter secreto de las votaciones en algunos asuntos sindicales importantes. La Ley de Empleo de 1982 debilitó la *closed shop* promoviendo incentivos para los individuos que optaran por no ser miembros, y limitó la definición de "disputa laboral" a aquellos asuntos relacionados con el salario y las condiciones de trabajo. Por añadidura, se facilitó el despido selectivo de trabajadores en huelga. La Ley Sindical de 1984 introdujo la obligatoriedad del carácter secreto de las elecciones sindicales, las votaciones sobre huelgas y sobre actividades políticas. La Ley de Empleo de 1988 eliminó definitivamente el respaldo legal de la *closed shop* y aumentó la protección de los

---

[6] El tema sería desarrollado posteriormente por F.V. Hayek, uno de los teóricos favoritos de Thatcher, en una serie de ensayos publicados por el Instituto de Asuntos Económicos en 1980 titulada "El desempleo y los sindicatos: la distorsión de los precios relativos por el monopolio en el mercado de trabajo".

trabajadores frente al despido por razones derivadas de no estar sindicalizado. Finalmente, la Ley de Empleo de 1990 otorgó un poder considerable a los empresarios en lo relativo al despido por causas derivadas de acciones industriales no oficiales, eliminando la inmunidad de los sindicatos si apoyaban tales acciones[7]. Tal y como puede apreciarse en la Tabla 2.11, la tasa de sindicación pasó del 57.6% al 46% de los trabajadores ocupados desde 1979 a 1989.

Tabla 2.11. *Evolución de la afiliación sindical en Gran Bretaña, 1979-1988*

Año	Afiliados (millones)	Porcentaje sobre los ocupados
1979	13.3	57.4
1980	12.9	56.4
1981	12.1	55.3
1982	11.6	54.2
1983	11.2	53.4
1984	11.0	51.8
1985	10.8	50.5
1986	10.5	49.3
1987	10.2	48.5
1988	10.2	46.0

Fuente: Elaboración propia y Boletín del Ministerio de Trabajo, Noviembre 1980, Junio 1989.

3.2.2. La desregulación de los mercados de trabajo

El punto central de la política de mercado de trabajo de los gobiernos conservadores fue la reducción de las llamadas "rigideces". El componente más importante de la estrategia política en este sentido fue una serie de leyes orientadas a reducir

[7] La sindicación disminuyó a un ritmo constante a lo largo de los ochenta. Una parte de esta reducción se debió a cambios en la estructura del empleo en Gran Bretaña. El número de autónomos aumentó de 1.9 millones a 3.4 millones en ese período. El número total de trabajadores sindicados pasó de 11.7 millones en 1980 a 9.2 millones en 1989 (Chapman, 1994).

el poder negociador de los sindicatos. Además de este elemento, el Gobierno prestó una atención considerable a la desregulación del mercado de trabajo.

En 1946 se había introducido en Gran Bretaña la Ley sobre Salarios Justos (*Fair Wages Resolution*). Esta medida estableció que las contratas públicas debían pagar a sus trabajadores un nivel salarial "justo", entendiéndose por tal el salario mínimo establecido por algún convenio colectivo nacional importante, o el salario medio local pagado por un trabajo similar (Mayhew, 1991). La Ley de Empleo de 1975 tuvo el efecto de extender esta resolución a todo el empleo. En 1980 el Gobierno de Thatcher eliminó la cláusula referida al derecho de los trabajadores a remitir al arbitraje público casos de salarios por debajo de ese nivel. La Ley de Empleo de 1983 abolió la totalidad de la Resolución (Robertson, 1986).

Los juntas salariales (*Wage Councils*) fueron el segundo objeto de desregulación. Estos comités habían sido establecidos en 1909 y fijaban salarios mínimos para casi tres millones de trabajadores del sector servicios. Su finalidad era proporcionar un cierto nivel de protección en términos de salarios y condiciones de empleo en sectores de empleo generalmente mal pagados y poco sindicalizados. Una Convención de la Organización Internacional del Trabajo impidió que el Gobierno eliminase estos comités en 1985, pero lo que sí se redujo fue el número de inspectores, haciéndose mucho más difícil el cumplimiento de lo establecido por los comités. Ya en 1982 el Gobierno había introducido un programa de empleo juvenil que subsidiaba públicamente los contratos que pagasen un salario inferior a un determinado nivel, muy próximo al salario mínimo (Ainley y Corney, 1990). En 1985 el Ministerio de Trabajo publicó un documento consultivo sobre las juntas salariales en el que hacía constar la necesidad de reformarlos porque tenían un efecto negativo en el nivel de empleo, ya que situaban los salarios de entrada de los jóvenes por encima del nivel de mercado, y por encima del nivel al que los jóvenes estarían dispuestos a trabajar. Se argumentaba además que el diferencial salarial de los jóvenes con respecto a los adultos no

era lo suficientemente grande. Aunque los comités se mantuvieron, la Ley Salarial de 1986 prohibió que pudieran fijar salarios mínimos para los trabajadores con edades comprendidas entre los 18 y los 21 años. Esta medida era consistente con una visión del mercado de trabajo según la cual los salarios mínimos llevaban a niveles de paro mayores de lo que cabría esperar en su ausencia.

El Gobierno tenía una preferencia clara en contra de cualquier forma de institución colectiva, y otro de los objetivos de reforma fueron los convenios colectivos salariales del sector privado. Durante la primera mitad del siglo se habían desarrollado multitud de convenios nacionales y sectoriales, muchos de los cuales eran administrados por los Consejos Nacionales de Industria (Brown y Walsh, 1991). A lo largo de los ochenta, estos Consejos fueron objeto de numerosas críticas por establecer niveles salariales fijos a nivel nacional y restringir así la flexibilidad salarial a la baja necesaria para aumentar el empleo en las regiones deprimidas del país (Ministerio de Trabajo, 1988). Una retórica similar dominó la política pública con respecto a la negociación salarial en el sector público en la que se pretendía la disolución de acuerdos nacionales y la regionalización de las estructuras salariales. Esta preferencia era radicalmente opuesta a la tradición de centralización salarial en el sector público.

Además de estas políticas de reforma institucional, la década de los ochenta estuvo dominada por una visión oficial muy particular del papel de los salarios en la recuperación económica. El gobierno consideraba que los aumentos en la productividad se derivaban únicamente de incentivos salariales individuales, y de ahí mantenía que debía favorecerse la ampliación de la dispersión salarial (Chapman, 1994). Complementariamente, el gobierno hizo de la reducción de la progresividad impositiva directa un objetivo prioritario. Esa década se caracterizó por un aumento significativo de la dispersión de los ingresos[8].

---

[8] Entre 1979 y 1989 la ratio entre los ingresos de la decila inferior y el quartil inferior con respecto a la media cayeron entre un 5% y un 8%, mientras que las ratios del quartil y la decila superior respecto a la media crecieron entre

3.2.3. La reforma del sistema de protección social y los incentivos al trabajo

Algunas de las medidas más importantes relativas a la oferta de trabajo introducidas por los gobiernos conservadores estuvieron relacionadas con las prestaciones por desempleo. Uno de los cambios fundamentales fue ligar la evolución de las prestaciones a los precios en vez de a los ingresos. El Gobierno otorgaba una gran importancia a las rigideces que se producían en el segmento del mercado de trabajo caracterizada por salarios relativamente bajos. Uno de los problemas que se señalaban se refería a la estructura de incentivos que tenían los desempleados y aquellos con trabajos mal pagados[9]. Además de la convicción de que las juntas salariales y otro tipo de instituciones habían mantenido los límites inferiores de las escalas salariales demasiado altos, el gobierno mantenía que la oferta de puestos de trabajo dependía de la capacidad empresarial para fijar los salarios con flexibilidad, siempre y cuando el sistema de protección social no desincentivara a los individuos a la hora de aceptar trabajos con salarios bajos.

Algunas de las ideas de fondo de las explicaciones institucionales del desempleo se referían a los efectos del sistema de prestaciones en los incentivos individuales. De acuerdo con estas ideas, los subsidios por desempleo no favorecían la búsqueda de trabajo porque ello representaría la pérdida de la prestación y el pago de impuestos. Además de no favorecer la búsqueda, los

---

un 9% y un 22% respectivamente. La distribución se hizo más flexible en la parte superior (Brown y Walsh, 1991). En 1979, la media de ingresos de la decila superior era 3.9 puntos mayor que la inferior, y en 1989 esa ratio había aumentado hasta 5.5 puntos (Stark, 1990).

[9] Según el Gobierno, los trabajadores peor pagados estaban en una situación en la que el sistema de prestaciones sociales y el sistema fiscal les mantenían en lo que denominaban la "trampa de la pobreza" en la que la tasa impositiva efectiva era muy alta. Los desempleados se enfrentaban a un problema similar conocido como la "trampa del paro" en la que los beneficios derivados de tener un empleo eran pequeños o incluso negativos. El Gobierno consideraba que el principal indicador de la trampa del paro era la tasa de reemplazo que medía los beneficios disponibles para el desempleado como proporción de los ingresos derivados del empleo.

subsidios ejercían una presión al alza sobre los salarios porque mejoraban la posición negociadora de los trabajadores en paro. El primero de los efectos ha sido analizado desde la teoría económica de la búsqueda y el desajuste en el mercado de trabajo, y el segundo desde la teoría de la negociación (Snower, 1995).

De acuerdo con la teoría de la búsqueda y el desajuste, las distorsiones provocadas por las prestaciones se perpetúan por la aparición de varios efectos dinámicos. Cuanto más tiempo permanece una persona desempleada, más se deprecian sus cualificaciones y más incierta se vuelve la decisión de una empresa que desee volver a contratarla. Cuando el desempleo se asocia a un subsidio y el empleo a impuestos, los efectos sobre la reducción de la competición entre los desempleados por los puestos de trabajo son considerables, de modo que su desempleo no tiene efectos de presión a la baja sobre los salarios. No es la mera existencia de la prestación sino su generosidad lo que afecta a la tasa de reemplazo, que puede ser alta bien porque los subsidios sean mayores que el nivel salarial de los trabajos mal pagados, bien porque el tope mínimo impositivo se fije a un nivel demasiado bajo.

El Gobierno de Thatcher consideraba que la reforma del sistema de "mantenimiento de los ingresos" era esencial para la reforma del mercado laboral. El programa electoral de 1979 no contenía muchos compromisos relativos al Estado de bienestar. Durante la primera legislatura, el valor real de muchos de los beneficios sociales existentes se redujo como consecuencia de decisiones políticas. En primer lugar las prestaciones dejaron de vincularse a los precios o a los ingresos en función de cuales hubiesen subido más, y pasaron a vincularse directamente a los precios. En segundo lugar, los subsidio de desempleo y los de baja por enfermedad se establecieron 5 puntos por debajo del crecimiento de la inflación. A partir de 1982 las prestaciones por desempleo estarían sujetas a impuestos.

Durante la campaña electoral de 1983 el Partido Conservador obvió cualquier promesa relativa a que los subsidios por desempleo, por enfermedad y otro tipo de ayudas se

incrementarían para compensar subidas de precios (Ridell, 1986). La caída del valor real de las prestaciones fue consistente con el objetivo de hacer los beneficios públicos menos atractivos que el empleo, con la reducción de la tasa de reemplazo, y con la consiguiente disminución del salario de reserva. Las cotizaciones a la seguridad social también se modificaron para favorecer a las empresas que pagasen salarios reducidos. El Presupuesto de 1985/86 redujo las cotizaciones a la Seguridad Social de cierto tipo de contratos con sueldos bajos. El Gobierno experimentó con numerosos programas diseñados para aumentar la flexibilidad, en especial programas para convertir un contrato a tiempo completo en dos a tiempo parcial que presionaron a la baja sobre los salarios.

Estos programas representaban un punto de ruptura con el consenso que durante la década anterior se había mantenido con respecto a la reducción o al menos el mantenimiento de los diferenciales salariales. Durante los sesenta y los setenta, tanto los gobiernos conservadores como los laboristas habían intentado llevar a cabo una política de rentas que desacelerara el crecimiento de los salarios en los ciclos inflacionistas. Estas políticas, sin embargo, nunca tuvieron el objetivo de ampliar la dispersión salarial, y en concreto, la política laborista de finales de los sesenta favoreció crecimientos salariales mayores allí donde los niveles iniciales eran muy bajos. Similarmente, la política conservadora de principios de los setenta estableció unas políticas que teóricamente reducían los diferenciales salariales.

La reforma de la Seguridad Social que tuvo lugar en 1987/88 estuvo en la misma línea de incentivar la búsqueda de empleo entre los desempleados. Ese fue el objetivo del programa de entrevistas obligatorias *Restart* introducido en 1987 y de la "evaluación obligatoria sobre la disponibilidad para el trabajo" para los desempleados de larga duración, introducida por la Ley de la Seguridad Social de 1989. Por añadidura, a finales de los ochenta algunos programas de formación para el empleo que hasta entonces habían tenido un carácter voluntario se hicieron

obligatorios. Este cambio vinculó estrechamente el subsidio de desempleo con la formación profesional ocupacional.

3.2.4. Políticas especiales de empleo y formación

De la interpretación básicamente microeconómica de las causas del desempleo se derivaron una serie de políticas de oferta relacionadas con la intermediación en la colocación, la formación y la difusión de información relativa al mercado de trabajo. Este enfoque reflejaba la idea de que el desempleo tenía un carácter básicamente friccional más que estructural o relacionado con la falta de puestos de trabajo. La idea de fondo era que el paro friccional tenía lugar como consecuencia de los desajustes que se derivaban de la falta de información o de déficits formativos de los trabajadores. Los programas públicos de formación para el empleo, y los subsidios para la formación ofrecidos a empresas y trabajadores, formaban parte de este tipo de políticas orientadas a la formación de capital humano.

Existían dos tipos básicos de ayudas a la contratación. En primer lugar existía lo que los economistas denominan "subsidios puros" cuya finalidad es abaratar el coste de la mano de obra a través de transferencias públicas o deducciones de las cotizaciones a la seguridad social. En segundo lugar existían los denominados "subsidios mixtos" que tenían finalidades adicionales, normalmente vinculadas a la formación o a la movilidad de los trabajadores. A lo largo de los ochenta, el Gobierno abandonó el primer tipo de subsidio en favor de los mixtos[10], englobándolos en medidas especiales de empleo a corto plazo.

La Comisión para los Servicios de Empleo (MSC) dedicó una gran parte de sus recursos al diseño y la ejecución de medidas especiales de empleo (Tabla 2.12). Estas se llevaron a cabo al mismo tiempo que tuvieron lugar una serie de cambios en la

[10] No obstante, el Presupuesto de 1985 que cambió las cotizaciones empresariales a la Seguridad Social contenía un elemento de lo que hemos denominado "subsidio puro".

medición del paro registrado, con el propósito común de reducir las cifras oficiales del mismo (Ainley y Corney, 1990). La relación entre las oficinas que gestionaban las prestaciones y las oficinas de colocación fue fundamental para que el cómputo estadístico del desempleo disminuyese (Evans, 1992). En 1982, el registro de los desempleados en las oficinas de contratación pasó a ser voluntario, y en la medida en que el registro de éstas dejó de cubrir a la totalidad de los desempleados, su cómputo se sesgó hacia aquellos que percibían prestaciones. Un año después se eliminó a otro grupo del registro ya que los mayores de 60 años no tendrían que demostrar la búsqueda de empleo para cobrar su prestación. Tras el Programa de Entrevistas *Restart* de 1987, más de medio millón de desempleados dejaron de reclamar el subsidio.

El énfasis que el Gobierno puso en la vinculación de la formación con el desempleo durante los ochenta tuvo como consecuencia que se otorgase poca importancia a la necesidad de mejorar las cualificaciones de la población ocupada. Con la recuperación económica de 1986 se hicieron evidentes serios déficits formativos en el conjunto de la economía. Las políticas de formación de los Gobiernos Conservadores deben ser analizadas dentro del marco de su política relativa a los salarios y a los incentivos al empleo. En coherencia con la estrategia global de política de mercado de trabajo, las políticas de formación se diseñaron como medio de intervención en el mercado de trabajo con los objetivos de subsidiar empleo de bajo coste tanto en el sector público como en el privado, reducir las cifras de paro, mantener los ingresos de los desempleados, y ampliar los diferenciales salariales entre la población activa joven y adulta, y entre la cualificada y la no cualificada.

La evolución del gasto público en programas especiales de empleo y formación en relación con los cambios en la tasa de paro y en la composición del desempleo, es un indicador del grado en que la política de formación formó parte de una estrategia a corto plazo de gestión de una crisis de paro, más que de una estrategia a largo plazo de inversión en capital humano orientada a elevar los perfiles de cualificación de la población activa. La evolución del

gasto público en empleo y formación fue procíclica con respecto al desempleo. Desde 1979 a 1986 este tipo de gasto aumentó un 50% en términos reales, mientras que entre 1986 y 1990 se redujo en un 11.1%. A medida que la composición del paro fue cambiando a lo largo de los ochenta, hubo un cambio en los grupos considerados prioritarios de modo que, a la vez que se restaba importancia política al paro juvenil, se otorgaba prioridad al paro adulto de larga duración.

Desde 1985 a 1990, tanto el gasto público en políticas activas como el gasto en políticas pasivas tuvieron un carácter procíclico con respecto al desempleo , es decir, en esos años en los que el desempleo se redujo con respecto a la primera parte de la década, se redujo también el gasto. Dado que una de las principales preferencias del Gobierno era la reducción del gasto público, la caída del nivel de paro fue asociada a una disminución global del gasto en política de empleo. En 1990 se produjo un cambio en el ciclo y el desempleo comenzó a subir de nuevo. A diferencia de lo ocurrido en la crisis de los ochenta, el gasto en políticas activas no subió, y con la recuperación de la crisis volvió a bajar.

En resumen, la Tabla 2.13 nos muestra que durante la recesión económica de la primera mitad de la década de los ochenta, el gobierno, contrariamente a sus preferencias iniciales, no fue capaz de reducir ni el gasto en protección por desempleo, ni el gasto activo, ya que ambos crecieron a medida que crecía el desempleo. El gasto público en políticas activas, principalmente formación, alcanzó un máximo de 0.8% del PIB en 1986-87 (3.100 millones de libras a precios de 1985), coincidiendo con el pico de la tasa de desempleo de la década. Con el cambio de ciclo de 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 (2.500 millones de libras a precios de 1985 en 1990). 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 que volvió a aumentar fue el pasivo.

Tabla 2.12. Evolución del presupuesto de la Comisión para los Servicios de Empleo (MSC)

Año	Total	Servicios de Empleo(1)	Formación Profesional (2)
1978/79	641.3		
1979/80	727.1		
1980/81	869.3		
1981/82	1,222.4		
1982/83	1,343.2		
1983/84	1,897.3	677.6	1,181.4
1984/85	2,220.2	929,9	1,133.5
1985/86	2,386.7	293,6	1,212.3
1986/87	3,102.2	420,4	1,448.5
1987/88	3,232.0	227,6	1,774,8

Fuente: Elaboración propia a partir de los Informes Anuales de la MSC.

Tabla 2.13. Evolución del gasto en políticas pasivas y activas de empleo y tasa de paro en Gran Bretaña, 1985-86 a 1995-96

Indicador	Desempleo*	Activas	Pasivas
1985-6	11.2	0.72	2.06
1986-7	11.2	0.85	1.95
1987-8	10.3	0.84	1.58
1988-9	8.6	0.75	1.11
1989-90	7.2	0.66	0.84
1990-1	6.9	0.59	0.90
1991-2	8.8	0.57	1.41
1992-3	10.1	0.59	1.63
1993-4	10.5	0.58	1.61
1994-5	9.6	0.54	1.41
1995-6	8.8-8.2	0.46	1.33

Fuente: Elaboración propia a partir de OCDE, Employment Outlook, varios años.

* La tasa de desempleo es para el primero de los pares de años. Para 1995 y 1996 se dan las dos cifras.

Tabla 2.13. Evolución del gasto en políticas pasivas y activas de empleo y tasa de paro en Gran Bretaña, 1985-86 a 1995-96

Indicador	1985-6	1986-7	1987-8	1988-9	1989-90	1990-1	1991-2	1992-3	1993-4	1994-5	1995-6
Desempleo*	11.2	11.2	10.3	8.6	7.2	6.9	8.8	10.1	10.5	9.6	8.8-8.2
Activas	0.72	0.85	0.84	0.75	0.66	0.59	0.57	0.59	0.58	0.54	0.46
Pasivas	2.06	1.95	1.58	1.11	0.84	0.90	1.41	1.63	1.61	1.41	1.33

.Fuente: Elaboración propia a partir de OCDE, Employment Outlook, varios años.

.* La tasa de desempleo es para el primero de los pares de años. Para 1995 y 1996 se dan las dos cifras.

CAPÍTULO 3

LAS POLÍTICAS DE FORMACION PROFESIONAL EN GRAN BRETAÑA 1979-1995

1. Las políticas de formación profesional inicial: la preferencia por un sistema mixto y la selección de modelos externos

Los Gobiernos conservadores británicos realizaron una reforma del mercado laboral que tenía como objetivo principal la desregulación como forma de eliminar las denominadas "rigideces", ya que esto aumentaría la flexibilidad del mercado de trabajo británico. Estos Gobiernos manejaron una concepción "clásica" del paro según la cual éste reflejaba salarios reales excesivos. En consecuencia, al eliminar los mecanismos que dificultaban la flexibilidad de los salarios, los trabajadores "demandarían un nivel salarial que les permitiría volver a trabajar" (Ministerio de Trabajo (DE), 1985)[1]. Dado que el programa electoral del Partido Conservador en 1979 evitaba mencionar cualquier referencia al pleno empleo, era de esperar que el gobierno de Thatcher no utilizaría instrumentos intervencionistas. Por contra, ante una situación de aumento drástico del nivel de paro, en especial de paro juvenil, el gobierno de Thatcher optó por unas políticas que combinaban principios neoliberales con un

[1] Según manifestó el Ministro de Hacienda en 1984, las demandas sindicales de niveles salariales que encarecían el factor trabajo constituía la causa principal del desempleo en el país.

grado considerable de intervención estatal (Gamble, 1988). Este planteamiento neoliberal o centrado en el mercado, combinó la intervención en el mercado de trabajo con el neoliberalismo y sus objetivos asociados de eliminar por un lado los impedimentos estructurales a la reducción de salarios, y de otro, aumentar los incentivos a la iniciativa individual, reduciendo a la vez la participación en organizaciones colectivas representativas.

Es preciso analizar la política de formación profesional en Gran Bretaña dentro del marco de esta estrategia global de reforma del mercado de trabajo. De este modo, y de forma coherente con tal estrategia, la política de formación profesional representaba fundamentalmente un modo de intervenir en el mercado laboral y subvencionar empleos de nivel salarial bajo, tanto en el sector público como en el privado, para reducir las cifras del desempleo. Se favorecía así el aumento de las diferencias de ingresos entre los trabajadores jóvenes y adultos de modo que "los trabajadores jóvenes demandasen un salario que les permitiese trabajar".

La política de formación profesional británica se basó en una versión simplista de la teoría del capital humano[2]. Esta teoría distingue entre aquel tipo de formación que prepara al trabajador para una variedad de actividades y transferible entre empresas, y el tipo de formación más específica de un puesto de trabajo y una empresa concreta. La distinción entre formación general y específica tiene consecuencias en primer lugar con respecto la financiación de la inversión formativa. Becker (1975) sostenía que eran los trabajadores y no las empresas los que debían correr con el coste de la formación general, y que las empresas suministrarían formación general sólo en el caso de no tener que hacer frente a los costes de la misma. Los trabajadores que recibiesen formación general estarían dispuestos a pagar los costes porque dicha formación aumentaría sus ingresos en el futuro.

---

[2] Según el modelo, tanto la inversión en educación como la formación constituirían el predictor más importante del aumento de ingresos durante la vida activa del trabajador.

El punto de vista institucional, desarrollado originariamente por Piore y Doeringer, constituyó una de las críticas más importantes a la idea del capital humano. Un elemento central de la teoría institucional surgió con la distinción entre mercados del trabajo ocupacionales y mercados de trabajo internos (Doeringer y Piore, 1971). Los mercados de trabajo ocupacionales (MTO) se ajustan al análisis neoclásico en el que la oferta y demanda del mercado determinan los salarios. La movilidad laboral garantiza que los salarios entre distintas empresas que necesiten los mismos niveles de cualificación se igualarán. En vez de en una empresa determinada, los trabajadores se mueven en un mercado laboral más amplio, y la seguridad en el empleo no se circunscribe a una empresa determinada, ya que esa seguridad se basa en que su cualificación está certificada y reconocida, y tiene, por sí misma un "valor de mercado". La teoría de los mercados internos de trabajo (MTI) acepta que algunas pautas de reclutamiento se basan en la existencia de mercado de trabajo externos. Estas partes del proceso de contratación se denominan "puertas de entrada". Sin embargo, una vez contratado el trabajador, su futuro lo marca el mercado de trabajo interno a la empresa. Los trabajadores ascienden a distintos niveles de cualificación dentro de la empresa, a la vez que existe una gran variación salarial interempresarial debido a que la movilidad laboral entre empresas es baja. La formación de los trabajadores queda determinada internamente. Las habilidades específicas dentro de cada empresa constituyen un componente fundamental de los mercados internos de trabajo. La seguridad de los trabajadores depende de las reivindicaciones de estos ante sus empleadores, y no del valor de mercado de unas cualificaciones reconocidas externamente.

Los MTO dependen de la existencia de cualificaciones homologadas externamente y suelen apoyarse en acuerdos de tipo institucional, por ejemplo, entre sindicatos o empresarios, o entre empresarios y el Estado. La relación entre el tipo de mercado de trabajo (externo o interno) y la estructura de incentivos para la inversión en formación tiene varias dimensiones. La importancia que los MTI conceden a las habilidades específicas frente a las

generales puede dar lugar a que las empresas reduzcan los costes de formación para limitar la amplitud, la profundidad de la formación que suministran y el acceso a la misma, en comparación con la suministrada en los sistemas de aprendizaje, o en otros sistemas de formación profesional inicial de base de carácter más escolar.

En principio, los MTO tienden a fomentar las cualificaciones de carácter general y transferible. A la hora de formular cualquier análisis con respecto a una determinada política de formación profesional, tenemos que pensar en primer lugar qué tipo de cualificaciones pretende impulsar dicha política. Las políticas de formación están asociadas a las estructuras del mercado laboral. Los MTO exigen el desarrollo y homologación de habilidades de carácter amplio que trascienden las necesidades, recursos e inclinaciones de una empresa determinada. En cambio, los mercados internos utilizan una formación más limitada y extraoficial, impartida, sobre todo, en la empresa, y centrada en las necesidades inmediatas del puesto de trabajo. En Gran Bretaña, históricamente, los MTO existieron vinculados al sistema de aprendizaje que estuvo vigente hasta principios de los años ochenta. Desde este punto de vista, este país estaba bien situado para impulsar habilidades generales de nivel intermedio, a través de sus políticas educativas y de formación. En lo que sigue en esta sección se lleva a cabo un análisis que tiene por objeto explicar por qué Gran Bretaña no consiguió desarrollar un sistema de formación profesional inicial de carácter general.

Becker y los defensores de la teoría del capital humano afirman que la formación de carácter general beneficia a los individuos y que por tanto son éstos los que deben financiarla. Si los mercados de capitales no permiten que cada cual financie su formación, en tal caso, se necesita alguna forma de intervención. La teoría del capital humano, una vez que admitimos la existencia de "fallos del mercado", tiene tres tipos de implicaciones para la política de formación. En primer lugar, si son las empresas en vez de los individuos que reciben la formación los que sufragan el coste general de la misma, y no se exige que todas las empresas

paguen algún tipo de tasa o contribución obligatoria, las empresas que invierten menos en formación general pueden resultar beneficiadas si consiguen "captar" a trabajadores que han recibido formación general en otras empresas. La literatura económica denomina a esta externalidad negativa de empresa a empresa "captación o reclutamiento desleal". En segundo lugar, si "el aprendizaje en el puesto de trabajo" es importante para la actividad productiva de la empresa, está poco justificado que los empresarios paguen un salario de formación bajo ya que la reducción de la productividad del trabajador durante la formación es muy pequeña. En tercer lugar, la confianza en el mercado para suministrar formación de tipo general transferible entre empresas conduce a niveles bajos de inversión en formación polivalente, porque los mercados de capitales que tanto las personas como las empresas han de utilizar son imperfectos.

El análisis de los documentos e informes oficiales, los debates políticos, y las entrevistas con algunos de los responsables de la política de formación británica reflejan una serie de supuestos e ideas que sirvieron de fundamento a las iniciativas y reformas que se llevaron a cabo durante la década de los ochenta y primeros noventa. En este apartado voy a centrar mi atención en la política de formación profesional inicial, aquella dirigida sobre todo a proporcionar lo que Becker denomina habilidades y conocimientos generales y transferibles. La formación profesional general aumenta la productividad del individuo en otras empresas en el mismo grado en que la aumenta en la empresa que se la proporciona. Por el contrario, la formación profesional específica aumenta la productividad del individuo dentro de la empresa que suministra la formación en mayor grado que en las demás. Las dudas sobre la adecuación de los mecanismos de mercado con respecto a la provisión de formación general constituyeron el impulso para la creación de los Consejos de Formación Industrial (CFIs) en los años sesenta, que tenían capacidad para recaudar una tasa de formación industrial, y distribuir subvenciones entre las empresas para la financiación de actividades formativas. El sistema de los CFIs se consideró un medio para resolver el

"problema de la captación desleal". Los CFIs imponían una contribución a todas las empresas de su sector y utilizaban este "fondo común" para subvencionar a las empresas que cumplían los estándares de formación determinados por los Consejos.

Becker mantenía en un mercado de trabajo en que la competencia fuera perfecta, las empresas ofrecerían una formación general si quién la recibía sufragaba los costes mediante un salario inferior al valor de su producción durante el período de formación. Si la formación era específica de la empresa, ambos compartirían el coste de la formación. El modelo no contemplaba la existencia de "captación desleal" dado que las empresas que suministrasen formación general no incurrirían en costes netos durante el período de formación. Si surgían deficiencias en la oferta de formación general era más probable que se debieran a factores relacionados con la oferta de trabajo, vinculados a la dificultad de los mercados de capitales para suministrar fondos para financiar inversiones individuales en capital humano (Becker, 1975)[3].

Los problemas asociados a este modelo de mercado son, en primer lugar, que una vez que aceptamos que el mercado determina los salarios en condiciones de competencia imperfectas (en las que algunas empresas ejercen más poder de mercado que otras), y que en muchos casos incluso la formación específica, en especial la tecnológica es transferible (por lo que la "captación desleal" es siempre una posibilidad), hemos de aceptar que el libre mercado no ofrece incentivos suficientes para la inversión en formación (Stevens, 1996). Resulta evidente además, que las restricciones crediticias complican en muchos casos la situación. Cuando la incapacidad del sistema de mercado para suministrar suficiente formación interactua con reducciones en la demanda de trabajo no cualificado, la relación entre el modelo formativo de

[3] El uso político de las aplicaciones del modelo de Becker tiene serias limitaciones que se relacionan con la contradicción que existe entre la afirmación teórica de que los empresarios no incurren en costes netos al suministrar formación general, y la evidencia en contra obtenida por diversos estudios empíricos sobre la formación de aprendices en Gran Bretaña, Estados Unidos y Alemania.

mercado y los niveles de paro de este tipo de trabajadores aumenta.

A principios de la década de los ochenta, las explicaciones oficiales del Gobierno británico achacaban la falta de inversión en formación inicial al nivel relativamente elevado de los salarios de los aprendices, salarios que normalmente se negociaban en los convenios colectivos. El convencimiento de que la redistribución de los costes de la formación entre las empresas no constituía una solución adecuada[4], originó en parte la abolición de los Consejos de Formación Industrial en 1981. La solución alternativa era reducir los costes de las empresas que suministraban formación inicial transferible mediante reducciones de los niveles salariales del personal en formación. El Plan para el Empleo Juvenil y el Plan de Formación Juvenil (siglas inglesas YTS) perseguían ese objetivo. Mediante el primero de ellos, los empresarios recibían una subvención si la remuneración de los empleados no alcanzaba un determinado "techo", que era significativamente inferior al nivel salarial juvenil predominante en el sector. A través del segundo Plan, los empresarios recibían una subvención que cubría los costes de formación y la beca del trabajador en formación. A continuación se presentan los supuestos y las ideas que guiaron la adopción de políticas de formación profesional de los gobiernos conservadores británicos.

En primer lugar, se mantenía que los empresarios suministrarían formación general transferible siempre y cuando no tuvieran que financiar los costes. La decisión de eliminar los CFIs y descentralizar la política de formación a través de unos Consejos de Empresa y Formación (CEFs) en 1989 supuso que el Estado dejó de tener mecanismos para superar las externalidades asociadas con la inversión en formación general y transferible. Los CEFs, dirigidos por empresarios locales, eran coherentes con la

---

[4] Entrevista realizada por la autora con Sir Geoffrey Holland, 18 de Mayo de 1998. Geoffrey Holland fue Director de la Comisión para los Servicios de Empleo (MSC) durante la década de los ochenta y subsecretario del Ministerio de Trabajo desde 1987 a 1990. Este mismo argumento se encuentra en HMSO (1981) *A new training initiative*.

preferencia del Gobierno conservador de reanudar una tradición formativa basada en la "libre opción de cada empresa", que la patronal británica (siglas inglesas CBI)[5] recibió con agrado. Los CEFs carecían de atribuciones para recaudar fondos mediante tasas empresariales, y no tenían medios para determinar o evaluar la calidad o cantidad de la formación continua impartida dentro de las empresas.

La segunda idea importante era que la inversión en formación no requería un respaldo legislativo ya que los resultados positivos que ésta proporcionaba tanto al empresario como al trabajador eran un incentivo suficiente. Analicemos este supuesto, primero desde el punto de vista individual. Diversos informes del Gobierno durante los años ochenta y noventa señalaban que, para el individuo, la inversión en formación era el modo óptimo de conseguir seguridad en el empleo y mayores ingresos durante su vida activa[6]. Por lo tanto, la confianza depositada en un mercado de la formación estructurado por inversiones individuales, implicaba el convencimiento de que existía una relación muy importante entre las cualificaciones y las oportunidades de empleo. No obstante, la evidencia que respalda estos supuestos, en muchos casos, resulta débil. Salvo en el caso de titulados universitarios, existen pocas pruebas que demuestren que la estructura salarial británica ofreciese incentivos para la adquisición de formación profesional. La rentabilidad en términos de empleo conseguida por los jóvenes que invirtieron en formación profesional postobligatoria de carácter no universitario fue muy insuficiente.

Mientras que los títulos universitarios y de formación profesional de nivel superior aumentaban el perfil de ingresos a lo largo de la vida activa del individuo, las cualificaciones profesionales de nivel bajo producían una rentabilidad muy moderada en términos de empleo. Los Libros Blancos que el

---

[5] Entrevista realizada por la autora con Tony Webb, del Departamento de Formación y Educación de la Confederación de empresarios británica, el 2 de Junio de 1998.

[6] Ministerio de Trabajo (DE), "*Employment for the nineties*" DE 1988: 12.

Gobierno publicó durante la década de los ochenta y primeros años noventa, daban por sentado que las estructuras laborales de las ocupaciones profesionales existían también en otras formas de empleo. Sin embargo, sectores como el comercio minorista, los servicios de limpieza, la distribución, hoteles, alimentación y tabaco, ropa y textiles, comidas a domicilio y tiempo libre, constituían ejemplos de sectores en los no había mercados internos de trabajo ni carreras profesionales bien desarrolladas[7]. En relación con los incentivos ofrecidos a los empresarios, uno de los informes de la Comisión para los Servicios de Empleo (MSC) con más repercusión en los años ochenta, afirmaba que "no creemos que la captación desleal de personal cualificado constituya un obstáculo importante para conseguir un volumen total de formación adecuado" (MSC, 1984).

La tercera idea importante era que los empresarios, a los que correspondía decidir la naturaleza y volumen de la formación que se necesita, debían controlar el sistema de formación[8].La estructura institucional creada por los Gobiernos conservadores durante los años ochenta y primeros noventa concedió a los empresarios un lugar predominante. La creación de los CEFs, del Consejo Nacional de Cualificaciones Profesionales y de los

---

[7] Y, sin embargo, muchas de las plazas del YTS aparecen en estos sectores (véase la sección siguiente). Además, este supuesto pasa por alto que los puestos de trabajo disponibles para los que participan en programas de formación son puestos que no les permiten avanzar más allá del nivel 2 del Sistema Nacional de Cualificaciones Profesionales (NVQ), si acaso (Keep y Mayhew, 1996). Cuando el YTS se extendió a dos años, muchas de las empresas que habían utilizado el programa para reclutar nuevos trabajadores, tuvieron dificultades para llenar de contenido formativo este nuevo período de dos años, dados los escasos requerimientos formativos de los puestos de trabajo que ofertaban (a excepción de las empresas que utilizaban el programa para financiar los dos primeros años de un puesto de aprendizaje).

[8] Entrevista realizada por la autora con Lord Young of Graffham, el 27 de mayo de 1998. David Young fue el Presidente de la Comisión para los Servicios de Empleo durante los primeros años 80 y Ministro de Trabajo desde 1985 a 1987. Este mismo argumento se encuentra en DE (1988*) Employment for the Nineties*.

Industry Lead Bodies[9] reflejaba la convicción de que los gestores del sector privado tenían acceso a una serie de conocimientos que los demás sectores de la sociedad (incluido el sistema educativo) no tenían a su disposición.

La importancia concedida al empresario individual por oposición a algún tipo de organización corporativa de carácter intermedio como los CFIs caracterizó las preferencias del gobierno desde los primeros años ochenta. Durante esa década, sin embargo, la decisión de adoptar una estrategia de cara a los déficits de formación dirigida al lado de la oferta, combinada con la necesidad electoral de reaccionar contra el desempleo juvenil, dio lugar a la instrumentalización política de la MSC para financiar y gestionar la provisión de formación a través de programas públicos para desempleados. Esta estrategia prestó poca atención a la demanda, es decir, a como los empresarios utilizaban esas cualificaciones. Posteriormente, los déficits de personal cualificado que se produjeron durante la recuperación económica de finales de los ochenta, junto con la aparición de varios informes de evaluación de los programas que no mostraban los resultados esperados, dieron lugar a la idea de que era necesario centrar la atención en la demanda de cualificaciones, es decir, en las empresas y en los empresarios.

Los cambios institucionales que tuvieron lugar a finales de los ochenta, de los que el más importante fue la desaparición del organismo nacional tripartito encargado de las políticas de formación, la Comisión para los Servicios de Empleo (siglas inglesas MSC), dieron paso a la creación de la estructura de los Consejos de Empresa y Formación (CEFs). Su creación era una de las opciones políticas disponibles para resolver el problema de la provisión y utilización de capital humano específico. El Gobierno podría haber mantenido la Comisión para los Servicios de Empleo y redefinido sus funciones para integrar la prospectiva de demandas futuras de cualificaciones entre sus actividades. Sin embargo, desechó esta opción porque consideró que una estructura

---

[9] Corresponde a estos organismos determinar el contenido de las cualificaciones nacionales de formación profesional.

descentralizada e inserta en los mercados laborales de carácter local era más adecuada. La idea de un sistema de formación dirigido por los empresarios implicaba que las necesidades de éstos determinarían el tipo y cantidad de formación impartida.

La implantación de la financiación individual de la formación mediante "cheques" de formación no se consideró una desviación respecto del concepto de la formación dirigida por el empresario. Dejar que el individuo o la empresa decidieran acerca de la formación puede tener dos tipos de implicaciones. En primer lugar, el empresario quizás adopte una actitud sesgada hacia un tipo de formación propio de la empresa y, en segundo lugar, el individuo puede tener dificultades para decidir qué conocimientos demandan las empresas tanto en el presente como en el futuro. La política conservadora ignoró el carácter imperfecto de la información que poseían los individuos acerca del valor futuro de la formación, y reforzó la idea de que los empresarios impartirían formación general si no tenían que sufragar sus costes (ya que éstos quedaban cubiertos por la subvención).

En cuarto lugar, el Gobierno mantenía que las oportunidades 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. El Sistema de Cualificaciones Profesionales Nacionales (NVQs) fue el marco de homologación de las "competencias" adquiridas mediante la formación profesional[10] creado por el Gobierno en la segunda mitad de los ochenta. El sistema estaba estructurado de tal manera que el empresario tenía que certificar las unidades de competencias que componían cada cualificación, y que habrían sido previamente

[10] Los NVQs indican la capacidad de una persona para realizar una gama específica de actividades laborales. Cada NVQ representa la suma de unidades de competencia, normalmente 4-25 (promedio de 5-15) y cada unidad por sí misma se compone de un conjunto de elementos. La competencia se evalúa en función de criterios de desempeño en el puesto de trabajo (MSC, 1988). El NVQ estipula el nivel de competencia mínimo para realizar una actividad en vez de permitir un aprendizaje de base más amplio que proporcione habilidades transferibles y susceptibles de afrontar cambios.

adquiridas por el individuo "en el puesto de trabajo. La estrategia de la política de formación profesional británica canalizó sus esfuerzos hacia un sistema que atendiese las necesidades inmediatas de las empresas.

El quinto elemento de la estrategia conservadora con respecto a la formación se resumía en la idea de que la economía británica había quedado atrapada en lo que algunos economistas denominaron una dinámica de "salarios altos y cualificaciones bajas"[11].

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 lo tanto no la proporcionarían. Este razonamiento se fundaba en un paralelismo entre la situación en la que el empresario está dispuesto a contratar un trabajador, y aquella en que el empresario está dispuesto a formar al trabajador. Ambas decisiones dependerían fundamentalmente de que el salario fuera lo suficientemente bajo. Un programa nacional de formación profesional inicial en el puesto de trabajo con beca reducida, como el adoptado en Gran Bretaña durante los años ochenta, constituía sólo una de las opciones disponibles.

Los contratos de aprendizaje, opción que el Gobierno asociaba en aquel momento a prácticas sindicales restrictivas, podrían haberse utilizado para resolver el problema ya citado de que los salarios fuesen más altos que los niveles de cualificación. Por otra parte, los empresarios estaban en contra de una opción que implicase que los jóvenes en formación tuviesen estatus de empleado y un contrato laboral. Finalmente el Gobierno optó por una estrategia semejante en gran parte a la aplicada al problema del desempleo, consistente en reducir los obstáculos institucionales para ampliar las diferencias salariales entre trabajadores cualificados y no cualificados. Para llevar a cabo tal opción, los conservadores eliminaron ciertos aspectos de la legislación sobre protección del empleo, redujeron el poder de los

---

[11] MSC (1984) *Competence and Competition*, y (1985) *A challenge to complancency.*

sindicatos, e impulsaron formas descentralizadas de negociación colectiva. Además de la reducción de obstáculos institucionales, intervinieron directamente en el mercado laboral para fomentar puestos de trabajo de un nivel salarial bajo, mediante subsidios a los empresarios que contratasen trabajadores por debajo de un nivel salarial determinado. A ello se unía la fijación a nivel nacional de una beca reducida para los jóvenes en formación dentro del Plan de Formación Juvenil.

Uno de los modelos extranjeros que más influyeron sobre la política de formación profesional británica durante la década de los ochenta fue el alemán. Se consideraba que un elemento fundamental del éxito obtenido por el modelo alemán lo constituía el bajo nivel de la remuneración de los aprendices, nivel que repercutía favorablemente sobre los costes de formación de los empresarios, y aumentaba su disposición a ofrecer puestos de formación. Los gobiernos conservadores británicos aceptaron este elemento del modelo alemán, y fomentaron la liberalización de los mercados del trabajo, la reducción de la remuneración a los empleados en formación, y los costes laborales en general. Los resultados, sin embargo, fueron ambiguos. La generalización de un salario de formación bajo y la reducción de los costes salariales mediante medidas liberalizadoras supuso importar, de forma aislada, un sólo elemento del modelo alemán que se inscribía y se apoyaba en una estructura institucional compleja. Para que fuese factible, la remuneración baja de los jóvenes en formación exigía un vínculo explícito con mercados de trabajo ocupacionales y con el sistema de aprendizaje, que tanto las prácticas empresariales como la política gubernamental británica estaban erosionando. La Tabla 3.1 muestra la evolución de los participantes de 16 a 18 años en el Plan de Formación Juvenil (YTS) y en puestos de aprendizaje. El aumento del primero y el descenso del segundo resultan evidentes. El Gobierno afirmó que el YTS daría como resultado un sistema de formación inicial profesional superior al alemán. En realidad, según su diseño, la política de formación nacional a gran escala debía suministrar formación polivalente,

transferible, y coherente con mercados de trabajo ocupacionales (MTO).

Tabla 3.1. Número de participantes en YTS y aprendices en Gran Bretaña, 1981-1990

Año	Participantes en YTS (000)	Aprendices (000)	YTS y aprendices (en % del grupo de 16 a 18 años)
1981	123,5	147,6	
1984	277,0	82,0	22,15
1985	276,0	73,2	22,13
1986	274,0	61,3	21,75
1987	218,0	58,0	25,90
1988	393,0	55,7	33,60
1989	390,0	53,6	35,49
1990	507,9	53,5	

* La cifra de 1981 corresponde al Programa de Oportunidades Juveniles sustituido en 1983 por el YTS.
Fuente: Elaboración propia a partir del Boletín del Ministerio de Trabajo, varios años.

En Gran Bretaña, las diferencias salariales entre el personal cualificado y sin cualificar aumentaron drásticamente desde 1975 a 1995. Esto sugiere que el aumento en la demanda de personal cualificado no fue cubierto por un aumento equivalente de la oferta. La estrategia conservadora se basó en los salarios, y de hecho una parte de la reducción de las cifras de paro juvenil fue posible gracias a la creación de incentivos para que los jóvenes desempleados aceptasen puestos de trabajo con salarios bajos, y puestos de formación con beca reducida.

En suma, una valoración de las ideas que sirvieron de base a la política de formación profesional inicial conservadora indica que ésta se basó en una versión simplificada de la teoría del capital humano y de las críticas al mismo. Esa versión aceptó que el mercado presentaba deficiencias sólo con respecto al individuo (derivadas, en algunos casos, de la influencia restrictiva de los sindicatos), pero no con respecto a los empresarios ni a sus

competidores. La política conservadora trató de resolver los factores externos que afectaban al individuo, por ejemplo, las restricciones financieras, mediante la subvención pública de los programas de formación a gran escala. Esa política trató además de resolver la denominada "externalidad individuo-empresa", que surge cuando el empresario no puede repercutir el coste de la formación general mediante salarios bajos, a través de unas becas reducidas de cuantía prefijada. Únicamente durante los primeros años noventa se intentó resolver otro fallo del mercado originado por el carácter imperfecto de la información que los individuos manejaban sobre la utilidad de la formación que recibían dada la inexistencia de unos certificados que acreditasen oficialmente las habilidades adquiridas[12]. Desde el punto de vista institucional, el gobierno mantenía que el sistema de prestaciones por desempleo presentaba una serie de deficiencias que desincentivaban la participación en actividades formativas y la búsqueda de empleo. La respuesta consistió en vincular las becas de formación a los subsidios por desempleo y otras prestaciones sociales.

El Gobierno asumió que la distinción entre formación general y específica era clara, y aceptó sin más la idea de Becker según la cual, si los empresarios no tienen que sufragar los costes de la formación general porque está subvencionada o, para ser más exactos, franquiciada (Chandler y Wallace, 1990), las empresas suministrarían dicha formación. Este planteamiento dio por sentado que impartir formación general y transferible dependía únicamente de que existiesen los incentivos financieros adecuados, y pasó por alto que dependía también de la disponibilidad de conocimientos y capacidades que, sencillamente, no poseían la mayoría de las pequeñas y medianas empresas británicas. La estrategia conservadora prestó mucha atención al dilema de los "salarios altos y las cualificaciones bajas" y mucho menos a la "trampa" de los salarios bajos y las cualificaciones también bajas que surge cuando las empresas carecen de

[12] Únicamente a partir de 1990, se implantó un mecanismo de certificación en el programa YT cuyos participantes, además, debían aspirar a conseguir un NVQ de nivel 2. Los NVOs, sin embargo, no implican una evaluación externa.

incentivos para impartir formación. En este caso, el Gobierno ignoró la existencia de externalidades negativas en forma de captación desleal de trabajadores formados por otras empresas, que surgen cuando las empresas que no imparten formación general pueden aprovecharse de la impartida por otras, en ausencia de instituciones que regulen y penalicen tales prácticas.

Los Conservadores eliminaron la mayoría de los Consejos de Formación Industrial (CFIs) en 1981 porque creían que reducían la libertad de actuación de los empresarios. Los CFIs eran unas instituciones tripartitas de ámbito sectorial, autorizadas para recaudar una tasa de formación que redistribuían mediante subvenciones de un fondo central a las empresas de ese sector que presentasen planes de formación ajustados a ciertas normas. Esta institución, creada durante los años 60, surgió como solución a niveles y estándares de formación que se consideraban subóptimos, y como medio de evitar la captación desleal de trabajadores cualificados. En contraste con las ideas que propiciaron la creación de los CFIs, el Gobierno afirmaba que las tasas de formación impedían la creación de puestos de trabajo porque reducían la libertad de los empresarios para utilizar los beneficios en la forma que considerasen oportuna. El Gobierno prefirió, por lo tanto, subvencionar la formación mediante programas nacionales con cargo a los presupuestos generales[13]. Por añadidura, la reforma era coherente con los objetivos de reducir el gasto público y disminuir el poder de las organizaciones representativas intermedias. Los Consejos de Empresa y Formación (CEFs), que carecían de atribuciones para recaudar fondos de las empresas, constituirían el elemento fundamental de la nueva estructura institucional.

Después de analizar las ideas que sirvieron de fundamento a la política de formación profesional adoptada por los gobiernos conservadores, analizaré en primer lugar la dinámica del poder que dio lugar a la adopción del modelo del Plan de Formación Juvenil YTS y, en segundo lugar, realizaré una valoración de sus

---

[13] .Entrevista realizada por la autora con Sir John Cassels, el 27 de Mayo de 1998. John Cassels fue Director de la MSC hasta 1981.

resultados. En este apartado he centrado el análisis en la política de formación profesional inicial de jóvenes porque las distintas alternativas y opciones en términos de participación educativa y laboral son más claras para este grupo.

1.1 El Plan de Formación Juvenil como opción política

El análisis que el Gobierno realizó sobre las elevadas tasas de paro juvenil se fundamentó, en primer lugar, en la idea de que el nivel salarial relativo de los jóvenes era demasiado alto y, en segundo lugar, en la convicción de que la existencia de prestaciones sociales reducía los incentivos de este grupo a la hora de buscar su primer empleo[14]. Inicialmente, el principio fundamental sobre el que se esperaba se estructurase la política de formación era la reducción de la intervención directa del Estado y del gasto público en este ámbito, y la devolución de la responsabilidad dentro del mismo a cada empresa. Las fuerzas del mercado determinarían en tal caso el alcance, el volumen y el tipo de formación requerida. La supresión de los CFIs era un elemento fundamental de esta estrategia. Sin embargo, la urgencia política del problema del paro juvenil debilitó la viabilidad de alguna de estas preferencias. La implantación de un plan de formación durante el tiempo necesario para que disminuyese el número global de jóvenes desempleados exigía un aumento del gasto público. El Gobierno no consideró nunca la opción de imponer por vía legal el Plan a los empresarios a través de tasas de formación, aunque, por otra parte, necesitaba su colaboración.

La Comisión para los Servicios de Empleo (MSC) mantuvo una postura distinta a la adoptada por el Gobierno. Para el Gobierno, la primera prioridad consistía en dar la imagen política de que trataba de resolver el problema del desempleo juvenil, mientras que la MSC procuraba contrarrestar la atención creciente

---

[14] Entrevista con Lord Young de Graffham, el 27 mayo de 1998. Esta idea estaba claramente expresada en DE (1985) *Unemployment: the challenge for the nation*.

que se dedicaba a las medidas a corto plazo, para concentrarse en su lugar en aspectos estratégicos relacionados con la competitividad del país[15]. Geoffrey Holland, Director de la MSC, sostenía que el documento preparado por la Comisión, titulado "Nueva Iniciativa para la Formación Profesional" trataba de desviar el debate sobre la formación para centrarlo en el desarrollo y el crecimiento económico, en vez de en la responsabilidad social sobre los desempleados. Las declaraciones políticas de los directivos de la MSC habían defendido desde hacía años la necesidad de mejorar la formación profesional inicial, y estaban convencidos de que las necesidades económicas a largo plazo del país exigían que Gran Bretaña se pusiera al mimo nivel que sus competidores en el ámbito de las cualificaciones.

Estas ideas se trasladaron al diseño del Plan de Formación Juvenil que inicialmente propuso la MSC. En primer lugar, el Plan se iba a centrar en la formación profesional y no en la creación de puestos de trabajo. En segundo lugar, tenía que convertirse en un rasgo institucional permanente en el ámbito de la formación profesional en vez de tratarse de otra medida temporal. En tercer lugar, todos los informes de la MSC consideraban la elaboración de políticas como el resultado de formas de actuar consensualistas. La Comisión mantenía que, para conseguir el cambio, se necesitaba un consenso amplio que incluyese a todos los grupos implicados en la formación profesional.

A pesar de esta postura consensualista, los directivos de la MSC manifestaban que el elemento clave del nuevo sistema de formación era el papel concedido a los empresarios. La postura general de la Confederación de Empresarios Británica (CBI) en relación con la política de formación profesional era contraria a cualquier tipo de intervención en la política interna de las empresas, y consideraba que el eje central de cualquier iniciativa debía ser la libre elección de cada empresario, manteniendo, coherentemente, que el mercado era la institución adecuada para atender las necesidades la formación. Más concretamente,

[15] Entrevista con Sir John Cassels, 27 de mayo de 1998.

consideraban que había que evitar a toda costa que tuvieran lugar reformas legislativas que dieran como resultado normas sobre financiación empresarial de la formación, ya que esto se percibía como un coste inaceptable para los empresarios. En su respuesta al informe del Gobierno "Nueva Iniciativa para la Formación Profesional" (NTI), la CBI llegó a afirmar que su primera preferencia en cuanto al diseño de un nuevo sistema de formación consistía en estructurarlo sobre la consulta, la negociación y las iniciativas voluntarias de los empresarios y sus organizaciones.

Para los empresarios, el sistema de formación propuesto suscitaba dos inquietudes. En primer lugar, la Confederación de empresarios era consciente de que la falta de cooperación con los planes del Gobierno por parte de los empresarios podría llevar a que éste exigiera algún tipo de contribución financiera administrada por la MSC. En segundo lugar, algunos empresarios creían que el sistema propuesto les hacia responsables de lo que consideraban una medida social dirigida a corregir las deficiencias originadas por los fallos del sistema de enseñanza secundaria. Otros tenían dudas sobre la necesidad del Plan YTS, y creían que era poco relevante desde el punto de vista de las necesidades de las empresas. La CBI dejó claro desde que comenzaron las consultas que si aceptaba la necesidad inmediata de un nuevo Plan de formación profesional, ello no suponía el compromiso de integrar de forma permanente el YTS en un sistema nacional de formación. Desde un punto de vista más positivo, eran conscientes de que si las declaraciones del Gobierno se consideraban literalmente, el nuevo sistema de formación juvenil constituiría un mecanismo importante para que se redujera el nivel salarial de los jóvenes.

A pesar de estas preferencias generales, la falta de acuerdo entre los empresarios era considerable. Algunos, al igual que los directivos de la CBI, estaban de acuerdo con el análisis de la MSC sobre la falta de competitividad de las empresas británicas, y creían que el YTS podría provocar cambios negativos en la estructura del sistema de aprendizaje. Sin embargo, una parte influyente del Consejo Directivo de la Confederación estaba

comprometida con la reelección del Gobierno Conservador, y por tanto con que sus iniciativas políticas se percibieran como un éxito. Ronald Utiger, Presidente del Comité de Políticas Económicas y Financieras de la CBI declaró: "es el mejor gobierno que tenemos y ni siquiera merece la pena tener en cuenta las alternativas".

El *Trade Union Congress* (TUC) (Órgano Central de los Sindicatos Británicos) mostraba cierta desconfianza. Además, el TUC no estaba de acuerdo con la supresión de la mayoría de los Consejos de formación industrial, y declaró que esta decisión pondría en entredicho su colaboración en las negociaciones futuras para reformar la formación profesional. Ante esta situación, los negociadores del TUC tenían ante todo dos objetivos. En primer lugar, deseaban mejoras en los estándares generales de los sistemas de formación profesional británicos. Los representantes sindicales deseaban un planteamiento integrado de la educación y formación profesional para el grupo de 16 a 19 años, junto con la dotación de becas para los que decidiesen continuar estudiando a tiempo completo al terminar la enseñanza obligatoria[16]. En segundo lugar, se deseaba evitar el tipo de formación profesional asociada a prácticas empresariales abusivas al que estaba vinculado el anterior Programa de Oportunidades Juveniles.

El diseño del Plan de formación juvenil podía basarse en varias opciones. El documento original de la MSC incluía detalles de los sistemas de formación profesional existentes en ese momento en Francia y Alemania Occidental. Al analizar los detalles del YTS, el entusiasmo inicial de la CBI ante la experiencia europea se desvaneció rápidamente. Muy pocos directivos británicos conocían el sistema francés y se descartó como fuente de ideas. El caso del modelo alemán era distinto. Debido en gran parte a los esfuerzos de la Fundación Anglo-Alemana, los gestores de formación profesional británicos conocían ampliamente los elementos básicos del sistema dual. El Grupo de Trabajo que la MSC puso en marcha para el diseño del

[16] Entrevista realizada por la autora con Bert Clough, Alto Funcionario del TUC, el 11 mayo de 1998.

nuevo sistema aceptó ampliamente en sus análisis el modelo alemán como factible. Sin embargo, al analizarlo con detalle, surgieron varias dificultades[17]. En primer lugar, el sistema alemán dependía del trabajo realizado por 43 poderosas Cámaras de Comercio. En aquel entonces, en Gran Bretaña no se prestaba atención a lo local como ámbito de decisiones económicas. En segundo lugar, los sindicatos desempeñaban un papel muy importante en el sistema dual. La CBI no quería fomentar similitudes en ese respecto. Tal y como se había puesto de manifiesto en las consultas con motivo de la supresión de los CFIs, al menos, en algunas industrias, los empresarios deseaban eliminar las estructuras de formación profesional que concedían automáticamente la misma influencia a los sindicatos que a los empresarios en la toma de decisiones. La CBI declaró, además, que las empresas grandes no podrían suministrar todas las plazas de formación que se proponían por lo que tendrían que participar las pequeñas, y que toda participación oficial de los sindicatos en la provisión del YTS reduciría mucho la participación de las empresas pequeñas. Existía, además, el rechazo ideológico por parte del Gobierno a la utilización de un marco de derechos y obligaciones legales, que también era central en el sistema dual alemán. Asimismo, la postura política de la CBI consistía en reducir el nivel de intervención pública en las actividades empresariales y liberar a la industria de controles burocráticos. Por esa razón, la Confederación de empresarios había rechazado explícitamente un marco legal para el Plan YTS en su respuesta inicial al documento del Gobierno.

El deseo de una implantación rápida, junto con la preferencia por implicar lo menos posible al Ministerio de Educación, llevó al Gobierno a rechazar cualquier esfuerzo genuino de implantar un sistema integrado de educación y formación que incluyera un período de enseñanza reglada. Dentro del Gobierno el centro de atención era la parte de la iniciativa relacionada con la reducción

---

[17] Entrevista realizada por la autora con Ewart Keep, en marzo de 1998. Ewart Keep perteneció en 1982 al grupo de trabajo sobre del YTS dentro de la CBI.

del desempleo. El Ministerio de Hacienda aceptaría más fácilmente un gasto que pudiese compensarse con ahorros en seguridad social que una iniciativa expansiva del sistema educativo[18]. Tanto el Gobierno como los directivos de la MSC consideraron que si los recursos económicos se canalizaban a través del Ministerio de Educación no se conseguirían los objetivos de reducción del desempleo[19].

La CBI consideraba más interesante la opción que pretendía desarrollar el YTS a través de un tipo especial de plazas ofrecidas por un programa ya existente y que se denominaban plazas para la "Experiencia de Trabajo en Empresas". Estas plazas eran relativamente poco costosas, su objetivo principal era obtener experiencia laboral y la formación se realizaba en el puesto de trabajo en vez de en un centro educativo. Además de tener unos costes mucho menores tanto iniciales como de funcionamiento, estas plazas permitían que los empleados en formación aportasen a la producción su valor añadido sin costes salariales. Este elemento se convirtió en el elemento básico para desarrollar el YTS. La Confederación de empresarios pensaba que si tenía que proporcionar las plazas para la formación, debía controlar el diseño del contenido de la misma en vez de confiarlo al Ministerio de Educación[20]. Esto incidió sobre la calidad y los controles del contenido de la formación ya que la CBI no quería un programa basado en contenidos obligatorios que se aplicasen por igual a todas las empresas que ofrecieran plazas, y preferían que se aplicasen los criterios de producción que cada empresario tuviese que cumplir. Visto retrospectivamente, resulta significativo hasta que punto la opción del YTS se ajustó a las preferencias del CBI.

La participación de los sindicatos en la Comisión para los Servicios de Empleo fue el componente más importante de su reacción institucional al problema del desempleo juvenil masivo.

---

[18] Entrevista realizada por la autora con Sir Bryan Nicholson, el 20 de mayo de 1998. Bryan Nicholson fue Presidente de la MSC a mediados de los años ochenta y Presidente de la CBI durante los primeros años noventa.

[19] Entrevista con Sir Geoffrey Holland, 18 de mayo de 1998.

[20] Entrevista con Lord Young of Graffham, 27 de mayo de 1998.

Durante los años ochenta y debido a las consecuencias que los programas de formación tenían en términos de sustitución de puestos de trabajo, los sindicatos individuales habían concedido siempre prioridad al aspecto de la remuneración de los trabajadores en formación frente a otros aspectos como el contenido de la formación o el reconocimiento de las cualificaciones[21]. En relación con las plazas del YTS, algunos sindicatos eran contrarios a permitir que el Plan sustituyera al sistema de aprendizaje existente porque el nivel de remuneración era menor. En cualquier caso, el YTS se consideró como una oportunidad para reclutar nuevos afiliados y el TUC finalmente concedió su apoyo. Aunque el programa suscitó cada vez más conflictos entre los sindicatos miembros, el Consejo del TUC otorgó siempre prioridad seguir participando en una de las dos únicas instituciones públicas tripartitas que existían aún en el país.

Después de consultar con sus miembros durante cuatro meses, la División de Formación y Educación de la CBI dio una respuesta confederada al documento del Gobierno. Las reservas más acusadas acerca del nuevo sistema eran unas referencias breves acerca el papel de la enseñanza secundaria en la Formación Profesional. El Gobierno tenía objetivos a corto plazo e ignoró las demandas tanto de la CBI como de los sectores de la enseñanza de diseñar la política de formación juvenil dentro de una perspectiva educativa más amplia. Con ello se ponía de manifiesto el carácter limitado del poder de los grupos no gubernamentales frente al del Gobierno o sus agentes para definir las condiciones del debate. Al establecer la agenda de trabajo e imponer periíodos de consulta sumamente limitados, los representantes del Gobierno en la MSC pudieron influir sobre el rango de cuestiones objeto del debate.

En Diciembre de 1981, la MSC publicó su informe y prácticamente al mismo tiempo, el Gobierno publicaba un informe paralelo que ponía de manifiesto las diferencias entre el Gobierno y la MSC, y reflejaba claramente que el Gobierno prefería aplicar el Plan sólo a los jóvenes desempleados en vez de generalizarlo a

[21] Entrevista con Bert Clough, del TUC, 11 de mayo de 1998.

todo el grupo jóvenes que entraban por primera vez en el mercado de trabajo. Según la MSC, el Plan estaba más relacionado con las necesidades de la formación que con el desempleo, y por tanto esperaba que abarcase ambos grupos. El Gobierno estipuló dos condiciones previas. La primera, de carácter económico, fijaba un límite de mil millones de libras anuales. La segunda, de tipo normativo, permitía retirar la prestación por desempleo a los jóvenes que rechazasen un puesto de formación[22]. Por último, la reducción de la cuantía de las becas que se pagarían en el nuevo Plan en comparación con programas anteriores reflejaba el objetivo del Gobierno de reducir las remuneraciones juveniles. El Plan concedía más importancia al número de plazas y al ritmo al que se crearían, que a la idea de cómo el plan encajaba dentro del espacio más amplio de la educación y la formación profesional para los jóvenes que terminaban la educación obligatoria.

La intención del Gobierno de reducir la cuantía de las becas del YTS, y sus amenazas de retirar las prestaciones por desempleo a los jóvenes que rechazasen un puesto de formación, tropezó con la oposición enérgica del TUC, que afirmó que el cumplimiento de dichas condiciones daría lugar a la retirada de su apoyo, boicoteando la política a nivel de empresa y de fábrica[24]. Dado que algunos miembros de la CBI defendían con entusiasmo la reducción de los salarios juveniles, era de esperar que la confederación empresarial respaldase al Gobierno en este aspecto, pero, en realidad, no sucedió así. Los miembros de la CBI que consideraban el YTS como una palanca para conseguir la reforma

---

[22] El elemento obligatorio no era solamente la preferencia personal del ministro Norman Tebbit; muchos Miembros del Parlamento dentro de su partido estaban de acuerdo con su opinión. "Encabezaba las posiciones duras dentro de su partido pero no estaba solo" (Entrevista con Sir John Cassels, 27 de mayo de 1998). "Dados los niveles del desempleo juvenil a principios y mediados de los años ochenta, hacer el Plan YTS obligatorio (en su versión de dos años) hubiera sido más costoso que las prestaciones por desempleo para el grupo de edad al que se dirigía el plan. Por lo tanto, el Ministerio de Hacienda siempre estuvo en contra y el Gobierno tuvo que aplazar su opción preferida" (Entrevista con Lord Young of Graffham, 27 de mayo de 1998).

[24] Entrevista con Tony Webb, 2 de junio de 1998.

del sistema de aprendizaje tradicional comprendieron que fijar unos salarios de formación tan bajos que no se ajustasen a la realidad, exacerbaría las dificultades con que tropezaban dichas reformas en el ámbito de las relaciones laborales. A ello se unía una preocupación más general relacionada con los problemas que podrían derivarse de las desigualdades salariales entre los trabajadores en formación, y trabajadores de edad similar que cobrasen salarios muy por encima del de los primeros. Por último, cualquier tipo de legislación sobre las remuneraciones de todos los trabajadores jóvenes hubiera supuesto un nivel de intervencionismo que el Gobierno consideraba inaceptable en ese momento.

Aunque se mostró muy reacio, el Gobierno aceptó el nivel de remuneración recomendado por la MSC, pero adoptó una postura inicialmente intransigente respecto a su carácter obligatorio para los jóvenes desempleados. Cada vez estaba más claro, en la opinión de los representantes empresariales, que el Gobierno consideraba esta cuestión como un principio relacionado con el tipo de política social que deseaba aplicar[23]. Una vez publicado el informe definitivo de la MSC, la CBI se reunió en varias ocasiones con el TUC para analizar el carácter obligatorio del Plan propuesto. Estas reuniones pusieron de manifiesto la enorme presión a la que se veían sometidos los dirigentes del TUC para no ceder, presión que ejercían en primer lugar algunas facciones de sus propios afiliados que deseaban cualquier oportunidad de provocar un choque abierto con el Gobierno, y, en segundo lugar, presiones procedentes de distintos grupos de presión relacionados con temas de juventud y empleo. Los directivos la CBI trataron de convencer a los funcionarios del Ministerio de Trabajo indicando que la Confederación se consideraba obligada a oponerse a las propuestas, no tanto por una cuestión de principios, como porque consideraban imposible poner en marcha el nuevo Plan con la oposición del TUC. La intensidad de la preferencia gubernamental por lograr que el Plan estuviese funcionando en septiembre de

1983, fortaleció de hecho el poder de veto de empresarios y sindicatos en el aspecto de la obligatoriedad.

El YTS no fue solamente el diseño de una política de formación. El YTS representó un proceso complejo de negociación política y laboral. En esta negociación, el Gobierno tuvo que aplazar, hasta 1987, el carácter obligatorio de la formación para desempleados, y el TUC tuvo que aceptar una reducción relativa de los salarios juveniles. La CBI centró su estrategia en conseguir una subvención mayor por parte del Gobierno, y, en ese sentido, la extensión del YTS de uno a dos años en 1986, representó un caso poco común de colaboración entre el Gobierno y la confederación empresarial. Los esfuerzos del TUC para ampliar el período de la formación que tenía lugar fuera del puesto de trabajo de 13 a 27 semanas quedaron bloqueados, y finalmente éste quedó fijado en 20 semanas. Durante las negociaciones para la extensión del YTS, la CBI consiguió además un endurecimiento de las auditorías que la MSC realizaba sobre los planes de formación presentados por instituciones y organizaciones no empresariales. Esto reforzó la tendencia mediante la cual las plazas de formación ofrecidas por empresarios alcanzaron a lo lago de los años ochenta el 80% del total de plazas del sistema.

1.2 Políticas de formación profesional inicial: valoración de los resultados

En esta sección se presenta un análisis de algunos de los resultados de la política de formación profesional inicial británica. Las dimensiones que se tratan son, en primer lugar, el gasto en educación y formación profesional; en segundo lugar, las cualificaciones obtenidas y, por último, las tasas de participación de los jóvenes en la educación, la formación, y el mercado de trabajo. La información presentada tiene por objeto analizar la política de formación conservadora desde el punto de vista de su

relación con sus objetivos educativos y de empleo, y comparar las opciones tomadas por el Gobierno con otras posibles alternativas.

Durante la década de los ochenta, el gasto en formación se triplicó, y aunque este aumento podría considerarse contradictorio con el objetivo del Gobierno de reducir el gasto público, el gobierno prefirió financiar gasto en formación ocupacional porque se trataba de programas de bajo coste para desempleados que permitían equilibrar el gasto en subvenciones con el ahorro en las prestaciones por desempleo pagadas, y con un posible aumento de los ingresos fiscales, en vez de financiar políticas globales para aumentar la cualificación de la población activa que, según el modelo neoclásico de la economía adoptado por el Ministerio de Trabajo, sólo daban lugar a la sustitución de un trabajador por otro.

Conviene destacar que mientras en otros países europeos, por ejemplo, en Francia, Alemania y Holanda, se separaban cuidadosamente los planes de formación destinados a los desempleados de los de formación profesional de nivel intermedio y superior, en Gran Bretaña, los programas de formación y empleo estuvieron estrechamente vinculados durante la década de los ochenta y noventa. Esto dio lugar a que la atención se centrase en el número de personas que participaban en los programas. Resulta interesante comparar la evolución del gasto en formación con la tendencia del gasto en educación a lo largo del período. La Tabla 3.2 muestra que mientras el gasto en formación se triplicó, el gasto en educación aumentó sólo el 15% en términos reales. Durante los primeros años ochenta, el presupuesto de la Comisión para los Servicios de Empleo duplicaba el del sector universitario (Chandler y Wallace, 1991:94). Para tener una idea de su valor en términos absolutos, el presupuesto de esta Comisión pasó de 727,1 millones de libras en 1978/1979 a 3.232 millones de libras en 1987/88.

Tabla 3.2. Gasto público en Gran Bretaña en educación y formación, 1979/80-1990/91.(Millones de libras, precios constantes 1990-91).

Tipo de gasto	Formación[1]	Educación[2]
1979-80	991,3	19.896
1982-83	1.352,8	20.423
1983-84	1.559,7	20.513
1984-85	1.616,9	20.270
1985-86	1.691,1	19.882
1986-87	1.872,8	21.128
1987-88	1.987,7	21.920
1988-89	2.350,9	22.039
1989-90	2.842,5	23.114
1990-91	2.704,5	23.011

Notas:
1: Incluye los gastos del Programa de Oportunidades Juveniles.
2: Incluye los gastos del gobierno central, las transferencias del gobierno central a las autoridades de educación locales (LEAs) y gastos de las LEAs.
Fuente: Elaboración propia y Ministerio de Educación, Estadísticas de la formación, 1991.

El Plan de Formación Juvenil (YTS), vigente durante los años ochenta, y su versión en la década posterior, que cambió su nombre por el de "Formación Juvenil" (YT), fueron los elementos fundamentales de la política pública de formación profesional para el grupo de edad de 16 a 20 años. El diseño del YTS pretendía universalizar la formación mediante la reducción de los salarios juveniles y de los costes de formación, especialmente en aquellas ocupaciones del sector servicios dónde existía poca formación. Los principios señalados por el plan correspondían claramente a los de los mercados ocupacionales y no a los de los mercados internos de las empresas. El plan declaró su intención de fomentar una formación profesional inicial de carácter general que incluiría tanto contenidos de base como contenidos ocupacionales, y que proporcionaría a los participantes credenciales reconocidas (MSC, 1981; Marsden y Ryan, 1991). Mediante el YTS se reclutaban jóvenes que habían terminado la educación obligatoria

con los que se firmaban contratos de formación de dos años. Estos contratos eran distintos de los contratos de trabajo, y el salario en formación solía ser aproximadamente un tercio del nivel salarial de los jóvenes que tenían un empleo normal en el mismo sector. La beca de formación se financiaba con cargo a fondos públicos, y los contratados de esta modalidad dedicaban una quinta parte del tiempo a la formación fuera del puesto de trabajo. Hasta 1988, los planes YTS necesitaban la aprobación de los representantes sindicales en la empresa.

Según los creadores del plan, la combinación de estos elementos daría como resultado un sistema con unos salarios bajos, una calidad elevada y un gran volumen de plazas, que sería superior al sistema alemán. Los programas YTS de las grandes empresas o de los Consejos de Formación Industrial que aún existían suministraron una formación de alta calidad durante los años 80. Los programas tradicionales de aprendizaje en los sectores de la construcción, la metalurgia y la electricidad, se financiaron durante los dos primeros años a través del nuevo Plan sin apenas pérdidas en su calidad (Raffe, 1990). Aunque el número de aprendices había descendido desde hacía dos décadas, resulta difícil estimar cuántas plazas de aprendices se subvencionaron en forma de plazas de formación YTS. Lo que sí resulta evidente es que las empresas y sectores que utilizaron este plan como vía de financiación del aprendizaje, fueron aquellas donde la presencia sindical era importante[25]. Los datos de encuesta existentes para los ochenta (Chapman, 1993; 1996) sugieren que la cifra fue inferior al 20 por ciento.

Sin embargo, salvo los sectores citados y aunque el número de jóvenes participantes aumentó durante los años ochenta, la cobertura fue limitada. La política no consiguió el objetivo de universalizar la formación profesional para todos los jóvenes que dejaban el sistema educativo y no tenían un empleo. Sólo una quinta parte de los que dejaban el Plan habían agotado la duración de sus contratos[26]. Las estadísticas nacionales sugieren la

[25] Entrevista con Bert Clough, 11 de mayo de 1998.
[26] Ministerio de Trabajo, Estadística de Formación.

existencia de problemas de calidad: sólo el 29% de los participantes consiguió una calificación reconocida en 1988 (Tabla 3.3) pero incluso esta reducida cantidad incluía muchas cualificaciones de valor dudoso. La mayoría de las cualificaciones obtenidas eran de un carácter muy básico y equivalían al nivel más bajo del Sistema Nacional de Cualificaciones (siglas inglesas NVQs)[27].

A pesar de que las declaraciones oficiales definían el YTS como un Plan de formación en cualificaciones transferibles, el modo en que se diseñaron y se llevaron a cabo los programas se correspondía más bien con las necesidades de los mercados internos de las empresas. Mientras que algunos jóvenes utilizaron el Plan como mecanismo de entrada en la empresa patrocinadora, las empresas grandes lo utilizaban para seleccionar a posibles candidatos. En cualquier caso, los datos de encuesta disponibles indican que sólo uno de cada diez de los que recibieron formación utilizaron la formación certificada por el YTS para conseguir un empleo en el mercado laboral externo a la empresa donde habían tenido la plaza de formación (Deakin, 1996).

La formación en habilidades transferibles depende de la existencia de los recursos y los conocimientos adecuados. Dado que la financiación de los puestos de formación YTS era fija para cualquier tipo de puesto, y teniendo en cuenta la variabilidad de los costes de formación en las distintas ramas ocupacionales, en general, los empresarios trataron de evitar las opciones costosas. Un aspecto importante de la política a mediados de los ochenta fue la concentración de puestos de formación en los sectores de servicios administrativos, servicios personales y ventas, hoteles y distribución. La Tabla 3.4 muestra que, en 1986, el 73% de los participantes en el programa recibieron formación en estos cuatro sectores profesionales, el 45% quedaba dividido por igual entre servicios administrativos, y ventas y servicios personales. A pesar

[27] De las cualificaciones citadas por los que habían terminado el YTS, la mayoría correspondían al nivel NVQ1, el 40% al NVQ2 y solo el 3% al nivel NVQ3, que equivale en el ámbito internacional a un diploma técnico intermedio (Jones, 1988).

de los objetivos declarados del Plan como proveedor de formación profesional de base, las encuestas realizadas durante los ochenta (Chapman y Tooze, 1987: 65) demuestran el carácter específico de la formación desde el punto de vista de los empresarios participantes. Dentro del pequeño grupo de contratados en formación que consiguió empleo en el mercado laboral externo, la formación fue un factor muy poco importante para su contratación.

La evaluación de la política de formación desde el punto de vista de la mejora en las oportunidades de trabajo y del aumento de los ingresos se enfrenta con numerosos problemas metodológicos (Dolton, 1992) que incluyen, entre otros, las diferencias entre los efectos a corto y largo plazo. Los empresarios utilizaron en numerosas ocasiones los planes de formación del Gobierno como sistema de selección[28]. Este hecho estuvo relacionado con una serie de efectos de desplazamiento de la política que fueron de dos tipos. Existió un primer "efecto de neutralización" que se produjo cuando los empresarios no contrataron a aprendices que en otro caso hubiesen contratado, y en su lugar admitieron a jóvenes del programa de formación, de modo que, en realidad, el Gobierno pagó los gastos de formación de la empresa sin que hubiese un aumento neto en la formación impartida. En segundo lugar, existió un "efecto de sustitución" cuando el personal en formación sustituyó otro tipo de trabajadores.

[28] David Young, Presidente de la MSC a principios de los años ochenta y Ministro de Trabajo desde 1985 hasta 1987, declaró que: "mediante el YTS, los empresarios tuvieron la oportunidad de contratar jóvenes, formarlos y dejarles trabajar en sus empresas a costa del gobierno, para decidir después si los empleaban o no" (Entrevista con Lord Young, 27 de mayo de 1998). Sin embargo, los resultados de la encuesta de Begg (1991) sugieren que los empresarios infravaloraron el carácter creador de capital humano de los programas de formación gubernamentales, y acentuaron su funcionalidad para la selección de los empleados más capacitados.

Tabla 3.3. Participantes en el Plan YTS que no consiguieron ninguna cualificación, 1984-1993.

Año	% de los participantes	% de aquellos que terminaron el programa
1984/85	73	
1985/86	79	
1986/87	79	
1987/88	71	44
1988/89	59	33
1989/90	57	32
1990/91	62	39
1991/92	67	47
1992/93	68	46

Fuente: Ministerio de Trabajo, 1994. Estudio de seguimiento de YT/YTS.

Deakin (1996) y Jones (1988) han tratado de estimar la magnitud de dichos efectos. La Tabla 3.5 muestra un resumen de los resultados que obtuvieron y vemos que éstos varían según el tamaño de la empresa, observándose un 42% de neutralización, y un 20% de sustituciones en las empresas de menos de 100 empleados, y un 28% y 4%, respectivamente, en las de más de 100 empleados. Al mejorar la economía británica en 1987, y todavía más en 1988 y 1989, aumentó el primero de los efectos de desplazamiento especialmente en las grandes empresas, donde más de siete de cada diez puestos de formación se hubieran creado igualmente en ausencia de la subvención. Una de las ventajas que el gobierno percibió en este tipo de política de formación juvenil en épocas de desempleo elevado fue su contribución a la reducción de los salarios relativos de los jóvenes. Los gobiernos de Thatcher valoraron mucho este factor porque consideraban que la reducción de los salarios juveniles en comparación con los de los trabajadores adultos era uno de los elementos esenciales para la reducción del desempleo de los jóvenes.

Tabla 3.4. Distribución profesional de los que recibieron formación en YTS durante 1986[1] .

Sector	1986	1989
Agricultura y Pesca	3.0	2.2
Energía	1.8	1.6
Industrias del metal, minerales y químicas	2.0	1.6
Ingeniería y Mecánica	11.6	10.5
Otras Industrias	4.3	3.3
Construcción	11.2	16.9
Distribución y Hoteles	22.2	13.1
Transportes y Comunicaciones	3.3	3.5
Banca, Seguros y Finanzas	11.1	6.7
Ventas y Servicios Personales	29.5	40.6
Total	100	100
Total de participantes en YTS	264,000	392,000

Fuente: Elaboración propia y Boletín del Ministerio de Trabajo, 1987, y Training Agency, 1989.
Notas: 1: El porcentaje de participantes en cada área profesional es muy parecido al porcentaje de las plazas de formación aprobadas en cada área. Se corresponden con las plazas de la modalidad A, o sea, las existentes dentro de una empresa en vez de las impartidas en un centro de educación o proyecto comunitario. El 80% de las plazas pertenecían a programas del modelo A desde los primeros años ochenta.

El Plan de Formación Juvenil creó un sistema dual. El YTS absorbió parte de lo que con anterioridad eran aprendices, especialmente en los sectores de la construcción y la metalurgia, donde los trabajadores en formación conseguían cualificaciones oficiales y eran posteriormente contratados para desempeñar los trabajos para los que habían sido formados. Llama la atención que esto sucediera en los sectores donde los Consejos de Formación Industrial se habían mantenido y por lo tanto la influencia sindical era mayor. La extensión de YTS a dos años no hizo sino reforzar esta jerarquía. Al margen de este sector minoritario, el YTS creó un sistema con un gran volumen de plazas, pero de calidad y remuneración reducidas, y en el que en muy pocos casos se dio ese

tipo de formación profesional en cualificaciones generales que el Plan pretendía universalizar. El efecto positivo de la posesión de credenciales concedidas por el YTS a la hora de rentabilizar esa formación en un mercado laboral externo a la empresa que proporcionaba la plaza de formación, fue muy pequeño.

Tabla 3.5. Efectos de desplazamiento producidos por el Plan de Formación Juvenil (YTS)

	Tamaño de la empresa			
	1-99	100-499	500 y más	Total del estudio
A. Neutralización				
1986	42	49	29	29
1987	53	57	50	52
1989	53	73	76	71
B. Sustitución				
1986	20	2	4	5
1987	9	4	1	3
1989	15	5	8	9
C. Efecto neto de la formación (100-A-B)				
1986	38	49	67	66
1987	38	39	49	45
1989	32	23	16	20

Fuentes: Elaboración propia a partir de: Jones, 1988, datos de la encuesta realizada por Deakin y Pratten, 1987, y datos de las encuestas realizadas por Begg et al. 1991 y 1996.

El conjunto de políticas liberalizadoras adoptadas a partir de 1979, que incluían unos salarios reducidos para los contratados en formación, reducciones en las prestaciones por desempleo, y la supresión de los salarios mínimos legales que tenía por objeto inducir a los jóvenes a aceptar puestos de trabajo y plazas de formación, dio por sentado que los objetivos de formación y de empleo eran congruentes. La Tabla 3.6 muestra el efecto neto de la política de formación en relación con los cambios en las

condiciones económicas. Estos datos de encuesta muestran que el efecto neto disminuyó al recuperarse la economía.

Tabla 3.6. Efectos del YTS en relación con las condiciones económicas, 1986, 1987 y 1988, en Gran Bretaña.

	1986	1987	1988
Efecto neto de la formación[1] (%)	66	45	20
Cambio en el empleo total (%)	+0,1	+2,1	+3,0
Tasa de desempleo (%)	11,6	10,4	6,1
Tasa de desempleo en el grupo de 16 a 19 años (%)	20,4	17,9	10,3

Notas:
1: Número de plazas de formación nuevas menos el número correspondiente al *efecto de neutralización* y a los efectos de la sustitución.
Fuentes: Elaboración propia. Efecto neto de la formación: Tabla 3.5. Cambios en el empleo y desempleo: Contabilidad Nacional de Gran Bretaña; desempleo juvenil: Boletín del Ministerio de Trabajo.

La indiferencia de la estrategia conservadora ante los objetivos educativos, y la prioridad concedida al empleo por encima de otros fines de la formación obedeció a varias causas. En primer lugar, se otorgó prioridad al número de plazas. Un gobierno que aplicaba una política fiscal restrictiva estaba dispuesto a permitir la expansión de la formación ocupacional porque representaba una medida de "crisis", que tenía sus costes, pero que quedaba compensada hasta cierto punto por el ahorro en las prestaciones que no se pagaban. Pero sobre todo, eran programas formativos que podían suprimirse en épocas de recuperación económica. Sin embargo, no estaba dispuesto a permitir el aumento permanente y a largo plazo del gasto público necesario para financiar la expansión de la enseñanza profesional a tiempo completo para los jóvenes de entre 16 y 18 años[29].

[29] "Cuando se proyectó el YTS, una respuesta más ligada al sistema educativo fue una de las propuestas de la CBI, porque este organismo no deseaba que se utilizase a los empresarios para suministrar lo que consideraba una

Una estrategia liberalizadora del mercado laboral puede conseguir el objetivo de reducir los salarios, pero de ello no se deriva que contribuya a crear un sistema de formación profesional inicial en cualificaciones transferibles. Por el contrario, dicha estrategia refuerza la dinámica interna de las empresas, y origina, con mucha más probabilidad, aumentos en la inversión en formación específica en el puesto de trabajo. Si la educación y formación general se dejan exclusivamente a merced de las dinámicas del mercado se producirá probablemente una infrainversión en formación profesional de base (Crouch, 1997).

Podemos dividir los sistemas institucionales para la formación profesional general en dos categorías: aquellos dirigidos por el Estado y sistemas duales. En los sistemas duales, identificados normalmente con Alemania, Austria y Dinamarca, los empresarios y el Estado comparten la responsabilidad de la educación y y la formación profesional de los jóvenes de quince a dieciocho años. La mayoría de los jóvenes inician aprendizajes en una empresa, con permiso obligatorio para asistir a tiempo parcial a un centro educativo. Sin embargo, en la mayoría de los países industriales avanzados, es el Estado el responsable de la educación de los jóvenes entre quince y dieciocho años. Los sistemas estatales[30] se pueden subdividir, además, según el modelo que predomine en el sistema educativo y que puede ser escolar (Japón, Estados Unidos) o de formación profesional (Francia, Suecia). Otro grupo de países, entre ellos Gran Bretaña y España, ocupan un lugar intermedio entre estos modelos ideales ya que no existe un modelo dominante de enseñanza y formación, ni en contenidos ni en modos de provisión, para la mayoría de los jóvenes de entre 15 y 18 años que no pretenden cursar estudios universitarios. Estos sistemas mixtos suelen tener tasas de participación menores en la educación o la formación a tiempo completo que los otros dos

---

educación para corregir deficiencias de la educación secundaria", (entrevista con Tony Webb, el 2 de Junio de 1998).

[30] En estos sistemas no se espera que los empresarios suministren formación general y transferible, pero sí se espera, en cambio, que financien los costes de la formación posterior específica para un puesto de trabajo.

tipos. Las Tablas 3.7, 3.8 y 3.9 proporcionan información sobre la participación educativa y en el mercado de trabajo de los jóvenes entre 16 y 18 años. Una de las preocupaciones principales con respecto a la participación de este grupo es el porcentaje elevado de abandono del sistema educativo reglado. La Tabla 3.7 muestra la participación en la enseñanza del grupo de 18 años a mediados de los noventa. Si combinamos formación y educación, la posición relativa de Gran Bretaña mejora pero esto se debe, en gran parte, a la participación de los jóvenes en programas públicos de formación para el empleo como el YTS.

Tabla 3.7. Participación de los jóvenes de 18 años en la educación a tiempo completo en distintos países, 1994 (porcentaje del grupo de edad)

Alemania	80,0	Suecia	55,7
Suiza	75,9	Estados Unidos	55,0
Francia	75,0	España	52,0
Noruega	74,8	Irlanda	50,1
Finlandia	73,4	Portugal	42,0
Holanda	72,7	Nueva Zelanda	32,7
Dinamarca	67,6	Gran Bretaña	25,7
Canadá	59,2	Turquía	24,6

Fuente: OCDE, 1994. Estudio de la OCDE sobre puestos de trabajo, parte II.

La Tabla 3.8 muestra la actividad educativa y económica de los jóvenes de 16 a 17 años. En 1986, sólo el 45% continuaba en el sistema educativo y el 26% entraban en el YTS; esta última cifra era cinco veces superior a la de 1980 (5%). Aunque la cifra de los estudiantes a tiempo completo permaneció a un nivel semejante durante el período, la de los desempleados se duplicó y el grupo de los empleados se redujo a la mitad.

Tabla 3.8. Actividad educativa y económica del grupo de 16 a 17 años en Gran Bretaña, 1980-1990 (porcentajes del grupo de edad)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1988	1990
En el sistema educativo a tiempo completo	28	29	31	31	30	30	30	31	35,1
En el sistema educativo a tiempo parcial	14	15	16	17	15	15	15	16	17,1
Total en el sistema educativo	42	43	47	49	45	45	45	47	52,2
Plan de formación juvenil	5	10	13	18	24	26	26	25	23
Desempleados	5	10	12	12	11	11	10	8	*
Empleados	48	37	28	22	20	19	19	20	24,8

*En 1988, se suprimió el subsidio de desempleo para grupo de 16 y 17 años, y por tanto a partir de entonces no se incluirían en las estadísticas del desempleo.
Fuente: Elaboración propia y Ministerio de Educación, 1991 y 1992, Estadísticas sobre la Formación.

Tabla 3.9. Situación educativa y empleo del grupo de 16 a 18 años en Gran Bretaña en 1976 y desde 1981 a 1990.

Año	Número de personas (en miles)	Educación a tiempo completo (%)	Empleados y otros (%)	Planes de formación juvenil (%)	Desempleados (%)
1976	2409	27	64	1	8
1981	2748	28	53	5	13
1982	2757	31	46	7	16
1983	2789	32	42	9	17
1984	2753	30	42	10 (YTS)	17
1985	2679	31	42	10 (YTS)	16
1986	2633	31	43	10 (YTS)	15
1987	2577	32	43	12 (YTS)	14
1988	2547	33	42	16 (YTS)	10
1989	2480	34	40	16 (YTS)	10 (1)
1990	3386	36	37	15 (YTS)	12 (1)

Notas:

1: Desde septiembre de 1988, el grupo de 16 y 17 años perdió el derecho a las prestaciones por desempleo; las cifras correspondientes a 1989 y 1990 son cálculos estimados de las tasas de paro e incluyen al grupo de 18 y 19 años.

Fuente: Elaboración propia y Estadísticas sobre la educación en Gran Bretaña, 1992.

Los mercados de trabajo ocupacionales, dada su orientación hacia las cualificaciones transferibles y generales, aparecen asociados al sistema de aprendizaje o sistema dual en los sectores industriales, y a los sistemas educativos fundamentados en la enseñanza reglada para las ocupaciones del sector servicios. Desde este punto de vista, la separación entre la formación profesional y la educación general es uno de los factores institucionales más importantes del sistema británico, y responsable, en parte, de que la función primordial de la formación continua en Gran Bretaña consista en compensar la ausencia o insuficiencia de una formación profesional inicial adecuada.

Mientras que durante la década de los ochenta y primeros noventa, el sistema educativo experimentó una reorganización importante, la formación de técnicos de grado medio y superior se vio obstaculizada tanto por la recesión industrial como por los cambios políticos. Con anterioridad a los ochenta, la financiación del aprendizaje correspondía a los empresarios a través del sistema de los Consejos de Formación Industrial. Con el aumento del desempleo en los primeros años 80, se produjo un cambio importante en las políticas que dejaron de consistir en medidas anticíclicas para mantener el número de aprendices en sectores en crisis, y pasaron a adoptar la forma de planes nacionales dirigidos a impartir a los jóvenes desempleados formación profesional inicial mediante la experiencia en el trabajo. A través del Sistema Nacional de Cualificaciones, se decidió que los criterios para certificar y homologar la formación fueran fijados por los empresarios, y que fuesen los propios supervisores del joven contratado en formación, y no un asesor externo, los que evaluaran los conocimientos y habilidades adquiridos. Este sistema basado en la adquisición de "competencias" se aplicó a todas las cualificaciones profesionales (Tanguy y Rainbird, 1997). La decisión de conceder a la Comisión para los Servicios de Empleo, un organismo dependiente del Ministerio de Trabajo, un papel dominante en el desarrollo y ejecución de la estrategia de formación juvenil, supuso negar al sistema educativo (o al Ministerio de Educación) un cometido central en el área

Al planificar la reforma del sistema de formación profesional, el modelo del sistema dual alemán resultaba más atractivo que el modelo escolar. El modelo dual no se adoptó de forma institucional, debido, en parte, a la oposición de la CBI que rechazaba el concepto de la co-determinación en la formación profesional. La posibilidad de una participación sindical en el YTS semejante a la de los sindicatos alemanes en el sistema dual tropezó con una oposición muy intensa por parte de los empresarios y en línea con las preferencias del Gobierno. La CBI tampoco aceptaba que la formación profesional estuviese respaldada por una legislación que concediera a los contratos de formación un carácter legal.. El modelo finalmente adoptado fue un modelo de formación en el puesto de trabajo y sólo se exigía que los contratados en formación tuvieran como objetivo alcanzar un NVQ de Nivel 2. El sistema utilizado para evaluar los niveles de competencia en el marco de los NVQs difícilmente podía incorporar la formación en cualificaciones transferibles (Raggatt y Unwin, 1991).

La primera dificultad nacía del carácter limitado del diseño de la formación. La ausencia de formación general de base y el énfasis en el carácter específico de la formación para el empleo, podría entenderse si los trabajadores británicos recibieran una educación general prolongada antes de comenzar su vida activa, tal y como ocurre, por ejemplo, en Japón. Sin embargo, la tasa de participación del grupo de 16 y 17 años era relativamente baja en Gran Bretaña (véanse las Tablas 3.7 y 3.8). A falta de una educación general prolongada antes de comenzar a trabajar, la formación profesional que se imparte al terminar la educación secundaria obligatoria ha de ser forzosamente general. El sistema dual alemán aplicaba esta estrategia. En cambio, en Gran Bretaña fueron las necesidades específicas de las empresas las que guiaron la política de formación para un gran número de jóvenes.

Chapman (1996) señala que el número de títulos de Licenciado y de Master en Gran Bretaña alcanzó a mediados de los noventa un nivel comparable al de los Estados Unidos, Alemania, Francia y Japón, mientras que el número de

cualificaciones profesionales de técnicos de nivel medio y superior era muy inferior. Aunque las declaraciones oficiales señalaban que la reforma de la formación profesional había producido un sistema superior al alemán, llama la atención que la proporción de la población activa que poseía cualificaciones profesionales de nivel técnico permaneció constante desde mediados de los años setenta hasta finales de los ochenta, fecha en la que se alcanzó el 30% en las profesiones manuales, y el 25% en las que no lo eran, comparadas con el 60% que Alemania presentaba en ambas categorías (Prais, 1995: 17).

Muchos, por no decir todos, los programas de formación pública británicos durante los años ochenta, desempeñaron además de los objetivos formativos una función paralela de gestión del desempleo. Los programas de formación profesional juvenil se utilizaron como red protectora para los que abandonaban el sistema educativo y no podían encontrar trabajos, y la existencia de estos programas se utilizó en 1988 como argumento para suprimir las prestaciones por desempleo del grupo de 16 y 17 años. La antipatía que mostraba el Gobierno por las modalidades de formación profesional que institucionalizaban la participación de los sindicatos, y su deseo de reducir los salarios de los jóvenes, originaron que el desempleo juvenil fuera definido como un problema de salarios y de déficits de cualificaciones. El debate público

dio por sentado que ambos objetivos eran congruentes. Las reformas del sistema de formación profesional británico fueron coherentes con la estrategia conservadora de reforma del mercado de trabajo, y dio lugar a cambios institucionales importantes.

La formación en Gran Bretaña adoptó hasta los años ochenta un modelo corporativista, que se modificó gradualmente durante los años ochenta hasta la supresión en 1988 del organismo tripartito MSC, y culminó con la creación de los Consejos de Empresa y Formación que transformaron el sistema de formación en uno ajustado al modelo de "franquicia". Aunque el Gobierno declaró que con la reforma de la formación profesional inicial pretendía fomentar las habilidades y conocimientos generales, y

crear áreas de formación ocupacional dentro de las cuales estos conocimientos se pudieran transferir, sin embargo, los programas públicos de formación juvenil se "franquiciaron" a los empresarios locales y, en lo que representó una forma novedosa de privatización, atendieron a las necesidades inmediatas de las empresas. Aunque el YTS tenía por objeto formar a los jóvenes para su incorporación a mercados de trabajo ocupacionales, en realidad, los formó para mercados de trabajo internos, dado que el control, cada vez mayor, de los empresarios, debilitó la posibilidad de impartir formación transferible. Sobre la base de un control sindical muy escaso, consecuencia de años de reformas sindicales, el mercado de la formación fue desregulado, dando lugar a un sistema de formación caracterizado por unos salarios y una calidad bajos.

La política de formación profesional inicial conservadora consiguió reducir las cifras de desempleo y reducir los salarios juveniles. La cuestión de hasta qué punto consiguió sus objetivos desde el punto de vista educativo ha de responderse de manera crítica. Hasta aquí se ha analizado la política de formación profesional inicial desde el punto de vista de las ideas y preferencias que guiaron la estrategia y de sus resultados, la segunda parte del capítulo introduce un elemento dinámico y analiza el modo en que la estrategia conservadora cambió a lo largo del tiempo y como el ciclo económico y el electoral afectaron a la capacidad del gobierno de llevar a cabo reformas institucionales no sólo en el ámbito de la formación de jóvenes sino también en la de los desempleados y la formación continua.

2. La evolución de la estrategia conservadora con respecto a las políticas de formación: desempleo, ciclos electorales y cambio institucional

2.1. El sistema de formación ocupacional antes de Thatcher

Una de las características más relevantes de la política de formación conservadora fue la falta de separación entre la formación profesional inicial, la formación de desempleados y la formación continua. Antes de los ochenta no había habido formación para desempleados propiamente dicha. Hasta 1970, la formación en Gran Bretaña se había basado en un sistema de aprendizaje articulado en función de acuerdos entre empresarios y sindicatos. Durante los sesenta y los setenta, diversos gobiernos intentaron extender la cobertura del aprendizaje. La creación de los Consejos de Formación Industrial (CFIs) en 1964 y de la Comisión para los Servicios de Empleo (MSC) en 1973[31] que formalizaba la concertación tripartita en materia de formación, respondían a este intento. No obstante, la evaluación que el Gobierno de Thatcher hizo del funcionamiento de estas instituciones fue negativa..

Hasta mediados de los setenta el desempleo era un problema relativamente menor comparado con la necesidad de mejorar las cualificaciones de la población ocupada. El establecimiento de un sistema tripartito y la introducción de tasas empresariales de formación obligatorias reflejaban la convicción de que la formación no era un asunto de cada empresa o industria. La Ley de Formación Industrial de 1964 creó 25 Consejos de Formación Industrial (CFIs) con el objetivo de aumentar el nivel y la calidad de la provisión de formación en las empresas. La creación de estas instituciones estaba en línea con las recomendaciones del influyente Consejo Nacional de Desarrollo Económico que mantenía que la tasa de crecimiento de la economía estaba

[31] Esta Comisión fue creada por el Gobierno conservador de Heath.

constreñida por la escasez de mano de obra cualificada, de lo que se deducía la necesidad de aumentar el volumen de formación industrial. Los CFIs tenían un carácter tripartito y estaban organizados a nivel de industria. Los Consejos recaudaban una tasa de las empresas del sector y distribuían los fondos en forma de ayudas para la formación siempre y cuando los proyectos cumpliesen con una serie de estándares preestablecidos.

En principio este sistema capacitaba a los Consejos para reducir el grado en que la inversión en formación por parte de las empresas se basaba en la voluntariedad, y se diseñó con dos objetivos: impulsar una expansión del volumen formativo, y evitar la captación de trabajadores formados por parte de empresas que no invertían en formación en detrimento de las que sí lo hacían. Además de las tasas, los Consejos se financiaban públicamente y el modo en que se distribuían los costes reflejaba el reconocimiento de que un marco basado en la decisión libre de cada empresa sobre si invertir o no en formación no era el adecuado para hacer frente a las necesidades de cualificación del país, ni se ajustaban a las demandas de los mercados en los que tenían que desarrollar su actividad productiva (Sheldrake y Vickerstaff, 1987).

Los CFIs fueron objeto de numerosas críticas. La Confederación de empresarios británicos era muy crítica con respecto a la tasa de formación y reclamaba su eliminación gradual. Las pequeñas y medianas empresas también se oponían al sistema de tasas porque consideraban que su contribución era desproporcionada y porque incurrían en costes mucho mayores a la hora de cumplir los estándares fijados por el Consejo correspondiente para acceder a ayudas para la formación, en especial aquellas normas que exigían un nivel determinado de formación fuera del puesto de trabajo. Por último, los CFIs no tuvieron mucho éxito a la hora de homologar los contenidos formativos dentro de cada sector. Por otra parte, el sistema de ayudas financieras incentivaba la concentración en las necesidades a corto plazo y en ese sentido fracasó en su objetivo de modificar el marco temporal de las decisiones empresariales. Además, los

sindicatos eran partidarios de que la actividad de los CFIs no afectara demasiado a los diferenciales salariales entre sus miembros (King, 1995).

La Comisión para los Servicios de Empleo (MSC) fue creada precisamente para superar el carácter sectorial de la formación y proporcionar un marco nacional para la política de formación. Su creación se apoyaba en el estilo consensualista que el Gobierno de Heath estaba decidido a mantener respecto a la relación entre el Estado y los interlocutores sociales en materia de relaciones laborales y política económica en el bienio 1972-73. La MSC se diseñó para dar a los representantes sindicales y empresariales un papel en la formulación de un tipo de política de formación que transcendiese a los sectores. La Ley de creación de esta Comisión ejecutiva daba igual peso a empresarios que a sindicatos, lo que representaba el mayor grado de concertación tripartita otorgado a una institución en todo el período de posguerra. La representación sindical en la Comisión proporcionó a los sindicatos cierto poder de decisión en la política nacional de formación, pero, en una línea más acorde con las preferencias de los empresarios, la Ley de Empleo de 1973 modificó el sistema de tasas recaudadas por los CFIs de modo que las empresas estuvieran exentas del pago si cumplían una serie de requisitos. El desempleo creciente de mediados de los setenta modificó la concepción originaria de la MSC que se concentró en políticas centradas en el desempleo juvenil y de larga duración, y el gobierno laborista optó por un enfoque microkeynesiano de carácter contracíclico.

2.2. La formación para el empleo como prioridad política: La centralización de la política pública y la reducción de la comprensividad de la enseñanza secundaria

Tras la victoria electoral de 1979, las ideas neoliberales de los Gobiernos conservadores interactuaron con dos factores externos: el desempleo y los legados institucionales del período anterior. La evolución de estos dos factores y el carácter dinámico de las

prioridades del gobierno dieron lugar a dos fases diferentes dentro de la reforma del sistema de formación. La primera de estas fases llegó hasta 1987 y en ella el Gobierno se concentró en las políticas de formación profesional de jóvenes. El argumento que se desarrolla en esta sección es que el Gobierno fue capaz de hacer avanzar sus ideas y sus objetivos frente a los legados institucionales llegando en ocasiones a instrumentalizar instituciones como la Comisión para los Servicios de Empleo, pero fue en cambio incapaz de ver realizados sus objetivos iniciales cuando éstos entraron en conflicto con unos niveles de desempleo electoralmente costosos. Una de las respuestas adaptativas a este dilema fue diseñar toda la política de formación profesional como política de empleo más que como política educativa, y los programas como política de transferencias y no de inversión.

El Gobierno de Thatcher comenzó su primer mandato con una serie de objetivos que tenían implicaciones para la política de empleo y formación; entre ellos destacaban: la reducción del gasto público, la eliminación de instituciones colectivas de carácter corporativo de las esferas de toma de decisiones centrales, y la reducción del poder sindical y la regulación pública del mercado de trabajo(Barnett, 1982; Jones, 1989). A su llegada al poder los conservadores daban una escasa importancia a las cuestiones de empleo y educación, a juzgar por las escasas referencias a estos temas en el programa electoral. La principal preocupación del nuevo Gobierno era la situación de deterioro de la economía y la prioridad era reducir la inflación[32] (Gamble, 1988). El debate

[32] La poca importancia otorgada a la política educativa y de formación en la fase inicial de los gobiernos de Thatcher se puso de manifiesto en el nombramiento de los ministros que se harían cargo de estas áreas y en la falta de atención prestada a estos temas en el ejecutivo. Mark Carlisle y James Prior fueron puestos al frente de los Ministerios de Educación y Empleo respectivamente. El nombramiento de Prior, uno de los oponentes del monetarismo dentro del ejecutivo fue un signo del carácter inicialmente cauto del enfoque que Thatcher tenía con respecto a las relaciones con los sindicatos, a la vez que llevaba a cabo sus políticas macroeconómicas restrictivas (Minford, 1988).

educativo estaba centrado en los recortes de gasto público. A principios de los ochenta la política económica del Gobierno estaba dominada por la creencia de que el control de la oferta monetaria y del gasto público era la clave para la reducción de la inflación y la recuperación de la competitividad (Hewton, 1986). El área de educación y formación representaba un porcentaje importante del gasto público y fue objeto de recortes. Desde 1979 a 1983 estos recortes afectaron sobre todo a los subsidios para el aprendizaje, aunque el gasto total en educación no logró recortarse. Una de las razones por las que el gasto total no se redujo era la propia estructura del sistema educativo británico y la descentralización del gasto a través de las Autoridades Educativas Locales, que eran las que se encargaban directamente de la provisión educativa. El Gobierno pensaba que desde el Ministerio de Educación no podrían implementarse los programas formativos con la rapidez necesaria para contener el desempleo juvenil. Esto hizo que los recursos para las políticas dirigidas al grupo de edad de 16 a 19 años se concentrasen en la Comisión para los Servicios de Empleo[33]. Los fondos estructurales que Gran Bretaña recibía de la Comunidad Europea para políticas de formación también llegaban al Ministerio de Trabajo, por lo que la concentración de recursos para la formación en esta área burocrática era considerable.

Los objetivos y prioridades iniciales del Gobierno hacían previsible que una institución tripartita como la MSC fuera abolida. Sin embargo, después de un recorte inicial de su presupuesto, se abandonaron los planes de recortes adicionales, el gasto de este organismo aumentó, y se introdujeron una serie de programas nuevos. El Gobierno no estaba dispuesto a aceptar el coste electoral de no tener una respuesta para un desempleo sin

[33] " Si los recursos hubiesen ido a Educación los objetivos con respecto al desempleo no se hubiesen conseguido. El sistema educativo hubiera sido demasiado lento en la implementación" (Entrevista con Geoffrey Holland, Director de la MSC desde 1981 hasta 1987, el 18 de mayo de 1998).

precedentes[34]. El control del Ministerio de Trabajo sobre la MSC aumentó considerablemente y ésta empezó a ser mucho más dependiente políticamente.

En coherencia con su objetivo de reducir el gasto público, el Gobierno quería reducir el número de instituciones tripartitas y reducir los costes asociados al funcionamiento de las mismas. El Gobierno también quería eliminar lo que percibía como obstáculos al funcionamiento de la pequeña y mediana empresa, y fijó su atención en los Consejos de Formación Industrial (CFIs). De las dos instituciones tripartitas heredadas del período anterior, el Gobierno decidió mantener la MSC y utilizarla para llevar a cabo programas de empleo, y abolir los CFIs que tenían un coste presupuestario de 51 millones de libras anuales y representaban un ejemplo de institución colectiva que imponía una serie de reglas sobre las empresas individuales.

El Ministro de Trabajo manifestó que el Gobierno quería reformar el sistema de formación, basándolo en las decisiones individuales de cada empresa y no en decisiones colectivas (TUC, 1983). De los tres grupos representados en los Consejos de Formación Industrial, los sindicatos eran el grupo más comprometido con su mantenimiento. Los empresarios estaban divididos y su postura variaba mucho de un sector a otro. El Gobierno estaba decidido a eliminarlos, y aunque encargó a la MSC un informe sobre el futuro de los Consejos, ignoró las recomendaciones del mismo[35] y abolió todos ellos menos siete. En estos últimos además se aumentó el poder de los representantes

---

[34] "El aumento del gasto público se debió principalmente al desempleo…ni siquiera un Gobierno de Thatcher, comprometido como estaba con el libre mercado, podía volver a electorado diciendo que no se había hecho nada para paliar el problema. En términos pragmáticos, políticamente no era posible" (Entrevista con Sir G. Holland, 18 de mayo de 1998).

[35] "El Gobierno ya había decidido que fuese cual fuese el resultado del informe de la MSC iba a eliminar la mayoría de los CFIs… hubo además un cálculo de que esta decisión no provocaría ningún rechazo entre la opinión pública y por tanto políticamente no tenía costes" (Entrevista con Sir John Cassels, Director de la MSC desde 1975 a 1981, el 27 de mayo de 1998).

empresariales al darles un derecho de veto en las decisiones referidas a las tasas de formación.

Stringer y Richardson (1984) argumentan que la MSC tenía un fuerte interés en la desaparición de los Consejos de formación industrial ya que ello ampliaba su esfera de influencia. Este argumento no es del todo exacto porque la reforma causó mucho conflicto entre representantes sindicales y no sindicales dentro de la Comisión. Los primeros se oponían a la desaparición de la red de CFIs; también estaban contra la Ley de Empleo y Formación de 1981 que debilitaba la influencia sindical en las decisiones relativas a las tasas de formación en los Consejos que sobrevivieron (TUC, 1981, 1982). Los sindicatos interpretaron estos cambios como la consecuencia directa del objetivo gubernamental de reducir el gasto público, y como el primer paso para adoptar un sistema que tuviese en su centro las decisiones individuales de cada empresa, sistema que ya había fallado en el pasado[36]. La eliminación de la mayoría de los CFIs debilitaba a los sindicatos sectoriales, y favorecía la influencia de la MSC en la que tenía representación el *Trade Union Congress* (TUC) pero no los sindicatos individuales[37]. La MSC se descentralizó en el territorio a través de los Consejos Locales de Empleo. El desmantelamiento de los CFIs coincidió con el inicio del declive del sistema de aprendizaje. A medida que la recesión se hacía más profunda, y en ausencia de subsidios públicos, las empresas redujeron drásticamente el número de aprendices (Marsden y Ryan, 1990).

El punto de partida del enfoque conservador hacia la formación era que siempre que fuese posible las decisiones se dejaran en manos de los agentes económicos que actuaban en el

---

[36] Entrevista realizada por la autora con Bert Clough, TUC, 11 de mayo de 1998.

[37] El fortalecimiento de la MSC y la desaparición de gran parte de los CFIs marcó el inicio de una dinámica de división interna dentro del movimiento sindical en torno a la cuestión de si la participación en los órganos centrales de decisión política era o no deseable. A pesar de su postura crítica con respecto las políticas del Gobierno, la elite sindical del TUC estuvo a favor de esa participación. La escisión se hizo irreversible en el Congreso Anual de 1988.

mercado (Gamble, 1988; Ridell, 1986). Este punto de partida implicaba que el gasto público en formación debía reducirse y que la demanda de cualificaciones era un asunto empresarial. A pesar de estas ideas, la situación económica de 1981 y el aumento drástico del desempleo juvenil hizo que el Gobierno reconsiderase su postura no intervencionista hacia la formación profesional. Este cambio marcó el comienzo de lo que Hall (1986) denominó el "proyecto paradójico" de un Gobierno comprometido con la reducción del tamaño y la intervención del sector público, que a la vez centralizaba el poder estatal e intervenía directamente en el mercado de trabajo para actuar sobre los factores que distorsionaban su funcionamiento y creaban desempleo. Algunos de estos factores eran, según el Gobierno, unos salarios juveniles demasiado altos, el poder sindical, y la carencia de las habilidades básicas necesarias para que los jóvenes encontrasen trabajo[38].

La reforma de la formación profesional llevada a cabo en este período se concentró en los jóvenes y se articuló en torno a tres políticas, el Plan de Formación Juvenil (YTS) en 1982, la Iniciativa para la Formación Técnica y Profesional (IFTP) en 1984, y la creación de los Institutos de Formación Profesional en 1988. Las tres iniciativas fueron concebidas a partir de la idea de que la formación profesional inicial debía ser formación en el puesto de trabajo y de que debía estar separada del tronco educativo académico común. En concreto, las dos últimas rompían con el principio de la comprensividad del sistema educativo en su etapa obligatoria ya que tenían como objetivo atraer a alumnos de 14 a 18 años, y de 11 a 18 años, respectivamente.

Las encuestas de opinión pública de los primeros ochenta demostraban que el desempleo, y en especial el desempleo de los

---

[38] "En 1981 fui designado como Presidente de la MSC con el encargo de resolver un problema político, y ese problema político era el desempleo así que nuestra primera prioridad tenía que ser que los desempleados volviesen al trabajo, y que encontrasen empleo los que no habían trabajado nunca. Aunque sabíamos que debíamos aumentar las cualificaciones en general, había constricciones de gasto y nos concentramos en el desempleo" Entrevista realizada por la autora con Lord Young of Graffham, Presidente de la MSC 1981-1984 y Ministro de Trabajo 1984-1987, el 27 de mayo de 1998.

jóvenes, era percibido por los votantes como uno de los principales problemas del país (Moon y Richardson, 1985). Políticamente era muy importante tener algún tipo de respuesta antes de las elecciones de 1983. Esta constricción electoral llevó a la introducción del Plan de Formación Juvenil analizado en la primera parte del capítulo.

El diseño del Plan de Formación Juvenil puso de manifiesto las profundas diferencias que existían en el seno de la MSC con respecto la política de formación profesional inicial. La MSC proponía que esta nueva política de formación fuese universal entendiendo por tal que se dirigiese a todos los jóvenes de 16 a 19 años, mientras que el Gobierno prefería centrar la iniciativa en los jóvenes desempleados. Para el Gobierno, el Programa debía cumplir una serie de funciones adicionales a las puramente formativas, que básicamente eran tres: la reducción de las prácticas restrictivas de los sindicatos con respecto a los aprendices, la reducción de los niveles salariales de los jóvenes, y el aumento del control sobre las prestaciones por desempleo pagadas a este grupo de edad. El conflicto en torno a estos objetivos dentro de la MSC, y el riesgo de ver aplazada la puesta en marcha del Programa hasta después de las elecciones hizo que el Gobierno cediese puntualmente en la cuestión de la cuantía de la remuneración. No obstante, y pesar de esta concesión puntual, el resultado final del diseño, un programa de formación profesional en alternancia[39], muy flexible desde el punto de vista empresarial y alejado del modelo escolar, respondía exactamente a la mayoría de las ideas gubernamentales con respecto a lo que debía ser la formación profesional inicial. El resultado de alejaba de las preferencias iniciales del gobierno en el aspecto

[39] El programa establecía que 13 semanas anuales debían dedicarse a formación fuera del puesto de trabajo. El resto del tiempo se pasaría bien en una empresa (plazas tipo A), en la administración local (plazas tipo B1) o en una institución educativa postsecundaria (plazas tipo B2). El Gobierno mostró desde el principio su preferencia por aumentar el número de plazas de tipo A. El 70% de los alumnos estaban en este tipo de formación en el curso 1983-84. Esta tendencia se vio reforzada en 1984 cuando el Gobierno decidió reducir el número de plazas tipo B ofertadas en un 30% (Ainley y Corney, 1990).

presupuestario ya que implicaba un aumento del gasto público considerable.

La segunda de las políticas que configuraron la reforma de la formación profesional inicial fue la Iniciativa para la Formación Técnica y Profesional (IFTP) introducida en 1984. El Gobierno optó por no reformar globalmente las enseñanzas medias, incluidas las técnicas, y en su lugar creó un programa de formación profesional paralelo al curriculum general para el grupo de edad de 14 a 18 años, financiado desde la MSC y no desde el Ministerio de Educación[40] aunque impartido en las mismas escuelas y *colleges*. Su diseño estuvo motivado por la creencia del Gobierno de que los contenidos formativos del sistema educativo estaban alejados de las demandas de los sectores productivos y que ello estaba contribuyendo a la existencia de lagunas de cualificaciones en la economía y al aumento del desempleo juvenil.

El planteamiento de esta iniciativa reducía de hecho la comprensividad de la obligación obligatoria en la medida en que afectaba al grupo de 14 a 16 años parte del cual estudiaría un curriculum diferente al general, en una proporción que aumentaba cada curso. Cuando las Autoridades Educativas Locales (AEL) fueron invitadas a presentar propuestas de concesión de los primeros proyectos pilotos, el Gobierno estableció que la Iniciativa representaba la búsqueda de nuevas formas de organizar la educación de los jóvenes de 14 a 18 años, y tenía los siguientes objetivos: aumentar las habilidades específicas con aplicación directa en el empleo, desarrollar en los individuos el sentido de la iniciativa y el espíritu de empresa, construir un puente entre la educación y el trabajo antes de los 16 años a través la alternancia, y aumentar la colaboración entre las AELs y la industria local. El documento hacía una vaga referencia al deseo de que a medio plazo este tipo de educación se articulara en un programa de

[40] Esta iniciativa fue diseñada desde el Gobierno, en concreto por David Young, Presidente de la MSC en colaboración con los Ministros de Trabajo y Educación, Norman Tebbit y Keith Joseph respectivamente, y sin ningún tipo de período de discusión o consultas con los sectores educativos.

cuatro años con progresión de un curso a otro, pero no hacía mención a que tuviese como objetivo aumentar la escolarización a tiempo completo en el nivel secundario postobligatorio.

En su primer año de funcionamiento se aprobaron 14 proyectos piloto. En los años subsiguientes más de 100 AELs pusieron en marcha el programa con un coste para la MSC de 228 millones de libras[41], que se extendió a todo el país en 1987 con un aumento presupuestario de 1 billón de libras. Hasta su extensión nacional, anunciada en el año preelectoral de 1986, esta política no representaba una expansión universal del sistema educativo, ya que las AELs tenían que competir entre sí por la concesión de los proyectos presentando una propuesta ante la MSC. La respuesta inicial de las Autoridades Educativas Locales fue positiva principalmente porque la concesión de un proyecto IFTP representaba el acceso a financiación adicional en unos años en los que el gasto educativo no crecía[42]. La estructura de incentivos que el sistema de financiación de los proyectos estableció hacía que las AELs dedicasen la mayor parte del esfuerzo a programar los dos primeros años del programa y, una vez puesto en marcha, dedicaban mucha menos atención a la fase de 16 a 18 años[43] (Glesson, 1989).

La extensión nacional de la Iniciativa para la Formación Técnica y Profesional coincidió con la aprobación de la Ley de Reforma Educativa de 1988. La primera estructuraba la formación

---

[41] Cada AEL ponía en marcha el programa formativo en una media de 8 o 9 escuelas o *college*s que se agrupaban en un consorcio local . El porcentaje de tiempo que los estudiantes pasaban en los cursos propios del programa iba de un 35% a los 14 años a un 70% del horario escolar a los 18 años.

[42] Los primeros proyectos piloto se presupuestaron con un coste de 3.226 libras por alumno. La MSC se aseguraba de que estos fondos no se destinasen a educación general formalizando la propuesta presentada por la AEL para la concesión de un proyecto en un contrato mediante el cual la AEL se comprometía legalmente al cumplimiento de lo propuesto.

[43] Las AELs mantenían las cuotas de participación planificadas reclutando nuevos estudiantes en la fase de 14 a 16 años, ya que eran muy pocos los que seguían en el programa a partir de los 16 años, entre otras cosas por la disponibilidad de otro programa que percibían como similar, el Programa de Formación Juvenil, en el que además percibían una beca de empleo-formación.

en cursos interdisciplinares, y cuando la Ley de Reforma Educativa de 1988 introdujo el Curriculum Nacional hasta los 16 años organizado en torno a materias, ambos elementos de la educación para el grupo de 14 a 16 años entraron en conflicto y cada AEL tuvo que adaptar el sistema a la nueva ley.

La tercera de las políticas que configuraron el diseño de la reforma de la formación profesional inicial fue la creación de los Institutos de Formación Profesional en 1988. Estos institutos, independientes del control de las Autoridades Educativas Locales, fueron diseñados inicialmente para financiarse a través de las contribuciones de la empresa y la industria local. Como centros de educación secundaria, tanto en su fase obligatoria como superior, el rango de edad del grupo objeto de su oferta formativa era de 11 a 18 años, y representaron un elemento más de una reforma que progresivamente aumentó la selectividad en detrimento de la comprensividad del sistema, y el peso del sector privado en detrimento del público. Tomadas en conjunto, las tres iniciativas que formaron parte de la reforma de la formación profesional inicial se orientaban a reducir el desajuste entre las demandas de cualificación de la industria, y el curriculum de la enseñanza secundaria.

2.3. Formación ocupacional y formación continua: la creación de un sistema privado de gestión de la política pública

En los meses que precedieron a la campaña electoral de 1987 el Gobierno inició una serie de cambios destinados a llevar a cabo el proyecto de "reforma social" que habían estado posponiendo durante dos legislaturas (Young, 1990). En este año se inició una fase de crecimiento del ciclo económico, una caída de la tasa de desempleo, y empezaron a disminuir las cohortes de jóvenes que se incorporaban al mercado de trabajo. Estos factores, unidos a una tercera victoria electoral del Partido Conservador son los elementos analíticos fundamentales para entender la segunda reforma de la política de formación, que a diferencia de la primera,

no se centró en la formación profesional inicial de los jóvenes, sino en la formación ocupacional y las instituciones de gestión de la formación continua.

La recuperación económica puso de manifiesto una serie de desajustes en el mercado de trabajo. Diversas encuestas realizadas por el Ministerio de Trabajo señalaban que gran parte de las dificultades de contratación de las empresas en esta fase de crecimiento, se debían a desajustes de cualificación (Training Agency, 1989). Las disparidades regionales en materia desempleo hicieron que los programas estatales empezaran a verse como ineficaces (DE, 1988), y empezara a pensarse en una gestión más descentralizada (Ainley y Vickerstaff, 1993). Desde el punto de vista macroeconómico, la inflación cayó hasta el 4% y la tasa de desempleo empezó a bajar en 1987 por primera vez en la década.

En estas nuevas condiciones, las preferencias neoliberales del Gobierno favorecieron dos dinámicas. En primer lugar la política de formación siguió centrándose en los desempleados, pero dentro de este grupo empezó a darse prioridad a los parados de larga duración vinculando sus prestaciones a la participación en programas de empleo-formación de manera obligatoria. Esta reestructuración de la política de formación era coherente con los principios neoliberales de endurecimiento de los criterios de elegibilidad para acceder a las prestaciones. En segundo lugar, con el objetivo de introducir mecanismos de mercado en su gestión, el Gobierno "privatizó" la provisión de formación ocupacional con la creación de los Consejos de Empresa y Formación (CEFs). Esta nueva estructura institucional era muy distinta a la de los Consejos de formación de la década anterior, no tenían participación sindical y no establecía ningún tipo de norma con respecto a la inversión empresarial en formación (Stevens, 1999). La política de formación continua se diseñó para reducir las externalidades que afectaban a los individuos, tanto financieras como referidas a la certificación de cualificaciones, y no se centró en las empresas.

2.3.1. Los cambios en la política de formación para desempleados

En la primera mitad de los ochenta, la MSC había concentrado la mayor parte de sus recursos en el problema del desempleo juvenil, prestando escasa atención a la formación de adultos tanto ocupacional como continua. A comienzos de 1986, sin embargo, el desempleo seguía creciendo hasta alcanzar un pico de 3.3 millones y, ante la perspectiva de unas Elecciones Generales en 1987, el Gobierno empezó a dar prioridad a la formación ocupacional de los adultos desempleados, e introdujo una serie de programas destinados a minimizar el número de desempleados registrados ya que una vez inscritos en un programa temporal de formación, dejaban de contabilizarse como parados. En la primera mitad de los ochenta el Gobierno había introducido una serie de programas de empleo-formación para los desempleados adultos en los que el elemento formativo era muy escaso o estaba de hecho ausente y que conformaban básicamente una política de empleo subvencionado tanto en el sector público local como en el sector privado.

Estos programas no estaban destinados a todos los desempleados sino a aquellos perceptores de subsidios, y en 1986 el Gobierno decidió que en lugar de un salario los participantes cobrarían el subsidio de desempleo más un suplemento. Los sindicatos se opusieron fuertemente a a este cambio. Este tipo de políticas tenía como objeto al grupo de población que por edad, constituía el núcleo de la afiliación sindical[44]. El pago del salario de convenio era el precio que el Gobierno había tenido que pagar a

[44] Los sindicatos estuvieron a favor de los programas dirigidos a jóvenes en mucha mayor medida que de los programas dirigidos a adultos. La sustitución del salario por la percepción del subsidio más un suplemento en los programas de empleo-formación dirigidos a adultos se veía como una amenaza de presión a la baja sobre los salarios del sector público ya que era allí donde se dotaban las plazas. Los sindicatos representativos del sector público fueron los más críticos dentro del TUC con respecto a la política de formación ocupacional del Gobierno (Entrevista con Bert Clough, del TUC, 11 de mayo de 1998).

cambio del apoyo sindical a este tipo de programas[45] en los años de crisis. La postura de los sindicatos se justificaba por su temor a que cualquier alternativa presionase a la baja sobre los salarios en ciertas ocupaciones produciéndose un importante efecto de sustitución. El Gobierno cedió en la cuestión salarial hasta 1986 y negoció con la administración local que la contratación en estos programas fuese a tiempo parcial para así maximizar el número de participantes[46].

Tomadas en conjunto, todas estas iniciativas definieron una política de formación centralizada en la MSC cuya capacidad para el desarrollo rápido de programas *ad hoc* fue instrumentalizada por un Gobierno cuyas preferencias le hubiesen llevado a la desregulación del mercado de trabajo, pero que era consciente de los costes políticos de no dar una respuesta al problema del desempleo. La política de formación se diseñó por tanto como política de empleo. La MSC era una de las dos únicas instituciones estatales tripartitas que quedaban en Gran Bretaña, y a pesar de las diferencias internas[47], las elites sindicales hicieron un balance positivo de esta participación institucional hasta 1987.

La MSC había sido creada para ser una institución estatal que diseñase y llevase a cabo una política activa del mercado de trabajo de carácter general, que superase el nivel sectorial en el que habían operado los Consejos de Formación Industrial. Los cuerpos técnicos y funcionariales de la MSC habían aspirado

---

[45] "Aunque el programa de reformas legislativas con respecto a los sindicatos ya había empezado, los sindicatos todavía eran muy fuertes en especial en sectores como la construcción donde se ubicaban muchas de los empleos de estos programas…al ser programas locales la propuesta tenía que ser aprobada por uno de los 60 Consejos Locales de Empleo a través de los cuales estaba descentralizada la MSC, y en cada uno de ellos había cinco representantes sindicales" (Entrevista con Sir Bryan Nicholson, 20 de mayo de 1998).

[46] Entrevista con Lord Young, 27 de mayo de 1997.

[47] "Dentro del TUC, los sindicatos más críticos con las políticas de la MSC eran los sindicatos de profesores. Estos, junto con los sindicatos de ramas industriales dónde el aprendizaje tradicional había sido importante hubiesen estado a favor de una política a largo plazo que otorgase respaldo legal a la formación, en vez de políticas a corto plazo" (Entrevista con Bert Clough, TUC, 11 de mayo de 1998).

desde su creación a que la Comisión se convirtiese en el modelo de institución definido en su diseño original. Sin embargo, todos los fondos que recibió la MSC durante los ochenta estuvieron destinados a programas de empleo-formación a corto plazo, y la mayor parte de ellos dirigidos a desempleados. La instrumentalización política de la que fue objeto la MSC la hizo sobrevivir en un contexto político en el que los objetivos del Gobierno con respecto a la concertación tripartita y a la desregulación del mercado de trabajo le eran muy adversos[48].

El programa electoral del Partido Conservador para las Elecciones de 1987 manifestaba su voluntad de emprender una reforma social más amplia que la llevada a cabo hasta entonces, introduciendo mecanismos de mercado en los servicios de bienestar social con el objetivo de modificar la estructura de incentivos de los desempleados. Si bien estas preferencias e ideas sobre las causas del desempleo habían estado presentes en el Gobierno en los dos primeros mandatos, la agenda política había estado dominada por cuestiones macroeconómicas, y el Gobierno había pospuesto el diseño de políticas que reflejasen sus ideas con respecto a las relaciones microeconómicas entre el desempleo, las prestaciones sociales y la formación. Tras una tercera victoria electoral, libres de la presión de un desempleo creciente y con unos sindicatos debilitados a lo largo de la década, el rechazo ideológico a instituciones tripartitas como MSC empezó a ser una guía para la acción.

El primer cambio tuvo lugar inmediatamente después de las Elecciones Generales de 1987, cuando se anunció que en 1988 el Gobierno legislaría para hacer obligatoria la participación en programas de empleo-formación de todos los jóvenes que percibiesen algún tipo de subsidio. Dado que la tasa de desempleo

---

[48] "Si no hubiésemos tenido la MSC, y a los empresarios y representantes sindicales sentados en la Comisión y apoyándola, hubiese sido imposible introducir en las empresas la cantidad de plazas de empleo-formación para desempleados que se estaban dotando, en especial en unos años en los que en las empresas había despidos constantemente" (Entrevista con Sir Geoffrey Holland, 18 de mayo de 1998).

juvenil era ahora más baja, el Gobierno podía garantizar que había plazas suficientes para todos aquellos jóvenes que no estuviesen escolarizados a tiempo completo o trabajando (Marsh, 1992). La Ley de Seguridad Social de 1988 dio rango legal a esta decisión sobre la obligatoriedad. La Ley de Empleo de ese mismo año extendió la obligatoriedad a los desempleados adultos. La formación ocupacional de estos últimos se organizó en torno a un único programa que sustituía a la multitud de ellos existentes hasta entonces, y que eliminaba el salario como retribución estableciendo el cobro del subsidio como contrapartida a la participación. La Tabla 3.10 recoge la evolución de la normativa que a la largo del tiempo fue vinculando las prestaciones por desempleo a la formación ocupacional. Además del aumento del control sobre la percepción de prestaciones, la reforma de la formación de desempleados tanto de jóvenes como de adultos estuvo guiada por el objetivo de reducir el gasto público en este tipo de políticas, y aumentar el gasto privado[49], incrementando el control de las empresas en detrimento de organizaciones tripartitas sobre la provisión de formación.

La Comisión para los Servicios de Empleo fue abolida en 1988. En el programa electoral del Partido Conservador se había anunciado que el Gobierno planeaba duplicar el número de representantes empresariales en la Comisión, eliminando el equilibrio tripartito (Craig, 1990). La Comisión fue abolida por el Gobierno en el otoño de 1988 en respuesta a la decisión de la TUC

[49] En el Libro Blanco "*Training for Employment*" publicado en 1988 el Gobierno aludía a la necesidad de reformar el Programa de Formación Juvenil y orientarlo a la adquisición de cualificaciones reconocidas. Según el documento, el gasto público en este programa sería menor porque los empresarios estarían (según un documento de la propia CBI) dispuestos, en mercados de trabajos más competitivos, a competir por esta mano de obrar y pagar ellos mismos los salarios de formación de modo que el Gobierno dejaría de subsidiar las becas y convertiría estos recursos en incentivos empresariales por cada joven que adquiriese una cualificación reconocida (DE, 1988). Aunque no se consiguió que los empresarios se implicasen en la financiación de la formación de desempleados, el Gobierno si redujo el gasto público en formación ocupacional de 2 billones de libras en 1992 a algo más de 1 billón y medio en 1994.

de boicotear la política de formación de desempleados en su Congreso Anual de 1988.

El Congreso de la TUC decidió finalmente oponerse a la política pública de formación de desempleados por considerar que no cumplía ninguno de los cinco criterios con los que, según ellos, debía ser juzgado. Estos eran: el pago de un salario y no de la prestación por desempleo; la existencia de contrato laboral entre el trabajador y el empresario; el carácter voluntario de la participación; la aprobación sindical en el lugar de trabajo, y que la formación fuese de calidad (TUC, 1988)[50]. Esta decisión reflejaba el balance negativo que gran parte de los sindicatos habían comenzado a hacer de su participación en la política de formación del Gobierno. En primer lugar estaba el problema de las condiciones del empleo-formación y la carencia de estatus de empleado de los participantes. En segundo lugar, las nuevas reglas de retribución basadas en los subsidios presionarían a la baja sobre los salarios, aumentando el riesgo del efecto de sustitución. Por último, la tasa de afiliación de los trabajadores en formación era muy baja (TUC, 1987).

La participación sindical en la MSC había sido uno de los pocos canales de influencia sindical en la política nacional. La visión del Gobierno de si mantener ese canal abierto constreñía sus políticas o las facilitaba cambió a lo largo del tiempo. En principio la MSC no se percibió como una constricción institucional a las preferencias gubernamentales y la estrategia fue instrumentalizar sus capacidades. La MSC se convirtió en una constricción inaceptable cuando las demandas sindicales se hicieron incompatibles con el nuevo "paradigma formativo" del

[50] La votación sindical fue ganada por aquellos que se oponían al programa por un escaso margen (4.577 votos, en comparación con los 4.208 votos a favor de apoyarlo). Los sindicatos que votaron en contra argumentaban que su financiación era insuficiente y que favorecería el empleo en puestos de trabajo mal pagados y poco cualificados. Aducían también el argumento de la presión a la baja sobre los salarios que tendría una retribución basada en las prestaciones. Los sindicatos a favor del programa mantenían que, teniendo en cuenta las circunstancias económicas, los sindicatos tenían que apoyar cualquier política que redujese el número de desempleados (TUC, 1988).

Gobierno (Thomsen, 1996). Ello ocurrió en un momento en el que la fuerza social de los sindicatos era mucho menor de lo que había sido a principios de la década, en gran medida como consecuencia de las reformas legislativas sindicales que el Gobierno había llevado a cabo[51].

El Gobierno creó un nuevo marco institucional para la formación ocupacional y continua en torno a unas organizaciones empresariales de carácter local llamadas Consejos de Empresa y Formación (CEFs). La influencia del modelo norteamericano de los Consejos Industriales Privados fue muy importante[52] (Bailey, 1993). El gobierno decidió que al menos dos tercios de los miembros de un CEF tenían que ser ejecutivos del sector privado local y los sindicatos podían ser invitados a participar, pero carecían de ningún tipo de derecho a ello. Desde el Ministerio de Trabajo se mantenía que: "son los empresarios los que están mejor situados para evaluar las necesidades de formación" (DE, 1988: 38). Los CEFs gestionarían a partir de 1989 los dos programas públicos de empleo-formación de parados, el juvenil y el de adultos, y recibirían los fondos para los programas del Gobierno Central después de firmar un contrato con una de las agencias regionales del Ministerio de Trabajo (Marquand, 1992). Los CEFs subcontratarían entonces la formación con los proveedores locales (Peck, 1994).

---

[51] "El apoyo sindical era muy importante antes de las elecciones de 1983, después de ellas habría que mencionar tres cambios. Primero, en las elecciones ganamos con una mayoría de 140, segundo aprobamos tres conjuntos de leyes sindicales que debilitaron el control de las elites dentro de los sindicatos, y tercero, en 1987 ganamos otras elecciones. A esas alturas, el punto de vista sindical era irrelevante, ya no tenían el poder" (Entrevista con Lord Young, 27 de mayo de 1998).

[52] Geoffrey Holland y el entonces Ministro de Trabajo Norman Fowler realizaron una visita de trabajo a Estado Unidos en 1987. "Fueron allí buscando un modelo que reemplazase a los Consejos Locales de Empleo porque en la agenda que heredaron del anterior Ministro David Young, ya estaba la desaparición de la MSC" (Entrevista realizada por la autora con Bryan Nicholson, el 20 de mayo de 1998).

Tabla 3.10. Leyes y normativa de vinculación de la formación a las prestaciones por desempleo en Gran Bretaña 1985-1995

Año	Legislación o Normativa
1985	Ley de Seguridad Social: otorgó poderes al Ministro de Trabajo para designar ciertos programas de formación como "programas aprobados". La negativa de los desempleados a aceptar una plaza en tales programas podría suponer la pérdida de la prestación.
1986	Se estableció que los desempleados inscritos en el registro durante más de seis meses serían llamados a una entrevista dentro del programa Restart con el objetivo de determinar su disponibilidad para trabajar y para asesorarles con respecto a los programas de formación disponibles. La no asistencia a estas entrevistas podría llevar a la pérdida de la prestación.
1988	Ley de Seguridad Social: introdujo la participación obligatoria de los jóvenes desempleados en el Programa de Formación Juvenil. La no participación implicaba la pérdida de la prestación.
1988	Ley de Empleo: Los desempleados que abandonasen una puesto de empleo-formación sin una "buena causa" dejaban de ser elegibles para la percepción de prestaciones.
1988	Las Oficinas de Colocación, a cargo del Programa de Entrevistas Restart, y las Oficinas de Subsidios se integraron en un único Servicio de Empleo.
1989	La participación en programas de formación se hizo obligatoria para aquellos desempleados de larga duración que hubiesen rechazado asesoramiento en una entrevista del Programa Restart.
1995	Ley sobre los demandantes de empleo: sustituye el "subsidio de desempleo" por la "prestación por demanda de empleo". La prestación contributiva se reduce de 12 a 6 meses, a partir de entonces, la prestación es asistencial, basada en la evaluación de los recursos de los que dispone el demandante, y sujeta a la participación obligatoria en programas de empleo-formación.

Fuente: Elaboración propia y King, 1995; DE, 1988.

Los criterios de renovación de los contratos con los Consejos de empresa y formación se basaban en dos indicadores cuantitativos: el número de personas en plazas de empleo-formación, y el número de ellas que encontraba después un empleo. El uso de estos criterios incentivaba que la selección de cursos de empleo-formación que hacían los CEFs estuviese sesgada hacia aquellos de menos contenido técnico cuyo coste "persona-plaza" era menor, y que se seleccionara a los participantes con mejores perspectivas de empleabilidad futura. Existía también un riesgo de sesgo sectorial ya que en aquellas ocupaciones y sectores caracterizados por una alta rotación en el empleo era más fácil conseguir resultados positivos en términos de empleabilidad (Peck, 1991, 1993). Cualquier CEF que quisiera gestionar los programas de formación ocupacional siguiendo una estrategia que primase criterios no cuantitativos entraría en conflicto con los incentivos a corto plazo inherentes en los contratos que firmaba con el Ministerio de Trabajo que se renovaban año a año. Más que de privatización de un servicio público, podría decirse que este nuevo modelo institucional se ajustaba más al modelo de gestión basado en la "franquicia".

2.3.2. La inversión en formación continua: externalidades individuales y colectivas.

El punto de partida ideológico de los Gobiernos conservadores con respecto a la 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. La formación se consideraba un bien privado y su provisión no estaba sujeta a externalidades colectivas. Estas ideas, derivadas directamente de la versión más clásica de la teoría del capital humano y sus afirmaciones con respecto a los retornos de la inversión educativa, eran difícilmente aplicables a un mercado de trabajo caracterizado por una serie de "fallos" y "asimetrías" de información,

especialmente cuando se trataba de cualificaciones profesionales y no académicas. A finales de los ochenta, el Gobierno había modificado su percepción sobre los determinantes de la inversión en formación profesional, y había admitido la existencia de algunos, pero no todos los "fallos del mercado" identificados por los economistas.

Las causas fundamentales de que se invierta poco en formación continua han sido identificadas en la literatura con la incapacidad de los trabajadores para acceder a los recursos financieros necesarios, con la incertidumbre sobre el valor futuro de las cualificaciones que se adquiere, con la escasa disposición de los empresarios a financiar una formación que da como resultado una cualificación que el trabajador puede rentabilizar en otra empresa, y finalmente con la incapacidad tanto del trabajador como del empresario de obtener unos beneficios que se distribuyen socialmente.

En presencia de este tipo de "fallos del mercado" una intervención pública que tuviese como objeto cambiar el sistema de incentivos a la inversión en formación para aumentarla, podía ser básicamente de cuatro tipos. En primer lugar, se podían reducir las limitaciones financieras a las que se enfrentaban los trabajadores que quisieran invertir en su propia formación; en segundo lugar, podían establecerse mecanismos que asegurasen los derechos de propiedad sobre las habilidades adquiridas, básicamente a través de la certificación; en tercer lugar, podía fomentarse la creación de instituciones colectivas para la provisión de formación, y por último, podía subsidiarse públicamente este tipo de inversión. La política de formación continua en Gran Bretaña consistió básicamente en una combinación de las dos primeras opciones. Analicemos separadamente cada uno de estos tipos de intervención aplicándolos al caso británico.

Además de la gestión de los programas públicos de formación ocupacional, los Consejos de Empresa y Formación fueron diseñados para expandir la formación continua en las empresas locales. Si para la financiación de la formación de desempleados el Gobierno optó por un sistema de financiación con cargo a

presupuestos generales, la responsabilidad sobre la financiación de la formación continua se situó en los individuos y en las empresas. Los fondos públicos que los CEFs recibían estaban estrictamente asignados en un 95% a los programas de formación para desempleados. No había por lo tanto subsidio público alguno para financiar la formación continua de los trabajadores ocupados.

Por otra parte, los CEFs, a diferencia de los Consejos de Formación Industrial que habían existido hasta principios de los ochenta, carecían de poder para recaudar ningún tipo de tasa entre las empresas miembros, por lo que su creación estaba lejos de representar un tipo de intervención basada en una solución colectiva al problema de la provisión de cualificaciones. El Gobierno mantenía que este tipo de instituciones basadas en tasas obligatorias distorsionaban el funcionamiento del mercado, eran ineficientes, y suponían establecer por ley hacia donde debían dirigirse unos recursos que eran privados[53].La actitud de los empresarios hacia cualquier tipo de imposición sobre las empresas era de absoluto rechazo, y en este caso, las preferencias gubernamentales de no intervenir en las empresas eran totalmente coherentes con el contexto institucional. A pesar de su rechazo a las tasas, existía entre el empresariado británico cierta preocupación por el problema de la captación desleal de trabajadores formados. En una serie de Encuestas llevadas a cabo por el Ministerio de Trabajo a finales de los ochenta, casi el 40% de los empresarios encuestados admitían estar desmotivados para invertir en formación ante la posibilidad de que los trabajadores pudieran dejar la empresa. La creación de los CEFs tuvo como resultado no sólo eliminar la participación sindical en las políticas de formación sino también reducir la influencia de la Confederación de Empresarios Británicos. La descentralización al nivel empresarial local hizo que la ausencia de organizaciones representativas de carácter intermedio fuese una de las características principales del nuevo sistema de formación.

---

[53] Entrevista con Bryan Nicholson, 20 de mayo de 1998.

La estrategia conservadora abandonó cualquier tipo de regulación, y centró la política de incentivos a la formación continua en los individuos y no en las empresas. La idea de que los individuos podían contribuir a los costes de su propia formación, percibiendo un salario menor y estableciendo contractualmente un tiempo mínimo de permanencia en la empresa, era la base del sistema de aprendizaje que existió en Gran Bretaña hasta principios de los ochenta. La desaparición del aprendizaje tradicional eliminó uno de los mecanismos existentes para la solución de los problemas asociados a la financiación individual de la formación. En 1994 el Gobierno creó un programa denominado "Aprendizaje Moderno" que se diferenciaba del Programa de Formación Juvenil en que elevaba el nivel de cualificación mínimo que debía conseguirse tras el programa del nivel 2 del marco de las Cualificaciones Profesionales Nacionales al nivel 3. Un programa de aprendizaje de este tipo duraría hasta que se lograse la cualificación requerida, pero no se establecía ningún marco temporal que permitiese al empresario recuperar los costes de la formación proporcionada.

La iniciativa más claramente destinada a facilitar la inversión individual en formación reduciendo las limitaciones del acceso a recursos financieros, tuvo lugar en 1988 cuando el Gobierno creó los Créditos de Desarrollo Profesional que serían ofrecidos por bancos comerciales para el pago de la matrícula y otros gastos formativos, y cuyos intereses serían pagados por el Gobierno. La devolución del préstamo era sin embargo independiente de que el individuo hubiese conseguido la cualificación o el empleo buscado. En ausencia de información correcta sobre el valor de mercado de las cualificaciones derivadas de la formación, este tipo de créditos reducía muy poco el riesgo individual en este tipo de inversión.

El problema de la asimetría en la información sobre el valor de las cualificaciones es el último de los "fallos del mercado" objeto de análisis, y afecta, al igual que el anterior, a los individuos más que a las empresas. La asimetría de información acerca de la naturaleza y la calidad de la formación recibida por el individuo

podría reducirse, en principio, con un sistema nacional de cualificaciones profesionales. En 1986 se creó el Consejo Nacional para las Cualificaciones Profesionales con la misión de elaborar dicho sistema. El Consejo estableció un sistema de cinco niveles basado en la evaluación de "competencias" en el puesto de trabajo[54]. La nota característica del diseño del sistema británico de cualificaciones, en comparación con sistemas similares que existían en otros países europeos fue la de establecer que la evaluación del grado en que se había conseguido una cualificación sería realizada por el supervisor en el lugar de trabajo sin que se exigiese ningún tipo de evaluación externa. Algunos autores (Beaumont, 1996; Prais, 1995) sostienen que la ausencia de evaluación externa debilita el grado de credibilidad del sistema de cualificaciones.

La política de formación continua de los ocupados partía de una situación en la que la financiación de la formación continua era privada y su coste recaía principalmente sobre las empresas, siendo la participación del Gobierno o de los individuos muy escasa. En los diez años desde 1985 a 1995 la situación se mantuvo estable en este sentido, y la participación de la inversión individual en el total de inversión no cambió. En 1985, la financiación de la formación continua recaía en los empresarios en un 65% y en 1995 en un 67%[55]. El volumen de gasto en formación de las empresas británicas en comparación con otros países europeos siguió siendo menor.

---

[54] Los estándares para cada nivel fueron determinados por los *Industry Lead Bodies* que eran unas organizaciones sectoriales en las que los empresarios eran mayoritarios. En la mayoría de los casos estas organizaciones subcontrataron a empresas consultoras la elaboración de los mapas funcionales de cada sector, elaborados mediante un análisis de tareas que establecía qué competencias se requerían para cada tarea. Una vez terminado, el mapa de competencias era remitido al Consejo Nacional de Cualificaciones Profesionales para su aprobación. Los sindicatos no tenían representación legal en estos organismos.

[55] Estadísticas de Formación, Ministerio de Educación y Empleo, varios años.

2.3.3. Valoración de la reforma

Cuando el Gobierno de Thatcher comenzó su tercer mandato, eliminó la concertación tripartita de la política de formación. A lo largo de los ochenta se pasó de un tipo de intervención centralizada a través de la MSC dirigida a maximizar el número de desempleados que participaban en programas de empleo-formación, a un tipo de intervención "franquiciada" que unía la formación ocupacional a la política de control de las prestaciones. La colaboración de los interlocutores sociales resultaba necesaria para la primera estrategia, ya que las plazas de empleo-formación tanto del sector público como privado no hubiesen podido crearse con la rapidez con la que se hizo sin una organización central de carácter tripartito que apoyase los programas. La MSC fue abolida cuando el Gobierno decidió optar por soluciones al desempleo que no pusieran en peligro sus políticas fiscales de reducción del gasto y sus políticas anti-inflacionistas.

La fusión institucional de la formación profesional inicial de los jóvenes, la formación para el empleo de los desempleados y la formación continua se convirtió en una de las características del sistema de formación británico. El marco ideológico en el que estas políticas fueron conceptualizadas y los contextos institucionales en los que fueron administradas eran contradictorios. Todos los programas fueron concebidos social y políticamente como medidas contra el desempleo y contra la dependencia del sistema de protección social. En el discurso político de finales de los ochenta, la reforma de la seguridad social se mezclaba con alusiones a la "crisis formativa" de la economía británica. Esta asociación dio como resultado que las reformas de la política de formación se formularan desde el marco de la lucha contra el desempleo. Aunque casi todos los programas se diseñaban en teoría para paliar los déficits de cualificación de la economía, la ausencia de incentivos por parte de empresarios y sindicatos para la adopción de políticas de formación continua de los trabajadores ocupados, y la presión de la intervención gubernamental centrada en el desempleo hizo que, tanto la MSC

como posteriormente los Consejos de Empresa y Formación centrasen sus políticas en este área.

La política conservadora de formación de los desempleados fue coherente con los principios de un Estado del Bienestar de tipo residual (Esping-Andersen, 1990) ya que los programas mantuvieron la distinción entre las prestaciones contributivas y las no contributivas, flexibilizándose el criterio de obligatoriedad la participación para los perceptores de las primeras. Los más firmes oponentes a la obligatoriedad eran los sindicatos y el Partido Laborista. A pesar de que el Gobierno tuvo que posponer algunas de sus preferencias hasta su tercer mandato, y a pesar del obstáculo institucional que suponían las actitudes empresariales británicas con respecto a la formación, el conjunto de reformas llevadas a cabo por los Gobiernos Conservadores desde 1979 a 1994 creó un sistema de formación profesional muy poco intervenido y con una financiación pública decreciente, gestionado por las empresas a nivel local, carente de instituciones tripartitas, y obligatorio en su dimensión ocupacional para los perceptores de subsidios por desempleo.

En el capítulo 1 se presentaron las dimensiones analíticas más importantes a la hora de estudiar las políticas y los sistemas de formación profesional. Me he referido ya al tema de la distribución de los costes, y voy a referirme globalmente a las otras tres dimensiones: las posibilidades de acción colectiva, el horizonte temporal de las decisiones, y los derechos de propiedad sobre las cualificaciones profesionales. Del punto de vista conservador, la inversión en capital humano no se veía afectada por problemas de acción colectiva. El diseño institucional de los Consejos de Empresa y Formación, carente de mecanismos para evitar conductas "oportunistas" ponía de manifiesto la confianza en la capacidad de unos mercados eficientes para producir niveles óptimos de inversión.. El encuadre de las políticas de formación profesional en la política de empleo reflejó la perspectiva a corto plazo con la que los gestores políticos afrontaron la inversión en educación y en formación en épocas de alto desempleo. Por último, la capacidad de los individuos para considerar las

inversiones en formación desde una perspectiva a largo plazo se vio afectada por la política de formación profesional reglada llevada a cabo. Esta política reducía la comprensividad, fomentaba la inserción temprana en el mercado de trabajo y reducía por tanto los incentivos para la permanencia en el sistema educativo a tiempo completo. La política conservadora prestó más atención a la dimensión individual de la inversión formativa e intentó mejorar los derechos de propiedad individual sobre las cualificaciones profesionales mediante el establecimiento de un Sistema Nacional de Cualificaciones. Los mecanismos de certificación de la formación, sin embargo, restaban valor a esas cualificaciones en los mercados externos a la empresa donde se habían adquirido.

3. Los efectos de las cualificaciones profesionales en el empleo y el desempleo: un análisis estadístico de la Encuesta de Población Activa Británica[*].

Los retornos privados y sociales a la inversión educativa en Gran Bretaña han sido ampliamente analizados[56]. Estos estudios se han centrado en el análisis del efecto de la educación y la posesión de cualificaciones formales en el empleo y en los salarios. Estas investigaciones han analizado fundamentalmente la relación entre cualificaciones académicas y empleo, y en casi ningún caso las relaciones entre cualificaciones profesionales y empleo o el efecto marginal de los diferentes niveles de cualificaciones profesionales en el empleo o el desempleo. La reforma del sistema de formación profesional llevada a cabo por los gobiernos conservadores en Gran Bretaña y el establecimiento del Sistema Nacional de Cualificaciones establecido a partir de principios de los noventa partía de la base de que podían establecerse equivalencias en entre los distintos niveles de

---

[*] La autora agradece a Gavan P. Conlon haberle facilitado los datos de las Encuestas de Población Activa Británicas utilizadas en el análisis.

[56] Para aportaciones recientes, véase Harmon y Walker (1995); Bennett et al. (1995).

cualificaciones académicas y profesionales y que tendrían un valor similar en el mercado de trabajo.

El análisis que se desarrolla en este apartado muestra como la posesión de cualificaciones "teóricamente equivalentes" está asociada a resultados muy diversos en términos de desempleo. También se analiza en qué medida influyen en esos resultados el hecho de que la formación que precede a una determinada cualificación profesional haya sido fundamentalmente escolar o haya tenido lugar en el puesto de trabajo, y pueda por tanto ser más o menos transferible. Por último, se evalúa en qué medida la política conservadora de centrar los programas de formación ocupacional en los niveles inferiores (1 y 2) de su sistema nacional de cualificaciones, ha sido o no coherente con el objetivo principal de reducción de las probabilidades de desempleo de ciertos grupos.

La agrupación de cualificaciones académicas y profesionales que las estadísticas educativas y de empleo británicas comenzaron a hacer desde principios de los noventa respondía a una valoración implícita realizada en términos de *input*, entendiendo por tal el número de años de formación requerido para alcanzar con éxito una determinada cualificación. Las dos primeras columnas de la Tabla 3.11 presentan esta agrupación[57], y a ellas se ha añadido la información relativa a los *inputs* en términos de años de formación y requisitos de entrada, y una columna final que describe si las distintas cualificaciones son académicas, profesionales, y dentro de estas últimas si la formación es fundamentalmente escolar o en el puesto de trabajo.

Históricamente, el sistema educativo británico ha tenido una naturaleza dicotómica. Los alumnos con mejores resultados en los años de educación obligatoria han elegido tradicionalmente la vía académica a la edad de 16 años, progresando hacia los *A levels* y hacia la Universidad. Esta vía académica se ha caracterizado por tener un curriculum nacional de referencia y unos métodos de evaluación estandarizados establecidos centralmente. Por otra

[57] Los nombres de los títulos se presentan en inglés cuando no es posible traducirlos.

parte, la formación profesional ha atraído en gran medida aquellos con malos resultados relativos en la parte "académica" del Curriculum Nacional. Para estos individuos las opciones han sido tradicionalmente el aprendizaje, la formación en el puesto de trabajo, o uno de los numerosos y fragmentados títulos de formación profesional cuyo contenido y evaluación se determina a nivel local y empresarial.

Robinson (1997) ha analizado los salarios relativos de los poseedores de cualificaciones académicas y profesionales demostrando que aquellos con cualificaciones académicas tienen unos salarios mayores que sus equivalentes con cualificaciones profesionales. La magnitud de las diferencias es aproximadamente de un nivel; es decir, aquellos individuos ocupados con una cualificación académica de nivel 2 tienen unos salarios similares a los que ingresan los individuos ocupados que poseen una cualificación profesional de nivel 3. Robinson, no obstante, sólo analiza a los ocupados, y no estudia los efectos de las cualificaciones en las probabilidades de empleo y desempleo. El análisis que se desarrolla en este apartado se centra precisamente en esos efectos.

Para los análisis de regresión logística se utilizaron las Encuestas de Población Activa británicas de los segundos trimestres de los años 1987, 1989, 1991, 1993, 1995, 1997, tomado como variable dependiente la situación laboral de los activos entendida como estar desempleado o no estarlo. Los datos se codificaron de modo que una respuesta positiva igualaba a 1 y una negativa a 0. Se analizaron los hombres de 16 a 59 años y las mujeres de 16 a 54 años. El objetivo de análisis es aproximarse a la relación entre el desempleo y los distintos niveles de cualificación tanto académica como profesional, tomados como variable independiente principal. Se incluyeron, no obstante, otras variables independientes que son: la región de residencia habitual, el número de años transcurridos desde que se dejó la educación a tiempo completo, el estado civil, el ser o no propietario de la vivienda, el número de hijos dependientes menores de 16 años, la

Tabla 3.11. Descripción de las cualificaciones académicas y profesionales de la Encuesta de Población Activa británica según su equivalencia con el sistema NVQ (cualificaciones profesionales nacionales).

Cualificación más alta que se posee	NVQ	Educación postobligatoria	Requisitos de acceso	Tipo de cualificación
NVQ Nivel 5	5	En la Empresa	Ninguno	FP en la empresa
Higher Grado	5	7 años ETC	First Grado	Académica
NVQ Nivel 4	4	En la Empresa	Ninguno	FP en la empresa
Otro Grado	4	5 años ETC	A Levels	Académica
Primer Grado	4	5 años ETC	A Levels	Académica
Diploma en Higher Education	4	6 años ETC	Primer Grado	Académica
HNC/HND BCEF Higher	4	4 años ETC	1 A Level	FP escolar
Enseñanza(Educación Superior)	4	6 años ETC	Primer Grado	Académica
Enseñanza (Education Secundaria)	4	6 años ETC	Primer Grado	Académica
Enseñanza (Educación primaria)	4	5 años ETC	A Levels	Académica
Enseñanza (Sin especificar)	4	5 años ETC	A Levels	Académica
Enfermería	4	4 años ETC	5 GCSE A*-C	FP escolar
RSA Diploma Superior	4			FP escolar
Otros tipos de educación superior	4	3 años ETC	A Levels	Académica
NVQ Nivel 3	3	En la Empresa	Ninguno	FP en la empresa
GNVQ/GSVQ Avanzado	3	2 años ETC	5 GCSE A*-C	FP escolar
2+ A Level	3	2 años ETC	5 GCSE A*-C	Académica
RSA Diploma Avanzado	3			FP escolar
OND/ONC/BCEF Nacional	3	2 años ETC	4 GCSE A*-C	FP escolar
City and Guilds Avanzado	3	Workplace		FP en la empresa
Scottish 6th Año Cert (CSYS)	3	2 años ETC	Equiv. escoces	Académica
2+ SCE Higher Passes A-C	3	2 años ETC	Equiv. escocés	Académica

Cualificación más alta que se posee	NVQ	Educación postobligatoria	Requisitos de acceso	Tipo de cualificación
NVQ Nivel 2	2	En la Empresa	Ninguno	FP en la empresa
1 A Level Pass	2	2 años ETC	5 GCSE A*-C	Académica
1 SCE Higher Pass	2	1 año ETC	Scot Equiv.	Académica
A/S Level	2	1 año ETC	5 GCSE A*-C	Académica
Aprendizaje	2	En la empresa	-	FP en la empresa
GNVQ Intermedio	2	1 año ETC	2 GCSE A*-D	FP escolar
RSA Diploma	2	1 año ETC	5 GCSE A*-C	FP escolar
City and Guilds Craft	2	En la empresa		FP en la empresa
BCEF First o Diploma General	2	1 año ETC	Ninguno	FP escolar
GCSE A*-C	2	-	-	Académica
NVQ Nivel 1	1	En la Empresa	Ninguno	FP en la empresa
GNVQ Nivel Básico	1	1 año ETC	Ninguno	FP escolar
GCSE por debajo de C	1	-	-	Académica
BCEF First o Certificado General	1	1 año ETP	Ninguno	FP escolar
SCOTVEC modulos	1		Ninguno	FP escolar
RSA Otros	1	1 año ETC	2 GCSE A*-C	FP escolar
City and Guilds Otros	1	En la Empresa	Ninguno	FP en la empresa
YTS/ YT/ YTP Certificados	1	En la Empresa	Ninguno	FP en la empresa
Otra cualificación de nivel 1	1	En la Empresa	Ninguno	FP en la empresa
Sin Cualificaciones	0	-	-	-

Fuente: Elaboración propia y Conlon (1999) a partir de la Encuesta de Población Activa Británica (2º trimestre 1997), y las Estadísticas de Educación y Formación del Ministerio de Educación y Empleo(1997).
ETC: Educación a tiempo completo. ETP: Educación a tiempo parcial.

situación laboral de otros adultos en el hogar, y el sector económico de la actividad.

La variable "cualificación más alta que se posee" se ha categorizado distinguiendo cinco niveles de cualificaciones académicas y cuatro niveles de cualificaciones profesionales. La desagregación de estas últimas entre aquellas basadas en una FP escolar o aquellas basadas en una FP empresarial no resultó metodológicamente posible debido al escaso número de casos que quedaban en cada categoría. No obstante, atendiendo a la clasificación de la Tabla 3.1, en niveles bajos de cualificación, la formación profesional es fundamentalmente formación empresarial o en el puesto de trabajo (niveles 1 y 2 principalmente), mientras que en niveles altos, la FP tiene lugar predominantemente dentro del sistema educativo reglado y es por tanto una FP escolar (nivel 4 principalmente). En el nivel intermedio, aquel que supone una formación de uno o dos años después de la enseñanza obligatoria, el tipo de formación profesional aparece más mezclado (representan en cualquier caso un grupo poco numeroso)[58]. De modo que a grandes rasgos, cuando se compara la formación académica con la formación profesional en niveles bajos, se está comparando la formación académica con la FP inicial en el puesto de trabajo, y cuando se comparan niveles de cualificación altos, se están comparando las cualificaciones académicas con las cualificaciones de FP escolar o reglada.

Para interpretar las regresiones logísticas utilizo los cambios en los valores de los *odds ratios* (razones de probabilidad)[59]. Hay

---

[58] Aunque el número de individuos con un nivel de cualificación profesional 3 es reducido, no obstante, y dado que es la categoría en la que la FP reglada y en el puesto está igualmente presente, se realizó un análisis de regresión desagregado sólo para este nivel obteniéndose que en términos de desempleo, los mejores resultados eran obtenidos por aquellos con cualificaciones académicas, seguidos por aquellos que poseían cualificaciones de FP en el puesto de trabajo y por último aquellos que poseían cualificaciones de FP escolar.

[59] La razón de probabilidad de estar desempleado es igual al cociente entre la probabilidad de estar empleado y la probabilidad de estar desempleado. Si el valor del odds de desempleo aumenta es porque la probabilidad de estar

relación entre la variable explicativa y la variable independiente cuando el odds ratio difiere de 1. Valores mayores que 1 indican que la categoría de la variable explicativa aumenta probabilidad de que el individuo esté desempleado. Valores menores que 1 (entre 0 y 1) indican que la categoría de la variable explicativa disminuye la razón de probabilidad de que el individuo esté desempleado en un porcentaje igual a lo que se separe el valor de 1. Por ejemplo en 1987 un individuo con una cualificación académica de nivel 2 tenía un odds de desempleo de .59 aproximadamente, lo que significa que en comparación con aquellos que no tenían cualificaciones, su razón de probalidades de desempleo era menor, en concreto se reducía en algo más de un 41% .

La categoría que se ha tomado de referencia para el nivel educativo es la de no poseer cualificaciones. Los análisis se llevaron a cabo de forma separada para hombres y mujeres. En las tablas que siguen, se presentan los cambios en la razón de probabilidaes de la variable desempleo en función de las distintos niveles de cualificaciones. Los estadísticos de las demás variables explicativas introducidas en el análisis se presentan en el Apéndice 2.

Uno de los aspectos más destacables de los resultados de la Tabla 3.12 es que las mayores reducciones en las probabilidades de estar desempleado se observan en el paso de las cualificaciones académicas de nivel 2 a las de nivel 3, que se corresponden con los *A levels.* Los cambios en la razón de probabilidades son mayores en los noventa que en los ochenta. Así por ejemplo, en 1993, aquellos poseedores de cualificaciones académicas de nivel 2 tenían aproximadamente un 26% menos probabilidades de estar desempleados que aquellos sin cualificaciones. El paso al nivel 3 de la escala de cualificaciones académicas suponía sin embargo

---

desempleado aumenta (el numerador) o porque las probabilidades de empleo disminuyen (el denominador).

Tabla 3.12. Cambios en la razón de probabilidades de estar desempleado y tipo de cualificación de la población activa masculina británica desde 1987 a 1997 (significatividad entre paréntesis).

Tipo de Cualificación	Desempleo *Odds Ratio*					
Categoría de Referencia: sin cualificaciones	1987	1989	1991	1993	1995	1997
Académica nivel 1	.9145 (*)	.7754 (*)	.8916 (*)	.9425 (*)	.9198 (*)	.8024 (*)
Académica nivel 2	.5930 (**)	.5358 (**)	.6316 (**)	.7462 (**)	.7358 (**)	.7283 (**)
Académica nivel 3	.4608 (**)	.4264 (**)	.5214 (**)	.4513 (**)	.6135 (**)	.4541 (**)
Académica nivel 4	.3037 (**)	.2635 (**)	.2703 (**)	.3781 (**)	.3740 (**)	.3621 (**)
Académica nivel 5	.1926 (**)	.2137 (**)	.2210 (**)	.2593 (**)	.3485 (**)	.3358 (**)
FP nivel 1	1.0239 (*)	.8728 (*)	1.0281 (*)	.9893 (*)	.8442 (**)	.8051 (**)
FP nivel 2	.6017 (**)	.5173 (**)	.6593 (**)	.8201 (**)	.6740 (**)	.6540 (**)
FP nivel 3	.5576 (**)	.4197 (**)	.4897 (**)	.6103 (**)	.6393 (**)	.5409 (**)
FP nivel 4	.3536 (**)	.3866 (**)	.4904 (**)	.4739 (**)	.5444 (**)	.3891 (**)

Fuente: Elaboración propia a partir de las Encuestas de Población Activa Británicas, varios años. Categorías a partir de la Tabla 3.11.

(*): significativo al 5%; (**): significativo al 1%.

casi un 55% menos de probabilidades de estar desempleado que aquellos sin cualificaciones.

Las cualificaciones profesionales de nivel 1 muestran una relación con la razón de probabilidades de desempleo muy similar a la categoría de no poseer ninguna cualificación. Que la posesión de una cualificación profesional de nivel 1 no reduce las probabilidades de desempleo con respecto a la no posesión de cualificaciones es una constante en todos los años considerados. Estos resultados podrían leerse a la luz de la fuerte inversión económica que los gobiernos Conservadores realizaron en programas cuyo objetivo era la consecución de una cualificación profesional de nivel 1. Recordemos que el programa más importante de formación para el empleo para jóvenes se orientaba hasta 1990 a la adquisición de un NVQ1. El paso a una cualificación profesional de nivel 2 representa una importante reducción de más de 20 puntos de la razón de probabilidades de desempleo. El nivel 1 de cualificación profesional presenta a lo largo de los años peores resultados que su equivalente académico. En el nivel 2 los resultados son similares.

Otro de los resultados constantes a lo largo de los años considerados es el efecto positivo en términos de reducción de la razón de probabilidades de desempleo del paso de una cualificación académica de nivel 2 (que coincide con el fin de la escolarización obligatoria) al nivel 3 (que implica unos dos años educación postobligatoria a tiempo completo). Por término medio en la mayoría de los años esa reducción es aproximadamente 15 puntos. En niveles superiores (3 y 4) los coeficientes de las escalas académicas y profesionales tienden a converger, en especial en el nivel 4, donde la formación profesional es fundamentalmente reglada.

Tabla 3.13. Cambios en la razón de probabilidades de estar desempleado y tipo de cualificación de la población activa femenina británica desde 1987 a 1997 (significatividad entre paréntesis).

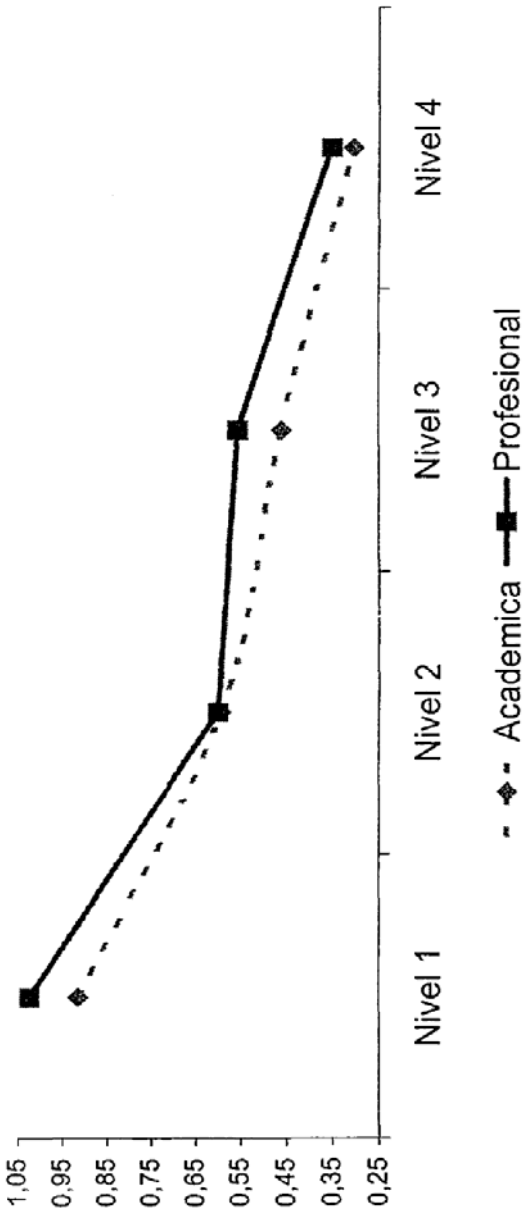
Tipo de Cualificación	Desempleo *Odds Ratio*					
Categoría de referencia: sin cualificaciones	1987	1989	1991	1993	1995	1997
Académica nivel 1	.8927 (*)	.9568 (*)	.8815 (*)	1.1846 (*)	.9925(*)	.9518 (**)
Académica nivel 2	.7741 (**)	.7624 (**)	.7042 (**)	.8585 (**)	.9285 (*)	.8845 (**)
Académica nivel 3	.5602 (**)	.6281 (**)	.7349 (**)	.7379 (**)	.7728 (**)	.7929(**)
Académica nivel 4	.4780 (**)	.4317 (**)	.5786 (**)	.5926 (**)	.5770 (**)	.5736 (*)
Académica nivel 5	.3412 (*)	.4387 (*)	.4627 (**)	.6666 (*)	.8083 (*)	.5022 (*)
FP nivel 1	.8454 (**)	1.0311 (*)	.1.2249 (*)	1.1180 (*)	1.0632 (*)	1.1725 (*)
FP nivel 2	.8634 (**)	.8017 (*)	.8716 (*)	1.0451 (*)	.9163(*)	1.0978(**)
FP nivel 3	.6653 (*)	.6842 (*)	.6475 (**)	.5778 (**)	.9247 (**)	.94 92 (**)
FP nivel 4	.4478 (**)	.3912 (**)	.3906 (**)	.5203 (**)	.5702 (**)	.4537 (**)

Fuente: Elaboración propia a partir de las Encuestas de Población Activa Británicas, varios años, y Conlon (1999).
(*): significativo al 5%; (**): significativo al 1%.

Con respecto a la población activa femenina las conclusiones son similares a las de los hombres con respecto a la mejora de los coeficientes con el paso de una cualificación académica de nivel 1 a nivel 2. Se observan, no obstante, diferencias interesantes. Las cualificaciones profesionales de nivel 1 muestran unos coeficientes aún peores que en el caso de los hombres. Por ejemplo, en 1991, poseer una cualificación de nivel profesional de nivel 1 no sólo no reducía sino que aumentaba "significativamente" la razón de probabilidades de desempleo en un 22% con respecto a no tener cualificaciones. Otro de los aspectos a resaltar es que la escala de cualificaciones académica muestra mejores coeficientes que la profesional de manera consistente hasta el nivel 3 a lo largo de los años. A partir del nivel 4 (FP reglada), las cualificaciones profesionales muestran mejores coeficientes con respecto a las probabilidades de desempleo que sus equivalentes académicos.

GRAFICOS A PARTIR DE LAS TABLAS 3.12. y 3.13

Grafico 3.1. Cambios en la razón de probabilidades de desempleo: Hombres 16-59 años. Gran Bretaña 1987.



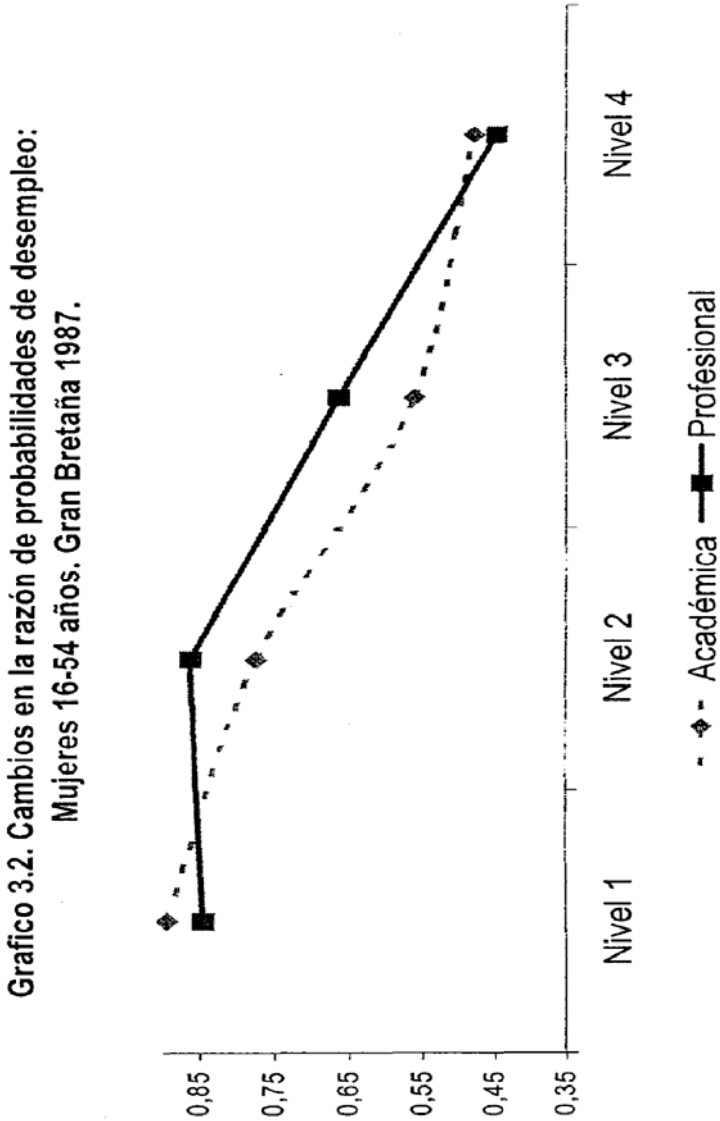


Grafico 3.2. Cambios en la razón de probabilidades de desempleo:
Mujeres 16-54 años. Gran Bretaña 1987.
0,85
0,75
0,65
0,55
0,45
0,35
Nivel 1
Nivel 2
Nivel 3
Nivel 4
Académica
Profesional

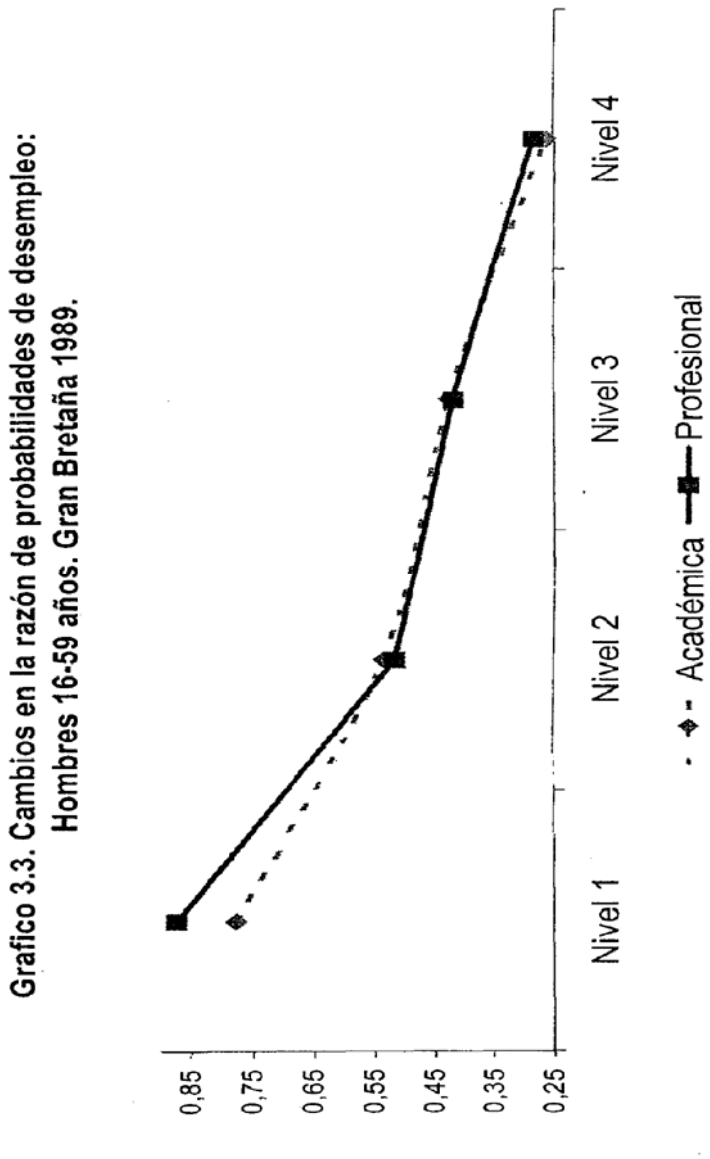


Grafico 3.3. Cambios en la razón de probabilidades de desempleo:
Hombres 16-59 años. Gran Bretaña 1989.
0,85
0,75
0,65
0,55
0,45
0,35
0,25
Nivel 1
Nivel 2
Nivel 3
Nivel 4
Académica
Profesional

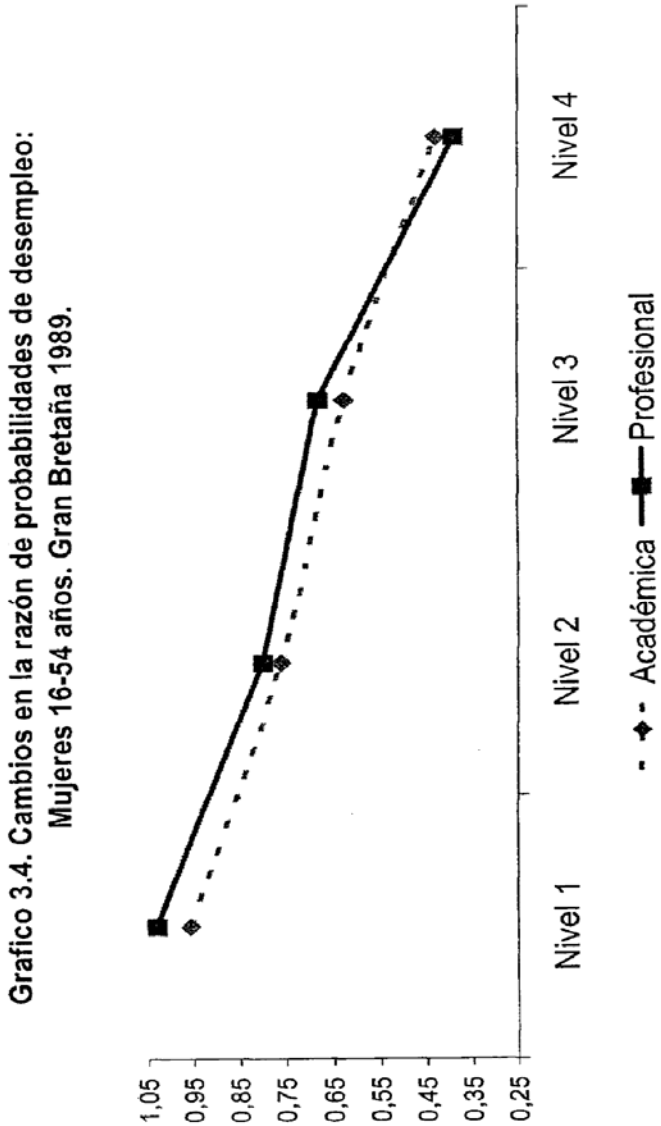


Grafico 3.4. Cambios en la razón de probabilidades de desempleo: Mujeres 16-54 años. Gran Bretaña 1989.

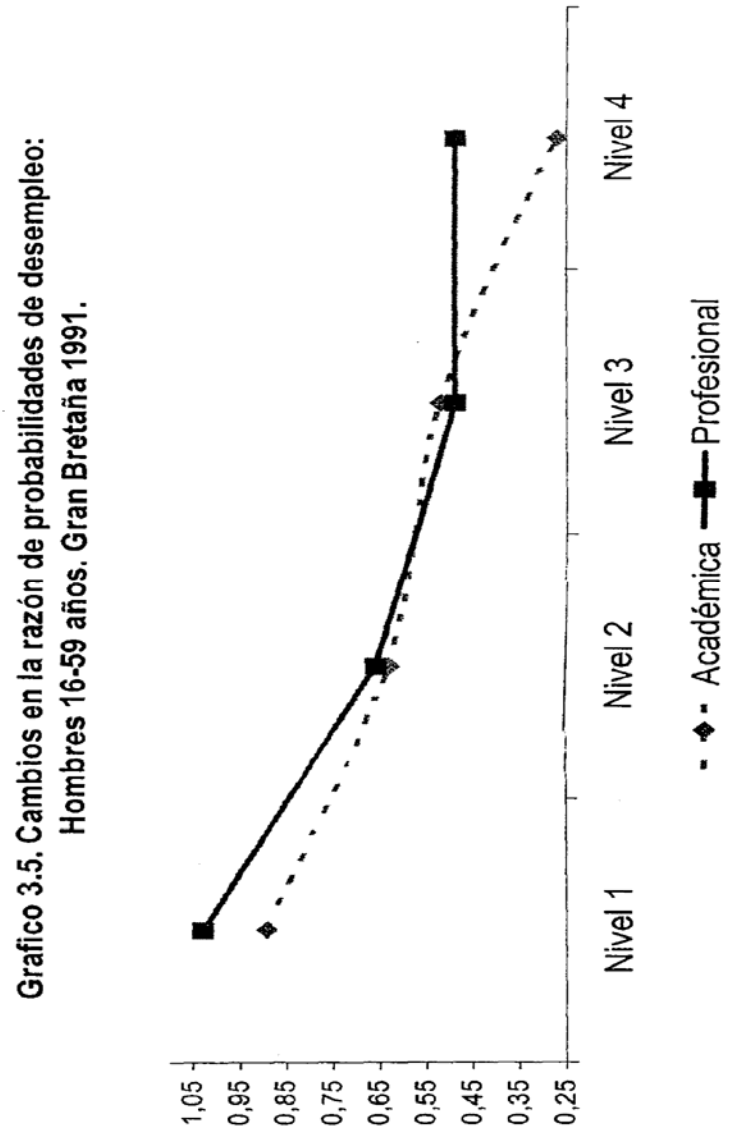


Grafico 3.5. Cambios en la razón de probabilidades de desempleo:
Hombres 16-59 años. Gran Bretaña 1991.
1,05
0,95
0,85
0,75
0,65
0,55
0,45
0,35
0,25
Nivel 1
Nivel 2
Nivel 3
Nivel 4
Académica
Profesional

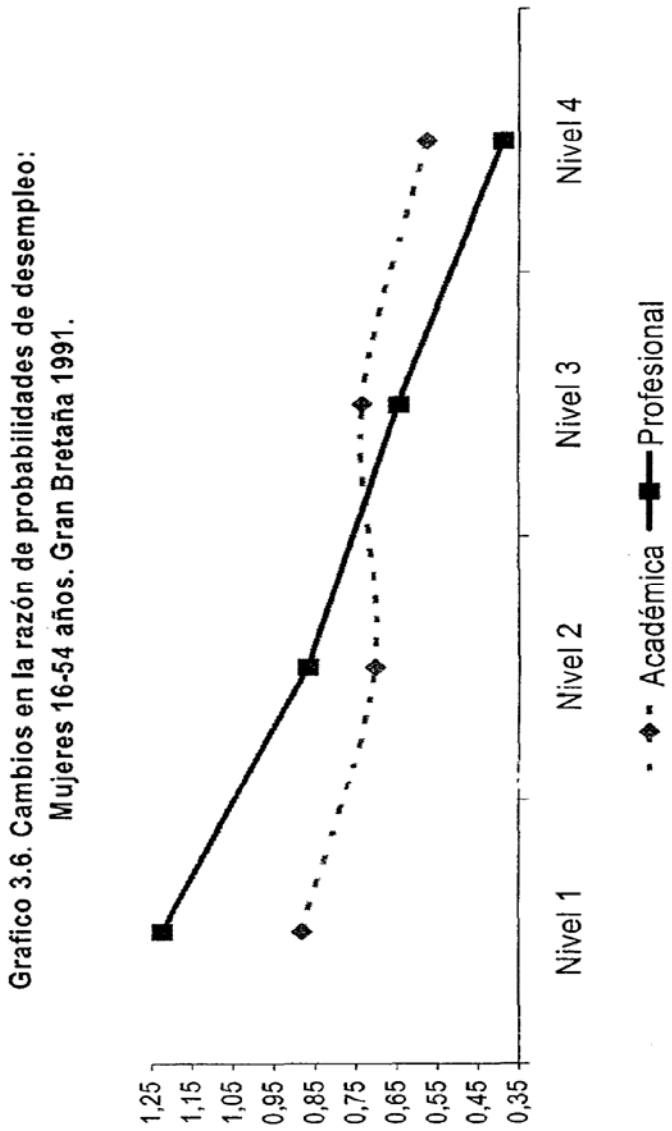


Grafico 3.6. Cambios en la razón de probabilidades de desempleo:
Mujeres 16-54 años. Gran Bretaña 1991.
1,25
1,15
1,05
0,95
0,85
0,75
0,65
0,55
0,45
0,35
Nivel 1
Nivel 2
Nivel 3
Nivel 4
Académica
Profesional

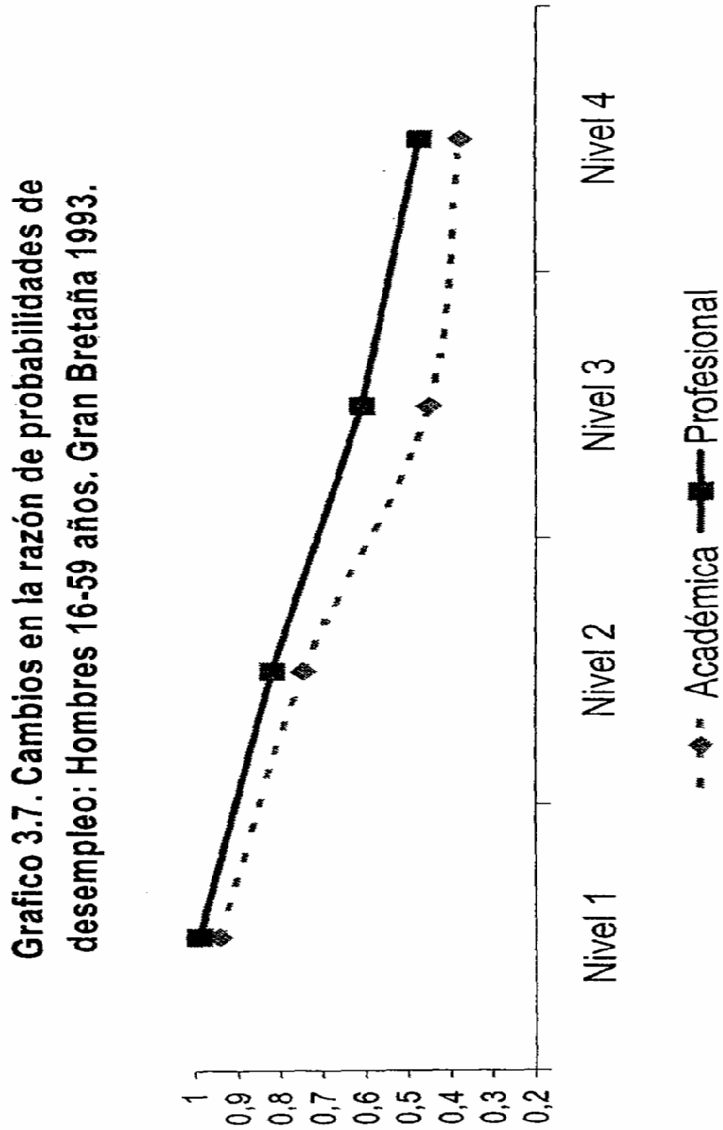


Grafico 3.7. Cambios en la razón de probabilidades de desempleo: Hombres 16-59 años. Gran Bretaña 1993.

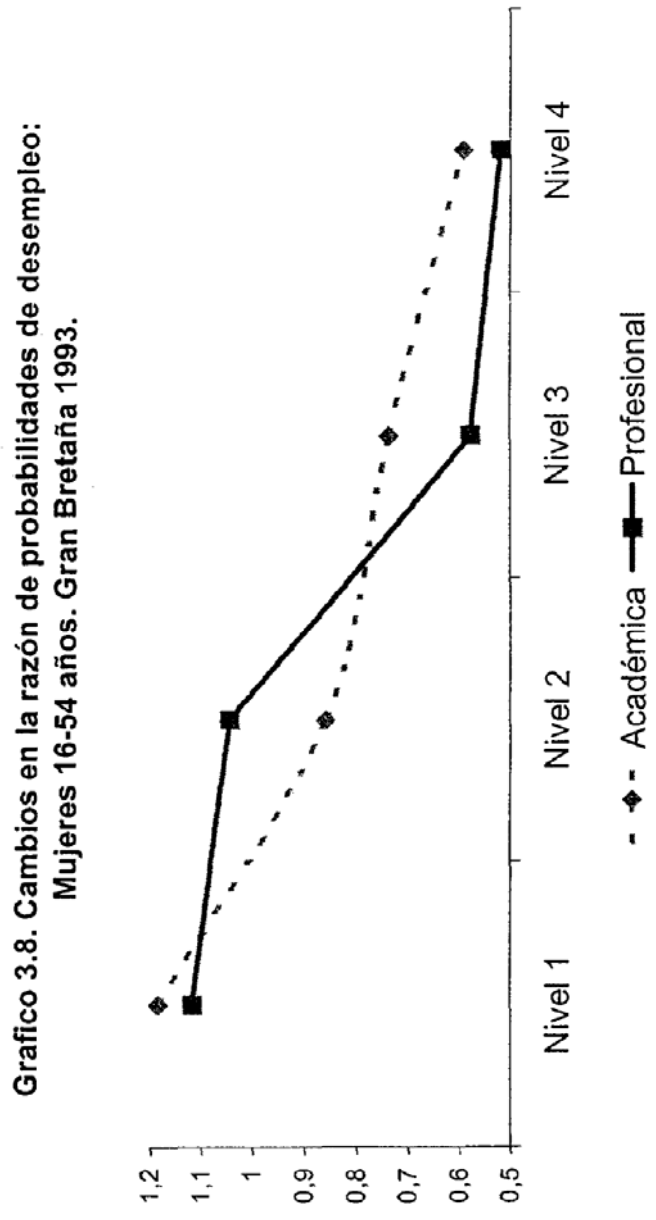


Grafico 3.8. Cambios en la razón de probabilidades de desempleo: Mujeres 16-54 años. Gran Bretaña 1993.

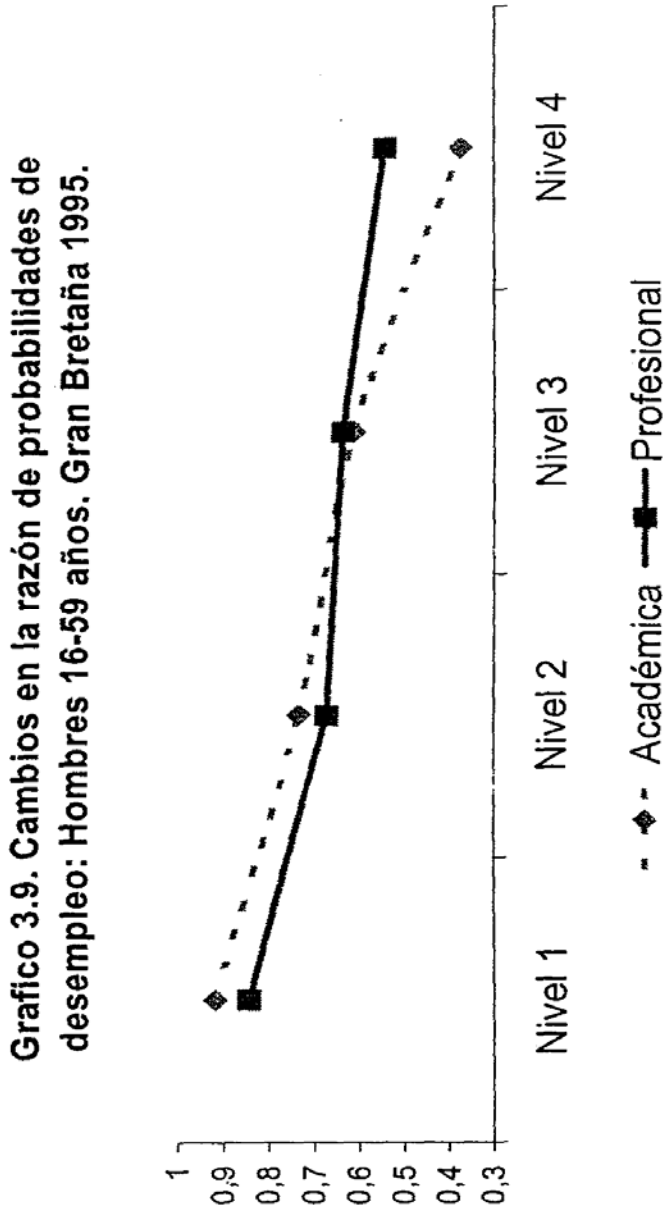
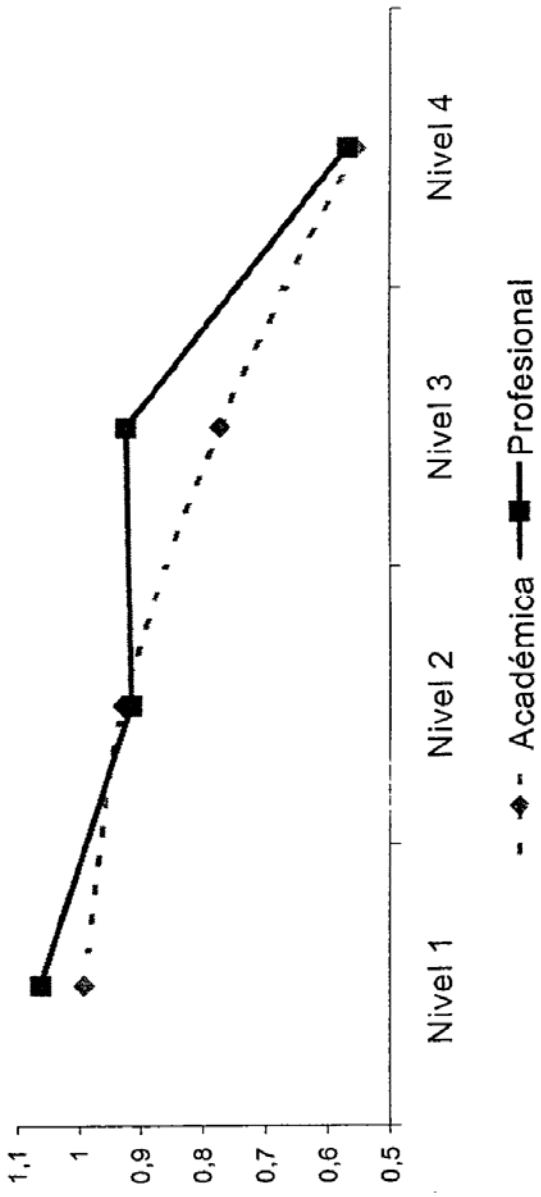


Grafico 3.9. Cambios en la razón de probabilidades de desempleo: Hombres 16-59 años. Gran Bretaña 1995.

Grafico 3.10. Cambios en la razón de probabilidades de desempleo: Mujeres 16-54 años. Gran Bretaña 1995.



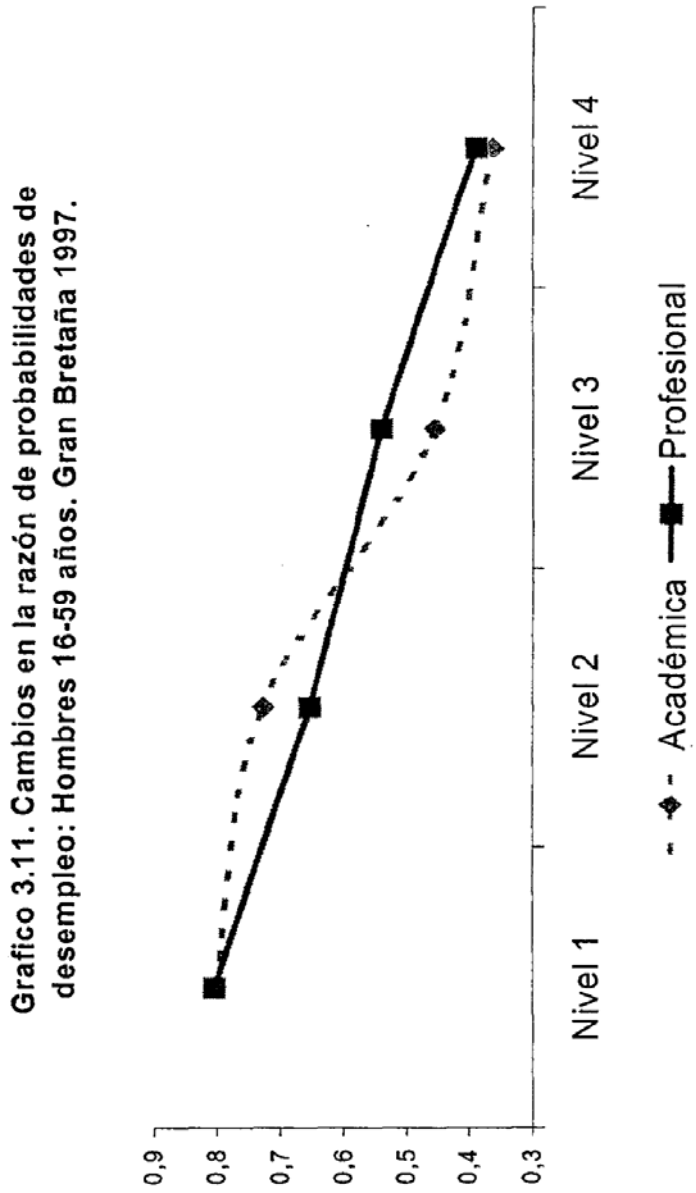


Grafico 3.11. Cambios en la razón de probabilidades de desempleo: Hombres 16-59 años. Gran Bretaña 1997.
0,9
0,8
0,7
0,6
0,5
0,4
0,3
Nivel 1
Nivel 2
Nivel 3
Nivel 4
Académica
Profesional

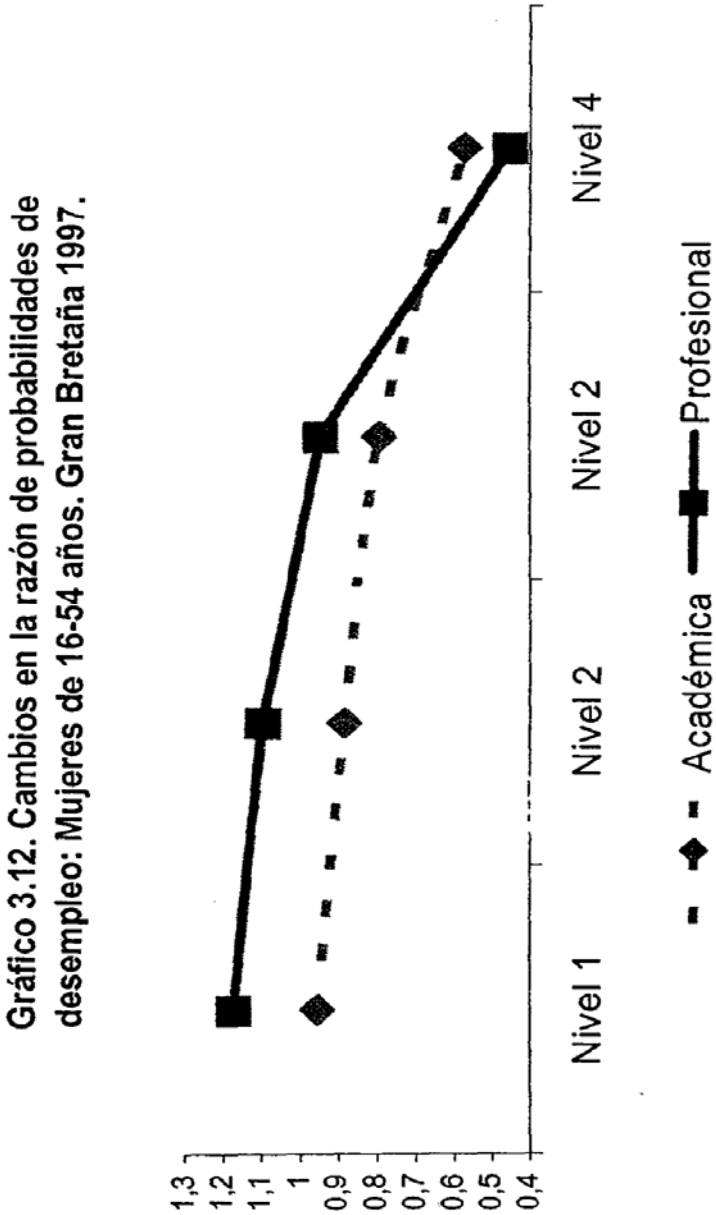


Gráfico 3.12. Cambios en la razón de probabilidades de desempleo: Mujeres de 16-54 años. Gran Bretaña 1997.

CAPÍTULO 4

LA ECONOMÍA POLITÍCA SOCIALDEMÓCRATA: MERCADO DE TRABAJO, DESEMPLEO Y CUALIFICACIONES

1. Las relaciones entre cualificaciones y desempleo: economía política socialdemócrata

El argumento general que se desarrolla en este capítulo y en el siguiente es que en España, las políticas de formación profesional ocupacional y continua se integraron en la política de empleo y no pretendieron sustituir a la política educativa; sus objetivos estuvieron estrechamente relacionados con la reducción de los costes de la inserción profesional de los jóvenes, la flexibilización del mercado de trabajo, y el aumento de la inversión empresarial en formación, y, en mucho menor medida, con aspectos salariales. Por otra parte, la política de formación profesional inicial se integró en la política educativa adoptando un modelo escolar que fomenta la formación profesional para la inserción en mercados de trabajo ocupacionales y no internos. La separación de ambas esferas es uno de los rasgos institucionales del sistema español de formación profesional.

El argumento analítico del caso español podría enunciarse como sigue: Un gobierno socialdemócrata centrará su estrategia de lucha contra el desempleo de la población poco cualificada en el aumento de su nivel de cualificación en mayor medida que en la

reducción de su nivel salarial. Esta estrategia colocará en el sector público (sistema educativo y sistema de empleo), y no en la empresa privada, la responsabilidad sobre la provisión de las cualificaciones profesionales generales[1].

Durante la década de los ochenta y primera mitad de los noventa, la economía española pasó tanto por períodos de crisis como de crecimiento en cuanto al ciclo económico se refiere, con la constante de unos niveles de desempleo muy elevados[2]. El gobierno optó por una estrategia económica y social que tenía un alto coste en términos de paro, en especial para aquellos que buscaban su primer empleo, pero que implicaba niveles de protección social bastante amplios, tanto para los ocupados como para los desempleados. Ni la preferencia por la contención de la inflación, uno de los objetivos económicos prioritarios del gobierno, ni los objetivos con respecto a la creación de empleo, se concretaron en una estrategia de reducción de los salarios reales, o de cambios institucionales con respecto a la protección del empleo ordinario[3]. Esta opción política minimizó los costes tanto desde el punto de vista de la dispersión o desigualdad salarial, como desde la perspectiva de la calidad del empleo, pero tuvo a la vez una serie de consecuencias negativas desde el punto de vista de la eficiencia del mercado laboral. El Gobierno podía optar por una ocupación mayor con salarios muy bajos para los trabajadores menos cualificados. En un contexto de elevado desempleo, si se optaba por no basar la política de empleo en la reducción de los

---

[1] No obstante, de lo primero no se deriva necesariamente lo segundo.

[2] El tamaño de las cohortes de población joven y el crecimiento de la población activa derivado sobre todo del ritmo de incorporación de la mujer al mercado de trabajo, fueron los factores que más contribuyeron al aumento del desempleo por lo que a la oferta de trabajo se refiere. El número de jóvenes entre 20 y 24 años aumentó casi un 13% entre 1985 y 1989. El aumento en el caso de las mujeres del mismo grupo de edad fue del 19%. Para las mujeres de edad entre 25 y 54 años el número de activas pasó de 2.357.800 en 1985 a 3.184.200 en 1989, un aumento del 35% (INE, Encuesta de Población Activa).

[3] Más que de reducción, el objetivo de las negociaciones con los sindicatos contener y moderar el crecimiento de los salarios reales, sin que ello supusiese pérdida de poder adquisitivo de las familias. Las negociaciones fracasaron globalmente, a excepción del período 1984-86.

salarios sino en una política de inversión en capital humano a medio y largo plazo, el gobierno podía verse abocado, por motivos ideológicos y de apoyos electorales, a un gasto público elevado en forma de prestaciones.

Desde principios de los ochenta, la estructura ocupacional de la demanda de trabajo en España, y en general en los mercados de trabajo de la OCDE, experimentó un cambio importante. Este cambio supuso un aumento de la demanda de trabajadores cualificados en detrimento de aquellos que no poseían cualificaciones. Estos cambios en la demanda relativa tuvieron efectos en cuanto a los niveles de empleo y paro de los distintos grupos según su nivel de formación. España forma parte de un grupo de países, junto con Holanda, Alemania, Gran Bretaña y Canadá, que registró tasas de paro altas en los ochenta y noventa, y en el que el aumento del desempleo, afectó también a los trabajadores cualificados de manera significativa, pero fue en general bastante menor proporcionalmente que el aumento del paro de los poco cualificados.

Algunos estudios sobre la evolución del empleo en España en los ochenta han puesto de manifiesto como los grupos ocupacionales de "profesionales y técnicos", al igual que el de "directivos y gerentes" experimentaron las mayores tasas de crecimiento, mientras que los grupos de "administrativos" "vendedores" y personal de los servicios en general" lo hicieron a tasas bastante más modestas. El ascenso de las ocupaciones "más cualificadas" configuró a mediados de los noventa una distribución del empleo en la que éstas representaban un 40% del total de personas ocupadas (Sáez, 1994: 136). Estos mismos estudios ponen de manifiesto que los valores de la elasticidad de sustitución entre la mano de obra cualificada o de alto nivel educativo y la mano de obra descualificada o con bajo nivel educativo son bajos tanto en España como a nivel internacional. La interpretación de este resultado admite que cada estructura productiva requiere una determinada estructura de cualificación de recursos humanos y que no es posible obviar este aspecto una vez alcanzado determinado nivel de tecnificación (Sáez, 1995: 389).

La oferta de trabajo se caracteriza entre otros por dos factores. En primer lugar, su precio, o sea, el salario y, en segundo lugar, su cantidad, es decir, el número de trabajadores ocupados o que buscan empleo. Ante una situación de desequilibrio como la descrita, los gobiernos pueden elegir entre una estrategia que reduzca la oferta de trabajadores no cualificados (en vez de flexibilizar su salario a la baja) y aumente la oferta de trabajadores cualificados, y otra que influya principalmente sobre el salario. La primera estrategia exige mejorar tanto la educación como los sistemas de formación, y exige, si se quiere contener el desempleo, unas condiciones institucionales favorecedoras de la moderación salarial. La segunda estrategia exige la capacidad y la voluntad política para llevar a cabo reformas institucionales que debiliten la posición negociadora de los trabajadores poco cualificados o de sus representantes, en caso de que esta posición sea fuerte. Por razones tanto ideológicas como institucionales, y a pesar de la influencia europea en sentido contrario, los gobiernos socialdemócratas en España diseñaron las políticas de empleo como política de inserción basada en incentivos al sector privado, y la política de formación como política educativa más que como política de lucha contra el desempleo. En conjunto, la estrategia afectó más a la calidad relativa de la oferta de trabajo que a su nivel salarial. A continuación distingo entre dos tipos hipóteticos de mercado de trabajo.

Siendo Ld igual a la demanda de trabajo, Ls igual a la oferta, L el nivel de empleo, y w igual al nivel salarial, el Gráfico 4.1 muestra, la visión económica con la que los Gobiernos socialdemócratas en España afrontaron el problema del desempleo y su relación con los cambios en la demanda durante la década de los ochenta. Estos cambios en la demanda se representan por un desplazamiento descendente de la curva de demanda de trabajadores no cualificados en la parte superior del gráfico, y un desplazamiento ascendente de la curva de demanda de trabajadores cualificados en la parte inferior del gráfico (desplazamientos de Ld1 a Ld2 en ambos casos). Si consideramos dos mercados hipotéticos de trabajadores cualificados y no

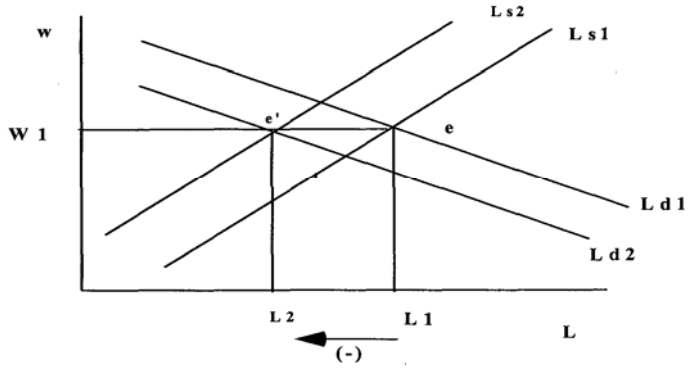
cualificados, la estrategia socialdemócrata mantenía que se podía hacer frente a los cambios con una respuesta basada en el aumento del *stock* de cualificaciones de la población activa traducido en un movimiento hacia la izquierda de la curva Ls en el mercado de trabajo no cualificado, y hacia la derecha de la misma curva en el mercado de trabajo cualificado. Esto implicaba permitir que los salarios relativos de los trabajadores no cualificados y de los jóvenes no se viesen afectados a la baja, si bien los de los trabajadores cualificados tampoco aumentarían. La pérdida de empleo neto que supone el paso de L1 a L2 en la parte superior del Gráfico 4.1 se compensa con la ganancia que supone el paso de L1 a L2 en la parte inferior de dicho Gráfico. En este modelo, el desempleo se contiene globalmente, y la diferencia con otro tipo de estrategias es que la contención del desempleo no se basa en creación de empleo de bajos salarios. Según esta estrategia, 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.

Los efectos de una política orientada al aumento del *stock* de cualificaciones de la población activa serían distintos de los descritos si el aumento del desempleo tuviera su origen en lo que en economía se conoce como un "*shock* neutral"[4], en lugar de en un descenso de la demanda de trabajo no cualificado. Un descenso de la demanda de trabajo como consecuencia de un *shock* neutral hace que las tasas de desempleo de los trabajadores cualificados y no cualificados aumenten en la misma proporción aproximada mente. En estas circunstancias, si se lleva a cabo una política dirigida a aumentar la oferta de trabajo cualificado como la representada en el Gráfico 4.1, la parte superior del gráfico sería idéntica, pero en el mercado de trabajo cualificado tendríamos una

[4] Por ejemplo, un cambio económico internacional.

Gráfico 4.1. Las relaciones entre cualificaciones y desempleo: economía política socialdemócrata

Mercado de Trabajo no cualificado: reducción de la oferta ante una reducción de la demanda.Estrategia no basada en los salarios



Mercado de trabajo cualificado: Efectos en términos de empleo de un aumento de la oferta ante un aumento de la demanda

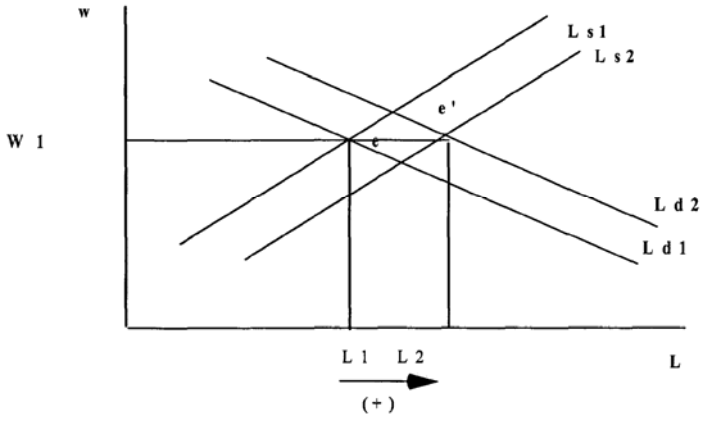
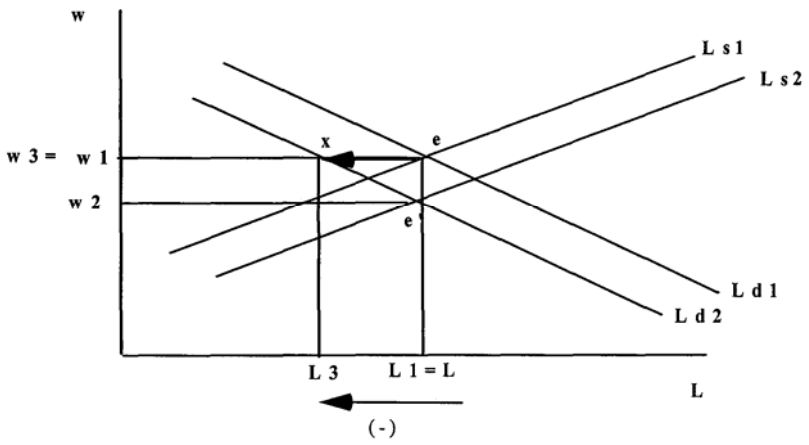


Gráfico 4.2. Las relaciones entre cualificaciones y desempleo: economía política socialdemócrata y los efectos de un shock neutral

Mercado de trabajo cualificado: Efectos en términos de empleo de un aumento de la oferta ante un descenso de la demanda provocado por un shock neutral, en un contexto de rigidez salarial



reducción del empleo y no un aumento, tanto más acusado cuanto más rígida la fijación de salarios.

En el Gráfico 4.2 podemos observar los efectos de una estrategia que se basase en el aumento de la oferta de trabajo cualificada aún en el caso en que un *shock* neutral hubiese hecho descender su demanda. Los efectos son distintos si consideramos una estructura salarial flexible o rígida. En el primero de los casos, los movimientos de las curvas hacen que el empleo se mantenga en el nivel inicial (L1=L2), con reducción de salarios (w2< w1). En el segundo caso, los salarios se mantienen (w3=w1), pero a ese nivel salarial, se producen movimientos no de la curva de demanda sino a lo largo de ella, y tenemos una reducción del empleo equivalente a la distancia e-x. En este caso, la pérdida de empleo que supone el paso de L1 a L2 en la parte superior del

Gráfico1 (que sería idéntica para el gráfico 4.2) no se ve compensado en la parte inferior ya que en ella, en cualquier caso L1=L2 ó L3<L1, y por lo tanto el resultado es una pérdida neta de empleo.

Observando los dos gráficos en conjunto, podemos concluir tentativamente que una política de aumento de la oferta de trabajo cualificada tiene efectos netos de contención del desempleo en el caso de que éste tenga su origen en la demanda relativa de cualificaciones, y ello aunque la estructura salarial sea rígida a la baja, pero siempre y cuando se mantenga la moderación salarial (Gráfico 4.1). Esta misma política, si el desempleo ha tenido su origen en un *shock* neutral, puede tener efectos negativos sobre el desempleo global, en especial si asumimos un contexto institucional en el que los salarios son rígidos, y mucho mayores si los salarios crecen globalmente por encima de la productividad.

En la práctica, a lo largo de la década de los ochenta en España se dieron tanto descensos relativos en la demanda del trabajo no cualificado como descensos generales de la demanda agregada de trabajo como consecuencia de *shocks* neutrales que tuvieron como efecto una caída del empleo global. Esta última originó aumentos en la tasa de desempleo de ambos grupos. Estos cambios tuvieron lugar en un contexto institucional que no favoreció una estrategia que se basase en los salarios[5]. En la Tabla 4.1 observamos que los aumentos de la tasa de paro de los trabajadores no cualificados fueron proporcionalmente bastante mayores que los aumentos de la tasa de paro de los cualificados. Esto nos ofrece una idea del peso que tuvo el descenso en la demanda relativa de cualificaciones a la hora de explicar la tasa agregada de desempleo.

En la Tabla 4.1 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 aumenta a lo largo del período considerado aunque muestra un comportamiento procíclico. La tasa de paro de los trabajadores cualificados

[5] Las características institucionales del mercado de trabajo en España se analizan con más detalle en el apartado 3.

muestra un comportamiento similar pero las variaciones son menores. La ratio entre el desempleo de los no cualificados y el de los cualificados aumenta en la primera mitad de los ochenta, y se mantiene estable a partir de entonces. En términos de desigualdad, este resultado es más favorable que el que indicaría un aumento creciente de las ratios, como el que se produjo por ejemplo en Estados Unidos o en Gran Bretaña en el mismo período.

Tabla 4.1. Tendencias de la tasa de desempleo masculina por nivel de cualificación en España, 1979 a 1995.

Desempleo	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.

En la Tabla 4.2 se muestra el mismo indicador pero utilizando datos desagregados de la Encuesta de Población Activa (EPA) y sólo desde 1987[6]. A partir de estos datos, en la Tabla 4.3 se han calculado las tasas de paro para cuatro grupos distintos de cualificación (baja, media, superior, y una combinación de la media y la superior), y se han calculado las ratios entre el desempleo de los trabajadores con cualificaciones bajas y el del resto de los grupos[7]. La ratio del desempleo de los trabajadores con cualificaciones bajas en relación a aquellos que poseen cualificaciones medias aumenta ligeramente a partir de los noventa y se mantiene estable después. La ratio con respecto a los trabajadores que poseen una cualificación alta aumenta en la misma proporción.

[6] En 1987 cambia la metodología de la Encuesta de Población Activa en lo que la contabilidad del paro registrado se refiere. Existen por tanto algunos problemas de comparabilidad con años anteriores.

[7] El análisis se limita a la población activa masculina de 16 a 59 años.

Tabla 4.2. 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 prima-rios y EGB	17,1	13,3	12,4	19,6	19,0
FP1	26,9	17,1	15,1	22,1	20,2
FP2	18,4	12,0	9,4	15,9	14,5
BUP y COU	15,3	13,0	9,7	14,8	15,5
Estudios Superiores	11,0	8,5	6,7	9,8	10,7

Fuente: Elaboración propia y Encuestas de Población Activa*, INE varios años (segundos trimestres de cada año).

Tabla 4.3. 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.

Estos resultados confirman parcialmente, a un nivel de detalle más desagregado, la tendencia observada a partir de los datos de la OCDE en la que sólo se recogían los dos extremos de la distribución de cualificaciones. Los indicadores de esta tabla muestran un ligero aumento de la desigualdad en función del nivel de cualificación desde la perspectiva de la incidencia del

* La autora agradece a Javier García de Polavieja haberle facilitado los datos de las EPAs españolas utilizadas.

desempleo, ya que las ratios son en general crecientes, si bien moderadamente.

Si comparamos este tipo de desigualdad que se produce en términos de probabilidades de desempleo en función de la cualificación, 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 Gini (0,2680) como por el índice Theil (0,21) (Ayala, 1993). A lo largo de los ochenta, sin embargo, mientras que en varios países europeos la desigualdad de ingresos aumentó (Reino Unido, Holanda, Dinamarca), o se mantuvo sin cambios (Grecia, Alemania, Francia, y Bélgica), la distribución de la renta en España se hizo más igualitaria. 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, principalmente de gasto social, que intervienen en la relación entre desempleo y renta y vuelven la distribución más igualitaria de lo que en principio cabría esperar a la luz de las ratios antes mencionadas. También influyen en esa relación otros factores de tipo institucional, algunos de los cuales están recogidos en la Tabla 4.4, en la que se analizan comparativamente, dos características institucionales del mercado de trabajo: la generosidad de los beneficios por desempleo, y el poder sindical; y dos indicadores de la desigualdad de ingresos y de la flexibilidad del mercado laboral.

Podemos obtener una imagen de los retornos a la inversión formativa en España desde el punto de vista de los salarios[8] a nivel comparado a partir de la Tabla 4.5, en la que los salarios de los trabajadores con un nivel educativo de enseñanza secundaria

[8] Las ganancias correspondientes se definen como los ingresos medios anuales procedentes del trabajo de los individuos con un cierto nivel de formación, divididos por los ingresos medios anuales procedentes del trabajo de los individuos que han completado el nivel secundario de segundo ciclo. Este cociente se multiplica por 100. Los cálculos se basan únicamente en personas con rentas del trabajo durante el período de referencia.

de segundo ciclo se toman como base 100[9]. En 1992, los retornos a la educación universitaria en España eran comparativamente peque ños en términos de salarios, y sólo eran menores en Italia y Holanda en el caso de los hombres. En el caso de las mujeres la situación era algo distinta, y, además de los dos países mencionados, muestran valores inferiores Francia y Dinamarca. No tener completada la educación secundaria de segundo ciclo implicaba unas diferencias de ingresos en España relativamente grandes a nivel comparado, superadas sólo por Portugal y Estados Unidos en el caso de los hombres, y además de estos dos países por Gran Bretaña, en el caso de las mujeres. Los Gráficos 4.3 y 4.4 muestran esta misma comparación. En ellos se advierte que las ratios de salarios por niveles de educación mostraba una mayor desigualdad de los niveles altos con respecto a los medios. De este modo, las diferencias salariales eran mayores entre tener completados los estudios superiores y no tenerlos, que entre tener completados los estudios secundarios de segundo ciclo y no tenerlos[10]. La Tabla 4.6 (Gráficos 4.5 y 4.6) muestra los mismos

---

[9] Los datos son consistentes con los resultados de otros estudios que han utilizado la encuesta de presupuestos familiares de 1990-91 (San Segundo, 1993). En ellos se estima, sin embargo, que los diferenciales de ingresos de los estudios secundarios de segundo ciclo con respecto a los primarios es ligeramente mayor, 27 puntos en lugar de los 22 que muestra la tabla comparativa. Ese mismo trabajo presenta datos para el bienio 1980-81, a partir de los cuales cabe concluir que durante la década de los ochenta el rendimiento de los estudios primarios disminuyó, mientras que las enseñanzas medias elevaron su rendimiento diferencial sobre los estudios primarios, manteniéndose sin cambios los rendimientos de los estudios universitarios superiores sobre los secundarios, pero creciendo considerablemente los de las diplomaturas sobre estos últimos.

[10] La teoría del capital humano (Becker, 1975) predeciría que en condiciones de compresión salarial por niveles de cualificación, se produciría una inversión subóptima en formación por parte de los individuos, ya que tal inversión no se rentabilizaría suficientemente en términos de mejores salarios. Algunas revisiones recientes de esta teoría (Acemoglu y Pischke, 1999) han encontrado que si bien esto es cierto, ello conduce a que en condiciones de escasa dispersión salarial por niveles de cualificación, sean las empresas las que financien la formación. Este punto es importante ya que España se produjo una reducción drástica de los abanicos salariales a finales de los 70 que se mantuvo estable durante la década siguiente (véase nota 39). Las implicaciones de este argumento

datos para 1995. En España seguía habiendo una dispersión salarial relativamente pequeña en comparación con otros países.

2. El enfoque general hacia la economía de los gobiernos del PSOE: la preferencia por el gasto social

A su llegada al poder en 1982, el PSOE se enfrentaba a una situación de crisis económica en lo que se refiere a la coyuntura, y a una serie de problemas estructurales asociados al declive de la competitividad de la economía española en un contexto internacional cambiante. El nivel de desempleo se situaba por encima del 17%, y el crecimiento económico era escasamente superior al 1%, cuando siete años antes había sido del 3,3%. El mensaje de la campaña electoral del PSOE, explícitamente reformista, había incluido promesas de crecimiento del empleo, de mantenimiento del poder adquisitivo de los trabajadores, y la modernización de la economía. Los detalles del programa económico se especificaban en el "Programa Económico a Medio Plazo 1983-1986", que identificaba varias deficiencias en el sistema económico español. El documento hacia referencia, en primer lugar, al crecimiento excesivo de los salarios reales[11], en segundo lugar, al crecimiento descontrolado del gasto público, en tercer lugar, al papel del Banco de España en la financiación de un abultado déficit presupuestario, y, por último, al declive de la tasa de ahorro nacional. La estrategia de política económica propuesta se basaba en dos líneas de actuación. La primera se orientaba a la corrección de equilibrios fundamentales, tanto internos como externos, y la segunda se orientaba a la reforma de algunas instituciones económicas para facilitar la ejecución de políticas de

---

con respecto a la política de inversión en formación continua en España se tratan con más detalle en el capítulo 5.

[11] Entre 1973 y 1979, el crecimiento de los salarios reales había sido del 3,3% en España mientras que en el promedio de la OCDE había sido del 1,9%. Entre 1970 y 1982, los costes laborales por trabajador habían aumentado en un 19%, y entre 1973 y 1979 los costes laborales habían crecido un 40% que los aumentos de productividad (Pérez Díaz, 1987: 114).

Tabla 4.4. Características Institucionales del Mercado de Trabajo en España a nivel comparado

País o Grupo de Países	Desigualdad salarial y de renta				Generosidad de los beneficios por desempleo				Flexibilidad del mercado de trabajo			Poder sindical		
	% de familias con ingresos bajos[1]	Incidencia de los salarios bajos[2]	Dispersión salarial[3]		Tasa de reemplazo[4]		Medida de conjunto[5]		Protección legal del empleo[6]	Flujos de entrada y salida del paro[7]		Densidad[8]	Cobertura[9]	Nivel de la negociación salarial
	1980 (1990)	1985-92	Nivel de 1990s	Cambio desde los 1980s	1ºaño 1991	4º y 5º año 1991	Nivel en 1980	Cambio desde los 1960s	1985	Entradas 1992	Salidas 1992	1990	1990	1980s
España	10,5 (7)	19,0	*	Estable	70,0	0,0	33,0	17,0	3,0	0,6	4,5	11,0	68,0	Sectorial
Resto de la EU[10]	8,9	12,0	2,43	-0.06	50,5	17	33,2	12,7	2,1	0,7	12,6	35,8	84,4	Sectorial
Reino Unido	12,4	20,0	3,21	0,7	23,0	14,7	19,0	-7,0	0,5	2,1	32,0	39,1	47,0	Empresa

[1]: Los datos de España provienen de las Encuestas de Presupuestos Familiares de 1980-81, y de 1990-91 (indicador entre paréntesis). Los datos para el resto de países corresponden al período 1984-87, OCDE, 1994, parte I. Por ingresos bajos se entienden aquellos por debajo del 40% de la media de ingresos.

[2] Porcentaje de empleados a tiempo completo que ganan menos del 66% de la media de ingresos. Datos referidos a ingresos brutos. Fuente: OCDE (1994,parte I,p.22).

[3] Relación entre el salario medio de los trabajadores en la novena decila respecto de los ingresos de los trabajadores en la primera decila. Fuente: OCDE (1994). Aunque no existen datos disponibles para España, las estimaciones de García Perea 1991, y Malo de Molina, 1983 apuntan a una reducción de la dispersión salarial en los setenta que mantuvo estable a patir de 1980 y hasta los noventa.

[4] Relación entre el subsidio por desempleo antes de impuestos y el salario anterior antes de impuestos. Datos promedio de distintos tipos de desempleados, incluidas las prestaciones contributivas y no contributivas. Fuente: OCDE (1994,parte II,p. 175).

[5] Medida de conjunto que combina las tasas de reemplazo de diversos tipos de desempleados desde el primer al 4º año de desempleo. Fuente OCDE, 1993, Parte II

[6] Promedio de la OCDE que consiste en un índice de 0 a 3. Los valores mayores indican una protección más amplia. Fuente: OCDE (1994,parte II,p. 74).

[7] La tasa de salida se refiere al número mensual de personas que dejan el desempleo como porcentaje del número total de desempleados. La tasa de entrada se refiere al número de desempleados durante menos de un mes como porcentaje de la población activa excluyendo a los desempleados

[8] Porcentaje de asalariados sindicalizados. Fuente: OCDE (1994ª, p. 10).

[9] Porcentaje de asalariados que desempeñan empleos amparados por un convenio colectivo.

[10] El resto de países de la EU incluidos en los cálculos son: Bélgica, Dinamarca, Francia, Alemania, Irlanda, Italia Holanda y Portugal.

Tabla 4.5. 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 de enseñanza secundaria de segundo ciclo (=100) en algunos países de la OCDE, 1992

	Hombres			Mujeres		
	Educación Primaria y secundaria 1er ciclo	Enseñanza superior no universitaria	Enseñanza superior universitaria	Educación Primaria y secundaria 1er 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 4.6. 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 de enseñanza secundaria de segundo ciclo (=100) en algunos países de la OCDE, 1995

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

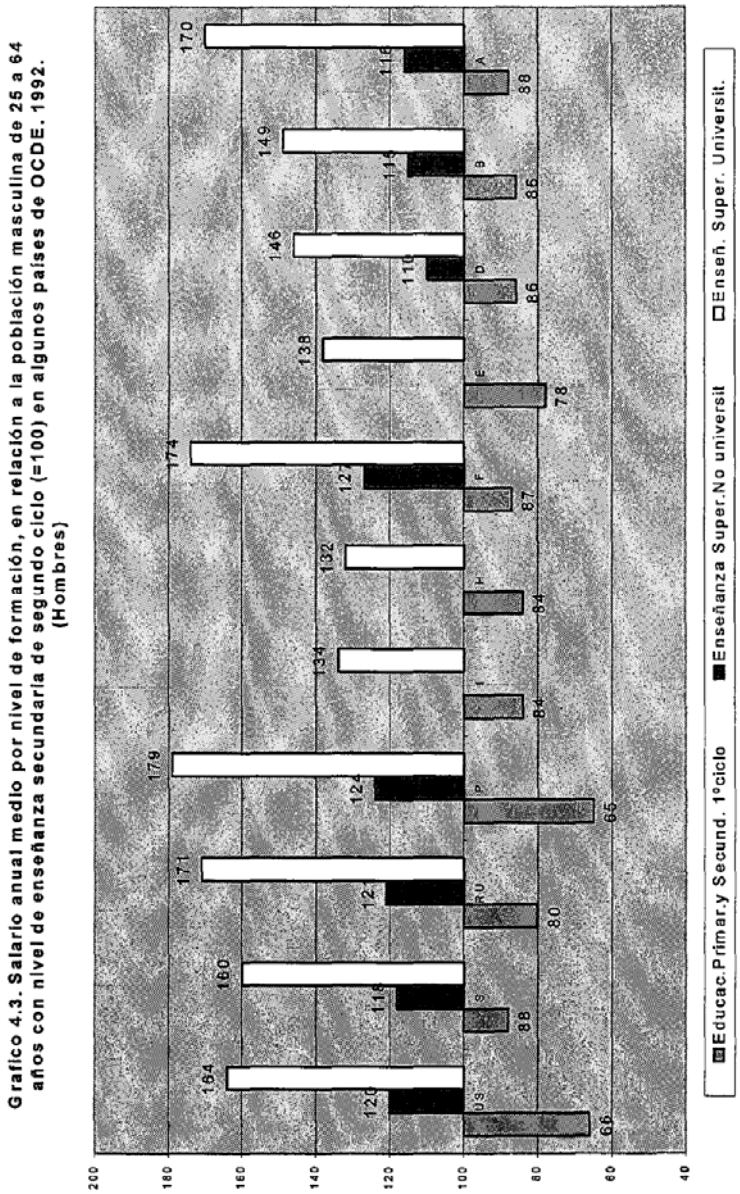
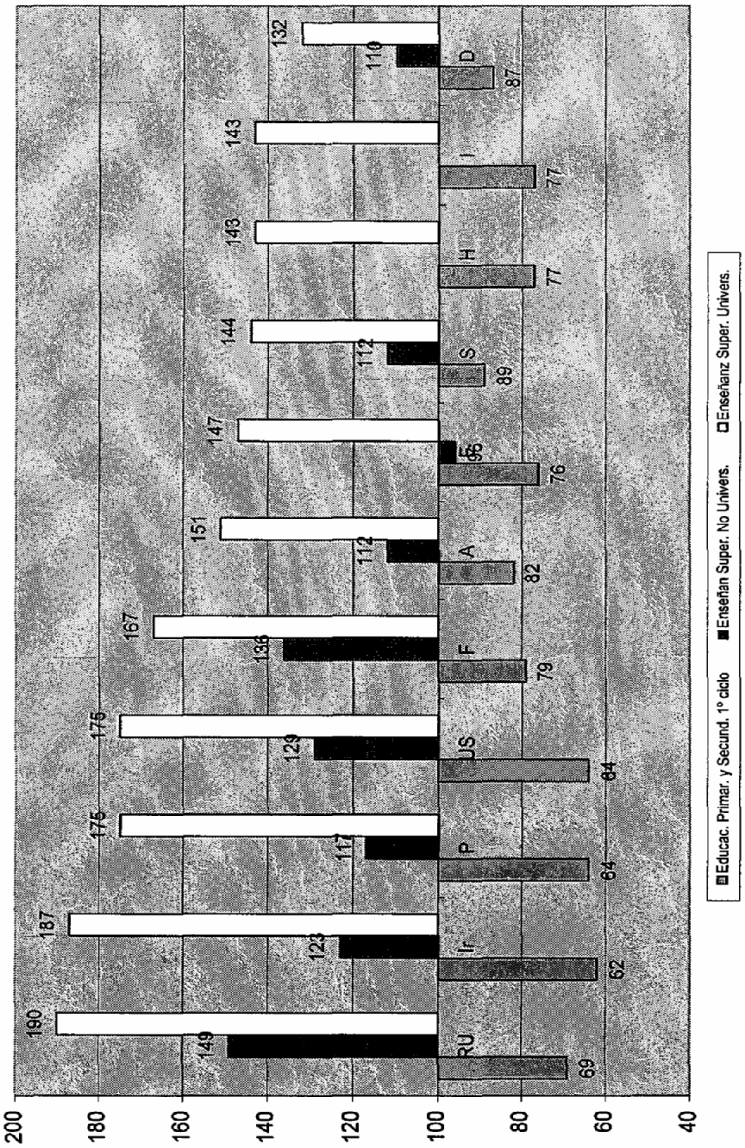


Grafico 4.3. Salario anual medio por nivel de formación, en relación a la población masculina de 25 a 64 años con nivel de enseñanza secundaria de segundo ciclo (=100) en algunos países de OCDE. 1992. (Hombres)

Gráfico 4.4. Salario anual medio por nivel de formación, en relación a la población femenina de 25 a 64 años con nivel de enseñanza secundaria de segundo ciclo (=100) en algunos países de OCDE. 1992. (Mujeres)

Grafico 4.6. Salario anual medio por nivel de formación, en relación a la población femenina de 25 a 64 años con nivel de enseñanza secundaria de segundo ciclo (=100) en algunos países de OCDE. 1995. (Mujeres)



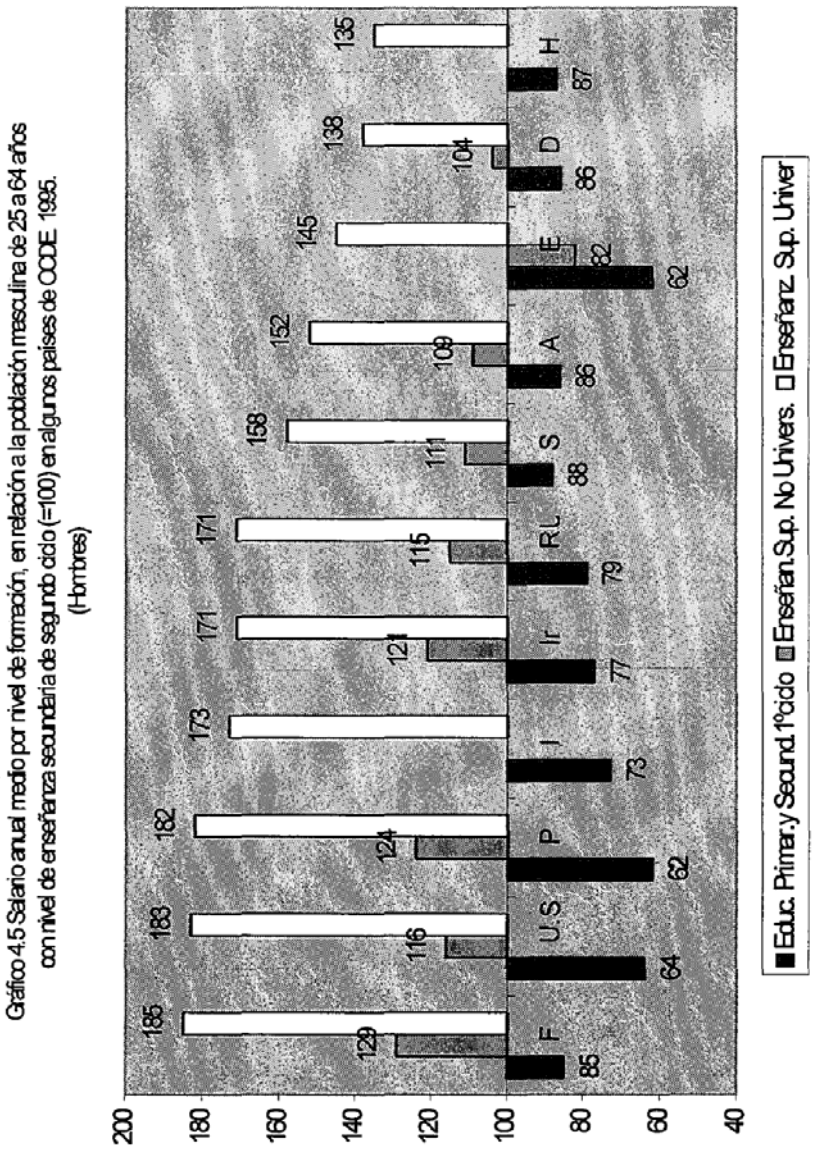


Gráfico 4.5 Salario anual medio por nivel de formación, en relación a la población masculina de 25 a 64 años con nivel de enseñanza secundaria de segundo ciclo (=100) en algunos países de OCDE 1995.
(Hombres)
200
180
160
140
120
100
80
60
40
185
129
183
116
182
124
173
171
121
171
115
158
111
152
109
145
138
104
135
F
85
U.S
64
P
62
I
73
Ir
77
R.L
79
S
88
A
86
E
82
D
86
H
87
62
Educ. Primar.y Secund.1ºciclo
Enseñan.Sup. No Univers.
Enseñanz. Sup. Univer

ajuste, y mejorar el funcionamiento de los mercados. Esta estrategia de "saneamiento y reforma" (Segura, 1990: 63) se configuraba así como el elemento principal del programa económico.

La política de saneamiento tenía tres objetivos principales. El más importante se refería a la reducción de la tasa de inflación diferencial con los países de la CE[12]. Además, el ritmo de crecimiento de los salarios y otros costes laborales debía reducirse. Si bien la opción política preferida consistía una combinación de equilibrio fiscal que frenase el crecimiento del gasto público y moderación salarial, sin embargo, tras el fracaso de la política de concertación a partir de 1987, y la incapacidad para reducir el gasto público, el Gobierno se vio abocado progresivamente a una política monetaria restrictiva, a pesar de que las consecuencias de este tipo de política sobre el desempleo eran conocidas. A partir de 1988 se recurrió a una política monetaria con tipos de interés muy elevados y ello tuvo consecuencias drásticas sobre la inversión empresarial. No obstante, uno de los efectos colaterales del aumento del desempleo fue el crecimiento de la productividad.

En segundo lugar, el déficit exterior se reduciría mediante la combinación de, por una parte, una política de cambios que haría uso de la devaluación de la peseta, y, por otra, un aumento de la competitividad de las exportaciones españolas. Esto sólo podría lograrse si se combinaba con cierto grado de austeridad doméstica y moderación del consumo interior. Por último, el déficit presupuestario debía disminuir y el ahorro y la inversión fortalecerse a fin de equilibrar las cuentas. Uno de los principales objetivos era un aumento de la recaudación fiscal, a través, sobre todo, de la disminución del fraude, y de la rémora fiscal[13]. La estrategia fiscal propuesta combinaba tanto aumentos de gasto como de recaudación, y se basaba en un aumento del ahorro

---

[12] Ponerse al nivel del entorno europeo en términos de crecimiento e inflación fue, desde el primer mandato socialista, una de las principales prioridades de la estrategia económica (Maravall, 1997: 156).

[13] Esta se produce cuando los tramos de los tipos impositivos no se revisan en función de la inflación.

nacional que se canalizaría hacia la inversión pública. Se trataba de aplicar de manera efectiva la reforma fiscal de 1978 más que de una modificación de los tipos fiscales o una reducción del gasto[14]. El programa de reforma incluía un proceso de reconversión industrial, el uso más eficiente de los recursos energéticos, la flexibilización del mercado de trabajo, y cambios en las empresas públicas, en el sistema de la seguridad social, y en el sistema financiero.

Al igual que otros países europeos gobernados por partidos socialdemócratas como Suecia o Dinamarca, y a diferencia de Francia, el Gobierno adoptó desde el primer mandato una posición pragmática hacia la política económica, y desechó la opción de llevar a cabo políticas expansivas de gestión de la demanda de tipo keynesiano. El programa de ajuste económico que el gobierno introdujo durante los tres años de 1983 a 1985 combinaba políticas tanto de oferta como de demanda. Junto con una política monetaria moderadamente restrictiva a nivel macroeconómico, se produjeron varios intentos de conseguir acuerdos salariales con los sindicatos, acuerdos que sólo tuvieron un éxito parcial en el Acuerdo Económico y Social (AES) de 1984, que estaría en vigor durante los dos años posteriores. Globalmente, el gobierno puso en marcha un tipo de estrategia socialdemócrata centrada en el lado de la oferta de la economía. Si desde el punto de vista macroeconómico el objetivo era la estabilización, desde un punto de vista más político, el objetivo era la creación de un sector público intervencionista, entendido como aquel que debe compensar las deficiencias y limitaciones del mercado para conseguir tanto crecimiento económico como redistribución (Maravall, 1997: 88).

Las referencias intelectuales que guiaron las elecciones políticas de los líderes del PSOE fueron la integración europea, y la socialdemocracia del norte de Europa (Maravall, 1997: 146). Uno de los distintivos ideológicos de este tipo de socialdemocracia

[14] De hecho, el crecimiento del gasto sólo se modera entre 1982 y 1988. Hay diferencias sustanciales entre los ingresos fiscales entre 1977 y 1982, y a partir de 1982 (Gandarias, 1998).

era la aceptación de que los indicadores de crecimiento y equidad no eran incompatibles. Más específicamente, se postulaba la viabilidad de combinar reformas institucionales que mejoraran el funcionamiento de los mercados, con la responsabilidad del Estado de invertir en aquello que garantizase la igualdad de oportunidades y potenciase la redistribución, incluida la territorial (Casamiglia, 1989). El análisis de algunos indicadores de gasto público pone de manifiesto la fuerte preferencia de los gobiernos del PSOE por el gasto social en general, y por el gasto educativo en particular (Argentaria, 1995). El incremento en términos reales del gasto público en educación en el período 1982-1989 fue del 94%[15]

El primer mandato socialista se caracterizó sobre todo por una profunda crisis económica, y el gobierno llevó a cabo políticas moderadamente restrictivas hasta llegar al primer acuerdo sobre política social y relaciones laborales con los sindicatos y la patronal en 1984. Los sindicatos aceptaron cierta moderación salarial y algunos avances en la flexibilización de las relaciones laborales[16], y el gobierno prometió destinar una cantidad significativa de recursos a inversiones y a política social. Es preciso señalar el carácter intertemporal de estas promesas. El gobierno pensaba que el crecimiento del empleo dependía de la existencia a largo plazo de una serie de condiciones entre las que destacaban una inflación reducida, un presupuesto equilibrado, y unos mercados más flexibles y competitivos. Estas promesas intertemporales que tenían como contrapartida la moderación salarial, eran hasta cierto punto incompatibles con las condiciones institucionales de la concertación en España[17]. La falta de

[15] El incremento del período 1975-1982 había sido del 66% (Maravall, 1997: 185).

[16] Las medidas más importantes se referían a la introducción de los contratos temporales, y otras modalidades que combinaban empleo y formación.

[17] España se caracterizaba por un tipo de condiciones institucionales que conducían, según una parte de la literatura, a dificultades a la hora de la concertación para la moderación salarial. Estas condiciones eran, principalmente, la pluralidad sindical, unas tasas de afiliación bajas, una estructura organizativa sindical en la que el ámbito principal era el sectorial o provincial por encima del

coherencia interna de la estructura del intercambio hizo que éste fuese bastante inestable a largo plazo.

En conjunto, la estrategia económica elegida tuvo más componentes ortodoxos que neocorporatistas. En primer lugar, el objetivo de reducir la inflación llevó a una política monetaria restrictiva. En segundo lugar, la reconversión industrial se extendió a casi un 30% de la industria española, y, en tercer lugar, los mercados, tanto el financiero como el laboral, se liberalizaron sustancialmente a lo largo de los cuatro mandatos socialistas. Pero la estrategia tuvo también elementos que se apartaban de las "recetas" neoliberales, ya que incluyó una política fiscal expansiva[18]. La preferencia por la reducción salarial fue, cuanto más, moderada. Se trataba mucho más de contener el crecimiento real de los salarios que de su disminución. En todo caso, el énfasis se puso más en la reducción de la inflación, y en la competitividad comparativa de los productos y servicios, para lo cual este último sector se liberalizó sustancialmente. Cuando la moderación salarial fracasó, lo que en principio se diseñó como una política monetaria austera básicamente complementaria, se convirtió en austera, y pasó de ser un complemento, a ser uno de los instrumentos fundamentales.

En términos económicos, el primer mandato socialista fue básicamente de ajuste. El gobierno consiguió dos de sus principales objetivos, cambiar el signo de la balanza de pagos, y reducir el diferencial de inflación con la CE en casi 2 puntos, de

---

nacional, y una tradición sindical de protección del empleo de los ocupados (*insiders*) (Scharpf, 1991; Jimeno y Toharia, 1994). Para un análisis aplicado del carácter intertemporal de los intercambios veáse Przeworski (1996).

[18] De entre las partidas de gasto destacan, desde el punto de vista de la mejora de los factores de la oferta de la economía: las políticas de educación y formación, las políticas activas del mercado de trabajo y las políticas de investigación y desarrollo. Los incrementos en la participación de este tipo de gasto en el gasto público en comparación con los incrementos del gasto social que se centró en la protección social, fue sólo ligeramente inferior (Fundación Argentaria, 1995). Una de las diferencias más destacables del período socialista con respecto al inmediatamente anterior fue, por una parte, la composición del gasto público tanto en lo referido a partidas como en lo referido al peso de las mismas. La segunda diferencia se refiere al aumento de recaudación.

5,5 a 3,6 (Banco de Bilbao, 1984: 103). El principal instrumento fue el control de la oferta monetaria. Los costes laborales también se desaceleraron en 1984, y ello, combinado con aumentos de productividad derivados principalmente de la reducción del número de empleados, condujo a un incremento de la participación de los beneficios empresariales en el PNB del 2,3% (Banco de Bilbao, 1984: 106). Por otra parte, el déficit presupuestario y el crecimiento del desempleo quedaban aún por resolver.

El objetivo del gobierno de reducir los desequilibrios macroeconómicos requería, además de una política de ajuste, la adopción de reformas estructurales e institucionales. La reconversión industrial respondía a esa necesidad. La reforma del mercado laboral de este primer mandato consistió básicamente en la creación de los contratos temporales y a tiempo parcial, y en el establecimiento de un salario mínimo para los jóvenes menores de 18 años. El AES no consiguió apenas resultados en términos de reducción de los costes de despido[19]. Como contrapartida al apoyo de los interlocutores sociales, el gobierno introdujo una serie de incentivos fiscales empresariales, y aumentó la tasa de reemplazo del subsidio por desempleo hasta casi el 50% (Lieberman, 1995: 258). Aunque estas contrapartidas contribuyeron al crecimiento del déficit presupuestario, sin embargo, el AES moderó la pauta de crecimiento salarial y facilitó aumentos en la tasa de beneficios empresariales.

La economía entró en un nuevo ciclo en 1985 tanto en España como en Europa, y en la segunda mitad de los ochenta el crecimiento se situó por encima de la media europea (4,5% y 3,3% respectivamente). La creación de empleo mostró una tendencia similar, si bien el aumento de la temporalidad fue considerable (García de Polavieja, 1998). El desempleo, menor en esta parte de la década, era aún el doble que la media europea . Felipe González había declarado en su discurso de investidura que uno de sus principales objetivos era la entrada de España en el CE (Alonso,

[19] Una de las mayores dificultades estribaba en la amplitud de la definición de "despido improcedente".

1985). Dicha entrada no hizo sino reforzar el interés del gobierno por mejorar la competitividad internacional de la economía española. El ritmo de crecimiento económico de los años de la segunda mitad de la década llevó aparejado alzas inflacionistas, especialmente en 1988. La política monetaria se hizo más restrictiva, se elevó el coeficiente de caja bancario y los tipos de interés subieron[20]. Los medios con los que el gobierno decidió hacer frente a las presiones inflacionistas fueron, al igual que en la primera parte de la década, exclusivamente monetarios. El gasto público siguió experimentando aumentos. Esta nueva etapa del ciclo coincidió con el fin de la concertación social[21], al menos en lo que a política de pactos globales se refiere (Astudillo, 1998).

El crecimiento de la economía situó al empleo en un nivel un 3% superior al de 1987. La tasa de desempleo se redujo de un 20.5% en 1987 a un 19.5% en 1988 y a 16,2% en 1990 (INE, 1991). A pesar de la considerable creación de empleo registrada en la segunda mitad de los ochenta la tasa de paro sólo se redujo en 5,3 puntos, pasando desde el 21,6% en 1985 al 16,3% en 1991. Podría decirse que, aún habiéndose incrementado la elasticidad de la demanda de empleo al crecimiento de la producción, sin embargo, períodos relativamente largos de prosperidad tuvieron unos efectos relativamente pequeños con respecto a la magnitud del problema[22] (Solchaga, 1997: 167). Estos niveles de paro persistentemente altos fueron el problema más grave de la economía española tanto durante los años de crisis como durante los años de recuperación económica de la década. En España, al

[20] A finales de 1988, el tipo de interés anual con el que los bancos aplicaban a los préstamos y créditos del sector privado era un 17% más alto que doce meses atrás. (Banco Bilbao Vizcaya, 1989: 75).

[21] Los sindicatos se opusieron a la totalidad de la iniciativa del Plan de Empleo Juvenil de 1988, y fue una de las razones más poderosas de la convocatoria de la Huelga General de 1988. El citado Plan quedó archivado hasta que en 1993, en medio de un ciclo recesivo en el que se estaba destruyendo mucho empleo, reapareció a través de la creación del contrato de aprendizaje.

[22] Tal incremento de la elasticidad también se manifiesta cuando se pasa del auge a la recesión, de modo que mientras que en la recesión de la primera mitad de los ochenta se destruyeron unos 210.000 puestos de trabajo anualmente, en la de 1992-94, la cifra alcanzó los 290.000.

igual que otros países de la OCDE, el desempleo de larga duración representaba una parte sustancial del desempleo total; la cifra para 1985 era del 57% (García Delgado, 1990: 406). El paro de larga duración afectaba principalmente a las mujeres, a los trabajadores con bajo nivel educativo o de cualificación, y a los jóvenes que buscaban su primer empleo.

La nueva e inesperada crisis económica de la primera mitad de los noventa tuvo efectos tanto en el crecimiento como en el empleo. El comportamiento de los salarios, que crecieron por encima del 10%, en comparación con el de los precios industriales, de sólo el 1.4%, condujo a la adopción de métodos no intensivos en mano de obra, que redujeron el empleo industrial global, reducciones del 3% tanto en 1991 como en 1992, y de casi el 10% en 1993 (Banco Bilbao Vizcaya, 1993: 37-39). El gasto público entre 1990 y 1992, lejos de reducirse, aumentó en 3.5%, y el déficit presupuestario pasó del 4% al 4.7% en el mismo período. En la medida en el que gasto público supuso principalmente transferencias y consumo público, tuvo un efecto negativo sobre la inflación, y contribuyó poco al crecimiento del PNB real. El crecimiento económico fue de sólo 0.8 en 1992, negativo en 1993.

Otro de los desequilibrios tenía su origen en la diferencia entre unos costes laborales que habían crecido un 38.5% entre 1987 y 1992, a una tasa del 6,7% anual, y la evolución de los precios, en particular los precios de los productos de la industria doméstica. Las economías de Francia, Dinamarca, Luxemburgo y Holanda habían experimentado un crecimiento de los costes laborales del 12.8%, es decir, un crecimiento anual del 2.4%, en el mismo período. Esta diferencia, combinada con una tasa de inflación comparativamente mayor, debilitó la competitividad internacional de la economía española. El gobierno decidió devaluar la peseta un 5% en Septiembre de 1992, y un 6% en Noviembre de ese mismo año.

A pesar de la situación económica, el gasto público aumentó, y el déficit presupuestario siguió creciendo a pesar de los aumentos de la presión fiscal. Las reformas presupuestarias fueron pospuestas y las políticas sociales, en especial el gasto social

pasivo siguieron expandiéndose. Los costes laborales unitarios crecieron un 5.8% en 1992, un incremento superior al de la mayoría de los países de la CE. A medida que aumentaba el desempleo, en un mercado de trabajo segmentado y en el que los sindicatos carecían de incentivos para la moderación de sus reivindicaciones salariales, los salarios reales crecieron a una tasa anual del 1.8% (Maravall y Fraile, 1998: 13). La destrucción de empleo generada por la propia crisis, agravada por ineslasticidad relativa de los salarios con respecto a los niveles de paro en algunos sectores, llevó de nuevo a la tasa de paro a niveles superiores al 20% en 1993.

La estrategia económica del gobierno pasó entonces a basarse, casi únicamente, en una política monetaria muy restrictiva, que tuvo efectos negativos en la inversión y en el empleo, y una política de gasto que seguía creciendo en relación sobre todo al aumento de las transferencias por subsidios de desempleo. Entre 1980 y 1993 la participación en el PIB de las prestaciones sociales pasó del 17,5% al 23,4% (Argentaria, 1995: 328), excluyendo el gasto educativo, que aumentaría la segunda cifra en un 4,5%. Desde 1992 y 1993 empezaron a llevarse a cabo algunas de las reformas presupuestarias e institucionales que habían sido pospuestas durante años, y que contendrían de forma significativa y estable el gasto en transferencias sociales, de modo que el sistema fuese sostenible. Y sólo a partir del otoño de 1993 el gobierno socialista emprendió un ajuste presupuestario estricto pese a hallarse en minoría parlamentaria desde las elecciones generales de junio de ese año. Desde la segunda mitad de 1994, la crisis económica amainó y el desempleo comenzó a reducirse, aumentando el margen de maniobra del gobierno. Una de esas reformas fue la del mercado de trabajo, y otra la de la formación profesional ocupacional.

3. La estrategia de reforma del mercado laboral: las ideas sobre las causas del desempleo: salarios, protección del empleo e impacto de la política de incentivos

Los gobiernos socialdemócratas en España tuvieron que hacer frente a unos niveles de desempleo que no sólo eran los más altos del entorno europeo, sino que, además, presentaban un ritmo de crecimiento más intenso. Con respecto a las causas, por una parte, se admitía que las rigideces del mercado de trabajo eran mayores en España que en otros países europeos, tanto en el aspecto salarial pero sobre todo en la protección legal de la estabilidad en el empleo. Por otra parte, se señalaba la falta de competitividad de la economía española, y en ese sentido se subrayaba la conveniencia de políticas industriales, de fomento de la innovación tecnológica, de políticas educativas y de formación. La política de empleo de los gobiernos socialdemócratas en España a partir de 1982 se centró en la inserción profesional a través de una estrategia que combinó incentivos a la contratación en el sector privado con la mejora de las condiciones de la oferta, en términos de cualificación, de los que se incorporaban por primera vez al mercado de trabajo. No fue por lo tanto una política que se basase en la reducción de los salarios, ni en la reducción de la protección legal del empleo existente. La opción por este tipo de política se originó sólo parcialmente en preferencias de tipo ideológico. Las condiciones institucionales de la negociación salarial en España hubiesen hecho los costes de la reducción salarial y de la flexibilización del despido políticamente inaceptables[23].

La política de empleo hay que analizarla dentro del marco de la política económica llevada a cabo por el Gobierno, y de los

[23] No obstante: "si las condiciones institucionales hubiesen sido más favorables, las reformas habrían ido en la línea de flexibilizar el despido y no en la de reducir salarios. La reducción de salarios era algo que desde el Gobierno y desde el Ministerio de Trabajo se había descartado, entre otras cosas porque la interpretación de la relación salarios-empleo estaba mucho menos clara que la relación entre éste último y la rigidez que implicaba la autorización administrativa para el despido" (Entrevista realizada por la autora con Alvaro Espina, el 10 de septiembre de 1999).

legados institucionales existentes en materia de relaciones laborales. Lo esencial a lo largo de los ochenta era el control de la inflación y la reducción de los desequilibrios básicos de la economía, para lo cual la moderación salarial y la flexibilización del mercado de trabajo eran requisitos importantes, en especial si se quería que el gasto público siguiese aumentando. Este ajuste permitiría un crecimiento más intenso y estable, lo que repercutiría en un aumento del empleo, que finalmente situaría a las tasas de paro en niveles menores. La política de empleo desde 1984 hasta 1994 se centró en la inserción laboral, y consistió básicamente en incentivos empresariales a la contratación y en la mejora de las cualificaciones profesionales de los jóvenes que accedían al mercado de trabajo por primera vez. Las medidas flexibilizadoras afectaron en mucha mayor medida a la inserción a través de los cambios en las medidas de contratación que a las normas que regulaban la protección del empleo ordinario, y los mecanismos de fijación de salarios.

La opción por un tipo de política de mercado laboral está relacionada con la concepción que se tenga sobre las causas del desempleo. La interpretación que se hacía sobre las causas del paro fue cambiando a lo largo de los ochenta, y contenía tanto elementos convencionales que centraban la atención en los costes laborales, como elementos estructurales. El análisis convencional señalaba que la presión salarial era la causa principal de la pérdida de beneficios empresariales, lo que llevaba a una reducción de la inversión productiva. Dos factores adicionales agravaban la presión salarial, por una parte el aumento de las cotizaciones sociales, que ampliaban la brecha entre lo pagado por las empresas y lo percibido por el trabajador, y por otra, una dispersión salarial escasa, fenómeno que obstaculizaba el ajuste de los salarios a la productividad de las empresas (Bentolila, 1992). La principal prescripción de política económica era, por tanto, una reducción drástica de los salarios como vía de recuperación del excedente empresarial y el estímulo de la inversión productiva y, consecuentemente, del empleo.

Este tipo de explicación no configuró el enfoque principal de la política de empleo de los gobiernos del PSOE[24]. Por añadidura, en los primeros años 80, los salarios reales se moderaron sin que por ello se recuperase el empleo. El análisis convencional desplazó entonces el énfasis de los costes salariales a los no salariales[25]. Una recuperación del empleo exigía menores costes de despido que modificaran la estructura de incentivos empresariales a la contratación. Este tipo de ideas se reflejaron en mayor grado en la política de empleo ya que a partir de 1984 se potenciaron una serie de contratos con unos costes de despido muy reducidos. Junto con estas ideas, las deficiencias estructurales en términos de innovación, tecnología, educación e infraestructuras tuvieron un peso considerable en la interpretación de la crisis de empleo de la primera mitad de los ochenta, y en las decisiones de inversión pública de toda la década. Un control de los salarios que permitiese absorber el desajuste al que se había llegado en la década anterior, en la que los salarios reales habían crecido un 55%, requería un aumento muy considerable de la productividad si se optaba por descartar una estrategia de reducción salarial. Al mismo tiempo, el aumento de la productividad del trabajo requería una fuerte inversión de capital por persona[26].

La interpretación política de las causas del desempleo que se hacía a lo largo de los ochenta otorgaba más importancia a razones macroeconómicas, y un peso mucho menor a factores microeconómicos relacionados con los salarios de entrada en el

---

[24] El objetivo adoptado fue la moderación de los incrementos salariales y no la reducción drástica de los salarios. Aunque no se ignoraba que los salarios podían incidir negativamente en la competitividad, sin embargo, se pensaba que si la moderación salarial se combinaba con cierto grado de austeridad, no sería necesario aplicar el enfoque convencional (Entrevista realizada por la autora con Alvaro Espina, el 10 de Septiembre de 1999).

[25] El mecanismo de reducción de los costes de salida del empleo nuevo que pretendía crearse se basó en la temporalidad de los contratos. "Se optó por reducir costes de salida a través de la temporalidad, pero no por reducir costes de entrada, de acceso al empleo" (Entrevista realizada por la autora con José Antonio Griñán, el 15 de septiembre de 1999).

[26] Entrevista con Alvaro Espina, 10 de septiembre de 1999.

mercado de trabajo[27], el diferencial salarial por edades[28], o los desincentivos individuales derivados de la generosidad de la protección por desempleo, esto último al menos hasta principios de los noventa[29]. En los noventa se produjo un cambio en la interpretación de las causas del desempleo de modo que los factores microeconómicos comenzaron a cobrar importancia. Esta cambio llevaba a centrar la estrategia en las políticas activas, sin embargo, las constricciones derivadas de la crisis económica y la proximidad de las elecciones tuvieron un peso mayor que esas interpretaciones, y finalmente, la estrategia se centró en mantener el gasto pasivo.

Los salarios habían mostrado un aumento muy fuerte en el quinquenio 1974-1979, sobre todo a partir de 1976, cuando los sindicatos empezaron a reivindicar crecimientos salariales más amplios que restaurasen la pérdida de poder adquisitivo que se

---

[27] Tanto el contrato de formación como el posterior contrato de aprendizaje abarataban de hecho el salario de entrada de los jóvenes al situarlo, según el año de contrato y a excepción de que apareciese en convenio, entre el 90% y el 60% del salario mínimo interprofesional. "Aunque el salario mínimo no era interpretado políticamente como elemento explicativo del paro en España, si es cierto que en determinadas circunstancias, para personas muy jóvenes, con una cualificación escasa y una productividad muy baja, un salario de entrada alto podía desincentivar su contratación" (Entrevista realizada por la autora con J.I. Pérez Infante, el 27 de septiembre de 1999).

[28] "Desde el Ministerio de Trabajo se otorgaba más peso a la rigidez del empleo fijo como factor causal del desempleo de los jóvenes que a factores relacionados con el salario de los mismos. La postura de los sindicatos con respecto a cambios que afectasen a la primera de las causas decantó las opciones que se tomaron en los ochenta hacia medidas que incentivaran la inserción juvenil. Desde 1983 a 1987, la postura de los sindicatos fue favorable a que la política de empleo facilitase la entrada en el mercado de trabajo. Esta postura cambió a partir de 1988" (Entrevista con Alvaro Espina, 10 de Septiembre de 1999).

[29] "A principios de los noventa se empezó a dar importancia a los factores relacionados con la generosidad de los subsidios y su relación con la rotación en el empleo, que llevaba a que en muchas ocasiones, los individuos agotasen sus períodos de percepción antes de volver a un trabajo temporal" (Entrevista realizada por la autora con Luis Martinez Noval, el 22 de septiembre de 1999). Y aún, la reforma de 1992-93 respondía menos a este tipo de factores que a otros relacionados con el déficit presupuestario del Instituto Nacional de Empleo.

había producido con anterioridad, y aumentos lineales para reducir las brechas salariales que existían entre las distintas ocupaciones y ramas de actividad. Como consecuencia, en los años mencionados se produjo un aumento de los salarios que dio lugar a que los costes laborales unitarios se disparasen. Los Pactos de la Moncloa dieron origen a un cambio fundamental en los parámetros de la negociación salarial al pasar a utilizarse la inflación prevista en lugar de la inflación pasada, y ello, unido a que la inflación medida por el IPC se fue moderando, dio lugar a una moderación del crecimiento de los costes laborales durante gran parte de los ochenta. En 1983, cuando el gobierno discutió con la patronal y los sindicatos la futura política de empleo, el primero había descartado una estrategia de reducción salarial drástica[30]. Las opciones eran, por una parte la flexibilización de los mecanismos de salida del empleo, es decir, básicamente el despido, y, por otra, facilitar los mecanismos de entrada, la contratación. La opción por la segunda de las alternativas respondía a varios factores. En primer lugar, en 1983-84 el ciclo económico estaba en una fase recesiva y se percibía que un abaratamiento del despido destruiría empleo[31]. En segundo lugar, los sindicatos argumentaban que ya en el Estatuto de los Trabajadores se había aumentado la posibilidad de despido y no había transcurrido tiempo suficiente para valorar efectos. La opción por facilitar la entrada implicaba,

[30] En 1983, el Ministro de Trabajo Joaquín Almunia y algunas personas de su equipo, reunidos con el Consejo de Administración del Banco de España y en presencia de economistas como Fuentes Quintana, fueron interpelados por éste a contestar a la pregunta de si el gobierno había pensado en la posibilidad de proponer al país un pacto de reducción salarial seria que redujese el *gap* de empleo existente en aquel momento. Fuentes Quintana había llevado a cabo un estudio en el que estimaba que los salarios estaban un 30% por encima del nivel que permitiría entrar en una dinámica de creación de empleo. La respuesta fue básicamente que desde el Ministerio y el Gobierno se había descartado esa política, y que, admitiendo que los salarios estaban en un nivel elevado, se optaba por una estrategia de moderación salarial, que, combinada con crecimientos paralelos de la productividad, acabaría equilibrando la función coste-beneficio de la contratación (Entrevista con Alvaro Espina, 10 de Septiembre de 1999).

[31] Entrevista realizada por la autora con José Ignacio Pérez Infante, el 27 de Septiembre de 1999.

sobre todo, y en primer lugar, favorecer la contratación temporal con carácter general[32], y, en segundo lugar, políticas para favorecer la contratación de determinados colectivos.

Desde 1978, se pueden distinguir al menos cuatro etapas en el desarrollo de la política de empleo. La primera comprende el período de 1978 a 1981 y se limitó a la puesta en marcha del "Programa experimental de empleo juvenil". Una segunda etapa se inició con la firma del Acuerdo Nacional de Empleo en 1981, en el que se contemplaba la creación de varios programas coyunturales de fomento del empleo, de entre los que destacaban los contratos de trabajo a tiempo parcial, en prácticas, y para la formación, este último dirigido a jóvenes de entre 16 y 18 años[33].

En 1984, se produjeron una serie de cambios importantes que respondían la opción elegida de facilitar los mecanismos de entrada. Con la modificación del Estatuto de los Trabajadores se dio paso a una nueva fase caracterizada por la diversificación de las modalidades de contratación. A partir de entonces el contrato temporal deja de ser considerado como una medida de fomento de empleo, y pasa a ser una modalidad normal de contrato de trabajo. En 1984 se introducen una serie de incentivos empresariales en los contratos en prácticas y para la formación de jóvenes, y en este último, se modifica la edad de aplicación pasando a ser de 16 a 20 años en vez de 16 a 18 años. La reforma de 1994 extendería la

---

[32] Entrevistas con José Antonio Griñán, 15 de Septiembre de 1999 y con J.I. Pérez Infante, 27 de septiembre de 1999. La contratación temporal existía ya con anterioridad. A partir de 1984 se flexibiliza al admitirse la posibilidad de contrataciones temporales no motivadas causalmente por el tipo de actividad, el sector, el tipo de contrato etc.

[33] La retribución del trabajador en formación tomaba como base de cálculo el salario mínimo interprofesional. Para ambos tipos de contratos se establecía una reducción a la cotización empresarial a la Seguridad Social del 45%, y una bonificación del 30% de esa misma cuota con cargo al INEM, así como una subvención a la empresa del 30% del salario-hora por cada hora en prácticas que excediese las 30 semanas. Esta fue la única modalidad de contrato que reducía los costes laborales de los trabajadores jóvenes no cualificados.

edad máxima hasta los 25 años[34]. Aún en la tercera fase, en 1985, se pone en marcha el Plan de Formación e Inserción Profesional (Plan FIP), que constituyó uno de los elementos principales de la política centrada en la mejora de las condiciones de la oferta (cualificaciones profesionales) de los trabajadores que accedían por primera vez al mercado de trabajo.

Desde el punto de vista del Gobierno, el marco institucional de la contratación laboral de 1984 fue concebido como un estadio transitorio, pero los intentos de llevar a cabo una segunda reforma a finales de los ochenta se encontraron con una fuerte oposición sindical. En esta etapa se permitió a las empresas disfrutar de condiciones favorables en materia de contratos, condiciones que trataban de compensar la rigidez de la normativa laboral en lo que se refería a la protección de los contratos de trabajo ordinarios, los de carácter indefinido. La alternativa a esta estrategia de reforma en dos fases habría sido la de ampliar directamente la capacidad empresarial para llevar a cabo ajustes de plantillas[35]. Sólo pudo alcanzarse un consenso difícil para la reforma de 1994, y ello quedó plasmado en el Acuerdo Económico y Social (AES). El carácter incompleto y dual de la reforma de mediados de los ochenta, y, a partir de 1987, la ausencia de concertación social, condujo a un rápido agotamiento de las nuevas modalidades de contratación tal y como se pone de manifiesto en la Tabla 4.11 El resultado fue una fuerte segmentación del mercado de trabajo.

La estructura de la negociación colectiva prevaleciente en España durante el período que se está analizando fue en parte el resultado de la adaptación a un contexto de libertades políticas del sistema implantado bajo el franquismo. Esta adaptación tuvo lugar en circunstancias de crisis política y económica. Los sindicatos centraron su estrategia en conseguir aumentos del poder

---

[34] Las extensiones sucesivas de las edades máximas de este tipo de contrato serían coherentes con el objetivo de que las ofertas educativas y formativo-laborales para el grupo de 16 a 18 años se solapasen lo menos posible.

[35] Ello hubiese supuesto la modificación de los artículos 15 y 51 del Estatuto de los Trabajadores, tan sólo cuatro años después de su aprobación con el acuerdo de sindicatos y patronal.

adquisitivo y a reducir los diferenciales salariales entre categorías profesionales, que durante los años sesenta habían aumentado sustancialmente[36]. El intenso proceso inflacionista en el que quedó sumida la economía española a finales de los setenta y principios de los ochenta hizo que se concentraran todos los esfuerzos en moderar el componente salarial de la inflación, para lo cual se favoreció el desarrollo de un sistema de negociación colectiva basado en la concertación centralizada, no sólo de los convenios colectivos, sino del marco general en el que habían de desenvolverse luego fases posteriores de la negociación. Ello dio un poder político y de representación a los sindicatos muy superior al que resultaba de la afiliación de los trabajadores a los mismos (Solchaga, 1997: 140). La falta de coherencia interna del sistema de negociación colectiva[37] se puso de manifiesto cuando, en el clima de expansión económica de finales de los ochenta, no fue posible mantener una política de concertación social. Un sistema centralizado de negociación colectiva sin acuerdos de negociación salarial en el plano nacional como el que se dio en España desde 1987, resulta muy difícil de mantener a largo plazo (Scharpf, 1991), especialmente en las fases de recesión, ya que dentro de estos condicionamientos el crecimiento agregado de los salarios no se adapta a los requerimientos de la economía[38]. En el sector

---

[36] De esta forma, durante el período de la transición política no sólo se produjo un intenso crecimiento de los salarios agregados, sino que además, tendieron a cerrarse los abanicos salariales fruto de las subidas lineales, de la progresiva disminución de la componente variable del salario, y del establecimiento de incrementos salariales homogéneos para todas las empresas y trabajadores (Malo de Molina, 1983, García Perea, 1991).

[37] Estas incoherencias se derivaban de que la concertación (a nivel nacional) se realizaba o se intentaba con unos sindicatos que en primer lugar estaban divididos, en segundo lugar operaban a niveles sectoriales y provinciales, en tercer lugar contaban con tasas bajas de afiliación, y, por último tenían una tradición de demanda de aumentos salariales de los ocupados por encima de cualquier otro objetivo.

[38] En este contexto, las empresas que se ven sometidas a la competencia exterior, con el objetivo de mantener la competitividad, reaccionan ante las presiones salariales reduciendo el empleo, a fin de conseguir los aumentos de la productividad del trabajo necesarios para mantener en niveles moderados el

servicios se genera más inflación ya que las empresas están poco sometidas a competencia exterior, y en industria, por contra, no se puede repercutir el aumento de costes en los precios, y se repercute en el empleo[39]. En el Gráfico 4.7 se observa la evolución de la inflación por sectores; cuanto más integradas están las economías, más similares son los precios de los productos objeto de comercio exterior. En el gráfico se observa claramente como en 1986 se inicia una brecha entre la evolución de la inflación en ambos sectores, llegando a ser la del sector servicios 40 puntos superior a la de los bienes industriales en 1994[40]. Este tipo de explicación asume que los costes laborales crecen igual en sectores protegidos de la competencia exterior que en aquellos que están sujetos a la misma, lo cual se ajusta sólo parcialmente a la experiencia española. Para hablar de costes, y no sólo de salarios, es preciso introducir en el análisis la variable de la productividad.

Además de esta explicación basada en la capacidad de repercutir costes, existe otra explicación que apunta al comportamiento diferencial de la productividad como causa de la evolución distinta de la inflación por sectores. Según esta segunda explicación, las posibilidades de aumentar la intensidad del capital y de beneficiarse del progreso tecnológico son mayores en la industria, y ello hace que la productividad del trabajo crezca más rápido que en los servicios, lo que se traduce en un menor

---

crecimiento de sus costes laborales unitarios. El resto de las empresas tiene mayores facilidades para trasladar a los precios las subidas de los costes laborales, lo que genera una constante presión inflacionista, produciéndose por tanto una "inflación dual".

[39] En el cuatrienio 1991-1994 se perdieron en industria medio millón de empleos, pasando de casi tres millones de efectivos en 1990 a menos de dos y medio en 1994. El sector industrial se vio afectado por la segmentación de la inflación al verse obligado a competir, tanto en el mercado interior como en el exterior, con productos cuyos precios evolucionaban al ritmo de una inflación muy inferior a la española (Espina, 1999: 381).

[40] La producción industrial se utiliza generalmente como variable *proxy* de la producción de bienes comerciales, y los servicios como *proxy* de los no comerciales. Es preciso hacer no obstante una matización que se refiere a una actividad de servicios, el turismo, que supone el 20% de la exportación de bienes y servicios en España, y que sí está sometida a la competencia exterior.

crecimiento de los precios industriales. A primera vista, esta explicación se ajusta bien a la experiencia española de los ochenta: la productividad en la industria fue un 2,6% más alta que en los servicios, y los precios un 2% menores. Sin embargo, un análisis de la productividad por quinquenios muestra que desde 1985 a 1990, el diferencial de la inflación se amplió mientras que el de la productividad se redujo, tocando fondo en este último año. En conjunto, la razón por la cual los precios de los servicios subieron entre 1985 y 1995 por encima de los precios industriales radica principalmente en los costes. Los salarios reales del sector servicios fueron sólo ligeramente menores que los pagados en la industria. Sin embargo, en el conjunto del período, la productividad en la industria creció bastante más que en los servicios. El resultado fue un aumento de los costes laborales unitarios en el sector servicios (Solchaga, 1997: 152-54).

Desde 1992, otros factores distintos de la productividad y relacionados con la demanda interna influyeron en la mayor inflación en el sector terciario. A pesar de que las condiciones institucionales de la negociación colectiva eran desfavorables a una moderación del crecimiento salarial, el proceso de formación de los salarios experimentó un cambio sustancial durante la década de los ochenta al pasar a desempeñar las condiciones macroeconómicas un papel mucho más relevante del que venía siendo tradicional durante la década anterior y tomarse la inflación prevista y no a pasada como referente para la negociación salarial. A partir de 1980, en un contexto de desaceleración de los salarios, se inició en la economía española un proceso de cierre de la brecha entre la evolución de los costes laborales y la de la productividad[41] (Bentolila y Toharia, 1991).

[41] Estas ganancias de productividad fueron, en parte, el resultado del descenso del empleo, y de la desaparición de un gran número de empresas con una baja relación producto-empleo.

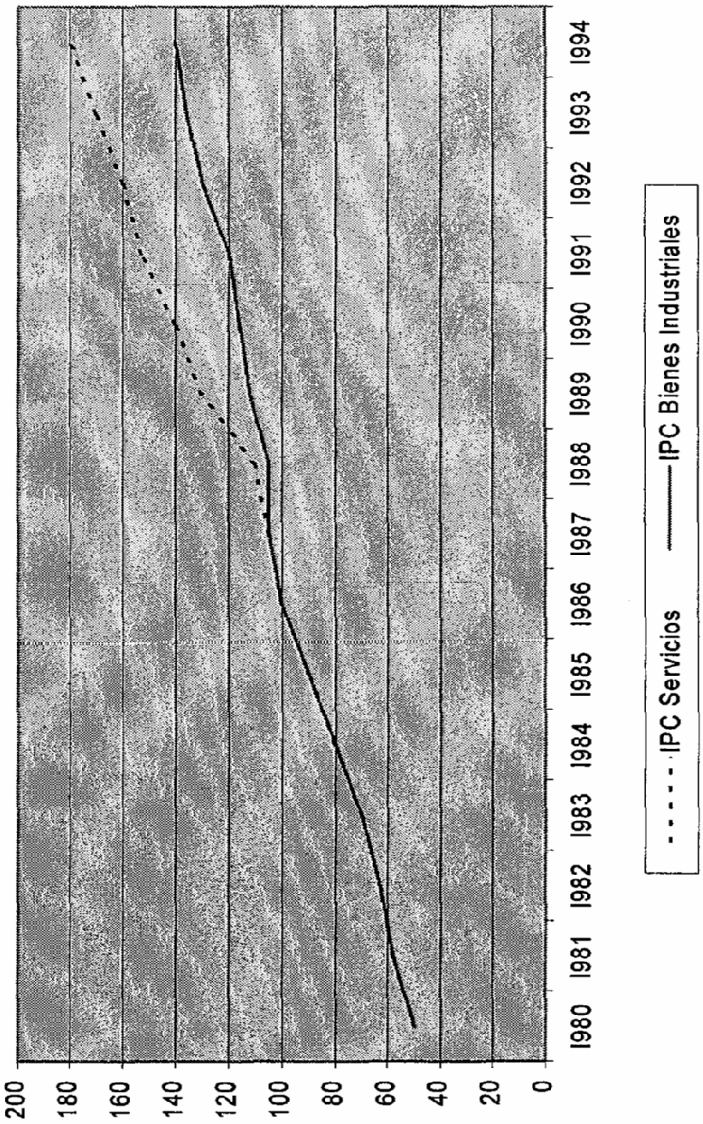


Gráfico 4.7. Evolución de la Inflación por sectores en España 1980-1994 (1986= 100)

Fuente: CE (1995) Economía Europea.

No obstante, existe un cierto consenso acerca del comportamiento relativamente desfavorable de los costes laborales reales en la economía española durante la mayor parte de la crisis económica de los ochenta. El encarecimiento real del trabajo fue resultado de varios factores que actuaron en la misma dirección. En primer lugar las normas de indiciación salarial instauradas en España desde primeros de los setenta presionaron al alza sobre los salarios. En segundo lugar, la presión de las cotizaciones a la Seguridad Social registró un fuerte crecimiento tanto en los 1970s como en los 1980s. Este comportamiento de las cotizaciones sociales generó una discrepancia creciente entre la evolución del salario del trabajador y el coste laboral soportado por las empresas. En la Tabla 4.7 se recoge la evolución del primero pero no del segundo. En tercer lugar, el estrechamiento de los abanicos salariales por sectores de actividad y por categorías profesionales inducido por las condiciones de la negociación salarial implicó un encarecimiento más intenso en los sectores y ocupaciones con salarios relativamente más bajos.

Tradicionalmente, la política de empleo se ha dividido en dos grandes bloques: las políticas pasivas, cuyo objetivo es el de garantizar un cierto nivel de ingresos y de protección a los desempleados, y las políticas activas, destinadas a facilitar la incorporación de los parados en el mercado de trabajo a través de inversiones en recursos humanos e incentivos a las empresas para crear empleo. Dentro del conjunto de países comunitarios, en 1991 España fue el país, tras Dinamarca, que dedicó un mayor porcentaje del gasto público, en relación con el PIB, a políticas de empleo (4,81%). Dicho porcentaje se explica por la incidencia de las políticas pasivas, ya que el gasto destinado a políticas activas se situó dentro de la media comunitaria (Gómez y García Perea, 1993: 41). Pese a que en España se produjo un aumento importante, aunque no lineal en el tiempo, de las políticas activas, sin embargo, el gasto que se mantuvo y creció más significativamente fue el gasto pasivo. En la Tabla 4.8 se observa la evolución del gasto público destinado a políticas de mercado de trabajo. Las políticas activas experimentaron un fuerte crecimiento en la segunda parte

de la década de los ochenta, este crecimiento se frenó en 1991, y en 1993 el gasto en políticas activas se situó por debajo del nivel de 1988. Este descenso continuó hasta 1995 (Tabla 4.9).

Tabla 4.7. Evolución del crecimiento anual de los salarios en la economía española: diferentes estimaciones[42]

Años	Encuesta de salarios	Convenios Colectivos	Contabilidad Nacional
1978	28,1	20,6	24,8
1979	23,2	14,1	19,1
1980	17,0	15,3	17,3
1981	19,1	13,1	15,3
1982	14,5	12,0	13,7
1983	13,5	11,4	13,8
1984	9,3	7,8	10,0
1985	9,6	7,9	9,4
1986	11,4	8,2	9,5
1987	7,1	6,5	6,7
1988	6,0	6,4	7,1
1989	5,7	7,8	6,4
1990	8,5	8,3	8,8
1991	7,6	8,0	8,6
1992	7,4	7,2	9,7

Fuentes: Malo de Molina, 1993, y Ministerio de Trabajo y SS, varios años.

[42] Cuando se analiza la evolución de los salarios es preciso distinguir entre la evolución general del nivel salarial, que es la que se recoge en esta tabla y la de la evolución de la estructura salarial, principalmente las diferencias ocupacionales e interindustriales. Los escasos datos disponibles apuntan a un descenso de la dispersión salarial en la segunda mitad de los años setenta, y a un estancamiento de tales diferencias a partir de 1980 (Fina, 1991: 887). Según datos del INE referidos a finales de los ochenta, las diferencias salariales en España vienen explicadas, básicamente por el sexo y las modalidades de contratación frente a una escasa diferenciación salarial por ramas de actividad, a pesar de que en la economía española coexisten sectores con niveles de productividad muy distintos. Por categorías profesionales se aprecian algunas diferencias que provienen básicamente de las categorías más elevadas, con una mayor propensión a quedar excluidas de los convenios, reduciéndose sustancialmente en las categorías medias y bajas.

Tabla 4.8. Evolución del gasto público destinado a políticas de empleo (porcentaje del PIB) en España 1983-1993

	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Administración y Servicios de empleo			0,08		0,10	0,11	0,14	0,16	0,17	0,17	0,19
Formación Profesional			0,03	0,08	0,16	0,20	0,22	0,22	0,25	0,21	0,20
Medidas de fomento del empleo			0,22	0,47	0,46	0,56	0,59	0,58	0,61	0,47	0,43
Prestaciones por desempleo	1,94	2,12	2,58	2,59	2,66	2,68	2,66	3,11	3,78	4,53	4,32
TOTAL	2,19	2,34	2,91	3,23	3,37	3,55	3,60	4,07	4,81	5,38	5,15
ACTIVAS	0,25	0,23	0,31	0,64	0,69	0,84	0,94	0,96	1,03	0,85	0,83
PASIVAS*	1,94	2,12	2,60	2,59	2,68	2,71	2,66	3,11	3,78	4,53	4,32

Fuente: Elaboración propia y Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, varios años.

* La cifra de gasto en políticas pasivas no coincide exactamente con la de gasto por prestaciones de desempleo en algunos años porque la primera incluye además el gasto por jubilación anticipada por motivos ligados al mercado de trabajo.

Tabla 4.9. Participación en el gasto público del gasto destinado a políticas de empleo en España 1991-1995

Tipo de política	Prestaciones por Desempleo		Fomento del Empleo	
	Total	%	Total	%
1991	1184,2	5,7	320,0	1,6
1992	1588,8	6,7	303,7	1,3
1993	1741,4	6,7	328,1	1,3
1994	1979,1	6,9	329,0	1,1
1995	2020,8	6,8	356,0	1,0

Fuente: Elaboración propia y Ministerio de Economía y Hacienda, 1995.

El aumento del gasto en políticas activas coincidió con cambios en la interpretación del fenómeno del paro, interpretación que comenzó centrarse en las causas por las que los niveles de desempleo se mantenían elevados aún en momentos de crecimiento. El concepto fundamental de esta mueva situación era el de "Nairu" fenómeno consistente en que la tasa de paro realizada se convierte en una tasa de equilibrio en la que la inflación es estable (Andrés y García,. 1991). Según esta explicación, el crecimiento y la creación de empleo no son suficientes para reinsertar en el mercado de trabajo a muchos desempleados porque la pérdida de capital humano específico aumenta con la duración del desempleo (Espina, 1994).

Existe histéresis cuando, después de un *shock* de demanda que ha hecho aumentar la tasa de desempleo, ésta no disminuye tras la mejoría que sucede a las depresiones en los ciclos económicos. La histéresis produce un aumento en la proporción de desempleados de larga duración. Si el aumento de la tasa de desempleo tiene lugar a la vez que se producen aumentos en la duración del mismo, una parte creciente de los desempleados de larga duración pierde, por una parte, habilidades, y por otra, la voluntad de buscar nuevos trabajos, y la efectividad de la búsqueda cae. Aunque la evidencia para el caso español no está del todo clara, en conjunto

parece sugerir la existencia de histéresis[43] (Comisión de las Comunidades Europeas, 1994).

En relación al ciclo económico, el gasto en políticas activas en España tuvo un carácter procíclico hasta 1992-93. El crecimiento de las políticas activas se produjo en la fase expansiva del ciclo, y, a partir de la crisis de principios de los noventa, el tipo de gasto que se mantiene y que aumenta dentro de las políticas de empleo es el que se destina a prestaciones por desempleo[44], a pesar de que el cambio en la interpretación de las causas del desempleo conducía al aumento del gasto activo. El aumento en las prestaciones por desempleo no se vio compensado por una reducción de los costes de despido, de tal forma que la economía española se situó entre los países comunitarios con un mayor grado de generosidad en términos de prestaciones por desempleo, con una cobertura más elevada, y con unos ingresos, en términos de indemnizaciones por despido, superiores, en la práctica, al resto de los países miembros. Se dio la circunstancia de que en la fase alcista del ciclo, y aunque lo lógico hubiera sido que la reducción del desempleo condujera a una mejora de la capacidad para financiar las prestaciones, la alta tasa de rotación del desempleo debida a la temporalidad, llevase al INEM a la "asfixia financiera"[45]. La financiación del mayor nivel

---

[43] En España, una parte importante de las políticas activas se dirigió a mitigar el fenómeno de la histéresis a través de la reducción de sus dos causas más comunes, la pérdida en la habilidad para la búsqueda de empleo, a través de la puesta en funcionamiento de agencias de contratación, y la pérdida de capital humano específico, a través de la implantación de programas de formación. La otra parte de la política activa del mercado laboral consistió en incentivos empresariales a la creación de empleo, muy débilmente vinculados a objetivos formativos.

[44] Entre 1989 y 1992, el gasto público en política de empleo en relación al PIB creció casi dos puntos porcentuales, a la vez que crecía la proporción de gastos destinados a financiar políticas pasivas pasando de representar un 73% en 1989 al 84,2% en 1992, acercándonos a la situación prevaleciente con anterioridad a 1986.

[45] "La legislación existente llevaba a que una persona entrase en el mercado de trabajo, cotizase y adquiriese unos derechos, pero dado el carácter temporal del empleo, en poco tiempo consumía sus derechos de prestación, volvía a ser contratado temporalmente y así sucesivamente. Lo que entonces se llamó

de prestaciones redujo por una parte el margen de la política fiscal, y, por otra, exigió un aumento de las cotizaciones sociales, encareciéndose por una vía adicional los costes del trabajo. El nivel de protección por desempleo afectó al salario de reserva de los parados, en especial de aquellos con niveles salariales bajos y medios. Desde 1978 en adelante, la cobertura, tanto en sentido temporal como cuantitativo, de las prestaciones por desempleo ha venido creciendo hasta 1993. Únicamente a partir de 1992 se iniciaron reformas presupuestarias y laborales orientadas al cambio de algunas de estas dinámicas[46]. Un indicador de este cambio de tendencia lo proporciona la evolución de la razón bruta de cobertura de desempleo recogida en la Tabla 4.10.

En el contexto comunitario en todos los países excepto en España, la partida dentro del gasto en políticas activas que mayor porcentaje representó con respecto al total desde 1987 hasta principios de los noventa fue la destinada a programas de formación profesional, siendo en general las ayudas a la contratación las que tuvieron un menor peso. En España, por el contrario, fueron las ayudas a la contratación las que representaban un peso específico más importante[47]. El impacto de esta política de

---

rotación laboral dio lugar a la asfixia financiera del INEM y ello al decreto de abril de 1992". (Entrevista con Luis Martinez Noval, 22 de septiembre de 1999).

[46] En 1993 el INEM tenía un déficit de aproximadamente un billón doscientos mil millones de pesetas, y el proyecto de presupuestos de 1994 preveía unos gastos de protección por desempleo elevados y en los que la aportación del Estado iba a ser altísima por la insuficiencia de las cuotas. Las medidas de reforma de las prestaciones por desempleo de 1992 y 1993, que reducen la tasa de reposición de las prestaciones en casi 20 puntos, supusieron una ruptura anticíclica ya que definieron y proyectaron en el tiempo un sistema de protección que fuese sostenible. Aunque estas medidas no hicieron que el gasto pasivo disminuyese, en su ausencia su crecimiento hubiera sido aún mayor. En contraste, el gasto en políticas activas siguió siendo procíclico con respecto al crecimiento y por tanto disminuyó en esos años de crisis. (Entrevista realizada por la autora con Alberto Elordi, 2 de septiembre de 1999, y con José Antonio Griñán, 15 de septiembre de 1999).

[47] Las ayudas del FSE de las que España empezó a recibir fondos desde 1986 tenían una parte destinada a programas de formación y otra a incentivos a la contratación en una proporción aproximada del 80% y 20% de los recursos. Mientras que la práctica totalidad de los programas de formación eran

Tabla 4.10. Razón bruta de cobertura de desempleo[48]

Años	Porcentaje
1984	26,40
1985	32,7
1986	31,46
1987	28,97
1988	28,83
1989	34,08
1990	42,97
1991	51,93
1992	63,23
1993	67,21
1994	57,86

Fuente: Elaboración propia y MTSS, varios años.

empleo basada en incentivos al sector privado empresarial fue transitorio. Las nuevas modalidades de contratación, dotadas de costes laborales inferiores, pero, sobre todo, de una mayor flexibilidad, coexistieron con contratos de carácter indefinido sobre los que no se aplicó ninguna medida tendente a conseguir una mayor flexibilización. La dualidad de ambos tipos de contratación dio lugar a un fuerte aumento del empleo temporal[49], a la vez que se destruía empleo fijo, generándose una importante segmentación del mercado de trabajo. Por otra parte, las medidas dirigidas a fomentar el empleo de los jóvenes, y, en menor medida, de las mujeres, dieron lugar a cambios en la composición del empleo por edad y sexo. El dinamismo de la contratación temporal y los

cofinanciables, sin embargo, no ocurría lo mismo con las políticas de incentivos, por lo que el esfuerzo presupuestario español fue mayor en esta última área (Entrevista realizada por la autora con Pedro de Eusebio Rivas, 14 de septiembre de 1999).

[48] La razón bruta de cobertura del desempleo es el porcentaje que representan los beneficiarios de prestaciones económicas tanto de nivel contributivo como asistencial con respecto al paro registrado.

[49] La proporción de temporalidad (porcentaje del empleo asalariado con contratos temporales) creció del 15,6% en el segundo trimestre de 1987 al 33,7% en el mismo trimestre de 1994 (Pérez Infante, 1999: 16).

cambios en la composición del empleo facilitaron que el crecimiento de los salarios nominales fuera moderado hasta 1989 a pesar de que desde 1987, con el fin del período de concertación social, los incrementos de los salarios empezaran a fijarse de nuevo por encima de la inflación prevista. Entre 1990 y 1993, el coste laboral unitario aumentó en un 20%, situándose en el nivel de 1980[50].

Tabla 4.11. Evolución de las modalidades de contratación como porcentaje sobre el total de contratos en España, 1982-1994

	1982	1985	1989	1992	1994
Contratos: Total		**100**	**100**	**100**	**100**
Contratos de fomento del empleo. Total		**36,56**	**41,67**	**35,30**	**27,60**
Contratos temporales		15,79	20,77	16,62	4,40
Contratos en prácticas	0,5	1,89	5,21	2,33	0,89
Contratos para la formación	1,2	4,53	7,79	2,87	3,51
Contratos a tiempo parcial		4,46	6,66	10,47	15,7
Otros		9,91	3,24	3,01	3,10
Contratos ordinarios. Total		**63,44**	**54,33**	**64,70**	**72,40**
Contratos ordinarios de duración indefinida		6,58	4,52	4,82	2,46
Contratos ordinarios temporales		53,73	52,55	57,42	68,21
Contratos ordinarios de duración no especificada		3,14	1,25	2,46	1,73

Fuente: Elaboración propia y Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, varios años.

La evidencia empírica apoya la hipótesis que postula que los salarios en España mostraron una escasa sensibilidad frente a los niveles de desempleo desde los ochenta hasta mediados de los

[50] La intensidad del cambio en la composición del empleo hasta 1990 tendió a ocultar el aumento de la presión salarial por parte de los trabajadores fijos, protegidos por unos elevados costes de despido, que alcanzó gran efectividad, debido al carácter centralizado de la negociación colectiva, en ausencia de concertación social (García Perea, 1993. 36).

noventa. Tal insensibilidad ha intentado explicarse como resultado de la dualidad del mercado de trabajo con un centro estable y una periferia flexible, siendo esta última la que creció durante la década de 1985 a 1995. Para explicar este fenómeno, conocido como el "efecto *insider*" (Lindbeck y Snower, 1986) se asume que la negociación salarial está controlada en el centro, y que los ajustes de empleo tienen lugar sobre la parte temporal del empleo. La potencia explicativa de este modelo ha resultado significativa en el caso español (Bentolila y Dolado, 1994). No obstante, otros análisis (Espina, 1995) aconsejan completar este tipo de explicación con otros factores relacionados con las estrategias de las empresas que estarían dispuestas a pagar lo que se conoce como "salarios de eficiencia" a sus trabajadores fijos.

Tabla 4.12. Evolución de las colocaciones y de los contratos formativos en España, 1985-96

Años	Colocaciones (1)	Contratos formativos* (2)	Contratos formativos como porcentaje
1985	2.571.500	164.502	6,4%
1986	3.019.600	247.797	8,2%
1987	3.448.900	346.416	10,0%
1988	3.712.100	440.907	11,9%
1989	4.326.700	561.152	13,0%
1990	5.158.900	516.790	10,0%
1991	5.065.950	449.959	8,9%
1992	4.707.683	247.030	5,2%
1993	4.883.869	110.763	2,3%
1994	5.939.185	261.394	4,4%
1995	7.330.094	249.047	3,3%
1996	8.627.547	254.631	2,9%

*Incluye los contratos en prácticas y para la formación, éstos últimos bajo la figura del contrato de aprendizaje a partir de 1994.
Fuente: Elaboración propia y MTSS, varios años.

En España, los episodios de concertación social que se produjeron entre 1977 y 1987 fueron el escenario en el que se conjugaron los objetivos de negociación salarial y las estrategias de lucha contra el desempleo. Globalmente esos procesos de intercambio político fracasaron. En 1988, el Gobierno intentó llevar a cabo una segunda reforma que completase la iniciada en 1984 y se encontró con una oposición sindical frontal. La estrategia elegida por los sindicatos a partir de entonces combinó la maximización de los salarios nominales con la aceptación de precios y tasas de desempleo elevadas. Los costes de esta estrategia en un contexto de integración económica en el que se exigía la convergencia de las variables principales de la economía fueron considerables[51]

En el pico de la recuperación económica, los sindicatos sólo aceptaron acuerdos bipartitos con el gobierno para tratar asuntos de mejora de mejoras de las pensiones contributivas, formación profesional y salud laboral, y que se materializaron en los pactos de Enero 1990 sobre la "Propuesta Sindical Prioritaria" (Espina, 1999: 380). A finales de 1992, casi tres años más tarde de estos acuerdos fragmentarios se suscribía un acuerdo tripartito y otro bipartito que harían posible la participación de los interlocutores sociales en el diseño y a puesta en marcha de un sistema de formación continua de gestión paritaria. No se llegó a ningún acuerdo, ni bipartito ni tripartito, en el bienio de crisis 1993-94, y, tras el fracaso de las negociaciones para un "pacto social para el empleo" el Gobierno decidió incidir sobre la evolución de los salarios reales, forzar una desaceleración de los nominales, e introducir reformas estructurales en el marco institucional del empleo, el mercado de trabajo, y el sistema de protección social.

La reforma laboral de 1994 se adoptó como respuesta a la mayor crisis de empleo registrada en veinticinco años y persiguió cuatro grandes objetivos. En primer lugar devolver facultades al

---

[51] El fracaso de los intentos de acuerdo tripartito en 1989 y 1990 habían impedido acometer el ajuste de las pautas de negociación de los salarios nominales en España a la nueva disciplina del SME, lo que repercutió negativamente en las exportaciones netas (Espina, 1999: 381).

mercado en materia de salarios, jornada y movilidad funcional; en segundo lugar, suprimir el monopolio del INEM en la intermediación del mercado de trabajo; en tercer lugar, introducir el contrato de aprendizaje, y, por último, introducir mecanismos de flexibilidad para los contratos indefinidos Desde principios de los noventa, y como resultado de procesos de aprendizaje político, los incentivos a la contratación perdieron prioridad política[52].

En el contexto de las condiciones institucionales en las que se desarrolló, la política de empleo llevada a cabo por los gobiernos socialistas en conjunción con su política de inversión en capital humano y de expansión de las oportunidades educativas y formativas configura una de las causas principales del desarrollo, en la década de los noventa, de un mercado de trabajo en el se coincidieron dos generaciones con niveles formativos globales muy distintos y caracterizado por una fuerte segmentación[53].

Un dilema al que se enfrentó el gobierno socialista 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

---

[52] Con la reforma de 1994 se reducen las posibilidades legales de contratación temporal ya que suprime con carácter general la modalidad de contratación temporal como fomento del empleo (no causal), reservándola exclusivamente para colectivos de trabajadores desfavorecidos (parados de larga duración, mayores de 45 años y minusválidos). Ya en abril de 1992 se habían suprimido también las bonificaciones de los contratos para la formación y en prácticas. Desde 1990 se percibía que la única parte de las políticas activas que debía tener carácter permanente eran las políticas de formación, "y ello estaba en línea con la práctica habitual de los países nórdicos en la que nos inspiramos" (Entrevista con Luis Martinez Noval, 22 de septiembre de 1999).

[53] La segmentación fue un resultado no querido de la política de empleo, y en cierta medida un resultado no previsto. El Gobierno hizo un cálculo erróneo del nivel de rechazo que el empresariado español mantendría a partir de la crisis de la primera mitad de los ochenta con respecto a la contratación indefinida.

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 (Tabla 4.13).

Tabla 4.13. Evolución del gasto en políticas activas y pasivas de Empleo y tasa de paro de España, 1985-1996

Indicador	Desempleo	Activas	Pasivas
1985	21,1	0,31	2,60
1986	20,8	0,64	2,59
1987	20,1	0,69	2,68
1988	19,1	0,84	2,71
1989	16,9	0,94	2,66
1990	15,9	0,96	3,11
1991	16,2	1,03	3,78
1992	18,5	0,85	4,53
1993	22,8	0,80	4,32
1994	24,1	0,60	3,52
1995	22,9	0,80	2,74
1996	22,2	0,70	2,14

Fuente: Elaboración propia a partir de OCDE, Employment Outlook, varios años.

CAPÍTULO 5

LAS POLÍTICAS DE FORMACIÓN PROFESIONAL EN ESPAÑA 1982-1996

1. La estrategia con respecto a la inversión pública en cualificaciones profesionales iniciales: la preferencia por un sistema escolar, y la selección de modelos externos

Los Gobiernos socialdemócratas en España llevaron a cabo una reforma de la formación profesional inicial que situó al sistema educativo en el centro del marco institucional en el que se desarrollarían las políticas. Esta opción estuvo determinada por una serie de preferencias políticas y también por la influencia de modelos extranjeros. Una de las ideas principales que guiaron la reforma fue que el diseño de los contenidos de la formación debía hacerse desde el sistema productivo, sin embargo, a la vez se era consciente de que la empresa privada carecía de los recursos e incentivos para proporcionar formación inicial general así como para certificarla. Otra de las ideas centrales era que, si bien se aceptaba que las oportunidades de empleo estaban vinculadas a la posesión de cualificaciones formales, sin embargo, la relación entre ambas se concebía a lo largo del ciclo vital, y no exclusivamente con respecto a la inserción laboral y sus costes[1].

[1] La inserción laboral había sido sin embargo uno de los pilares de la política de empleo, pero no lo era de la política educativa. "No tuvimos ese planteamiento en el Ministerio de Educación. Había dos ejes fundamentales, uno era que cuanto

El análisis que se desarrolla en este apartado pondrá de manifiesto que estos dos supuestos fueron importantes a la hora de diseñar una política de formación profesional de base fundamentalmente escolar, y una formación profesional específica vinculada al ámbito laboral sólo parcialmente.

Las dos reformas institucionales que nos interesan a la hora de analizar la política de formación profesional inicial son, por una parte la creación del Consejo General de la Formación Profesional (CGFP) en 1986, y, por otra, la aprobación de la Ley de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE) en 1990. La primera de las iniciativas supuso un intento de vincular la formación profesional tanto reglada como ocupacional, al mundo laboral. El grado preferido de vinculación variaba de unos grupos políticos a otros[2]. La creación de este Consejo se había acordado en el AES, y fue impulsada por la entrada de España en la CE, y por del acceso que a partir de entonces se tendría a fondos destinados a programas de formación profesional, de los que se exigía una serie de características institucionales que los vinculasen a los interlocutores sociales y al sistema productivo. Hubo, no obstante, un cierto grado de incoherencia en el hecho de que la creación de una institución de este tipo tuviese lugar antes que la reforma de las enseñanzas medias (incluidas las técnicas), y

---

más educación común tal vez reduciríamos algo las desigualdades, y el otro era que con más educación de base los alumnos estarían mejor preparados para la movilidad laboral a lo largo de su vida activa" (Entrevista realizada por la autora con Alvaro Marchesi, el 20 de septiembre de 1999).

[2] Un análisis de los debates parlamentarios de la aprobación de la Ley de Creación del Consejo pone de manifiesto que las enmiendas presentadas al proyecto de Ley por el Grupo Parlamentario Popular reclamaban cambios conducentes a que las ramas y especialidades de la FP reglada se diseñasen específicamente en función de la oferta de empleo. El Grupo Socialista se opuso a esta enmienda. El Programa Nacional de Formación Profesional de 1993 vincularía el diseño de los contenidos de la FP al sistema productivo pero existía una importante diferencia cualitativa entre competencias profesionales que se encuentran en un sistema productivo y oferta de empleo que pueda existir en determinado momento.

ello contribuyó al relativo fracaso institucional que este Consejo supuso[3].

El órgano se creó con el objetivo de conectar los dos subsistemas de Formación profesional, la reglada y la ocupacional, y con la misión de elaborar un Programa Nacional de Formación Profesional en un momento en el que la política de empleo para los menores de 25 años centraba el debate político[4]. Un indicador de este relativo fracaso institucional fue que el Consejo tardó siete años en elaborar el Programa que constituía una de sus principales funciones. El CGFP no elaboró el citado Programa hasta después de aprobados la LOGSE en 1990, y el Acuerdo Nacional sobre Formación Continua en 1992[5]. Uno de los elementos importantes que aportó el Programa pero que sin embargo no se llevó a cabo fue el de la creación de un Sistema Nacional de Cualificaciones que trascendiera tanto al Ministerio de Trabajo como al de Educación. Una vez aprobado el Programa, se llevaron a cabo los

---

[3] De hecho, el proyecto de Ley se debatió en la Comisión de Educación y no en la de Trabajo y Seguridad Social. La composición del Consejo daba igual peso a los representantes de ambos ministerios. El Consejo estaría adscrito al Ministerio de Trabajo, pero era el Ministerio de Educación el que otorgaba los títulos de formación profesional. En estas circunstancias, y aunque el contexto político daba prioridad a cuestiones de empleo, no se dio una preponderancia del Ministerio de Trabajo en el desarrollo del Consejo, cosa que si ocurrió en otros países con organismos similares como la Comisión para los Servicios de Empleo en Gran Bretaña.

[4] En el debate a la totalidad del proyecto, un Diputado por el Grupo Socialista afirmó que: "lo que ha hecho el Gobierno para elaborar un programa de formación profesional puente hasta el programa que elabore el Consejo es…un programa que pretender crear o dar empleo a 400.000 personas en 1985, y que tiene cuatro programas fundamentales, que incluyen: contratos para jóvenes de 16 a 20 años con una subvención del 25% del salario; otros 100.000 contratos para jóvenes de 20 a 25 años sin titulación, otros programas para personas de 25 a 30 años en demanda del primer empleo, y un largo etcétera…"

[5] El Programa Nacional de FP (1993) conjugaba en único documento lo establecido en cada una de las anteriores iniciativas, que, tomadas en conjunto reformaron la ordenación de la FP en materia de distribución de competencias, y de ordenación de la oferta y de la demanda tanto reglada como ocupacional y continua. Aportaba, no obstante, una serie de elementos de conexión entre los dos subsistemas, que fueron desarrollándose lentamente a lo largo de los noventa.

elementos del mismo cuyo diseño e implantación correspondía a ministerios u organismos concretos, pero no sucedió así con los elementos de integración.

El diseño de la formación profesional que establecía la LOGSE respondía, en primer lugar, al balance negativo que se hacía de la Ley General de Educación (LGE) de 1970, y, en segundo lugar, a una serie de ideas con respecto a la comprensividad educativa, a la influencia de modelos extranjeros, y a la preferencia de que la vinculación de la FP al mercado de trabajo se estableciese a lo largo de la vida activa del individuo, y de que la posibilidad de "vuelta" al sistema educativo estuviese siempre abierta.

Los aspectos que, a juicio de algunos de los responsables de la política del formación profesional, requerían y demandaban una reforma se articulaban en torno a dos características del antiguo sistema de formación profesional: la existencia de una doble vía y las deficiencias de la oferta formativa. El rasgo fundamental del antiguo sistema de Formación Profesional era la configuración del sistema educativo en una "doble vía" cuya estructura produjo una serie de efectos no deseados. En primer lugar, y aunque la LGE no lo había previsto así, esta vía acabó asumiendo el problema del fracaso escolar, al no exigirse estar en posesión del título de Graduado Escolar. En segundo lugar, los alumnos que se incorporaban al bachillerato, carecían de la oportunidad de recibir formación profesional básica. En tercer lugar, esta doble configuración de la oferta, además de en la ordenación académica, tuvo también un reflejo organizativo ya que ambos tipos de formación se daban en diferentes centros, con diferentes equipamientos y diferentes profesorados (Blas, 1996).

Además de configurar una "doble vía", el sistema de formación profesional de la LGE tenía deficiencias en lo relativo a la oferta formativa y al diseño de los contenidos. Este venía haciéndose desde la óptica escolar que fundamentaba las enseñanzas del bachillerato, de modo que el contenido curricular de la Formación Profesional no estaba inspirado en una concepción que partiese de las competencias profesionales

identificadas en el sistema productivo, y menos aún de las necesidades de formación del entorno económico. Como consecuencia de ello, la oferta de enseñanzas profesionales relacionadas con seis familias profesionales (de las más de veinte que suelen identificarse en cada sistema productivo) concentraba el 90% de la oferta formativa. El distanciamiento del sistema de formación profesional del sistema productivo se reflejaba también en la escasa relación entre la escuela y la empresa y la ausencia de participación de los agentes sociales en el diseño de la FP.

Por lo que respecta a la influencia de modelos externos, a nivel internacional y a lo largo de los ochenta, el organismo que llevó a cabo una difusión más sistemática de los distintos modelos educativos y de formación profesional fue la OCDE. De sus informes y de las visitas de trabajo que los gestores políticos realizaban, pudieron extraerse una serie de ideas, tendencias y recomendaciones que influyeron en las políticas de formación adoptadas. A mediados de los ochenta se detectaba en los países de la OCDE un aumento de la escolarización en la enseñanza secundaria superior, en especial la referida a formación profesional a tiempo completo. Esto era particularmente evidente en Francia, Dinamarca, Bélgica e Italia[6]. En cualquier caso, los estudios de este organismo subrayaban que en la mayoría de los países, las políticas destinadas a los jóvenes que terminaban la enseñanza obligatoria -16 a 19 años- presentaban el objetivo general de fomentar la participación de este grupo en la educación y la formación, y que ello representaba una alternativa mejor que el empleo subvencionado, el trabajo temporal y el subsidio por desempleo (OCDE, 1985: 186). De la evolución de los sistemas educativos de otros países se seleccionaron básicamente dos tendencias: "en primer lugar el fortalecimiento de la parte básica de la formación profesional de modo que fuese más polivalente, y,

[6] En el extremo opuesto destacaban los casos de Canadá y Japón, donde la mayoría de los estudiantes estaban inscritos en programas de carácter general/académico y la mayor parte de los programas de formación profesional que concedían un título se seguían después de haber terminado el nivel de enseñanza secundaria superior.

en segundo lugar, el aumento de las conexiones con el mundo empresarial"[7].

A continuación se exponen, más sistemáticamente el conjunto de ideas y preferencias que influyeron en el diseño de la reforma de la formación profesional inicial: la preferencia por aumentar la comprensividad y polivalencia de la educación obligatoria y por ampliar el horizonte temporal de las decisiones individuales de inversión en formación profesional inicial; la opción por un sistema de formación en habilidades transferibles; las ideas con respecto al papel de las empresas en los sistemas de formación inicial, y las preferencias con respecto a la distribución de los costes de este tipo de educación.

En primer lugar, existía una fuerte preferencia por ampliar la comprensividad y polivalencia del sistema en su fase obligatoria, universalizando la oferta educativa hasta los 16 años. Uno de los cambios fundamentales introducidos por la LOGSE en relación a la FP fue incluir la formación técnica de base en la educación secundaria obligatoria[8]. Los rasgos de los cambios en este tramo educativo habían sido debatidos con sindicatos y empresarios desde mediados de los ochenta y las posturas no eran unánimes. La posición de los representantes empresariales aceptaba la extensión de la educación obligatoria y la introducción de cierta formación técnica en la ESO, sin embargo, personas influyentes tanto de CEOE como de CEPYME-ACADE consideraban esto último como medio para reducir la comprensividad y no para fomentarla[9]. A nivel internacional existía un cierto consenso en

---

[7] Entrevista realizada por la autora con Alfredo Pérez Rubalcaba, el 3 de septiembre de 1999.

[8] También la formación profesional de base debía inspirar el carácter de la enseñanza secundaria postobligatoria (Bachilleratos), mediante la existencia de varias modalidades de bachillerato y un sistema de materias optativas que apuntasen a determinadas carreras o ciertos módulos profesionales de nivel 3.

[9] En una ponencia en las II Jornadas de Formación Profesional y Fondo Social Europeo organizadas por la CEOE, el Presidente de la Confederación Española de Centros de Enseñanza, y Vocal de la Junta Directiva de CEOE afirmaba: "(la formación profesional)… Es preciso que arranque de la educación secundaria obligatoria, a partir de los 13 años, para abrir el sistema e incluir en el

sentido contrario, que había sido subrayado por la OCDE en su examen de la política educativa española, y coincidía con las líneas seguidas por reformas educativas en países como Francia, Italia y Suecia. Desde el Gobierno se subrayaba que: "este tramo común, único y polivalente, debe tener esencialmente un contenido formativo, no es un pasaporte para entrar en las empresas ni a la educación corresponde solucionar el problema del desempleo, sino proporcionar, a todos los ciudadanos, tratándose de este nivel, la mejor formación posible para toda la vida"[10]. "Si bien la reforma en ningún momento estuvo condicionada por factores relacionados con el coste del factor trabajo y la inserción laboral tras la ESO, sin embargo, la extensión de la educación obligatoria hasta los 16 años si estuvo motivada por la idea de que más educación básica proporcionaba al individuo más movilidad laboral[11]. En este sentido, se consideraba que la extensión de la educación obligatoria en dos años era uno de los elementos fundamentales de la reforma de la formación profesional[12], y que esa extensión capacitaba mejor a los individuos para adaptarse a situaciones laborales diversas a lo largo de su vida activa.

---

mismo, progresivamente, la educación técnica de base, rompiendo la comprensividad. ¿Por qué?. El sistema educativo compresivo, aparte de ser una cuestión ya superada en las edades comprendidas entre los 13 y los 16 años, no satisface a los alumnos, no despierta vocaciones, orienta -sí orienta- indiscriminadamente hacia la Universidad convencional" (CEOE, 1988: 118).

En otra ponencia en las mismas jornadas, el representante de CEPYME-ACADE subrayaba: "Las dificultades de mantener en los mismos centros y en las mismas aulas, con los mismos programas, alumnos de tan diversas capacidades y motivaciones, hasta los 16 años, como señala el nuevo proyecto, son muy grandes. El riesgo de malograr los mejores talentos es evidente, así como el no conceder las ayudas que necesitan a los alumnos de un ritmo lento de aprendizaje, y desmotivar a los que tienen una inteligencia práctica, si se quiere normal, pero no abstracta…La tradición que se ha mantenido en los países germánicos, ha sido contraria a la enseñanza comprensiva" (CEOE, 1988: 125).

[10] 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 1986.

[11] Entrevista con Alvaro Marchesi, 20 de septiembre de 1999.

[12] Entrevista con Alfredo Pérez Rubalcaba, 3 de septiembre de 1999.

Se trataba de diez años de educación obligatoria y gratuita financiada para centros públicos y privados. Distinguiendo entre educación general, formación básica y formación específica, se opta por separar del tronco común sólo la formación profesional específica, quedando tanto la formación general como la formación profesional de base insertas en la Educación secundaria Obligatoria y en el Bachillerato. Esta opción requería un aumento del gasto educativo, cosa que el Gobierno conocía y aceptaba. El acceso a la FP de grado medio a los 16 años requeriría, al igual que para acceder al Bachillerato, estar en posesión del título de Graduado en Educación Secundaria de modo que dejaban de existir dos titulaciones diferentes al término de la enseñanza obligatoria. Una de las novedades del modelo de formación establecido por la LOGSE residía en la diferenciación entre formación profesional básica y formación profesional específica[13]. Esta diferenciación hizo posible, por primera vez, convertir la formación profesional básica en una exigencia formativa para todo el alumnado, y no sólo, como ocurría antes, para quienes habían optado por la vía de la formación profesional (Blas, 1996).

En segundo lugar, además de la preferencia por el aumento de la comprensividad y las ideas que llevaban a preferir un diseño más polivalente, los gestores políticos mantenían que la formación profesional inicial[14] debía ser una formación profesional basada en un modelo de "competencias" que favoreciese la adquisición de habilidades transferibles entre una misma familia profesional**.** La política de formación se relaciona con la estructura del mercado de

---

[13] La formación profesional básica son los conocimientos y habilidades relacionadas con la vida laboral que proporcionan la base científico-técnica de las capacidades y competencias profesionales que deberán adquirirse en la posterior formación profesional específica. Esta última, está constituida por aquellos conocimientos y habilidades más terminales y profesionalizadores, inspirados por competencias con valor y significado en el empleo.

[14] Se entiende aquí la formación profesional inicial por oposición a la formación profesional continua, refiriéndose la primera tanto a la FP de base como a la específica. La formación profesional inicial se concibió en la reforma como el conjunto de habilidades y conocimientos para una gama amplia de puestos de trabajo afines (campos profesionales).

trabajo. La formación profesional que prepara a los individuos para acceder a mercados de trabajo ocupacionales forma a los individuos de modo que, a lo largo de su vida activa, sus probabilidades de empleo e ingresos dependen de unos conocimientos y una cualificación reconocida oficialmente y cuyo valor de mercado trasciende el nivel del empresario individual. Los mercados de trabajo ocupacionales, orientados hacia las cualificaciones transferibles y generales, se asocian, nivel internacional con dos sistemas dependiendo del sector: con el sistema de aprendizaje o sistema dual en el caso sectores industriales, y con los sistemas de formación profesional reglada en el sector servicios.

Los sistemas institucionales para la formación profesional inicial son de dos tipos. Por una parte estarían aquellos dirigidos fundamentalmente por el Estado, y por otra parte estarían los sistemas duales. En los sistemas duales, asociados con Alemania, aunque también existen en Austria, Suiza y Dinamarca, los empresarios y el Estado comparten la responsabilidad de la educación y la formación profesional de los jóvenes de quince a dieciocho años. La mayoría de los jóvenes inician aprendizajes en una empresa, con permiso obligatorio para asistir a tiempo parcial a un centro educativo. Los sistemas en los que el Estado es el responsable de la educación de los jóvenes desde los 16 hasta los 18 años son los llamados sistemas escolares por ser la escuela y no la empresa el lugar donde predominantemente tiene lugar la formación. Los sistemas escolares pueden tener un modelo predominantemente académico (Japón, Estados Unidos, Canadá) o de formación profesional (Francia, Bélgica, Suecia). Estos sistemas pretenden integrar la mayoría de las ofertas posteriores a la escolaridad obligatoria en el sistema de enseñanza reglada y favorecer la escolarización a tiempo completo para la mayoría de los grupos de edad.

Otro grupo de países, entre ellos Gran Bretaña, ocupan un lugar intermedio entre estos modelos ideales ya que no existe un modelo dominante de enseñanza y formación, ni en contenidos ni en modos de provisión, para la mayoría de los jóvenes entre 15 y

18 años que no pretenden cursar estudios universitarios. Estos sistemas mixtos suelen tener tasas de participación menores en la educación o la formación a tiempo completo que los otros dos tipos. España formaba parte de este último grupo de países a principios de los ochenta, y uno de sus rasgos institucionales más característicos era la separación entre educación general y formación profesional. Uno de los objetivos más claros de la reforma era alargar el horizonte temporal de la inversión individual en formación para que aumentase la participación de los jóvenes en la enseñanza profesional postobligatoria a tiempo completo. Con la reforma de los ciclos de FP se pretendía definir más claramente la variedad de opciones educativas y establecer los mismos requisitos de acceso a los distintos programas, de modo aumentasen los incentivos educativos intrínsecos al nuevo sistema de FP.

Algunos de los elementos de los sistemas de formación profesional francés, alemán e inglés estuvieron presentes en la reforma del sistema educativo en España. El primero en cuanto a los objetivos de aumento de la cobertura de las enseñanzas medias postobligatorias, y el segundo a través de la difusión que organismos internacionales como la OCDE habían realizado extensamente, y del conocimiento que las organizaciones empresariales españolas tenían del sistema dual. Del sistema británico se tomó la estructura modular basada en un modelo de competencias[15] en cinco niveles, que respondía a una recomendación comunitaria, y que rompía con el antiguo sistema de dos niveles sin solución de continuidad (la FPI y al FPII) que tenía como premisa que las cualificaciones profesionales identificadas en los sectores productivos admitían diferentes niveles o grados de adquisición[16]. La creación de un ciclo

[15] Una "competencia profesional" se define como la capacidad, en términos de conocimientos, destrezas, habilidades y responsabilidades- que permite desempeñar tareas y funciones de un puesto de trabajo.

[16] Entrevista con Francisco de Asís Blas, 8 de septiembre de 1999. A partir de la Reforma, los ciclos formativos de Formación Profesional, tanto de grado medio como superior, conducen a titulaciones de carácter terminal, es decir, a titulaciones que acreditan competencias profesionales con valor y significado en

formativo de Formación Profesional Específica (FPE) de grado superior venía a cubrir el vacío de oferta formativa para cualificaciones profesionales que requerían una formación postsecundaria no universitaria, oferta que existía en numerosos sistemas educativos, pero no en el español.

Algunas de las tendencias internacionales en las que confluían la mayor parte de los países europeos y que ponían de manifiesto los informes y recomendaciones de organismos como UNESCO, OCDE, y Consejo Europeo a finales de los ochenta eran las siguientes: en primer lugar, la convergencia entre la educación general y una educación profesional más polivalente[17] y que daba lugar a un esquema que se extendía, por abajo, hacia los primeros años de la escolaridad, y se prolongaba, por arriba, durante la vida activa de la persona; en segundo lugar, evitar la excesiva especialización, y, en tercer lugar la adopción de estructuras modulares que combinase la formación en el centro escolar y en el centro de trabajo[18]. Las Tablas 5.1 y 5.2 ofrecen una imagen de la evolución de las tasas de cobertura del grupo de 15 a 19 años en España desde los setenta hasta mediados de los noventa en perspectiva comparada. El análisis de ambas tablas pone de manifiesto que si bien la participación en el sistema educativo ha aumentado considerablemente en España a lo largo de los últimos 20 años. Entre 1982 y 1989 se produjo un aumento en la tasa de participación del grupo de 14 a 17 años en la enseñanza secundaria

---

el empleo.

[17] En concreto la OCDE señalaba que un factor significativo de los bajos índices de matriculación del grupo de 16 a 19 años en el Reino Unido, Australia y Nueva Zelanda a principios de los ochenta era que éstos eran los únicos países en los que las escuelas ofrecían casi exclusivamente programas de tipo general y académico, siendo el sector de la formación profesional reglada casi inexistente (OCDE, 1985: 201).

[18] Los niveles de cualificación de los módulos profesionales de la FP específica se adaptaron a los establecidos en la Comunidad Europea, obteniéndose tres niveles de cualificación. La adopción de una estructura modular basada en competencias en España respondía al objetivo de poder establecer correspondencias y convalidaciones entre la FP reglada y la formación ocupacional (Entrevistas con A. Pérez Rubalcaba, 3 de Septiembre de 1999, y con Fco. de Asís Blas, 13 de septiembre de 1999).

tanto general como profesional de más de un 30%[19]. En los noventa y en comparación con la mayoría de los países de la OCDE, la participación, en especial a partir de los 17 años era todavía inferior.

Tabla 5.1. Evolución de las tasas de escolarización por edad en España 1970-1995

Edad	1970-71	1976-77	1980-81	1985-86	1989-90	1992-93	1995-96
14	50,5	79,9	83,35	90,14	98,24	100,0	100,0
15	35,5	47,7	68,52	76,15	85,79	91	94,0
16	29	41,6	51,82	60,24	70,27	75,6	83,0
17	19,5	47,7	46,07	52,83	61,77	67,3	75,0
18	14,5	32	23,97	27,34	33,06	53,8	63,0
19	11	25,3	11,48	14,3	18,57	44,8	53,0

Fuentes: OCDE, 1992 y 1997; Cobo Suero, 1994; Fernández, 1999.

Un tercer elemento relevante para las políticas de formación fue la convicción de que, si bien ciertos rasgos del sistema dual eran deseables, sin embargo, la empresa privada en España carecía de los incentivos institucionales, el tamaño, los conocimientos y las infraestructuras necesarias para proporcionar formación profesional de carácter general y sobre todo para certificarla, y, por tanto, se optó por una formación profesional específica de carácter reglado y fundamentalmente escolar. Estas ideas se reflejaron en el modo en que se diseñó la formación profesional específica, tanto de grado medio como de grado superior. El acceso a la formación profesional específica de grado superior requeriría estar en posesión del título de bachiller. Este diseño respondía a la idea de que la diferencia entre la formación profesional de grado medio y la superior estaba, no en la agregación de nuevas habilidades, sino en una formación de base

[19] En el período anterior (1975-1982) ese aumento había sido del 16% (Maravall, 1997: 185).

Tabla 5.2. Participación en el sistema educativo(público y privado) del grupo de edad de 15 a 19 años en varios países de la OCDE 1992 y 1995 en porcentajes.

Edad	**15 años**	**16 años**	**17 años**	**18 años**	**19 años**
Países	**1992 /1995**	**1992 /1995**	**1992 /1995**	**1992 /1995**	**1992 /1995**
Canadá	98,7 / 98	96,3 / 94	72 / 79	/ 62	/ 53
Japón	* /100	* /97	* /94	*	*
Estados Unidos	95,7 / 98	91,4 / 90	74 / 79	54, 7 / 62	42,4 / 53
Bélgica	98,7 / 100	97,2 / 100	90,6 / 100	75,2 / 87	59,6 / 75
Dinamarca	97,8 / 98	92,4 / 94	73,8 / 82	68,5 / 72	53,1 / 55
Francia	94,1 / 98	92,1 / 96	84,9 / 93	77,9 / 84	64,6 / 70
Alemania	93,1 / 99	95,3 / 97	81,7 / 94	82,8 / 84	61,1 / 65
Grecia	86,1 / 86	88,4 / 79	61,4 / 56	44,7 / 48	44,6 / 45
Irlanda	94,3 / 96	87,5 / 91	76,5 / 81	57,5 / 73	39,1 / 47
Holanda	99,0 / 99	97,3 / 98	74,7 / 93	73,4 / 83	61,5 / 70
España	**91,0 / 94**	**75,6 / 83**	**67,3 / 75**	**53,8 / 63**	**44,8 / 53**
G.Bretaña	**98,9 / 98**	**75,3 / 87**	**56,7 / 75**	**33,6 / 54**	**23,9 / 45**
Finlandia	99,8 / 99	94,5 / 93	85,2 / 90	81,7 / 81	39,9 / 41
Noruega	99,3 / 100	92,5 / 95	86,7/ 90	77,7 / 83	48,6 / 49
Suecia	95,6 / 96	89,2 / 97	86,9 / 96	60,8 / 88	24,3 / 35
Suiza	95,8 / 98	85,2 / 87	77,8 / 84	74,7 / 77	52,6 / 57
OCDE	93,1 / 93	86,9 / 88	74,6 / 79	60,3/ 64	43,6 / 47

Fuentes: OCDE, 1995 y 1997b.

Nota: La media de la OCDE incluye a otros países no recogidos en la tabla.

cualitativamente distinta, que solamente el bachillerato podía proporcionar[20]. El modelo propuesto se acercaba, para niveles de FP superior, a los sistemas de Canadá y Japón[21].

Diversos estudios de la OCDE a mediados de los ochenta habían puesto de manifiesto que en muchos países tendían a identificarse dos niveles diferentes de formación profesional, un nivel superior que exigía niveles estrictos de competencia profesional y una buena base de enseñanza general, y un nivel inferior que ofrecía a los jóvenes la posibilidad de adquirir una cualificación profesional básica y facilitar su transición a la actividad laboral; estos estudios pronosticaban una expansión del nivel superior aunque advertían de la exigencia de mayor polivalencia y de una base científica y tecnológica amplia que esta expansión habría de requerir. Los gestores políticos que diseñaron la reforma conocían estos estudios y básicamente estaban de acuerdo con sus implicaciones. La exigencia de haber cursado el bachillerato para acceder a los estudios profesionales de nivel superior suponía una importante ruptura con respecto al modelo existente hasta entonces, ya que no entendía la formación profesional de grado medio y superior como dos ciclos consecutivos[22], y tenía como objetivo reducir la escisión entre

---

[20] Se asumía en cierto modo, que las sociedades posindustriales debían tener una mano de obra cualificada que poseyera un determinado nivel de conocimientos como paso previo no sólo a los estudios universitarios sino también a los estudios superiores de FP. Se partía por tanto de que tanto el alumno que fuese a la formación específica de grado medio como a la FP de grado superior debía tener una cualificación educativa de base: en el primer caso la ESO, y en el segundo el bachillerato. Este requisito suscitó bastante polémica en los debates parlamentarios del proyecto de Ley. Básicamente, las enmiendas de la oposición pedían un acceso directo de la FP de grado medio a la de grado superior. El grupo socialista entendió que esta propuesta dejaba intacta la anterior situación fundamentada en dos vías distintas de formación secundaria postobligatoria y se opuso a tales enmiendas.

[21] Véase nota 6 de este capítulo.

[22] En los primeros borradores de la Ley se proponía una FP de grado medio totalmente separada de la de grado superior. En el proyecto presentado al Congreso se introdujeron los artículos 31.4, y 34.1, éste último fruto de las negociaciones con los sindicatos, en las que de algún modo se buscó algún medio de acceso de un ciclo a otro mediante convalidaciones con las materias del

formación académica y profesional en el tramo de 16 a 18 años[23]. Se sabía, por otra parte, que este elemento cambiaría la estructura de incentivos a la que se enfrenta el individuo a la hora de decidir si tras el Bachillerato cursa estudios universitarios o formación profesional superior[24]. Con este cambio se pretendía acercar el sistema educativo español a los modelos predominantemente escolares más que mixtos o duales. Al situar en el bachillerato la formación profesional de base para la FP específica superior se eliminaba uno de los elementos principales de los sistemas duales, la separación nítida entre los estudios profesionales y los generales.

De hecho, el principio fundamental que subyacía en la oferta dual en el sistema alemán era precisamente el mantenimiento de dos sectores claramente separados con valores diferentes: uno dominado por un tipo de enseñanza académica/tradicional, y otro por valores de tipo laboral propios de la formación profesional[25]. En la Tabla 5.3 vemos la distribución entre enseñanza general y profesional de los estudiantes de secundaria de segundo ciclo en algunos países de la OCDE en 1995. Se recoge también el dato de la distribución de los alumnos de formación profesional en programas que tienen lugar dentro del sistema educativo, y

---

bachillerato.

[23] La formación profesional específica se situaba así entre al formación profesional de base y la formación continua en el puesto de trabajo, pero adoptaba las características de programación, aprendizaje sistemático y evaluación propias del sistema educativo.

[24] "Ningún individuo que terminase el bachillerato iba a decidir ir a una formación profesional superior a la que podía haber ido dos años antes. Con el acceso directo se rebajaría el nivel de la la FP superior".(Entrevista con Alfredo Pérez Rubalcaba, 3 de septiembre de 1999).

[25] La variedad de programas ofrecidos por cada sector explicaba la gradación entre esos dos extremos, pero su desarrollo independiente, la falta de lazos administrativos y de organización y las pocas posibilidades de pasar de uno a otro hacían difícil la coordinación y la integración. En países como el Reino Unido, donde la responsabilidad de las escuelas estaba casi exclusivamente limitada a la enseñanza general se han enfrentado a lo largo de las dos últimas décadas a dificultades aún mayores para salvar las distancias entre ambos tipos de educación.

aquellos que combinan esto último con la experiencia laboral. Destaca el carácter fundamentalmente escolar del sistema de FP inicial en España frente al carácter mixto de la formación profesional inicial británica.

Tabla 5.3. Distribución porcentual de los estudiantes de secundaria de 2º ciclo entre educación general y formación profesional en varios países de la OCDE en 1995

Países	A) Educación general	B) Formación profesional	b.1 FP (sistema educativo)	b.2 FP (combinada con la empresa)
Austria	23	77	42	35
Bélgica	32	68	65	3
Dinamarca	46	54	n.d.	n.d.
Finlandia	48	52	49	3
Francia	47	53	43	10
Alemania	23	77	24	53
Grecia	71	29	29	
Irlanda	79	21	16	5
Italia	28	72	72	
Luxemburgo	36	64	n.d	n.d.
Holanda	30	70	47	23
Portugal	76	24	24	
España	**58**	**42**	**40**	**2**
Suecia	44	53	n.d	n.d.
Reino Unido	**42**	**58**	**33**	**26**
Japón	72	28	28	
Media OCDE	47	53	37	17

Fuente: Elaboración propia y OCDE, 1997b; Comisión Europea, 1997. n.d.: no disponible

La Tabla 5.4 nos muestra el gasto por trabajador en las unidades productivas españolas según tamaño en 1988. Si se tiene en cuenta el enorme peso en la economía española de los ochenta de las unidades productivas pequeñas y medianas, este dato puede tomarse como indicador de la capacidad de esfuerzo formativo de las empresas en aquel momento. Por otra parte, la valoración política del interés empresarial por la formación en alternancia era muy baja[26], y además existía la percepción de que entre el empresariado prevalecía la opinión generalizada de que la

[26]Entrevistas con Alfredo Pérez Rubalcaba y Fco. de Asís Blas.

formación era un asunto "público" que debía ser gestionado por los poderes públicos sobre los que recaía en último término la responsabilidad. Esta realidad influyó en la opción por un sistema de FP en el que se promoviese la participación de sindicatos y empresas pero que se alejaba de la concepción del sistema dual alemán, en el que éstas últimas son el contexto básico del aprendizaje[27].

El rasgo más característico del sistema alemán es la simultaneidad de estudios y trabajo que combina la formación práctica ocupacional con la enseñanza teórica en las escuelas de formación profesional públicas. La formación en las empresas se rige por un contrato. Dada la implicación de las empresas en el sistema, cerca de las dos terceras partes de los costes de la FP son financiadas por las empresas. En España, las prácticas en las empresas no se diseñaron en la reforma de modo que existiese una base legal contractual entre el alumno y la empresa como sí se da en el sistema dual. Además, los empresarios no hubiesen aceptado sufragar los costes de una parte del sistema de FP reglada. Por otra parte, desde el Ministerio de Educación, se reconocían las limitaciones de un modelo en el que los alumnos pasaban entre las tres y las cuatro quintas partes de su tiempo de formación en las empresas.

De la descripción anterior cabría concluir que fueron las características del tejido empresarial las que determinaron la opción por un modelo distinto del dual. No obstante, mi argumento es que aunque las características institucionales de las

---

[27] La formación en el sistema dual alemán comprende dos aspectos: la formación en la empresa, y la enseñanza en la escuela profesional. El tiempo escolar supone del orden de 10-12 horas a la semana de las 40 horas que supone la formación en este sistema, ya que el resto del tiempo transcurre en la empresa (CEDEFOP, 1983). El caso más común es el de dedicar 4 días a la semana a la formación en el puesto de trabajo, y un día a la enseñanza escolar. A diferencia del sistema español, el coste de la formación profesional recae sobre las empresas principalmente, y las escuelas profesionales se financian con cargo a los presupuestos públicos. "Con el tejido empresarial que teníamos, el sistema dual no nos lo podíamos ni plantear" (Entrevista con Alfredo Pérez Rubalcaba, 3 de septiembre de 1999).

empresas españolas hubiesen sido distintas no se hubiese adoptado un modelo similar al dual, entre otras cosas porque la decisión de situar la formación de base necesaria para la FP específica de grado superior en un bachillerato que es común para todos, era totalmente opuesta al sistema alemán. La opción adoptada en España incluía la introducción de períodos de experiencia laboral en la formación profesional superior reglada[28], tal y como se venía haciendo en países como Francia, Países Bajos y Suecia. Un segundo aspecto en el que la reforma de la LOGSE se apartó del modelo dual alemán fue el relativo a la escisión dentro de la enseñanza obligatoria entre formación académica y profesional, que tenía lugar aproximadamente a la edad de doce años.

Del modelo británico, tal y como queda tras la reforma de los noventa se adoptaron algunos elementos**,** sobre todo en lo referido a cómo se diseñan los contenidos de los ciclos. El proceso de elaboración del Catálogo de Títulos Profesionales supuso la utilización de una metodología que trasciende el ámbito de las competencias de las administraciones educativas y que exige la colaboración de la administración laboral (INEM) y de los agentes sociales. El trabajo de estos grupos tenía como objetivo fundamental el diseño del contenido formativo de cada título y en eso es similar a los *Industry Lead Bodies* británicos. Se diferenciaban del modelo inglés en dos aspectos fundamentales; en primer lugar en el papel otorgado a los sindicatos en el proceso de toma de decisiones que en el sistema británico era muy escaso, y, en segundo lugar, en que la vinculación con el sistema productivo se produjo en España en mucha mayor medida en la fase de diseño de los contenidos que en momentos posteriores de impartición y certificación[29], mientras que el papel de los

---

[28] El modulo profesional de "formación en centros de trabajo" (FCT) suele tener una duración media de unas 400 horas, y se lleva a cabo mediante un convenio que suscriben el responsable de la empresa y el responsable del centro educativo. La presencia de los alumnos en la empresa no implica relación laboral alguna entre ésta y aquellos.

[29] "Esa podría haber sido una opción pero en ese momento estabamos empezando a poner en marcha el sistema y no había confianza en que los supervisores y los tutores en las empresas llevasen a cabo la

supervisores en la empresa británica en materia de certificación de competencias es central.

Tabla 5.4. El gasto en formación profesional en las unidades productivas según tamaño y sector en 1988.

Ptas/Trabajador	Media	Industria	Construcción	Servicios
Unidades de 5 a 19 trabajadores	1.292	1.662	692	1.523
Unidades de 20 a 199 trabajadores	2.538	2.631	1.246	3.739
Unidades de más de 200 trabajadores	10.018	9.972	4.709	15.374

Fuente: Alcaide Castro y otros, 1996: 281.

Por último, en relación a la distribución de los costes, el Gobierno mantenía que la financiación de la Formación Profesional de base inserta en la ESO correspondía al Estado, y que para el desarrollo de la FP específica, al igual que en otros tramos educativos no obligatorios, se mantendría una red pública de centros y a la vez una política de becas y ayudas a los individuos y de conciertos con centros privados[30]. La opción por un sistema en el que las instituciones educativas son el elemento central de la provisión de cualificaciones profesionales iniciales en el nivel postobligatorio implicaba un diseño en el que el coste tendería a recaer en el Estado, en los individuos que posponen sus ingresos salariales y en las familias[31], y en muy poca medida en las empresas. Para el gobierno socialista, los costes de la

evaluación…establecimos las prácticas pero la evaluación es externa a las empresas" (Entrevista con Fco.de Asís Blas, 13 de septiembre de 1999).

[30] La LOGSE establecía el mantenimiento los conciertos hasta entonces existentes con centros privados de FP pero excluía la posibilidad de establecer conciertos nuevos. En el viejo sistema, tanto la FPI como la FPII estaban concertadas y fueron éstos los conciertos que se mantuvieron, pero no se crearon conciertos nuevos.

[31] Con la política de becas, el Estado asumiría parte de los costes individuales y familiares en los sectores sociales dónde el coste de posponer los ingresos salariales es mayor.

formación profesional inicial no debían recaer en los individuos en forma de salarios menores durante la formación. El gasto público educativo, a diferencia del gasto en políticas activas de empleo y formación ocupacional no experimentó una evolución ajustada al ciclo económico y no se redujo en momentos de recesión. La Tabla 5.5 presenta esta evolución. Interesa señalar especialmente que entre 1990 y 1994 no se produjo ningún descenso en el nivel de gasto. Si además tenemos en cuenta que en esos años cambió la normativa europea con respecto la financiación de algunos aspectos de la FP reglada, el gasto público en este tipo de educación de hecho aumentó considerablemente.

Tabla 5.5. Evolución del gasto público en educación como porcentaje del PIB en España 1975-1995.

Año	1975	1980	1985	1990	1995
Gasto Público	1,8	2,5	3,7	4,5	4,9

Fuentes: OCDE 1992 y 1997.

2. Políticas orientadas a la formación continua de la población activa

2.1. La escisión entre lo público y lo privado: formación para el empleo y formación continua

Las políticas llevadas a cabo en España desde 1985 a 1994 conformaron un sistema de formación profesional que respondía a un principio de reparto de funciones entre las instituciones educativas, las laborales, y los propios agentes sociales. En primer lugar, el sistema educativo se ocuparía de la formación profesional inicial que incluía la formación profesional reglada de jóvenes y adultos, los programas de garantía social dirigidos a los jóvenes de entre 16 y 20 años que carecen de titulación académica y/o profesional, la formación para demandantes del primer empleo que carecen de titulación académica y /o profesional, y la formación básica de la población activa para que puedan seguir los programas

de formación ocupacional. En segundo lugar, la Administración laboral se ocuparía de la formación profesional ocupacional (FPO) que se orienta a la adquisición de cualificaciones vinculadas a ocupaciones concretas. La formación ocupacional de carácter público se desarrolló en España, fundamentalmente, aunque no de forma exclusiva, dentro del Plan de Formación e Inserción Profesional (Plan FIP) gestionado por las administraciones laborales a través de centros propios y de entidades colaboradoras. Las acciones del Plan FIP, cuando se estableció en 1985 a raíz del AES, podían dirigirse tanto a trabajadores ocupados como a desempleados. Por último, a los agentes sociales les correspondería la formación ocupacional continua de carácter privado que tiene lugar en las empresas. En este apartado se analiza la formación profesional en el ámbito de las dos últimas áreas mencionadas.

Con anterioridad a la década de los ochenta, no existió una política institucionalizada de la formación profesional ocupacional integrada en la política de empleo o en la industrial, sino que las iniciativas consistieron en medidas coyunturales que hacían frente a déficits concretos en un contexto de crecimiento intenso y de cambios en la estructura económica. El programa de FPO más importante se desarrolló desde mediados de los años sesenta, en el momento álgido de la larga secuencia de crecimiento económico para ese período, y respondiendo a las exigencias del I Plan de Desarrollo. Dependía del Ministerio de Trabajo y se gestionaba a través del PPO (Programa de Promoción Profesional Obrera), que posteriormente pasaría a integrarse en el INEM. El PPO tenía como objetivos principales, en primer lugar proporcionar a miles de personas las cualificaciones ocupacionales básicas para pasar del sector primario a la industria de la construcción, el turismo, y la industria manufacturera, y en segundo lugar ayudar a la población agraria a adquirir los fundamentos básicos del manejo de la nueva maquinaria agrícola.

El PPO fue básicamente una respuesta *ad hoc* a las necesidades inmediatas ocasionadas por el crecimiento de las ciudades, de la

industria, y del sector turístico[32] (Pérez Díaz y Rodriguez, 1994:27; Pérez Díaz, 1972). El PPO tuvo una serie de limitaciones internas relacionadas sobre todo con la casi inexistencia de una política de empleo. Una de las características más destacables de esta política fue su orientación a la "monovalencia" de modo que la formación se orientaba estrictamente al desempeño de un puesto de trabajo, y no a una gama dentro de una ocupación o familia profesional. Los cursos se pretendían diseñar a partir de un análisis preciso de las demandas de empleo.

Durante los setenta, y a diferencia de lo ocurrido en Suecia, Gran Bretaña y Francia (Scharpf, 1991: 227), en España no se dio una separación ni organizativa ni financiera entre las áreas de las políticas activas y pasivas del mercado de trabajo. Ambas se financiaban principalmente con las cotizaciones a la Seguridad Social y eran gestionadas por el mismo organismo. Fueron el desempleo, los salarios y el gasto social los asuntos que centraron la concertación social hasta los primeros años ochenta. Mientras tanto, el PPO, bajo nombres distintos, se había integrado en 1978 en el Instituto Nacional de Empleo (INEM), organismo en el cual también estaban las funciones de reparto de los subsidios por desempleo, búsqueda de empleo y colocación de parados. Esta conjunción de funciones en un solo organismo hizo que en una época de crecimiento del desempleo (el paro crecía a un ritmo de un cuarto de millón de personas por año), la función relativa a la formación profesional quedase relegada a un segundo plano, tanto en la agenda política como en la de los empresarios, sindicatos y en la del propio INEM cuyos recursos se concentraron en la administración de las prestaciones por desempleo. El resultado de todo ello fue una reducción drástica de las actividades de formación ocupacional entre 1975 y 1980[33]. La práctica común en

[32] Se trataba de cursos de 100 a 200 horas de duración impartidos por equipos móviles de monitores en aldeas, fábricas, escuelas y ayuntamientos. Es decir, no existía una infraestructura ni una red fija de centros públicos de formación profesional.

[33] Hay que precisar, no obstante, que la política económica del momento consideraba el gasto en FP como gasto de consumo, mientras que los centros y locales en los que se impartía dicha formación eran considerados gasto de

estos años consistió en crear, periódicamente, programas de incentivos financieros para fomentar el empleo juvenil.

Al firmarse el AES se fijaron una serie de objetivos dos de los cuales eran la integración de la formación ocupacional en la política de empleo, en particular, con los programas de fomento del empleo, y la incorporación de los agentes sociales a la configuración técnica y práctica de la formación profesional. El segundo de los objetivos se concretó en la creación del Consejo General de la Formación Profesional. La integración de la FPO en la política de empleo pretendía cambiar una dinámica en la que los programas eran una respuesta coyuntural a déficits formativos concretos, y convertirlos en un elemento permanente de la política activa del mercado de trabajo. En 1985, un año después de la firma del AES, se presentó el Plan de Formación e Inserción Profesional (Plan FIP). Los seis programas del Plan[34] serían cofinanciados por la Comunidad Europea, que aportaba el 52% del coste de los mismos. Este importante *input* de recursos financieros hizo que la primera necesidad fuese la de regular la oferta pública y privada de formación[35]. Las normas específicas del Fondo Social Europeo hicieron que la oferta privada de FPO se desarrollase más que la pública[36]. El Fondo Social Europeo también era claro en cuanto a

---

inversión. Así, mientras la formación efectiva se dejaba caer casi un 80% en cuatro años, en 1980 había 43 centros de FP en funcionamiento y 51 en construcción o proyecto (Comisión Interministerial para la FP, 1981).

[34] Estos programas fueron, durante la segunda mitad de los ochenta: 1) El programa de FPO para la inserción laboral de los jóvenes y los parados de larga duración; 2) el programa de recuperación de la escolaridad y de enseñanza en alternancia para jóvenes estudiantes y durante el Servicio Militar; 3) el programa de FPO en el ámbito rural; 4) el programa para el reciclaje ocupacional; 5) el programa para la inserción profesional de las mujeres, y 6) el programa para colectivos marginados en cuanto a su integración laboral.

[35] En cierta medida, el Plan FIP se adelantó con la demanda a una oferta inexistente y trató de movilizar tanto al sector público como al privado, "la idea era que el Estado dijese que iba a demandar cada año miles de cursos para 400.000 personas, eso supone generar una expectativa..." (Espina, 1988: 6)

[36] En 1979, la oferta formativa de los centros colaboradores del INEM no llegaba al 20% de la oferta total. En 1988, que es el punto de partida temporal del gráfico 5.2, era la oferta formativa de los centros propios del INEM la que suponía un 19% aproximadamente. La situación era exactamente la inversa.

las áreas prioritarias a financiar: inserción de los jóvenes en la vida profesional, lucha contra el paro de larga duración, y promoción de las cualificaciones que favoreciesen la estabilidad en el empleo.

Algunos de los principios que guiarían el diseño del sistema de formación profesional ocupacional se difundieron desde la Comunidad Europea. Desde 1982 y durante los años que precedieron a la entrada de España en la Comunidad, se habían venido desarrollando una serie de políticas que estaban imbuidas de los principios dominantes en organismos internacionales como la OCDE y la propia Comisión[37]. La participación de España en diversos comités de la OCDE así como la difusión de información comunitaria en España permitió el acceso a una serie de modelos, al conocimiento de experiencias y tendencias de otros países, y a las recomendaciones europeas en estas áreas. En España se empezó a trabajar en la construcción de programas similares a los que después hicieron posible acceder a los recursos del FSE desde 1983. El Fondo de Solidaridad creado con el AES en 1984 se articuló prácticamente sobre las líneas de los grandes programas de formación profesional y políticas activas del Fondo Social Europeo[38].

---

[37] "Uno de los mecanismos de influencia institucional entre la OCDE y la CE eran los exámenes que la primera realizaba de algunas áreas políticas de los países miembros. Por ejemplo, en 1980, Irlanda se sometió voluntariamente a un examen de la situación de sus políticas de formación profesional del que resultaron un diagnóstico y unas recomendaciones que fueron utilizadas por este país en la negociación de los criterios de uso de los fondos estructurales de la CE" (Entrevista con Alvaro Espina, 10 de septiembre de 1999).

[38] En 1982, la Comisión Europea estableció un programa intercambio de visitas de estudio entre especialistas y responsables políticos del área de la formación para el empleo con el objetivo de difundir experiencias de lo que se conocía como formación en alternancia, y que básicamente combinaba la formación con la experiencia laboral. Una de esas visitas fue la que el Ministro de Trabajo Joaquín Almunia, junto con Alvaro Espina y el Director General del INEM realizaron a Irlanda poco antes de la entrada de España en la Comunidad. Irlanda obtenía en esa época casi más del 30% del FSE. La idea del observatorio ocupacional como mecanismo de detección de desajustes entre cualificaciones y oferta de empleo, y la estructura del programa de escuelas-taller que más tarde se desarrolló dentro del Plan FIP estuvieron muy influenciadas por este intercambio (Entrevistas con Alvaro Espina, 10 de septiembre de 1999, y con Pedro de

A principios de los ochenta, estas líneas eran las siguientes. En primer lugar, las políticas de formación ocupacional se concebían principalmente como parte de la respuesta al problema del desempleo masivo; en segundo lugar, se afirmaba que los programas de formación debían integrarse y ser coherentes con otras políticas sectoriales de lucha contra el desempleo[39]; en tercer lugar, se otorgaba una gran importancia a la formación profesional de los jóvenes que accedían por primera vez al mercado de trabajo, así como a que se ofreciese a los jóvenes menores de 18 años una alternativa al desempleo bien fuese a través de programas educativos, formativos o de inserción laboral (Comisión de las CE, 1982: 1)). Las líneas generales del FSE partían de la observación de una serie de tendencias y cambios en los mercados de trabajo de los países miembros y de entre las que destacaba: el aumento de la rigidez y la segmentación, el incremento de la competición por los puestos de trabajo que tenía consecuencias dramáticas para aquellos que abandonaban el sistema educativo-formativo sin cualificaciones, y la necesidad de los individuos de recibir no sólo formación inicial sino también continua a lo largo de la vida activa.

Entre las recomendaciones más concretas, se encontraba la de evitar el establecimiento de programas *ad hoc* para combatir crisis de desempleo, y favorecer el diseño de estructuras de formación permanentes integradas en los sistemas educativos y de empleo. En ese sentido, se afirmaba que si bien la base de la formación profesional de los individuos debía insertarse en los tramos finales de la educación a tiempo completo, tras ella debía tenderse a un tipo de formación en alternancia que combinase formación y

---

Eusebio Rivas, 14 de septiembre de 1999).

[39] La idea de una política integrada que trascendiese a la política de mercado de trabajo y tuviese su correlato en las políticas fiscales, monetarias, educativas e industriales se había desarrollado en la década anterior en el contexto de la OCDE, en particular desde el *Manpower Affairs Committee*, depués ELSA. La estructura básica de este tipo de políticas era de carácter socialdemócrata y derivaba de la concepción de política activa del mercado laboral sueca que Gosta Rehn había diseñado en la OCDE. La lógica de algunas de esta ideas pasó al Fondo Social Europeo dónde se hizo operativa a través de numerosos programas y políticas concretas. (Entrevista con Alvaro Espina, 10 de septiembre de 1999).

experiencia laboral, y que implicase a los interlocutores sociales (Comisión de las CE, 1982: 11). Además de la formación de jóvenes, las otras dos áreas prioritarias señaladas por la política europea eran la formación en habilidades y cualificaciones básicas de los desempleados adultos y la formación de mujeres que se incorporaban por primera vez al mercado de trabajo. A principios de los ochenta, la prioridad política era la lucha contra el desempleo en dos vertientes, el juvenil, y el de algunos "grupos desfavorecidos". Estas líneas generales serían utilizadas por la Comisión como punto de referencia para el establecimiento de prioridades de intervención y financiación.

Frente a unas previsiones iniciales de entorno a un 7%, España obtuvo en el primer año de pertenencia a la CE casi el 14% de las ayudas del Fondo Social Europeo[40]. En 1986 la partida presupuestaria que se aportó como cofinaciación de las ayudas que España recibiría fueron el Fondo de Solidaridad, que estaba dotado inicialmente con 20.000 millones de pesetas para dos años, y una partida del INEM de unos 2.000 millones para políticas activas. De los 12.000 millones de pesetas al año que esto suponía en 1986, se pasó a 130.000 millones de pesetas en 1989[41]. La prioridad política otorgada al problema del desempleo influyó en que en principio optase por maximizar la recepción de fondos para estas políticas activas. El modelo por el que se optó fue un "modelo de demanda" a través del cual se introdujo en el mercado la información de que prácticamente toda la oferta formativa que tuviese una mínima calidad era financiable. El modelo conjugaba al INEM y la Unidad Gestora del FSE[42] como motores centrales[43] y abría la posibilidad

---

[40] "Era una cantidad que no se esperaba…en materia de FPO suponía que había que multiplicar por diez la oferta formativa que hasta entonces estaba monopolizada por el INEM, que no tenía estructuras institucionales ni humanas para ese esfuerzo. Se estaba viviendo aún en el modelo PPO, que había sido útil para el contexto económico en el que surgió, pero que en ese momento estaba agotado" (Entrevista con Pedro de Eusebio Rivas, 14 de septiembre de 1999).

[41] Espina, 1990: 484.

[42] Esta Unidad se creó en el Ministerio de Trabajo y surgió de la transformación de la Unidad del Fondo de Solidaridad.

[43] En 1985, el Ministro del Trabajo Joaquín Almunia había introducido un

de oferta de los centros colaboradores tanto públicos como privados[44].

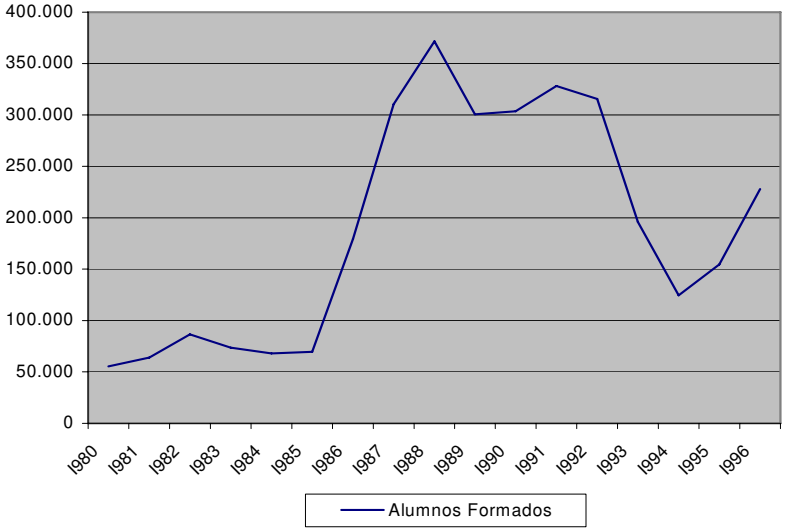
Hay tres aspectos cuya evolución es importante analizar en el desarrollo de la política de formación ocupacional en España en el marco del Plan FIP: en primer lugar, la evolución del número de alumnos formados; en segundo lugar, la evolución del peso relativo que tuvo la oferta pública y privada de formación a lo largo del tiempo; y, por último, la situación laboral de los alumnos a los que se dirigió la formación. En el Gráfico 5.1 se puede apreciar la evolución del total de alumnos formados en España en cursos de formación profesional ocupacional en el período que va desde 1980 a 1995. Tomando como base 100 el año 1980 se observa que en todos los años posteriores la cantidad de alumnos formados fue mayor. Destaca el gran incremento de los alumnos formados en 1986 y 1987 que se explica por la puesta en marcha del Plan FIP en 1985. Como se observa, el crecimiento fue continuo desde 1985 hasta 1988, en 1989 se produjo un descenso del 19%, para crecer después algo y caer a partir de 1991, registrándose a partir de 1993 un notable descenso, que se recupera algo en 1995. Esta evolución

---

cambio importante en la estructura del Ministerio con el objetivo de separar dentro de la política de empleo, la gestión por una parte, del diseño y la evaluación por otra. Con anterioridad, estas tres funciones estaban en el INEM, con el cambio, el INEM se quedaba con la gestión, pasando el diseño y la evaluación de la política de empleo a una nueva Dirección General de Empleo, que hasta entonces se encargaba de los expedientes de regulación de empleo y que en ese momento se reestructura pasando a tener además de una subdirección para estos temas, otra de estudios de empleo, y una tercera de formación profesional. A partir de 1986, la Unidad gestora del FSE se integra en esta Dirección General. Esta separación del diseño y la gestión estaba en línea con lo que se venía haciendo en otros países europeos (Entrevista con J. I. Pérez Infante, 27 de septiembre de 1999).

[44] El abandono del modelo PPO se produjo en primer lugar por la imposibilidad de que tal modelo absorbiese una oferta diez veces mayor a la que venía realizando, y, en segundo lugar, porque se optó por extender la formación dirigiéndola a colectivos específicos y crear un programa permanente para cada uno de estos colectivos, y ello era incompatible con la provisionalidad y la flexibilidad del anterior modelo.

Gráfico 5.1. Evolución del Número de Alumnos Formados en el Plan FIP, 1983-1996



es coherente con las observaciones hechas en el primer apartado con respecto al carácter procíclico de las políticas activas, ya que en los años de crisis se redujo el gasto en este tipo de programas.

Si bien el factor relacionado con el ciclo económico es el más importante a la hora de explicar la evolución del gráfico 5.1, el descenso en el número de alumnos formados de principios de los noventa se debió también a que, a partir de 1993, las acciones formativas que se desarrollaban en el marco del Plan FIP pasaron a dirigirse exclusivamente a los desempleados, y no al conjunto de la población activa como ocurría con anterioridad, y por tanto parte de los recursos comunitarios que antes de 1993 se dedicaban a la formación dentro del Plan FIP pasaron a aplicarse a la formación de trabajadores ocupados en el ámbito de los Acuerdos de Formación Continua. En la Tabla 5.6 se puede observar la

evolución del peso relativo de la oferta de formación por tipo de centro. En el Gráfico 5.2 se representa la misma evolución en porcentajes. La oferta formativa del INEM fue siempre menor que la de los centros colaboradores y empresas, y mostró además una evolución decreciente.

Tabla 5.6. Cursos Iniciados en el marco del Plan FIP según tipo de centro 1988-1995

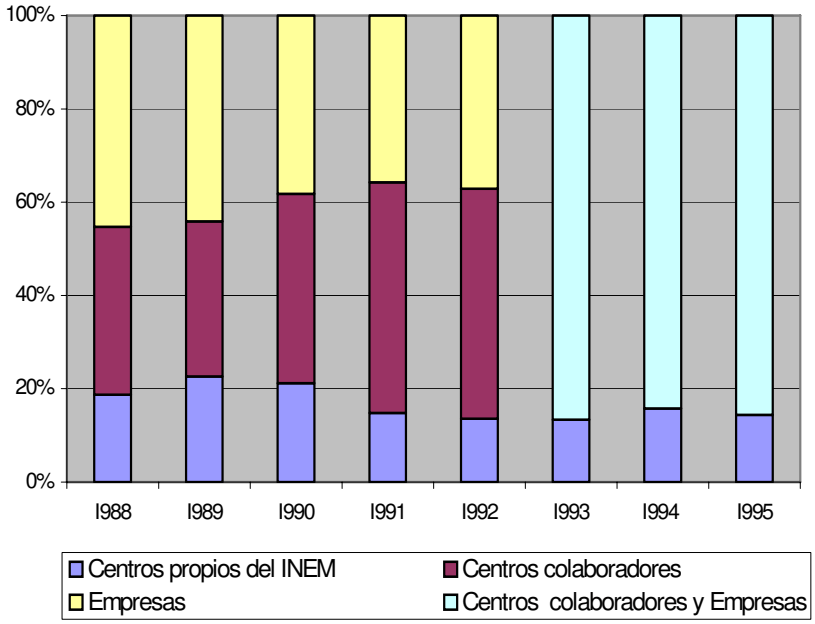
Año	Centros Propios del INEM	Centros Colaboradores	Empresas y otras entidades	Centros Colaboradores y Empresas
1988	4.867	9.348	11.768	
1989	4.810	7.094	9.372	
1990	4.564	8.747	8.199	
1991	3.508	11.660	8.387	
1992	2.815	10.168	7.633	
1993*	1.744			11.232
1994	1.481			7.885
1995	1.421			8.433

*A partir de este año las estadísticas del Ministerio de Trabajo comienzan a contabilizar los cursos desarrollados en empresas y en centros colaboradores de manera conjunta.
Fuente: Elaboración propia y Anuario de Estadísticas Laborales, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1990 y 1996.

Con respecto a la situación laboral de los alumnos, en 1983, la formación ocupacional gestionada por el INEM iba dirigida fundamentalmente a aquellos que tenían empleo, los cuales representaban casi el 75% de los alumnos formados, frente a un 25% de desempleados (Tabla 5.7). Hasta 1984 no puede hablarse en España de un sistema de formación ocupacional para desempleados[45]. En los años 1984 y 1985 se produjo un importante cambio en la estructura de la demanda de formación de modo que los ocupados sólo representaban en este último año el

[45] El PPO era básicamente una serie de estructuras formativas de reciclaje de trabajadores de unos sectores productivos a otros.

Gráfico 5.2. Evolución de la oferta de FPO del Plan FIP según tipo de centro, 1988-1995



40% del alumnado. A partir de los efectos del Plan FIP, y durante los primeros años del mismo se estableció una estructura de participación en la que los alumnos desempleados representarían tres cuartas partes del total, frente al 25% de los ocupados. En este porcentaje de ocupados se incluía un pequeño número los trabajadores contratados para la formación cuya actividad formativa podía solicitarse por parte de la empresa en el marco del Plan FIP[46].

[46] Una comparación de la evolución del número de contratos para formación con la evolución del número de alumnos formados por el Plan FIP dentro del programa dedicado a este fin pone de manifiesto el reducido uso que las empresas hicieron de la oferta formativa del Plan FIP para proporcionar las horas

No obstante, aunque el porcentaje de ocupados que se beneficiaron del Plan FIP disminuyó en los ochenta, aumentó durante los primeros años noventa y llegó al 37% en 1992. El año 1993 fue un año de transición ya que a partir de entonces el Plan FIP se orientaría básicamente a los desempleados. La situación laboral previa de los alumnos desempleados también experimentó cambios a lo largo del período de modo que aumentaron aquellos que habían tenido un empleo anteriormente, y disminuyeron los que buscaban su primer empleo, es decir los que no venían de un empleo anterior. Esta evolución puede verse en el Gráfico 5.3.

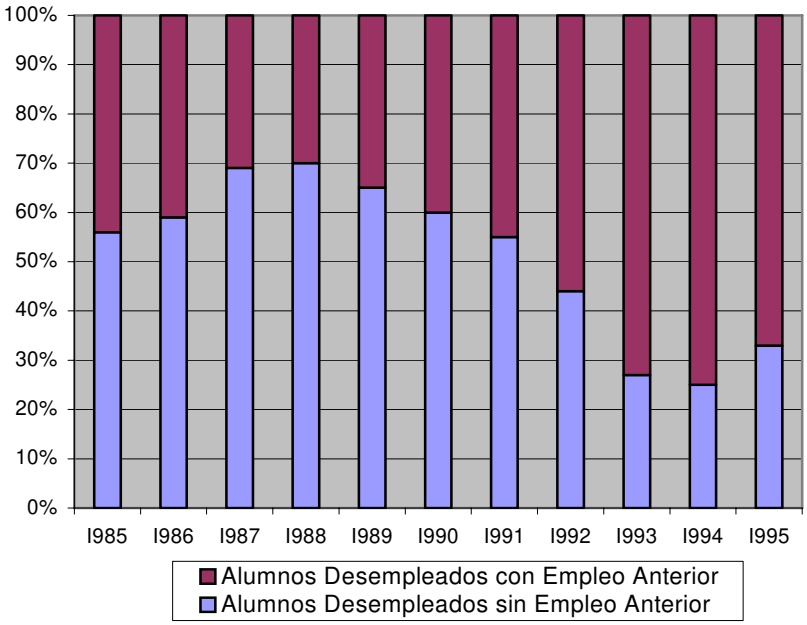
Cuando en 1993 la política de formación profesional gestionada por el INEM pasó a dirigirse sólo a la población desempleada, dentro de ésta, se consideraron prioritarios, en primer lugar, los desempleados perceptores de prestación por desempleo, en segundo lugar, los mayores de 25 años que llevasen más de un año inscritos como parados, en tercer lugar los menores de 25 años que hubiesen perdido un empleo anterior, y, por último, los colectivos con dificultades especiales para la inserción. Con esta reforma se pusieron de manifiesto, en primer lugar, la preferencia por vincular la formación profesional ocupacional a las prestaciones por desempleo y al paro de larga duración, y, en segundo lugar, la opción por desvincular la formación profesional ocupacional de la situación de búsqueda del primer empleo [47].

---

de formación a los jóvenes que tenían contratados bajo esa modalidad. Por ejemplo, en 1989, año el que más contratos para la formación se firmaron, 335.618, en el programa del Plan FIP que se dedicaba a ofertar formación para los jóvenes contratados para esa modalidad, sólo se formó a 694 alumnos, de lo que se deduce que las empresas proporcionaban la formación a estos jóvenes por otras vías.

[47] Se estableció que los demandantes de primer empleo sólo tendrían preferencia para participar en las acciones del Plan FIP cuando dichas acciones las solicitasen las empresas que se comprometiesen a contratar, al menos, al 60% de los alumnos formados.

Gráfico 5.3. Evolución de la Situación Laboral Previa
de los alumnos Desempleados 1985-1995



Hubo además tres causas adicionales que acentuaron la atención que a partir de entonces la FPO prestaría al paro de larga duración. En primer lugar el cambio de prioridades que la reforma de los Fondos Estructurales trajo consigo y de los cuales el más importante fue el de centrar la atención en este tipo de desempleo. No obstante, los programas europeos siguieron subrayando la importancia de la formación ocupacional de jóvenes, mientras que las reformas en España apuntaron en otra dirección.

Tabla 5.7. Evolución de la distribución Porcentual de los alumnos del Plan FIP según su situación laboral, 1983-1995 (en porcentaje)

Años	Ocupados	Desempleados
1983	74,2	25,8
1984	41,7	58,2
1985	40,1	59,8
1986	24,5	75,4
1987	26,9	73,0
1988	25,7	74,3
1989	28,9	71,0
1990	31,5	68,4
1991	33,8	66,1
1992	37,0	62,6
1993	30,7	69,3
1994*	4,6	95,4
1995	5,7	94.3

Fuente: Elaboración propia y Anuario de Estadísticas Laborales, Mº de Trabajo y Seguridad Social.
*Las acciones formativas dirigidas a ocupados a partir de 1994 se corresponden con cursos programados con anterioridad.

En segundo lugar, los cambios de prioridad estuvieron más relacionados con los cambios de la composición del paro en España y con los cambios introducidos en el bienio 1992-93 relativos a las prestaciones por desempleo[48]. A lo largo de los ochenta, el número de alumnos de formación ocupacional fue superior en el grupo de los jóvenes; esta tendencia se invirtió en los noventa como consecuencia en parte de los cambios descritos. De este modo, el Consejo General de la Formación Profesional planificó, para el trienio de 1993 a 1996, un presupuesto dedicado a formación de perceptores de subsidios, parados de larga

[48] Además de las reducciones de la tasa de reposición de los prestaciones contributivas, se introdujeron una serie de modificaciones con respecto al requisito de búsqueda activa de empleo y mejora de la empleabilidad, esto último directamente asociado a la formación (Entrevista con Luis Martinez Noval, 22 de septiembre de 1999).

duración y jóvenes con empleo anterior que suponía el 65% de los recursos de FPO, mientras que los recursos destinados a formación de demandantes de primer empleo[49] supondrían sólo el 27% del presupuesto.

Por último, estos cambios en la concepción de la formación profesional ocupacional estaban vinculados a los cambios que la LOGSE había introducido en la formación profesional reglada, y respondían a un modelo de distribución de competencias entre el sistema educativo y la administración laboral. Este modelo tenía su origen en una serie de ideas, concepciones y preferencias acerca de qué tipo de formación demanda cada colectivo, y en qué momento del ciclo vital y laboral. Utilizando los criterios de edad, nivel de formación y situación laboral, podían identificarse en primer lugar, a la población en edad escolar que estuviese escolarizada en la formación profesional reglada de grado medio o superior. Esta población no sería considerada prioritaria en las acciones de FPO aunque figurasen inscritos como demandantes de empleo por tener más de 16 años. En segundo lugar, la población que no hubiese obtenido ninguna titulación académica ni/o profesional, requeriría una alternativa de escolarización que condujese a algún tipo de titulación a través de los Programas de Garantía Social. Cuando este tipo de población está en edad escolar, la competencia sobre su formación siempre ha correspondido al sistema educativo. A partir de la reforma de la LOGSE, se estableció que la formación profesional para los demandantes de primer empleo que careciesen de titulación fuese progresivamente asumida por las instituciones educativas, con independencia de la edad del colectivo. Este supuso un cambio

[49] Esa formación se dirige a los demandantes de primer empleo menores de 25 años carentes de titulación que no estén incluidos en los programas de garantía social del Ministerio de Educación. Se realiza a través de las escuelas-taller que son un programa público de empleo-formación a través del cual existe una primera fase de carácter formativo de iniciación, y una segunda en el que los alumnos son contratados. Las escuelas-taller no son un programa de incentivo empresarial a la contratación ya que sólo pueden ser promovidas por organismos públicos (en la mayor parte de los casos ayuntamientos) o privados sin ánimo de lucro.

fundamental en la concepción de a qué instituciones corresponde la formación profesional inicial[50].

Un análisis de la evolución de la estructura de la formación profesional ocupacional por niveles muestra como los cursos del INEM que experimentaron un crecimiento mayor en los noventa son los de especialización, y aquellos que experimentaron un mayor descenso son los de iniciación[51] (Gráficos 5.4 y 5.5). Con la reforma de 1993, plasmada en el Programa Nacional de FP y en el Acuerdo Tripartito sobre formación continua de los trabajadores ocupados, se produjo una escisión entre la formación para desempleados y la formación para ocupados, vinculándose la primera al sistema de prestaciones por desempleo y a la lucha contra el paro de larga duración. Todo ello estuvo influido, además, por el modelo de FP inicial que establecía la LOGSE, y en el que la formación profesional de los jóvenes se insertó en el sistema educativo más que en el mundo laboral. El modelo de política activa del mercado de trabajo resultante, en lo que a la formación de desempleados se refiere, subrayaba el papel de la FPO como paliativo de los desajustes del mercado de trabajo en el paso de un puesto de trabajo a otro, más que como paliativo de deficiencias formativas originadas en el sistema educativo secundario[52].

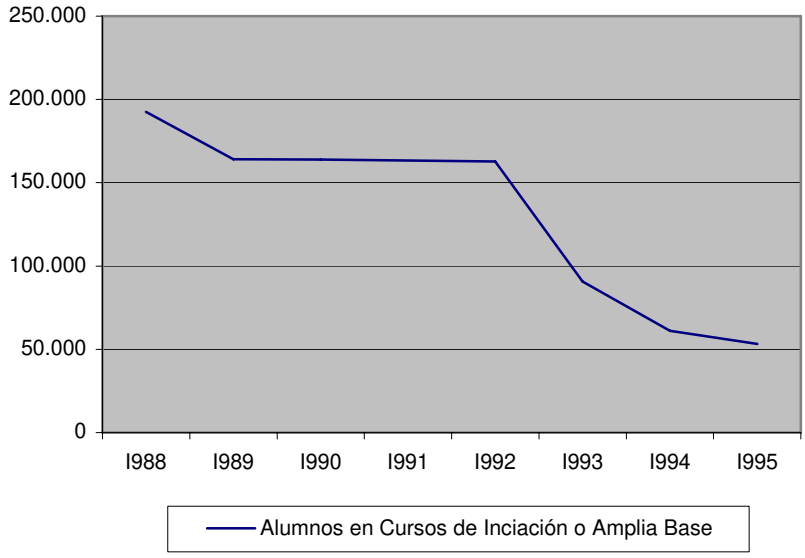
---

[50] En este punto hay que introducir la diferencia entre no poseer un título, y no tener formación. Generalmente los programas de garantía social están ocupados por personas que no tienen un título pero que han tenido muchos años de formación. Son un grupo distinto de los demandantes de primer empleo que se dirigen al INEM sin ningún tipo de cualificación y que se forman en cursos ocupacionales de nivel 1. Estos cursos conducen fundamentalmente a certificados de profesionalidad, pero es un tipo de formación que no conduce a un título, sino simplemente al reconocimiento de una cualificación profesional de ese nivel. Los ciclos formativos de las instituciones educativas conducen siempre a un título (Entrevista con Fco Asís de Blas, 13 de Septiembre de 1999)..

[51] Contabilizados a partir de 1994 como cursos de "amplia base". La diferencia ente cursos de iniciación y de especialización no es tanto una diferencia de niveles (ya que en el 90% de los casos se trata de cursos de nivel 1) como de a qué tipo de demandante de empleo va dirigido (Entrevista con Fco Asís de Blas, 13 de septiembre de 1999).

[52] Aunque no existen evaluaciones globales del impacto de las acciones del

Gráfico 5.4: Evolución del Número de Alumnos en Cursos de FPO de nivel de Inciación, 1988-95



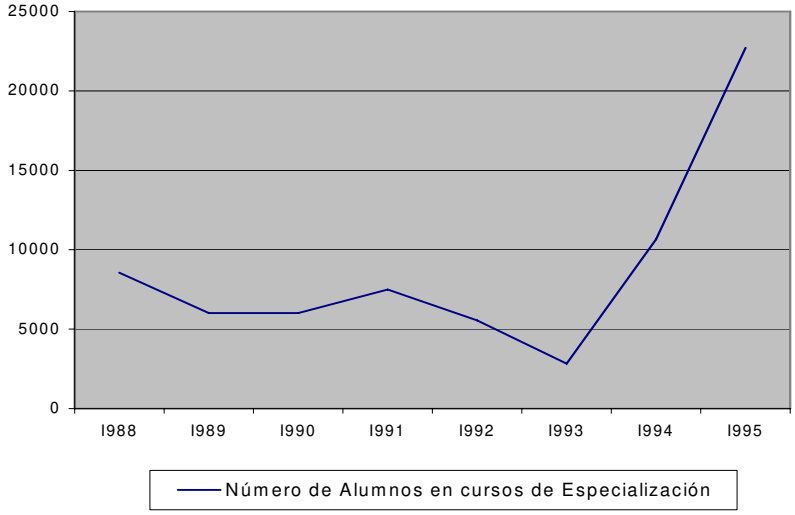
Los representantes de los empresarios habían venido demandando desde mediados de los ochenta la separación de ambas esferas de actuación, criticando básicamente dos aspectos del sistema. En primer lugar, se señalaban las dificultades que las empresas tenían para recuperar de modo productivo las cuotas de formación pagadas cada año. La percepción empresarial era que los recursos pagados se dirigían casi en su totalidad a la formación

---

Plan FIP sobre los colectivos de beneficiarios o el mercado de trabajo en general, algunos estudios llevados a cabo sugieren que el diferencial de colocación de los receptores de formación era positivo y rondaba, a mediados de los noventa los 13 puntos porcentuales sobre las personas que no habían asistido a ningún curso de formación, siendo algo más elevado en el caso de quienes tenían estudios previos de formación profesional (en especial los estudios de FP de segundo grado y los universitarios) y experiencia laboral previa (Sáez, 1997: 320; 1998; Sáez y Toledo, 1996;).

de desempleados, y que parecía no existir una auténtica preocupación por la formación continua en las empresas[53]. En segundo lugar, se criticaba la falta de autonomía de gestión de los escasos recursos que, desde su punto de vista, se dedicaban a formación de ocupados. El hecho de que el acceso a los fondos comunitarios para la formación de ocupados tuviese que realizarse por la vía indirecta del Plan FIP era denunciado por la CEOE como un desincentivo empresarial a la inversión en formación (CEOE, 1987:162).

Gráfico 5.5. Evolución del Número de Alumnos en Cursos de FPO de Nivel de Especialización, 1988-95



[53] En relación a la concentración de recursos en el colectivo de desempleados, el Presidente del Comité de empleo y formación de la CEOE subrayaba: "este problema tiene una trascendental importancia, a no ser que pensemos en sostener el nivel de competitividad con los jóvenes sin empleo y con los parados, a quienes aún hemos de formar y reconvertir, y no con los que actualmente mantienen la productividad de nuestro país" (CEOE, 1986: 54).

2.2. El modelo bipartito de formación continua[54]: los determinantes de la inversión individual y empresarial en formación

El Estatuto de los Trabajadores estableció de modo expreso el derecho a la promoción y la formación profesional en el trabajo, cuya regulación se estableció a través los Convenios Colectivos. A lo largo de los ochenta, sin embargo, y ante la magnitud del problema del desempleo, los recursos destinados a la misma, tanto públicos como privados, fueron muy escasos, y la visibilidad política del área muy reducida. Desde el punto de vista empresarial, los niveles de inversión en formación continua (FC) en España han sido históricamente inferiores a los de otros países europeos. Políticamente, la formación continua comenzó a adquirir importancia a principios de los noventa, y lo hizo en relación a los imperativos de competitividad derivados del mercado único y la Unión Económica y Monetaria. El cambio de orientación de la política europea en ese sentido fue claro especialmente desde la publicación del "Libro Blanco sobre Crecimiento, Competitividad y Empleo"[55]. A partir del diagnóstico realizado en el Libro Blanco, se proponían, entre otras cosas, implicar al sector privado en los sistemas de formación, y vincular la formación continua a las aplicaciones científicas y tecnológicas.

---

[54] A efectos del Acuerdo Nacional sobre esta materia firmado por las organizaciones empresariales y sindicales en diciembre de 1992, se entiende por formación continua: "el conjunto de acciones formativas desarrolladas por las empresas, dirigidas tanto a la mejora de competencias y cualificaciones como a la recualificación de los trabajadores ocupados que permitan compatibilizar la mayor competitividad de las empresas con la formación individual del trabajador".

[55] A partir de entonces, la producción institucional de diversas Direcciones Generales europeas se centró en la relación entre formación continua, competitividad e innovación. "En todas las reuniones a las que yo he asistido e incluso presidido como Presidente del Consejo de Ministros Europeo en 1995, este tema estaba presente" (Entrevista con José Antonio Griñán, 15 de septiembre de 1999).

En España, desde una perspectiva macroeconómica, la formación continua comenzó a considerarse una prioridad por su relación con dos variables fundamentales para la convergencia real y nominal de la economía española con la de otros países de la Unión Europea[56]. Este factor de presión externa de un contexto en el que las economías estarían cada vez más coordinadas tuvo una influencia decisiva en el aumento de visibilidad política de la formación continua como *issue*. La escasez de una mano de obra con una cualificación ajustada a las necesidades del sistema productivo suponía, en primer lugar, un freno para el desarrollo de nuevos proyectos empresariales, y, en segundo lugar, una importante fuente de tensiones salariales si los trabajadores cualificados y sus representantes adoptaban una estrategia de rentabilizar la escasez de cualificaciones en el mercado de trabajo. Para que estas tensiones salariales no se trasladasen a los precios, eran necesarios crecimientos de la productividad que podían verse frenados, entre otras razones, por una inadecuada formación de la fuerza de trabajo. Desde una perspectiva microeconómica la plena consecución del mercado interior europeo colocó en primer plano el problema de la competitividad empresarial[57].

El Acuerdo Nacional de Formación Continua, firmado en diciembre de 1992 constituyó el primer pacto bilateral logrado entre sindicatos y patronal desde 1983. A él se sumó el Gobierno a través del Acuerto Tripartitio en materia de Formación Continua de los Trabajadores Ocupados, que recogió básicamente los compromisos financieros del Gobierno, y constituyó el primer pacto tripartito logrado desde 1985[58]. El impulso para estos

---

[56] Entrevista con Alberto Elordi, 2 de septiembre de 1999.

[57] "En esos años comienza un debate sobre cuáles eran los recursos o factores capaces de proporcionar a las empresas una ventaja competitiva sostenible, y la respuesta se orientaba, cada vez más, a los denominados activos intangibles, entre los cuales el capital o los recursos humanos ocupan un lugar preminente" (Entrevista con José Antonio Griñán, 15 de septiembre de 1999).

[58] En Abril de ese mismo año se había aprobado un Decreto de reducción de las prestaciones por desempleo contributivas, Decreto que llevó a una huelga general en mayo. Desde el Gobierno se valoró la oportunidad política de un acuerdo como éste, pero la interpretación que se hizo de él lo situaba lejos de

Acuerdos, que representaban la decisión de separar la financiación y la gestión de la formación de los trabajadores parados de la de los ocupados, se originó en el Gobierno y se plasmaron en el seno del Consejo General de Formación Profesional[59]. Los acuerdos tenían tres objetivos principales. En primer lugar se pretendía aumentar la inversión en formación, en especial en las pequeñas y medianas empresas. Existía un consenso sobre que el esfuerzo formativo de las empresas españolas debía, por lo menos duplicarse. Las empresas españolas dedicaban a formación en 1992 entre el 0,1% y el 0,4% de la masa salarial frente a proporciones que oscilaban entre el 1,4% y el 1,8% para el conjunto de las empresas europeas. El segundo objetivo era aumentar los niveles de cualificación de los trabajadores para mejorar la competitividad de las empresas. Por último, los Acuerdos establecían que la formación continua se planificase y se llevara a cabo según los principios de autoorganización y gestión paritaria a través de la negociación colectiva[60].

---

constituir un "intercambio político" (Entrevista con Luis Martinez Noval, 27 de septiembre de 1999).

[59] A finales de 1991 se constituyó una comisión de trabajo de naturaleza negociadora para tratar el tema de la formación continua en la que participaron CEOE, CEPYME, UGT, CCOO, y ELA-STV. Su finalidad consistía en el logro de un acuerdo tripartito que impulsara la formación continua en las empresas españolas. En abril de 1992 los participantes (a excepción de ELA-STV, por su rechazo a la configuración de una caja única de carácter nacional-estatal) dispusieron un preacuerdo, cuya entrada en vigor quedaba supeditada a la negociación con el Gobierno de todo lo relativo su financiación. La celebración de estas negociaciones estaba prevista para julio de 1992, pero los empresarios suspendieron el diálogo social hasta que no se celebrara su asamblea extraordinaria de septiembre. Las razones esgrimidas se relacionaban con la reforma del Gobierno en materia de Seguridad Social, dentro de las medidas para reducir el déficit público y que supusieron un incremento de los costes laborales en plena crisis económica. UGT y CCOO criticaron la actitud de la patronal. Finalmente se llegó al Acuerdo en diciembre.

[60] El Acuerdo organizó este tipo de formación a través de los denominados planes formativos. Las empresas que deseen financiar sus acciones formativas con cargo al Acuerdo deben presentar un plan de formación con carácter anual; esta elaboración debe realizarse en corresponsabilidad con los representantes legales de los trabajadores o las organizaciones profesionales más

En el capítulo 1 hice referencia a cómo las posibilidades de que las empresas adopten conductas cooperativas en entornos competitivos era una de las dimensiones a considerar en el análisis de las políticas que pretenden que la inversión en formación crezca. La provisión de formación continua es un proceso de inversión en capital humano que está sujeto a una serie de externalidades positivas, ya que aunque los trabajadores ven aumentada su cualificación y a veces, aunque no necesariamente, su salario, también existen ganancias desde el punto de vista del empresario tanto presente como futuro y de la sociedad en general. La existencia de este tipo de externalidades positivas suele dar como resultado un nivel de inversión en formación continua subóptimo, nivel que justifica alguna forma de intervención pública que cambie la estructura de incentivos privados, de modo que los beneficios privados se equiparen a los públicos (Stevens, 1999; Booth y Snower, 1996).

Algunas de las causas fundamentales de que se invierta poco en formación continua son: la incapacidad de los trabajadores para acceder a los recursos financieros necesarios, la incertidumbre sobre el valor futuro de las habilidades que se adquieren con la formación, la escasa disposición de los empresarios a financiar una formación que da como resultado una cualificación que el trabajador puede rentabilizar en otra empresa, y la incapacidad tanto del trabajador como del empresario de obtener unos beneficios que se distribuyen socialmente. Los economistas identifican estas causas con los nombres de: imperfección de los mercados de capitales, asimetría de información, desajuste de costes y beneficios, y externalidades positivas, respectivamente.

En presencia de este tipo de "fallos del mercado", una intervención pública que tuviese como objeto cambiar el sistema de incentivos a la inversión en formación para aumentarla podía ser básicamente de cuatro tipos, todos ellos compatibles entre sí. En primer lugar, se podían reducir las limitaciones financieras a

---

representativas. Los criterios a los que deben ajustarse los planes se determinan por la negociación colectiva, tanto a nivel interconfederal como de convenios colectivos sectoriales.

las que se enfrentaban los trabajadores que quisieran invertir en su propia formación; en segundo lugar, podían establecerse mecanismos que asegurasen los derechos de propiedad sobre las habilidades adquiridas, básicamente a través de la certificación; en tercer lugar, podía fomentarse la creación de instituciones colectivas para la provisión de formación, y por último, podía subsidiarse públicamente este tipo de inversión. La política de formación continua en España consistió básicamente en la tercera de las opciones a través de la creación de la Fundación para la Formación Continua en la Empresa (FORCEM) y en mucha menor medida en las otras tres.

Históricamente, en España ha existido una cuota obligatoria de formación profesional[61]. La creación de FORCEM en 1992 supuso el establecimiento de una institución bipartita de gestión de la Formación Continua[62] y de la parte de esas cuotas que no se destinaba a la formación de los desempleados. El sistema de financiación de la FC seguía el modelo del "fondo central"[63] al que contribuían todas las empresas, y del que se financiaban las ayudas a los planes de formación de las empresas que lo solicitasen. A través de este tipo de mecanismos, los costes de la

---

[61] La cuota de FP es en la actualidad, y viene siendo desde 1986 el 0,7% sobre la base de la cotización correspondiente por Contingencias de Accidentes de Trabajo y Enfermedades profesionales.

[62] Las organizaciones sindicales y empresariales habían estado representadas en todas las instituciones con competencias en materia de formación profesional, en concreto en el CGFP y el en INEM. Su implicación directa en la gestión de la formación continua era por tanto coherente con este tipo de presencia institucional. Lo que sí supuso un cambio cualitativo fundamental fue el amplísimo grado de autonomía que a partir de entonces tendría la planificación y gestión de la FC con respecto de la Administración del Estado. FORCEM (Fundación para la Formación Continua) se constituyó como fundación docente privada, siendo el órgano encargado de aprobar los planes de formación y el de recibir las transferencias correspondientes del INEM.

[63] Las cuotas de formación las ingresaría el INEM y éste transferiría la parte destinada a formación continua junto con las aportaciones del FSE para tal fin, a FORCEM, que financiaría con ello los planes de formación presentados por las empresas. Los criterios de prioridad que se utilizarían son los que deciden anualmente las distintas comisiones sectoriales estatales, o, en su defecto, una comisión mixta estatal.

formación se distribuían entre todas las empresas, invirtiesen en formación o no. Las políticas que requieren que las empresas realicen una contribución obligatoria para financiar la formación asumen que las empresas reciben "rentas" derivadas de emplear personal cualificado y se aseguran de que los beneficios se internalicen. Aunque el carácter de la financiación era mixto ya que además de las cuotas, FORCEM recibía del Ministerio de Trabajo los fondos públicos del FSE destinados a formación de ocupados, sin embargo, había un predominio de la financiación privada ya que la participación del FSE en el total de gasto era a mediados de los noventa del 30% aproximadamente.

Desde el Ministerio de Trabajo se era consciente de que la provisión de la formación continua estaba sujeta los problemas característicos de los bienes colectivos, y esto hacía compleja la decisión de centrar las políticas en las empresas o en los individuos. Aunque en aquel momento no se contempló como argumento, en un país en el que la dispersión salarial por niveles de cualificación es reducida en comparación con otros países y se ha mantenido estable a lo largo del tiempo[64], es más probable que sean las empresas y no los individuos las que incurran en costes para financiar formación continua (Acemoglu y Pishcke, 1999). La opción elegida en la reforma de la formación continua de 1993 fue la de centrar las políticas en las empresas[65]. En ese sentido tenía algunos puntos en común con el sistema francés[66] pero se diferenciaba de él en que la cuota de formación en España no suponía la obligación legal de gastar una parte de la masa salarial

[64] Tal y como queda reflejado en la Tabla 5.8.

[65] Si se analizan los tipos cuatro tipos de intervención mencionados con anterioridad se observa que los dos primeros tipos se centran en modificar incentivos individuales, y los dos segundos en modificar incentivos empresariales.

[66] Todas las empresas francesas de más de 10 trabajadores pagan una tasa de formación obligatoria del 1,5% de la masa salarial, tasa que pueden deducirse fiscalmente si demuestran que han realizado inversiones formativas. El grado de autonomía de la empresa individual es bastante considerable. La relación entre impuesto y gasto formativo es muy directa y, fiscalmente no puede recuperarse más inversión de la que se ha realizado.

en formación; En España, la cuota de formación se estableció como un impuesto sobre los salarios que a nivel agregado formaba un fondo común del que se podían solicitar ayudas para financiar planes formativos que podrían exceder lo pagado en cuotas; en el sistema habría por lo tanto un cierto grado de redistribución[67]. De hecho, posibilitar un grado de redistribución era un objetivo manifestado que hacía difícil la adopción de un sistema idéntico al francés. El peso que en España tenían las pequeñas y medianas empresas hubiese hecho que gran parte de ellas no pudiesen financiar sus planes formativos con la mera recuperación de lo que hubiesen pagado a través de las cuotas.

La opción de tomar como punto de referencia de las políticas a las empresas y no a los individuos se puso de manifiesto, en primer lugar, en la exclusión de los trabajadores autónomos de los destinatarios de los Acuerdos, y, en segundo lugar, en la exigencia de que para presentar planes de formación debían incluirse al menos 200 trabajadores, por lo que el nivel de asociación o de organización que existiese en el sector cobró especial importancia[68]. A pesar de este énfasis en la empresa, existió en la reforma una dimensión que afectaba a los incentivos individuales de inversión en formación. El Acuerdo desarrolló el régimen de permisos individuales de formación con reserva de puesto de trabajo previsto en el artículo 23 del Estatuto de los

[67] Desde el Consejo General de la FP se hicieron algunas visitas de trabajo a otros países, entre ellos Francia. En el documento sobre la reforma del INEM que se presentó en 1990, uno de los temas era el de la formación continua y en él se incluían algunos resultados basados en un estudio comparativo. "Los sindicatos se oponían a un sistema como el francés, básicamente empresarial, en el que bien las cámaras de comercio o bien las propias empresas, tienen el control sobre las inversiones formativas" (Entrevista con Alvaro Espina, 10 de septiembre de 1999).

[68] "Cuando se trata de planes agrupados, el que haya una organización sindical fuerte favorece y facilita la aprobación, porque siempre debe haber un patrocinador o promotor de un plan agrupado que puede ser una asociación patronal o una organización sindical del sector (Entrevista con Arturo Rivero, Director Gerente de FORCEM, en *Herramientas*, 44, 1996, Madrid: MTSS).

Tabla 5.8. Ingresos salariales por categorías profesionales en España, 1988 y 1995 (Miles de pesetas año)

Grupos de Cotización	**1988**	**Grupos de Ocupación***	**1995**
1. Ingenieros y licenciados……..	3.561,0	A+D	5.682,1
2. Ing. técnicos y ayud. Titulados……...	2.746,0	E	4.464,6
3. Jefes adtvos. y de taller……...	2.551,0	F	3.875,2
4. Ayudantes no titulados……	2.033,0	G	2.599,2
5. Oficiales administrativos…….	1.815,0	H	1.771,5
6. Subalternos……..	1.565,0	J	1.883,9
7. Auxiliares administrativos……..	1.173,0	K	1.771,5
8. Oficiales de 1ª y 2ª……..	1.445,0	M	1.883,9
9. Oficiales de 3ª y especialistas…….	1302,0	N	1.883,9
10. Peones……...	958,0	P	2.085,5
		Q	2.831,4
		R	1.917,1
		S	2.548,5
		T	2.264,3
TOTAL	1.587,0	TOTAL	1.567,1
Indice de máxima disparidad			
Grupo 1/Grupo 10…….	**3,72**	**Grupo A+D/ T**	**3,69**

Fuente: Delgado y Jimeno, 1997: cuadro 4, a partir de la Encuesta de Distribución Salarial referida a 1988 y la Encuesta de Estructura Salarial referida a 1995. Estas encuestas no son completamente comparables entre sí porque la clasificación de los trabajadores obedece a criterios distintos, la primera utiliza los grupos de cotización a la seguridad social y la segunda la clasificación nacional de ocupaciones.

* Grupos de la Clasificación Nacional de Ocupaciones 1994 de mayor a menor nivel de cualificación:
A+D: Directores de empresas y profesionales de nivel superior (universitario).
E: Profesionales de nivel medio (universitario).
F: Técnicos y profesionales de apoyo.
G: Administrativos.
H: Trabajadores de los servicios de restauración y personales.
J: Trabajadores de servicios de protección y seguridad.
K: Dependientes de comercio y asimilados.
M: Trabajadores cualificados de la construcción, excepto operadores de máquinas.
N: Trabajadores cualificados de industrias extractivas, metalurgia, etc.
P: Trabajadores cualificados de artes gráficas, textil, alimentación, etc.
Q: Operadores de instalaciones industriales, maquinaria fija, etc.
R: Conductores y operadores de maquinaria móvil.
S: Trabajadores no cualificados en servicios.
T: Peones de la construcción, industria manufacturera y transportes.

Trabajadores[69]. El salario que el trabajador continuaría percibiendo durante este permiso por estudios se financiaría a través del mismo "fondo común". La negociación del volumen de los permisos a financiar se pactaría en los convenios colectivos. El permiso individual de formación era un punto en el que la patronal mostró reiteradamente su desacuerdo, entre otras cosas, porque era un tipo de formación, que, a diferencia de la planificada en los planes, solía coincidir con el horario laboral.

En la primera convocatoria de financiación, la de 1993, no se había aún desarrollado lo previsto en torno a este aspecto. Desde el Ministerio de Trabajo se quería impulsar esta dimensión de la formación continua que, por otra parte, estaba en concordancia con las recomendaciones europeas al respecto[70]. Hasta 1995 no se financiaron los primeros permisos individuales que supusieron sólo 122 millones de pesetas (336 solicitudes), sobre un total de casi 50.000 millones de pesetas destinados al conjunto de la FC ese año.

Una vez creada FORCEM, se decidió que la gestión respondiese a un modelo de demanda en el que las empresas presentaban sus planes formativos y solicitaban financiación, en vez de a un modelo de oferta en el que los sindicatos o la patronal pusieran en el mercado una oferta formativa[71]. La gestión bipartita se garantizaba con el requisito de que todas las solicitudes de financiación debían presentarse con la aprobación de la representación legal de los trabajadores de la empresa. El papel del Ministerio de Trabajo quedaba en la práctica reducido a asegurar la financiación canalizando las cuotas de FP desde el INEM hacia la Fundación bipartita, y realizando un control de la gestión de los fondos *a posteriori*.

---

[69] Se estableció la limitación de que la formación debía ser presencial, reglada y conducir a una titulación oficial.

[70] Entrevista con Luis Martinez Noval, 22 de septiembre de 1999.

[71] De hecho sí existe una proporción de actividades formativas que se llevan a cabo según un modelo de oferta pero supone sólo aproximadamente el 10% del total de la formación.

Los Acuerdos de Formación Continua se enmarcaron en un nuevo modelo de concertación que abandonaba la concertación tripartita global y los acuerdos globales de contrapartidas y adoptaba acuerdos que aún siendo tripartitos no implicaban el apoyo a un mismo marco económico (Astudillo, 1998: 244). En el caso de la formación continua, como en otras políticas, la firma de un acuerdo sectorial no impedía el rechazo a otras políticas del Gobierno. Los Acuerdos de formación continua fueron el exponente más claro de un acuerdo sin contrapartidas en materia de contención salarial. Estos Acuerdos también reflejaron el modelo de relaciones laborales preferido por el Gobierno, que mantenía una visión de la formación continua vinculada a los procesos de movilidad no sólo funcional sino también social de los trabajadores ocupados. Desde ese punto de vista, y como en otras cuestiones relativas a las relaciones industriales, se mantenía que un enfoque basado en acuerdos entre empresarios y trabajadores sería el más adecuado para que la inversión aumentase. La responsabilidad sobre la gestión y distribución de los fondos fortaleció tanto a las organizaciones empresariales como a las sindicales.

3. Formación profesional inicial, ocupacional, y continua: financiación y ámbitos institucionales diferenciales

3.1. La distribución de los costes de los distintos tipos de formación

A mediados de los ochenta el sistema educativo estaba en pleno proceso de experimentación de la reforma. El sistema de formación profesional reglada se consideraba remotamente relacionado con el empleo y la crisis de desempleo que vivía la economía española centraba el debate político. En el Ministerio de Trabajo estaban puestos en marcha, ya desde 1983, una serie de programas de formación directamente vinculados al desempleo y diseñados según los principios de la política europea al respecto.

En el momento en que empezaron a recibirse fondos europeos destinados a formación, el interlocutor del FSE en España fue el Ministerio de Trabajo y no el de Educación. A pesar de esa distribución de recursos, el gasto en educación creció en los ochenta incluso en épocas de crisis económica por la prioridad política que se le otorgó.

Hasta la reforma del FSE de 1990, la normativa de los fondos estructurales fue bastante clara con respecto a las políticas y los colectivos destinatarios, eran fondos destinados a formación para el empleo y a la inserción laboral. Con independencia de esta constricción normativa, la interpretación política de la relación entre formación reglada y empleo en España concebía esta relación a lo largo del ciclo vital y no exclusivamente con respecto a la inserción laboral. No obstante, uno de los programas del Plan FIP (1986) se destinó a financiar las prácticas en las empresas de la FP reglada. "Ello respondía básicamente a que los representantes alemanes en la Comisión habían presionado a la hora de aprobar el reglamento del FSE para que pudiese financiarse la formación en alternancia y poder así cubrir parte de su sistema dual"[72].

A pesar de que durante los ochenta la lucha contra el desempleo se consideró prioritaria, en ningún momento se produjeron decisiones de reducir el gasto educativo en FP inicial para aumentar el gasto en FP ocupacional. Ambos tipos de formación se relacionaban con objetivos distintos; mientras que la política de formación ocupacional se integró en la política de empleo, y tenía como objetivos principales la inserción en el mercado de trabajo y la recualificación para el fomento de la estabilidad en el empleo, la reforma educativa, y en especial la de las enseñanzas medias y dentro de ella la FP inicial, se guiaba, entre otros principios, por el objetivo de aumentar la participación en el sistema educativo a tiempo completo del grupo de edad de 16 a 19 años. Para el gobierno socialista, los costes de la

[72] Entrevista con Alvaro Espina, 10 de septiembre de 1999.

formación profesional inicial no debían recaer en los individuos en forma de salarios menores durante la formación.

En la década de los noventa la normativa de los fondos estructurales cambió y se creó un Plan Operativo de apoyo a la Formación Profesional que permitió financiar infraestructuras, materiales de la formación y otros aspectos de la formación profesional reglada vinculándola a los objetivos 2 y 3 de los fondos estructurales. Entre 1993 y 1997 se obtuvieron unos 300 mil millones de pesetas para formación profesional reglada.

La distribución de los costes de los diferentes tipos de formación durante la década de los ochenta se organizó de modo que la formación profesional reglada pública se financiaba con cargo a los presupuestos generales[73], y la formación ocupacional, tanto la destinada a los desempleados como la formación continua se financiaba a través de las cuotas empresariales de formación profesional, combinadas con los fondos estructurales europeos. En la práctica, durante esa década, la práctica totalidad de los recursos de este último área se destinó a formación de parados. El volumen de financiación pública de la formación continua de los trabajadores ocupados fue muy escaso.

El punto de vista que, hasta los acuerdos de diciembre de 1992, había mantenido el Gobierno respecto a la financiación de la formación profesional ocupacional era diferente según se tratase de formación de desempleados o formación de ocupados. Toda la formación ocupacional, tanto la de parados como la de ocupados se había venido financiando a partir de las cuotas empresariales y de los fondos estructurales (destinándose sin embargo el 90% de los fondos al primer tipo de formación). En términos globales, las preferencias gubernamentales en este tema eran dos: por una parte, aumentar el compromiso público con respecto a la formación de desempleados desvinculándolo de las cuotas, y, por otra aumentar el compromiso privado con respecto a la formación continua, elevando la cuota. El planteamiento socialista era que la formación

[73] La formación profesional reglada privada estaba concertada. En la LOGSE se decidió mantener los conciertos existentes pero no crear conciertos nuevos.

continua de los trabajadores ocupados era un bien colectivo además de privado, 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 una institución colectiva como FORCEM para la provisión de formación continua, y el aumento 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.

Con respecto al aumento del compromiso público en la formación de desempleados, se subrayaba que la formación ocupacional de carácter público tenía que jugar un papel importante en el reciclaje de los trabajadores desempleados y en el control de las prestaciones por desempleo, vinculándolas al seguimiento de cursos de formación. El compromiso de gestión pública de este tipo de formación nunca se cuestionó. Antes al contrario, si el INEM no hubiese estado en la situación de crisis financiera en la que se encontró durante el primer quinquenio de los noventa, desde el Ministerio de Trabajo se hubiese propuesto cambiar la financiación de la formación de desempleados y hacerla con cargo a los presupuestos generales en vez de con cargo a las cuotas[74]. La financiación con cargo a cuotas tenía un efecto colateral negativo relacionado con el ciclo económico. Como impuesto sobre los salarios, se recaudaba más en los momentos alcistas del ciclo, que es cuando más desempleados se contabilizaban, y por tanto más volumen de formación para estos colectivos se demandaba.

En segundo lugar, el Gobierno fue otorgando una importancia creciente a la formación en las empresas, consciente de que era en

---

[74] Entrevista con José Antonio Griñán, 15 de septiembre de 1999. Las circunstancias financieras del INEM, que tenía que recurrir a créditos extraordinarios para hacer frente a los gastos de las políticas pasivas, hacía inviable que desde el Gobierno y especialmente desde el Ministerio de Hacienda se accediese a financiar con cargo a los presupuestos generales la parte de las políticas activas dedicada a formación. En 1998 el Grupo Parlamentario Socialista presentó esta propuesta al Congreso como proposición no de Ley. La propuesta se desestimó.

ellas dónde se sufrían los estrangulamientos productivos por carencias formativas, y se contabilizaban pérdidas de productividad, y, sobre todo, de empleo. Para avanzar en la formación continua, el Gobierno había venido declarando que era fundamental un acuerdo entre empresarios y sindicatos, indicando que si se producía un acuerdo social en este terreno se adheriría inmediatamente al mismo. De hecho, el Gobierno había presentado ya en las sesiones de diálogo social de abril de 1989, unas propuestas generales al respecto que se concretaron en un documento presentado al Consejo General de la FP[75]. Durante 1992 se establecieron por parte del Ministerio de Economía y Hacienda unas bases para el fomento de la formación continua en la empresa conforme a las cuales se trataba de duplicar el gasto global que realizaban las empresas en formación profesional.

Manteniendo sin cambios el nivel de las cuotas obligatorias de FP, ello suponía que la duplicación del gasto total tendría que basarse exclusivamente en el gasto voluntario. En declaraciones posteriores, el Gobierno indicó que la financiación del preacuerdo sobre el que trabajaban empresarios y sindicatos exigía duplicar la cuota de FP del 0,7% al 1,4%. La patronal anunció inmediatamente su rechazo a esta duplicación. Las preferencias de empresarios y sindicatos con respecto a la financiación de la formación eran comunes. Ambos demandaban que las cuotas financiasen sólo formación continua y que la formación ocupacional de desempleados fuese financiada públicamente con cargo a los presupuestos generales, y no con las aportaciones de empresarios y trabajadores. Las políticas de formación de desempleados tienen un carácter distributivo, y los sindicatos pueden apoyarlas en mayor o menor medida. Las mismas condiciones institucionales que dificultaron la moderación salarial

[75] En un informe que el Gobierno había encargado en 1988 a una Comisión de Expertos sobre el Desempleo (1988) se recomendaba la participación directa de empresas y sindicatos en la gestión de la formación profesional. Según este informe la formación de capital humano influía directamente en la competitividad de las empresas, y la participación de los sindicatos contribuiría a que los aumentos de productividad derivados de la mejora de la formación se tradujesen en avances en la movilidad vertical de los trabajadores.

llevaron a los sindicatos españoles a mantener una postura a favor de incrementar la financiación de la formación de los trabajadores ocupados frente a la de los desempleados, en la reforma de la formación continua de 1993.

Al igual que lo sucedido con las políticas activas, en una situación de crisis económica que implicaba un crecimiento del gasto pasivo, y dadas las preferencias del gobierno de, por una parte, mantener este tipo de gasto, y por otra, no aumentar el déficit, la opción de financiar la formación de desempleados con cargo a los presupuestos no se consideró. Finalmente se negoció que, manteniendo el nivel del 0,7%, se destinaría a formación continua 1/7 de la cuota en 1993 y que esta proporción iría aumentando cada año hasta llegar al actual 50%. Financieramente, y a diferencia de lo ocurrido entre la formación reglada y la ocupacional, la separación de la formación de desempleados de la de los trabajadores ocupados supuso una dinámica de "suma cero". Este resultado resulta en cierto modo previsible a partir de la combinación de las preferencias de un Gobierno decidido a no aumentar el déficit, y a mantener el gasto pasivo por encima del activo en lo relativo a los desempleados, y unos sindicatos, cuyas estrategias tendían hacia la defensa de los intereses de los *insiders*. Las mismas condiciones institucionales que dificultan un cálculo intertemporal de los beneficios de la moderación salarial con respecto al desempleo, pueden contribuir a dinámicas de suma-cero en la distribución de recursos (en este caso recursos financieros para la formación) entre los ocupados y los desempleados. Estas condiciones son básicamente: unas tasas de sindicación bajas, la existencia de sindicatos no unitarios o divididos, y el carácter sectorial y no centralizado de la negociación colectiva[76]. El único subsistema de FP financiado en su mayor parte con cargo a los presupuestos generales siguió siendo la formación profesional reglada.

---

[76] Con respecto a los debates sobre las condiciones institucionales más o menos favorables a la moderación salarial y a la concertación veáse: Calmors y Driffill (1988), Soskice (1990), Lange y Garrett (1985, 1987), Wallerstein (1990) y Golden, Lange y Wallerstein (1997).

3.2. La falta de integración del sistema de formación profesional y sus efectos en los incentivos individuales

En el apartado 2.2 se hacía referencia a uno de los fallos del mercado que pueden conducir a una inversión subóptima en formación continua desde el punto de vista individual. En ausencia de una certificación que otorgue reconocimiento a la formación recibida, y en consecuencia establezca o mejore los "derechos de propiedad" del individuo sobre sus cualificaciones, es probable que el nivel de inversión individual en formación sea subóptimo. En España, los títulos oficiales sólo los otorga el Ministerio de Educación. Fue sin duda la LOGSE, (que contenía alusiones a la integración de los subsistemas, al determinar legalmente el establecimiento de un sistema de convalidaciones y correspondencias entre la formación profesional reglada y la ocupacional) y sus desarrollos (en especial la actualización de los contenidos de los títulos de FP en colaboración con los sectores productivos), los que crearon las condiciones necesarias para llevar a cabo la elaboración del Programa Nacional de Formación Profesional. En él se establecían una serie de objetivos de integración de entre los cuales el más importante era la propuesta de establecer un Sistema Nacional de Cualificaciones.

La lógica subyacente a este Sistema Nacional de Cualificaciones era que dado que los objetivos de la formación profesional eran los mismos para los dos subsistemas (la adquisición de competencias profesionales) se trataba de que ambos se dotasen de un procedimiento común en lo que a la identificación de las competencias se refería. Disponiendo de este referente común, cada subsistema podría llevar a cabo la elaboración de su respectiva oferta formativa (en un caso, el catálogo de títulos de Formación Profesional; en el otro el repertorio de certificaciones profesionales), y, a partir de ahí establecerse un sistema de correspondencias entre la FP reglada y la que impartía el INEM y las empresas, promoviendo el acceso al sistema educativo de la población adulta y trabajadora para su recualificación profesional.

A pesar de los mecanismos de integración previstos en el Programa Nacional de Formación Profesional, la separación institucional de los tres subsistemas de FP siguió siendo una de las características principales del sistema español. De los objetivos del Programa Nacional se desarrollaron aquellos que el sistema educativo, el INEM y FORCEM podían llevar a cabo de forma autónoma. Desde el Ministerio de Educación se reformaron los contenidos de los títulos de formación profesional en conexión con el sistema productivo, y el INEM llevó a cabo a partir de 1993 una importante labor en lo relativo a certificados de profesionalidad. El Sistema Nacional de Cualificaciones, sin embargo, no se desarrolló, y el valor de las cualificaciones adquiridas a través de la formación ocupacional y continua, en ausencia de correspondencia con la formación reglada, siguió siendo reducido. Los dos problemas principales eran, por una parte, decidir si en las empresas existían o no los conocimientos necesarios para certificar cualificaciones generales, y por otra, las cautelas que desde el punto de vista empresarial existían hacia la conexión entre reconocimiento de cualificaciones de los trabajadores y posibles demandas retributivas de los representantes sindicales.

El segundo de los problemas era básicamente una cuestión de negociación colectiva. El primero, sin embargo, derivaba de aspectos mucho más sustantivos. La propia reforma de la formación profesional inicial, que es el ámbito donde se imparte en mayor medida formación en competencias generales, se enfrentó al problema de dónde situar el diseño de los contenidos formativos por una parte, y dónde situar la evaluación y la certificación de la formación por otra. El modelo adoptado situaba al diseño en conexión con los sectores productivos, pero dejaba la evaluación y certificación en el sistema educativo, en parte por razones relacionadas con las capacidades e infraestructuras de gran parte de las empresas españolas, y también por la a veces inherente falta de transferibilidad de la formación en el puesto de trabajo. El Sistema Nacional de Cualificaciones propuesto por primera vez en 1993 y posteriormente en 1998 se encontró con la misma problemática. La falta de conexión real entre la formación

reglada y la no reglada en lo relativo al reconocimiento de las cualificaciones hizo que el valor de mercado de la formación ocupacional y continua fuera en general escaso desde el punto de vista de los incentivos individuales.

Globalmente, la política de formación profesional llevada a cabo por el gobierno socialista se diseñó para aumentar la cobertura de las enseñanzas medias técnico-profesionales. La reforma de la formación profesional reglada tenía entre sus objetivos la ampliación del horizonte temporal de la decisión individual respecto a la permanencia en el sistema educativo en su fase postobligatoria, equiparando los criterios de acceso a las diferentes rutas educativas, y adoptando un modelo escolar que fomentara la formación en competencias transferibles. Los vínculos institucionales que se establecieron entre el sistema educativo y el productivo no se diseñaron para favorecer una inserción laboral temprana, ni para hacer recaer una parte de los costes de la formación profesional inicial en los jóvenes a través de salarios reducidos, o en las empresas. La política de formación profesional inicial no se encuadró nunca en la política de empleo ni se diseñó desde el punto de vista de la inserción, sino en una política de reforma educativa a medio y largo plazo.

Las políticas de formación de desempleados y de formación continua respondieron a una estrategia muy distinta de la anterior. La política de formación de los desempleados sí se diseñó como parte de la política de empleo que tuvo como objetivo aumentar el perfil de cualificaciones de este tipo de trabajadores sin presionar a la baja sobre su nivel salarial. El horizonte temporal de los gestores políticos fue en el caso de estas políticas el corto plazo, y se vieron más afectadas por la evolución del ciclo económico y por las fluctuaciones del gasto en protección por desempleo. En este área de la política, los costes recayeron sobre las empresas principalmente a través de cuotas de FP obligatorias. El planteamiento socialdemócrata respecto a los determinantes de la inversión en formación continua fue centrar la política en las empresas y no en los individuos, y crear una institución bipartita para la provisión de formación. La diferencia de objetivos, la

separación de las poblaciones objeto de cada tipo de política, y la separación institucional real los subsistemas de formación dio como resultado que los elementos de integración previstos en la reforma, de los cuales el más importante era el reconocimiento de las correspondencias entre la formación reglada y la no reglada, no se llevasen a cabo. El valor de las cualificaciones profesionales adquiridas fuera del sistema educativo, a falta ese tipo de certificación, tienen un valor relativo reducido.

CAPÍTULO 6

CONCLUSIONES: GOBIERNOS, INSTITUCIONES DOMÉSTICAS Y OPCIONES SOBRE LA INVERSIÓN EN FORMACIÓN PROFESIONAL

Los argumentos empíricos que se han ido exponiendo a lo largo de la investigación contradicen dos tesis. Por una parte aquella que mantiene que las instituciones económicas, en concreto las instituciones sindicales y empresariales, determinan la naturaleza de las estrategias competitivas que puede seguir cada país, de modo que una estrategia competitiva de alto valor añadido, que compita en calidad y dependa de trabajadores cualificados sólo sería posible en un contexto institucional caracterizado por la coordinación con los interlocutores sociales[1]. Según este punto de vista, aquellas economías carentes de estas condiciones competirían en precios y en costes laborales, lo que llevaría a un aumento de la desigualdad si los mercados de trabajo están segmentados. Por otra parte, la evidencia presentada en esta investigación no apoya aquellos estudios que subrayan la fuerza determinante de la internacionalización de la economía y señalan que la convergencia de políticas es el resultado del escaso margen de maniobra que a nivel doméstico tienen los gobiernos para elegir un tipo de estrategia competitiva u otra.

---

[1] Es el punto de vista que mantienen Soskice (1990, 1988), Streeck (1989) Marsden (1995).

Esta tesis ha defendido un punto de vista diferente a los anteriores. Admitiendo que los partidos en el gobierno se encuentran limitados por las estructuras institucionales en las que operan cuando eligen una política de formación determinada, he argumentado, sin embargo, que partidos políticos de signo opuesto desarrollan estrategias diferentes para favorecer algunos tipos de formación frente a otros, intentando maximizar el empleo y la inversión formativa guiados por preferencias distributivas distintas, y por modelos de funcionamiento del mercado de trabajo e ideas sobre los resultados de tal inversión también diferentes. Las condiciones institucionales de la economía, y la interacción del ciclo económico y el electoral formarían parte del contexto estratégico de las decisiones del gobierno.

El objetivo de este capítulo es mostrar la influencia relativa de las variables institucionales, económicas, electorales y políticas en la evolución de las políticas formativas en ambos países, y subrayar el mayor poder explicativo de los factores relacionados con las preferencias distributivas referidas a salarios, desempleo y niveles de cualificación, y de los modelos que los gobiernos manejan con respecto al mercado de trabajo y a la inversión formativa. 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 tienen que hacer frente, explica que a veces los gobiernos pospongan sus políticas preferidas e incluso que modifiquen sus estrategias. El propósito de esta tesis era analizar cómo los gobiernos eligen unas políticas de formación determinadas, teniendo en cuenta la interacción entre por una parte las preferencias, sus ideas o modelos instrumentales sobre el funcionamiento del mercado de trabajo y la inversión en capital humano, y por otra parte, las condiciones institucionales, económicas y electorales dentro de las que operan los gobiernos. En este capítulo realizo un análisis comparativo de los factores que llevaron a la adopción de una determinada estrategia con respecto a la política de formación en cada uno de los dos países estudiados, intentando identificar el tipo de variables en el que las diferencias fueron mayores.

1. Partidos políticos y preferencias con respecto al *trade off* entre desempleo y desigualdad

A comienzos de la década de los ochenta, empezó a haber un *trade off* entre desempleo y desigualdad en Gran Bretaña y en España. Los gobiernos de ambos países se enfrentaron entonces a un problema de doble dimensión que combinaba la existencia de déficits formativos con unas tasas de desempleo elevadas, y optaron por políticas de oferta que uniesen la inversión en cualificaciones, cambios en los niveles de la protección social, y la desregulación de los mercados de trabajo de modo distinto. Las diferencias en las posiciones de los partidos conservador y socialista en torno a la política de empleo, y en torno al papel que debía jugar el Estado en la inversión en capital humano, se derivaban de la articulación de las preferencias distributivas de las políticas de empleo y la formación, y de una serie de ideas acerca del funcionamiento del mercado de trabajo.

En ausencia de constricciones externas, ambos gobiernos preferían desarrollar políticas que maximizasen el crecimiento y el empleo si ello no suponía costes de ningún tipo. No obstante, dentro de ese interés común por asegurar el crecimiento, las preferencias por políticas específicas variaron, en primer lugar, porque éstas conllevaban diferentes grados de transacciones entre empleo e igualdad, y en segundo lugar porque las teorías que ambos gobiernos barajaban a propósito de cómo funcionaba el mercado de trabajo y de cuáles eran los determinantes y los efectos de la inversión formativa eran distintas. En este apartado se presentan esas preferencias y modelos comparativamente.

1.1. Las relaciones entre cualificaciones y desempleo en función del grado relativo de flexibilidad salarial[2]

[2] La argumentación de este apartado se basa en los gráficos sobre la economía política conservadora y socialdemócrata presentados al comienzo de los capítulos 2 y 4 respectivamente.

Desde finales de los setenta en las economías de la OCDE se produjo un aumento de la demanda de trabajadores cualificados y los niveles de desempleo de los trabajadores no cualificados empeoraron. La crisis económica de la primera mitad de los ochenta actuó como un *shock* externo en las economías domésticas tanto de España como de Gran Bretaña produciendo un aumento general del desempleo que afectó a los trabajadores fuera cual fuera su nivel de cualificación. Ante estas situaciones de desequilibrio, los gobiernos de ambos países podían elegir entre estrategias que combinasen en diferente grado la reducción de la oferta de trabajadores no cualificados (en lugar de reducir su salario), y el aumento de la oferta de trabajadores cualificados por una parte, y la flexibilización de los salarios por otra. La primera opción exige mejorar los sistemas educativos y de formación. La segunda exige llevar a cabo reformas institucionales que debiliten la posición negociadora de los trabajadores poco cualificados o sus representantes, en aquellos casos en los que esa posición sea fuerte.

El punto de vista conservador en Gran Bretaña mantenía que si se hacía frente a estos cambios con una respuesta basada en la flexibilidad salarial, y se permitía que los salarios relativos de los trabajadores menos cualificados y de los jóvenes disminuyeran, mientras que los de los trabajadores cualificados aumentaban, el nivel agregado de paro se contendría. La alternativa, permitir que la estructura salarial permaneciese rígida, tendría unas consecuencias negativas en términos de empleo, ya que los descensos en la demanda relativa de trabajadores no cualificados darían lugar a un aumento del nivel de desempleo de ese grupo, y a insuficiencias de la oferta en el mercado de trabajo cualificado. 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 un aumento global del empleo. Según el pensamiento económico conservador, las principales causas de la rigidez salarial eran de carácter institucional y estaban relacionadas con el poder sindical, el intervencionismo estatal y el sistema de prestaciones por desempleo que desincentivaba la búsqueda 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. La pérdida de empleo en el mercado no cualificado se produciría como consecuencia de una disminución del número de trabajadores de este tipo, y se vería compensada por el aumento de 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.

Si en lugar de un cambio relativo en la demanda de cualificaciones analizamos los efectos de un *shock* neutral[3], las tasas de desempleo de los trabajadores cualificados y no cualificados aumentan en la misma proporción aproximadamente. En ese caso, una política orientada a aumentar la oferta de trabajo cualificado lleva a una reducción en el nivel de empleo de este tipo de trabajadores[4], tanto más acusada cuanto más rígida sea la estructura salarial. De modo que una política de aumento de la oferta de trabajo cualificado tiene efectos netos de contención del desempleo 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 un *shock* 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 favorece la rigidez salarial y mucho más si desincentiva que los

---

[3] Entendiéndose por tal aquel que afecta la demanda de trabajo con independencia de su nivel de cualificación.

[4] Véase Gráfico 4.2 del capítulo 4.

salarios crezcan sólo moderadamente por encima de la productividad.

1.2. Las ideas con respecto a las causas del desempleo y el modelo preferido de relaciones laborales

Desde 1979 y a lo largo de sus cuatro mandatos políticos, los gobiernos conservadores realizaron una interpretación microeconómica de las causas del desempleo. El modelo clásico de ajuste en un mercado competitivo tuvo una gran influencia en el Partido Conservador; asumía así que el nivel salarial era el mecanismo de ajuste entre la oferta y la demanda de trabajo, y no debía estar sujeto a restricciones. El desempleo involuntario se concebía como el resultado de unos salarios que se situaban por encima del nivel de equilibrio, y se predecía que se produciría desempleo siempre que los sindicatos presionasen al alza sobre los salarios y éstos se situasen por encima del nivel de equilibrio. La implicación básica de este tipo de interpretación era que la flexibilidad salarial y la reducción del salario de reserva eran los dos requisitos esenciales para la disminución del desempleo.

Las preferencias asociadas a esta interpretación eran reducir el poder sindical, desregular el mercado de trabajo, y reformar el sistema de protección social para aumentar los incentivos al trabajo. La política conservadora con respecto a los sindicatos constituyó uno de los indicadores más claros de la preferencia por introducir una mayor flexibilidad en el mercado de trabajo, debilitando la posición negociadora de los sindicatos. Se argumentaba que en presencia de un poder sindical fuerte, el nivel salarial era mayor y el nivel de empleo menor que lo que cabría esperar en ausencia de tal poder, y que las relaciones laborales debían estructurarse al nivel de la negociación individual y directa entre el empresario y el trabajador. Con respecto a las políticas públicas, el gobierno conservador rechazaba en principio las instituciones tripartitas a nivel nacional en las que se producía una toma de decisiones conjunta entre la administración y las organizaciones intermedias de representación de intereses colectivos. La concertación social o la política de rentas estaban en

las antípodas de las preferencias conservadoras. Dado que la inflación era considerada como un fenómeno monetario, los pactos corporatistas eran innecesarios ya que la autoregulación del mercado de trabajo llevaría a la estabilización de los precios.

La existencia de salarios mínimos fue interpretada por los gobiernos conservadores británicos como un elemento que contribuía a elevar el salario de reserva de los desempleados. Por añadidura, según este punto de vista, los salarios mínimos tenían un efecto negativo adicional en el nivel de empleo ya que situaban los salarios de entrada de los jóvenes por encima del nivel al que los jóvenes tendrían mayor facilidad para encontrar trabajo. El diferencial salarial de los jóvenes con respecto a los adultos se reducía y se distorsionaba el mercado de trabajo juvenil. Se consideraba que los aumentos de la productividad se derivaban únicamente de incentivos salariales individuales, y de ahí que ante dilemas políticos que implicasen optar por una combinación concreta de empleo y desigualdad salarial, se primase en general al primero. Un último conjunto de ideas acerca de los factores institucionales del desempleo se refería a los efectos del sistema de prestaciones en los incentivos individuales: subsidios por desempleo elevados no favorecían la búsqueda de trabajo porque éste suponía la pérdida del subsidio y el pago de impuestos. Además de no favorecer la búsqueda, los subsidios ejercían una presión al alza sobre los salarios porque mejoraban la posición negociadora de los trabajadores en paro. Reducir el valor real de las prestaciones representaba una opción coherente con los objetivos de hacer los beneficios públicos menos atractivos que el empleo, y reducir la tasa de reemplazo y con ella el salario de reserva.

El gobierno socialista en España tuvo que hacer frente a unos niveles de desempleo que no sólo eran los más altos del entorno europeo, sino que además, presentaban un ritmo de crecimiento más intenso. Con respecto a las causas, por una parte los dirigentes socialistas admitían que las rigideces del mercado de trabajo eran mayores en España que en otros países europeos, tanto en el aspecto salarial como sobre todo, en la protección legal de la

estabilidad en el empleo[5]. Por otra parte, los responsables económicos y de empleo señalaban la falta de competitividad de la economía española, y se subrayaba la conveniencia de políticas industriales, de innovación tecnológica, de políticas educativas y de formación.

El análisis convencional subrayaba que la presión salarial era la causa principal de la pérdida de beneficios empresariales, lo que llevaba a una reducción de la inversión productiva. Dos factores adicionales agravaban la presión salarial: por una parte el aumento de las cotizaciones sociales, que ampliaban la brecha entre lo pagado por las empresas y lo percibido por el trabajador, y por otra una dispersión salarial escasa, fenómeno que dificultaba el ajuste de los salarios a la productividad individual. La principal prescripción de política económica era, por tanto, una mayor flexibilidad y una reducción de los salarios como vía de recuperación del excedente empresarial y el estímulo a la inversión productiva y, consecuentemente, del empleo.

Este tipo de explicación no configuró el enfoque principal del gobierno del PSOE. El objetivo adoptado fue la moderación de los incrementos salariales, y no la reducción drástica de los salarios. Aunque no se ignoraba que los salarios podían influir negativamente en la competitividad, se pensaba que si la moderación salarial se combinaba con cierto nivel de austeridad presupuestaria, las reducciones salariales no eran necesarias. Desde el Acuerdo Nacional de Empleo, los salarios reales se contuvieron sin que por ello se recuperase el empleo. El análisis desplazó entonces el énfasis de los costes salariales a los no salariales. Una recuperación del empleo exigía menores costes de despido que modificaran la estructura de incentivos empresariales a la contratación. Junto con estas ideas, las deficiencias estructurales en términos de innovación tecnológica, educación e infraestructuras tuvieron un peso considerable en la interpretación de la crisis de empleo y en las decisiones de inversión pública de toda la década. Un control de los salarios que permitiese absorber el desajuste al que se había llegado en el década anterior, en la que

[5] No obstante, los niveles salariales seguían siendo relativamente bajos con respecto a Europa.

los salarios reales habían crecido un 55%, requería un aumento muy considerable de la productividad, si se prefería descartar una estrategia de reducción salarial. El aumento de la productividad del trabajo requería un aumento de la inversión de capital por persona.

Mientras que la interpretación de las causas del desempleo que realizaron los gobiernos conservadores en Gran Bretaña fue en todo momento microeconómica, la interpretación de las causas del desempleo que el gobierno socialista en España hizo a lo largo de los ochenta otorgaba más importancia a razones macroeconómicas, y un peso mucho menor a los factores microeconómicos relacionados con los salarios de entrada en el mercado de trabajo, el diferencial salarial por edades, o los desincentivos individuales derivados de la generosidad de la protección por desempleo (esto último al menos hasta principios de los noventa). Con respecto a los dos primeros factores, se otorgaba más importancia a la rigidez del empleo fijo como factor causal del desempleo de los jóvenes, que a factores relacionados con el salario de éstos. Aunque el salario mínimo no era interpretado políticamente como elemento explicativo del paro en España, sí se admitía que, en determinadas circunstancias, para personas muy jóvenes, con una cualificación escasa y una productividad muy baja, unos salarios de entrada altos podían desincentivar su contratación.

Desde finales de los ochenta se produjo un cambio en la interpretación de las causas del desempleo de modo que los factores microeconómicos empezaron a cobrar importancia. Comenzó entonces a prestarse atención a la relación entre la generosidad de los subsidios y el nivel de rotación del desempleo, a los procesos de intermediación en el mercado de trabajo, a la movilidad funcional de los trabajadores, a la flexibilidad de las condiciones de trabajo, y a la necesidad de que los incentivos asociados al fomento del empleo fuesen selectivos, aplicados a situación empresariales e individuales concretas, y no generales. La lógica de esta interpretación favorecía una política de empleo centrada en las políticas activas más que en las pasivas.

Con respecto al modelo preferido de relaciones laborales, y en diametral oposición al Partido Conservador británico, el Partido

Socialista se comprometió en sus programas electorales, a fortalecer la representación de los trabajadores, no sólo en la empresa ampliando los derechos de participación, información y consulta, sino también en las instituciones donde se adoptaban las decisiones relativas a la política económica y social. El Partido Socialista mantenía que la concertación social posibilitaba el control de la inflación sin que se redujese la capacidad adquisitiva de los salarios, consolidaba el papel institucional de los sindicatos, y permitía redistribuir la renta a través del aumento de prestaciones sociales. Todos los organismos consultivos relacionados con las políticas laborales, de educación y de formación fueron de carácter tripartito[6]. Incluso en 1993 y tras años de ausencia de concertación, el programa electoral del PSOE consideraba necesario alcanzar un pacto para el empleo con los interlocutores sociales, mantenía que la evolución del empleo estaba condicionada por la evolución de las rentas y que la determinación de los incrementos salariales y de los beneficios debía realizarse en el marco de los objetivos económicos generales.

La formación continua de los trabajadores ocupados quizá sea el área en la que más claramente se manifestaron las diferencias entre ambos gobiernos con respecto al papel atribuido a los sindicatos. Según el punto de vista conservador, la información sobre la demanda de cualificaciones estaba distribuida asimétricamente de modo que eran los empresarios los que tenían un mejor conocimiento de la evolución de tal demanda. La participación de los sindicatos en los organismos tripartitos locales en los que estaba descentralizada la Comisión para los Servicios de Empleo era considerada como un elemento distorsionador de los mecanismos de oferta y demanda de cualificaciones, ya que se consideraba que los sindicatos llevaban a cabo prácticas restrictivas con el propósito de defender la posición negociadora de sus miembros en función de las cualificaciones poseídas por éstos. Desde el punto de vista conservador, el sistema de

[6] Entre ellas: el Consejo General de la Formación Profesional, el Consejo Escolar del Estado, y el Consejo Económico y Social.

aprendizaje era el ejemplo más claro de ese tipo de prácticas sindicales restrictivas.

El gobierno socialista mantenía una visión de la formación continua que la vinculaba a los procesos de movilidad no sólo funcional sino también social de los trabajadores ocupados. Desde ese punto de vista, y como en otras cuestiones relativas a las relaciones industriales, se mantenía que un enfoque basado en acuerdos entre empresarios y trabajadores sería el más adecuado para garantizar lo que, por otra parte, aparecía en el Estatuto de los Trabajadores como un "derecho". Para el gobierno conservador, la participación sindical en la toma de decisiones sobre formación continua no tenía efecto alguno sobre el nivel de inversión empresarial o individual. Por añadidura, esta participación podía tener un efecto negativo para la asignación eficiente de los recursos formativos si los sindicatos lograban formar una "coalición distributiva"[7] . Para el gobierno socialista, la formación era uno de los temas objeto de negociación colectiva, a cambio por ejemplo, de moderación salarial.

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

Una de las características más significativas de la estrategia conservadora fue la de encuadrar la política de formación dentro de la política de empleo, y considerar conjuntamente la formación inicial y la ocupacional, vinculándolas 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

[7] Este concepto de Olson (1982) hace referencia a organizaciones que entran en pactos de reparto de bienes con otras semejantes, según el poder alcanzado por cada una, reduciendo con ello el dinamismo global, la eficacia y los ingresos agregados de las sociedades en las que operan.

contrario, el gobierno socialista 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 profesional 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[8]. 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. 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.

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. Según este argumento, una política de subvención pública de la formación inicial de los jóvenes en las empresas era lo adecuado. Correspondía también a los empresarios

---

[8] En gran Bretaña esta preferencia se materializó en 1984 en la Iniciativa de Formación Técnica y Profesional por la cual las autoridades educativas locales recibieron financiación del Ministerio de Trabajo a través de la Comisión para los Servicios de Empleo. La creación de los Institutos de Formación Profesional en 1988 fue aún más lejos en la cuestión del aumento de la selectividad a edades tempranas ya que la población objeto de su oferta educativa tenía un rango de edad de entre 11 y 18 años. (véase capítulo 3, apartado 2.2).

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, el gobierno socialista, al reformar la formación profesional inicial en España creía 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.

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, 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 conservador adoptó una noción de "competencias" más vinculada a puestos de trabajo concretos.

Uno de los supuestos de fondo de la estrategia conservadora era la idea de que la economía británica había quedado atrapada en lo que algunos economistas denominaron una dinámica de

"salarios altos y poca cualificación". 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. Este razonamiento se fundaba en un paralelismo entre la situación en la que el empresario estaría dispuesto a contratar a un trabajador, y aquella en la que estaría dispuesto a formarle. Ambas decisiones dependerían de que el salario fuera lo suficientemente bajo. El elemento esencial 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 manejaba el gobierno socialista, ya que desde su punto de vista 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 ideológico de los gobiernos conservadores 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. Desde este punto de vista, no existían fallos del mercado asociados al comportamiento empresarial y por tanto cualquier tipo de regulación era ineficiente. 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.

El punto de partida del planteamiento socialista 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 socialista, 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 punto de partida ideológico 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 las preferencias conservadoras 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. Tan sólo dos años después de su llegada al poder, el gobierno, presionado externamente por unos niveles de desempleo muy altos, y guiado por un modelo 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[9]. 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[10]. 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 desempleo, y la defensa de soluciones individualizadas en las pudiese establecerse alguna medida del esfuerzo individual. 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

---

[9] Las intervenciones parlamentarias de los miembros del Partido Conservador Michael Portillo y Nicholas Scott, con motivo de las reformas de la seguridad social llevadas a cabo desde mediados de los ochenta, son ilustrativas de este argumento, en especial en los debates parlamentarios del 1 de diciembre de 1987 (Comité permanente E), y del 21 y 25 de enero de 1988 (Comité permanente F).

[10] Para un desarrollo de esta idea, véase L. Mead (1986).

financiación con cargo a impuestos generales y no a tasas empresariales.

1.4. La influencia de modelos externos y su selección

Uno de los modelos extranjeros que más influyeron sobre la política de formación profesional inicial británica fue el sistema dual alemán. Desde el gobierno se consideraba que el elemento fundamental del éxito obtenido por el modelo alemán lo constituía 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. 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 ideológicamente.

Una de las diferencias en la selección de elementos de modelos externos de formación profesional inicial en España y Gran Bretaña fue el 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 proponía el gobierno socialista. 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 (16 a 19 años) fomentaron la participación de este grupo en la educación y la formación. Para sus gobiernos, ello representaba una alternativa mejor que el empleo subvencionado, el trabajo temporal o la prestación por desempleo. 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. De los modelos externos, el diseño de la reforma en España adoptó más elementos de los sistemas predominantemente escolares que de los duales. El principio fundamental que subyacía 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 la preferencia gubernamental 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. 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). El peso relativo de ambos tipos de medidas dentro de la política de mercado de trabajo sueca había ido cambiando a lo largo del tiempo y en los ochenta los programas orientados a la demanda se habían reducido en términos relativos. 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. Los criterios de financiación europea estaban claramente orientados a la formación y no a las ayudas a la contratación[11]. Con respecto a la formación ocupacional, uno de los elementos subrayados por este modelo era el de la flexibilidad de las estructuras formativas con el fin de adaptarlas a las circunstancias cambiantes del mercado de trabajo local.

Uno de los modelos externos que influyeron en la opción británica a favor del diseño institucional de los Consejos de Empresa y Formación, fue el modelo norteamericano de los

[11] Aunque en España durante los ochenta la política de ayudas a la contratación fue considerable.

Consejos Industriales Privados. Estos 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 era coherente con el objetivo conservador 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.

2. Instituciones domésticas, estructuras administrativas y recursos financieros

2.1. Estructura sindical y actitudes empresariales hacia la formación

La estrategia socialdemócrata con respecto a las relaciones entre cualificaciones y salarios descrita en el apartado 1.1 puede tener como resultado más y no menos desempleo cuando un *shock* externo cause un descenso de la demanda de trabajo de todo tipo de cualificación. En ese caso, si las condiciones institucionales del mercado de trabajo favorecen la rigidez salarial, aumentará el desempleo global. Del mismo modo, si los sindicatos no son capaces de moderar sus demandas salariales, esta estrategia de aumento de la inversión en capital humano puede tener efectos negativos sobre el empleo si la crisis ha afectado a la demanda de trabajadores con sea cual fuera el nivel de cualificación. A lo largo de la década de los ochenta en España, al igual que en Gran Bretaña, se dieron tanto descensos relativos en la demanda de trabajo no cualificado como descensos generales de la demanda agregada de trabajo como consecuencia de *shocks* neutrales que tuvieron como efecto una caída global del empleo. La estrategia de inversión en capital humano llevada a cabo por el gobierno socialista, para derivar en una contención del desempleo tendría que haber estado acompañada de unas condiciones institucionales

favorables a la moderación salarial, condiciones que estuvieron ausentes. 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 de la economía doméstica restringió las opciones elegidas por los gobiernos socialistas sólo parcialmente, aunque influyó decisivamente en los resultados.

El primer mandato socialista se inició en mitad de una profunda crisis, y el gobierno llevó a cabo políticas presupuestarias moderadamente restrictivas hasta llegar al primer acuerdo sobre política social y relaciones laborales con los interlocutores sociales en 1984. Según el modelo de preferencias que he presentado, la moderación salarial y su ajuste a la evolución de la productividad es una condición necesaria para el éxito en términos de empleo y redistribución de una estrategia de inversión pública en cualificaciones. Los sindicatos españoles aceptaron cierta moderación salarial desde 1984 a 1987, y el gobierno prometió destinar recursos a inversiones en capital humano que a largo plazo hicieran a la fuerza de trabajo más competitiva, y a políticas sociales. Estas promesas intertemporales que tenían como contrapartida la moderación salarial eran, como se mostró años más tarde, incompatibles con las características institucionales de los sindicatos españoles: unas tasas de sindicación bajas, la pluralidad sindical y la ausencia de unidad, el carácter sectorial y no centralizado de la negociación colectiva, y una tradición de defensa de los intereses de los *insiders*. La concertación social se limitó al bienio 1985-86, y durante la etapa de expansión económica los sindicatos no aceptaron la negociación centralizada, considerando que con la negociación sectorial, predominante en España en ausencia de acuerdos marco, se conseguían mayores incrementos salariales nominales. 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.

Al margen de la cuestión de la moderación salarial, pieza clave en el modelo de preferencias socialdemócratas con respecto a la inversión en capital humano, los factores institucionales referidos a la estructura sindical también influyeron en otro aspecto de la política de formación. Las políticas de formación de desempleados

tienen un carácter distributivo, y los sindicatos pueden apoyarlas en mayor o menor medida. Las mismas condiciones institucionales que dificultaron la moderación salarial llevaron a los sindicatos, en la reforma de la formación continua de 1993, a mantener una postura a favor de incrementar la financiación de la formación de los trabajadores ocupados frente a la de los desempleados. De forma muy similar, las estructuras sindicales británicas, descentralizadas y fuertemente dependientes de la afiliación, favorecieron una estrategia sindical en cuanto a la formación de desempleados centrada exclusivamente en el nivel retributivo de las becas o salarios de formación que éstos recibían, en la medida en que ese nivel pudiese representar una presión a la baja sobre los salarios locales, o tener efectos de sustitución de trabajadores que afectasen negativamente a los intereses de las bases sindicales. Las cuestiones relativas al contenido, el control y la certificación de la formación, o al volumen de recursos públicos destinados a esa política, no llegaron a formar realmente parte de las reivindicaciones sindicales británicas.

Los sindicatos británicos apenas afectaron la estrategia seguida por los gobiernos conservadores con respecto a la formación. Tan sólo consiguieron cambios muy marginales en torno a la cuestión del pago de los jóvenes en formación, y probablemente sin la presencia sindical en organismos tripartitos como la Comisión para los Servicios de Empleo, ese nivel retributivo hubiese sido menor. La presión sindical también consiguió que en los programas de empleo-formación de desempleados mayores de 25 años, se pagase el salario medio local y no la prestación por desempleo, al menos hasta 1987. No obstante, las reformas sindicales llevadas a cabo por el gobierno consiguieron de hecho 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. La evidencia empírica comparada de los dos casos permite rechazar una explicación de las políticas de formación basada en el poder y la configuración sindical. Por el contrario, 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 cogestionan 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 codeterminación del sistema dual alemán, 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 gubernamental. 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. 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 la red de 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. La evidencia presentada en el caso español muestra que si tales

condiciones hubiesen estado presentes, no 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. Todos estos argumentos señalan las limitaciones de las explicaciones institucionales a la hora de dar cuenta de las políticas adoptadas.

2.2. Los recursos de las burocracias educativas y de empleo

Los recursos financieros del Fondo Social Europeo (FSE) llegaron en ambos países al Ministerio de Trabajo. Los criterios de financiación de estos fondos comunitarios favorecían la inversión en políticas de formación ocupacional muy vinculadas al empleo y al mercado de trabajo. La influencia de este factor externo, considerado de forma aislada, habría llevado a una cierta convergencia en la cantidad de recursos globales destinados a formación ocupacional en relación a aquellos destinados a formación reglada, en los dos países. Por otra parte, la visibilidad política del problema del desempleo era igualmente alta, y potencialmente costosa en términos electorales. Ambos gobiernos multiplicaron el gasto en formación para el empleo a lo largo de la década en términos reales. No obstante, y a pesar de la mayor cantidad inicial de recursos relativos en las áreas de trabajo de ambas administraciones, la distinta evolución de los presupuestos educativos en cada país es indicativa de las prioridades políticas otorgadas a los distintos tipos de gasto en formación con independencia de los recursos iniciales mencionados.

En Gran Bretaña, considerando conjuntamente las partidas de gasto en educación, ciencia, y formación para el empleo, éstas pasaron de representar el 6,1% de PIB en 1979 al 5,4% en 1990. Dado que el gasto en formación para el empleo aumentó un 40% en términos reales a lo largo de la década, las reducciones globales de la participación de este tipo de inversión en capital humano tuvieron que derivarse de reducciones en las otras dos áreas. En efecto, el gasto público en educación se redujo en Gran Bretaña casi un 3% en términos reales desde 1980 a 1985, y en el conjunto de la década apenas creció. Por el contrario, el gasto público educativo como porcentaje del PIB en España pasó del 2,5% en

1980 al 4,5% en 1990 (OCDE, 1992). La reorientación de las prioridades de gasto que se produjo en España con la crisis de principios de los noventa afecto más al gasto público en ciencia y en formación para el empleo que al gasto público educativo, que en 1995 había aumentado con respecto al nivel de 1990 y representaba el 4,9% del PIB (Consejo Escolar del Estado, 1996).

La distribución inicial de recursos entre los Ministerios de Trabajo y Educación tampoco explica suficientemente la diferente influencia que éstos tuvieron en el diseño de las políticas. Es cierto que en ambos países los recursos financieros para la formación se concentraron en las áreas de trabajo más que en las de educación. Además, en ambos países existieron unas instituciones nacionales de carácter tripartito en las que participaban, en principio con igual poder, representantes de las administraciones laborales, educativas, representantes sindicales y empresariales. Pero mientras que la Comisión para los Servicios de Empleo británica estuvo muy intervenida políticamente por parte del Ministro de Trabajo, que nombraba al Presidente y al Director de la Comisión, en España esa dirección política estuvo ausente, y ello probablemente contribuyó al elevado nivel de inoperancia que tuvo el Consejo General de la Formación Profesional en sus primeros siete años de funcionamiento. Y cuando tras ese período el Consejo aprobó el primer Plan Nacional de Formación Profesional, su diseño estuvo más influido por los sectores educativos que por los de trabajo, aunque la unidad gestora del Fondo Social Europeo siguiese estando en este último Ministerio.

Que en Gran Bretaña casi la totalidad de las políticas de formación profesional fuesen diseñadas como formación para el empleo y que en tal diseño la administración educativa tuviese un papel menor se debió a las opciones políticas tomadas por el gobierno con respecto a la política de reforma del mercado de trabajo, y con respecto a la política de inversiones públicas en capital humano. Que el diseño de la reforma de la formación reglada en España estuviese separada de la estrategia de política de mercado de trabajo a corto plazo, a pesar de la concentración de recursos financieros en el Ministerio de Trabajo, y de las claras orientaciones del FSE en torno a la definición de políticas prioritarias, tampoco puede explicarse por factores únicamente

institucionales. La evidencia de la tesis permite rechazar este tipo de explicación.

Si atendemos a la política de formación de desempleados, se trata de un área vinculada en ambos países a los sistemas de protección por desempleo, y éstos son uno de los pilares del Estado de bienestar cabe preguntarse en qué medida las diferencias institucionales entre los dos países explican los distintos cambios que tuvieron lugar en esa parte de la política de formación. Si bien las reformas llevadas a cabo en ambos países desde 1990 vincularon la formación de parados al cobro del subsidio por desempleo, el modo en que se llevó a cabo esa vinculación fue distinto en cada país. Después de los cambios legislativos en materia de seguridad social y formación que tuvieron lugar entre 1990 y 1995 en Gran Bretaña aquellos perceptores de prestaciones asistenciales, basadas en la "comprobación de medios" fueron obligados a aceptar un puesto de empleo-formación; no sucedió así con los perceptores de prestaciones contributivas. En España, los cambios legislativos de principios de los noventa vincularon el cobro de prestaciones a la participación en programas de formación, aunque sin distinción entre las asistenciales y las contributivas. Esta diferencia es coherente con diferentes concepciones respecto a lo que representan "derechos" u "obligaciones" sociales. La concepción liberal o residual propia del sistema de bienestar británico tuvo, en el ámbito de la formación de desempleados como en otros ámbitos, un efecto dualista y de estigma social. Aunque el valor de mercado de las cualificaciones adquiridas a través de la formación ocupacional en España ha sido igualmente escaso, ese nivel de valoración ha estado desvinculado de cualquier tipología de desempleados, y ha derivado principalmente de la falta de integración de los sistemas de formación reglados y no reglados.

3. Desempleo, estrategias de inversión en capital humano y ciclos electorales

La estrategia conservadora con respecto al mercado de trabajo tenía como objetivo desplazar la curva de oferta de la economía hacia un equilibrio que combinase una inflación y un desempleo reducido. Una mayor dispersión salarial sería simplemente el resultado del funcionamiento eficiente de los mecanismos de retorno a la inversión. Durante los primeros años de mandato conservador en Gran Bretaña, y como consecuencia de la recesión económica, la desregulación del mercado de trabajo y la reforma sindical fueron graduales. La recesión económica también afectó a la estrategia que adoptó el gobierno con respecto a la formación profesional. Sus preferencias llevaban a abolir los Consejos tripartitos de Formación Industrial, cosa que efectivamente hizo, pero incluían también prescindir de la Comisión para los Servicios de Empleo (MSC), que sin embargo se retuvo como instrumento para las políticas. A su llegada al poder el gobierno conservador aprobó recortes del gasto en formación. Pero sin embargo, una tasa de desempleo creciente forzó al gobierno a reconsiderar su estrategia no intervencionista, y éste, en lugar de abolir la Comisión, nombró como Presidente a un firme defensor de las políticas de Thatcher e instrumentalizó el carácter tripartito del organismo para que sus programas fueran aceptados a nivel de empresa. El Plan de Formación Juvenil, principal programa de la Comisión hasta 1987, supuso una expansión del gasto presupuestario en formación para el empleo, y una intervención activa en el mercado de trabajo con el objetivo de reducir los niveles salariales juveniles.

La magnitud de la recesión económica, que llevó a un descenso de la popularidad política del gobierno, obligó a éste a abandonar sus objetivos de restricción fiscal y aceptar el crecimiento del gasto público a principios de los ochenta. Desde 1979 a 1988, el gasto en formación para el empleo aumentó en más de un 50% en términos reales. Este presupuesto fue administrado de manera centralizada por la MSC, de modo que en clara oposición a las preferencias anticorporatistas iniciales, los sindicatos siguieron estando presentes en la política de formación. El gobierno necesitaba poner en marcha una serie de programas públicos de empleo-formación que se basaban en la oferta de plazas por parte de las empresas, y resultaba necesario contar con

el acuerdo tanto de empresarios como de unos sindicatos todavía fuertes en los centros de trabajo. Una organización corporatista, con presupuesto propio y amplios poderes de decisión, fue considerada como un instrumento adecuado para poner en marcha esos programas al ritmo que dictaba la situación económica y el ciclo electoral.

La estrategia de desregulación del mercado de trabajo y flexibilidad salarial a la baja en Gran Bretaña se ajustó más a las preferencias iniciales que la estrategia de reforma institucional en materia de formación. Ya en la primera legislatura, el gobierno introdujo un programa de empleo juvenil que subsidiaba públicamente los contratos que fijasen un salario por debajo de un determinado nivel, muy próximo al salario mínimo. Pero fue durante la segunda legislatura cuando se redujo significativamente el poder de las únicas instituciones que fijaban salarios mínimos. La reestructuración institucional de la política de formación, sin embargo, fue pospuesta hasta el tercer mandato, momento en que las condiciones económicas y políticas eran más favorables, y en que la percepción gubernamental de la debilidad política y social de los sindicatos les llevó a excluirles de la toma central de decisiones.

La reforma legal del sistema de relaciones laborales se aceleró en la segunda mitad de la década de los ochenta, y a principios de los noventa los últimos Consejos salariales que fijaban salarios mínimos se abolieron. En 1987, cuando el ciclo económico había cambiado, la estrategia conservadora con respecto a la formación profesional pudo variar de rumbo. En ese año el Partido Conservador volvió a ser reelegido con una sólida mayoría, y esta vez con un programa que abogaba por una profunda reforma social que fuese más allá de lo económico. Fue entonces cuando el gobierno ligó la política de formación al sistema de la Seguridad Social, decidió abolir la MSC y con ella el corporatismo en este área, y crear una estructura empresarial para la provisión de la formación ocupacional.

Durante los años de recesión económica las estrategias del gobierno británico no pudieron responder a sus preferencias iniciales: no fue capaz de reducir ni el gasto en protección por desempleo, ni el gasto activo, ya que ambos crecieron a medida

que crecía el desempleo. 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 respondió 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 6.1 a 6.3).

El giro que entre los setenta y los noventa se dio entre el electorado británico a favor de políticas económicas no intervencionistas no tuvo reflejo alguno en la opinión pública respecto del gasto social y mantenimiento del Estado de bienestar (Boix, 1998). A diferencia del gasto educativo, el gasto en formación para el empleo, en especial tal y cómo se diseñaron las becas de empleo-formación, fue básicamente gasto en transferencias a las familias. En general, las transferencias públicas fueron más difíciles de recortar que la formación de capital público o la inversión, incluida la educativa, y su reducción fue valorada políticamente como más costosa.

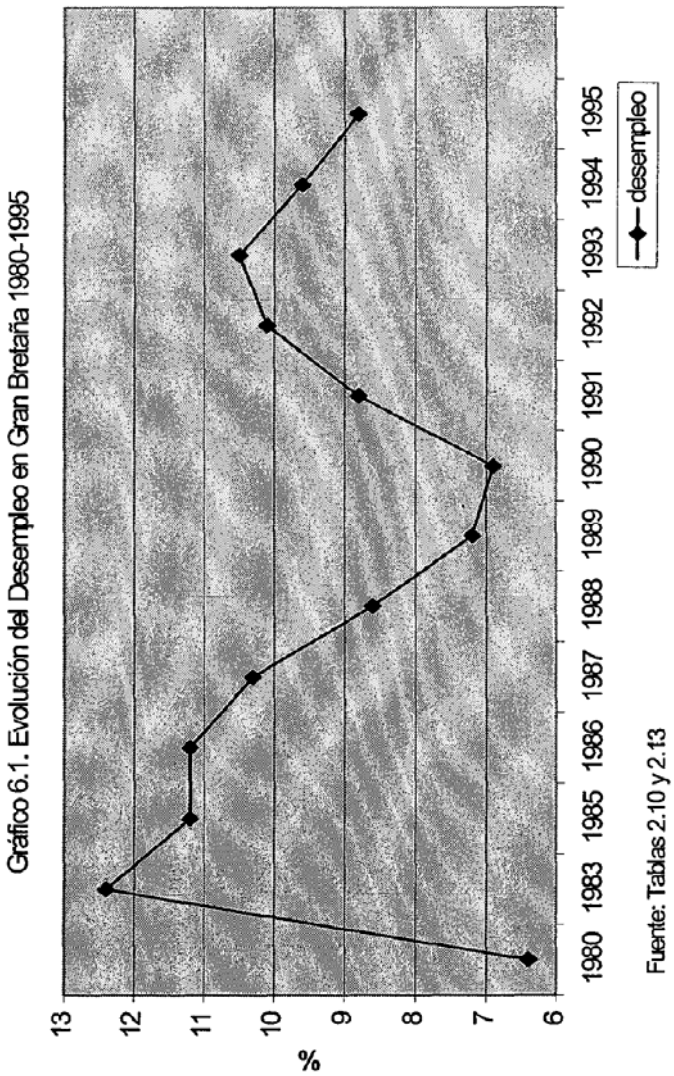
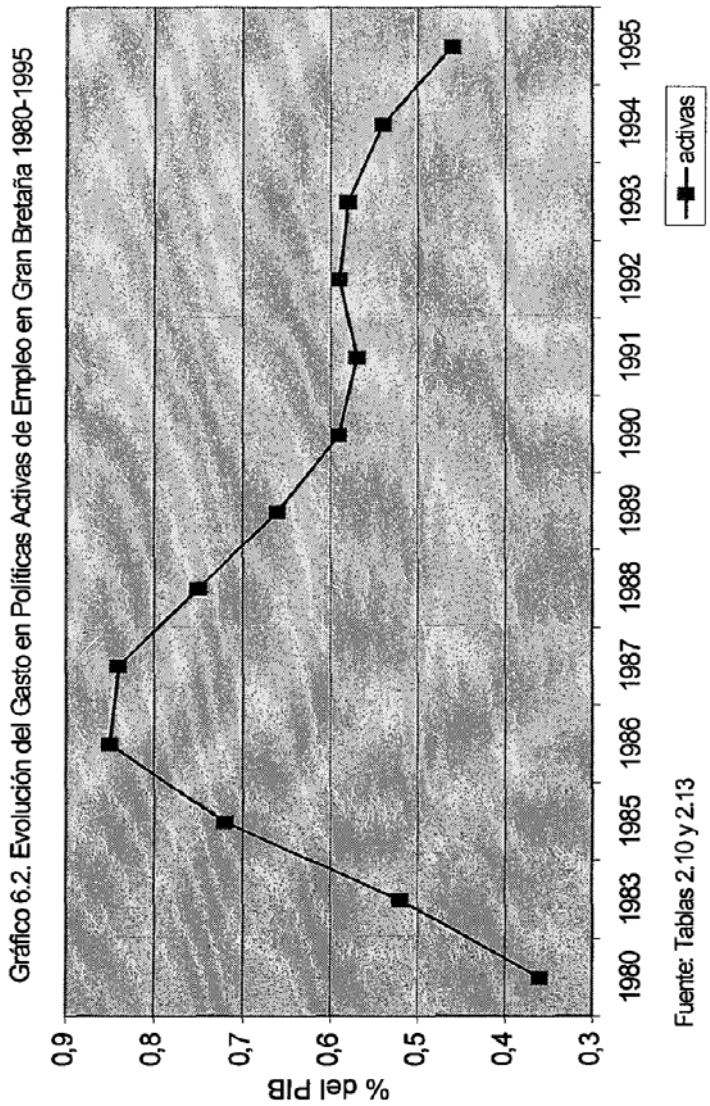


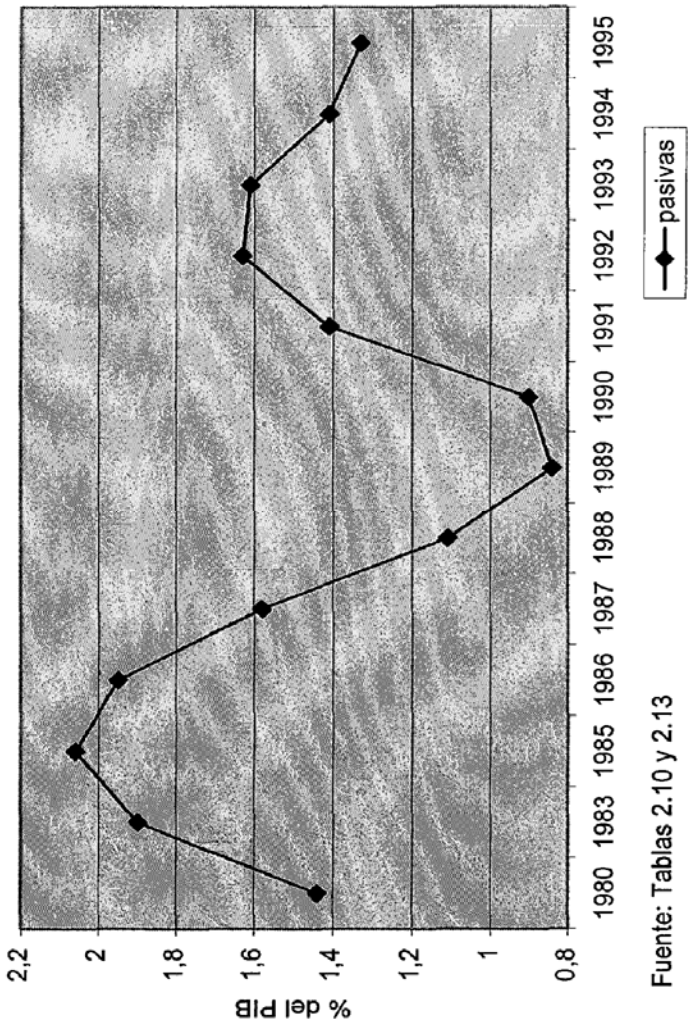
Gráfico 6.1. Evolución del Desempleo en Gran Bretaña 1980-1995

Fuente: Tablas 2.10 y 2.13



Fuente: Tablas 2.10 y 2.13

Gráfico 6.3. Evolución del Gasto en Prestaciones por Desempleo en Gran Bretaña 1980-1995



Fuente: Tablas 2.10 y 2.13

Las preferencias del electorado británico con respecto al gasto social variaban según las áreas de políticas de las que se tratase. Por una parte, la sanidad y las pensiones eran áreas en las que el apoyo a la provisión pública era alto y generalizado. Por otra, el apoyo a la provisión pública de vivienda y a los subsidios por desempleo era bajo y variaba significativamente entre sectores sociales. El recorte en los niveles y la duración del subsidio por desempleo, el aumento de los controles, y el endurecimiento de los criterios de elegibilidad a partir de 1987, fueron por tanto políticamente poco costosos.

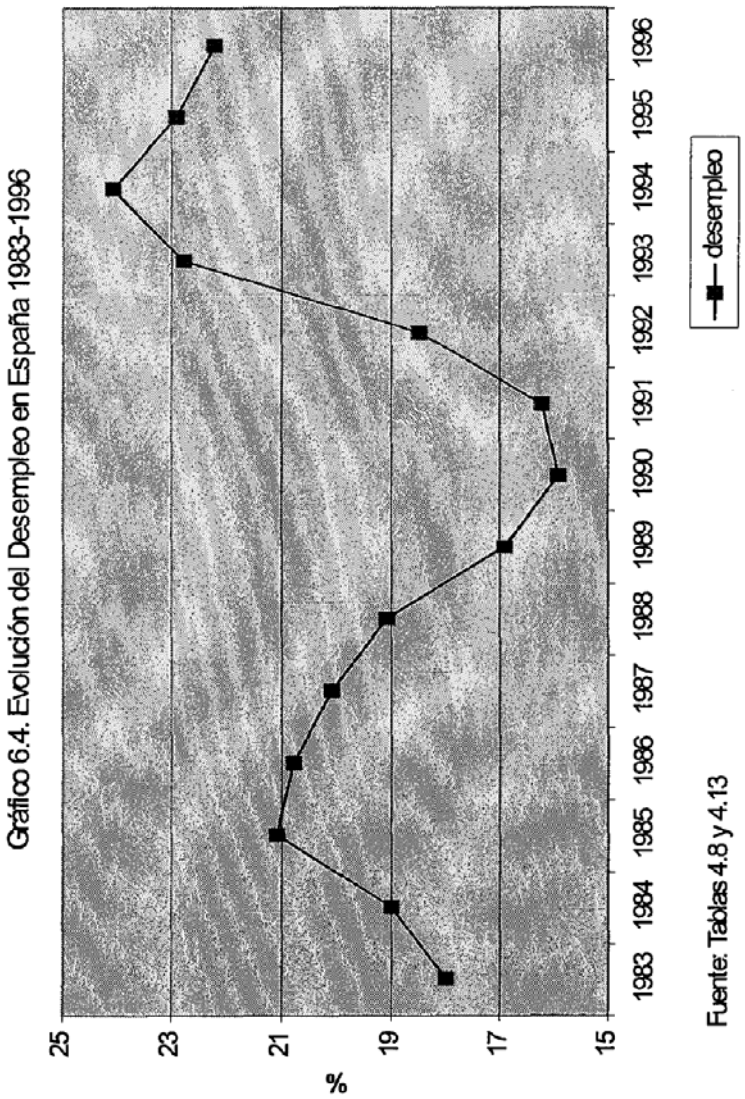
De forma similar, la severidad de la crisis económica hizo que el gobierno socialista en España desarrollar su estrategia económica por el lado de la oferta sólo de forma parcial. Una estrategia de inversión pública en capital humano requería aumentar los ingresos fiscales del Estado. Los ingresos fiscales se elevaron moderadamente y se reforzó su progresividad principalmente a través del mecanismo de la rémora fiscal, ya que el margen de maniobra para reducir programas de gasto ya existentes era muy reducido. Sin embargo, esos ingresos apenas se dirigieron a la inversión pública sino que se orientaron a la reducción del déficit público. 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. En el caso español, la estructura de los sindicatos y la estrategia que siguieron no se prestó a una política de coordinación con el gobierno. Con la excepción de los acuerdos de 1984 a 1986, no existió concertación y la economía experimentó una presión salarial significativa. Los sindicatos hicieron un cálculo de costes y beneficios que no llevaba al intercambio (Astudillo, 1998). 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 el gobierno socialista 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 6.3 a 6.6).

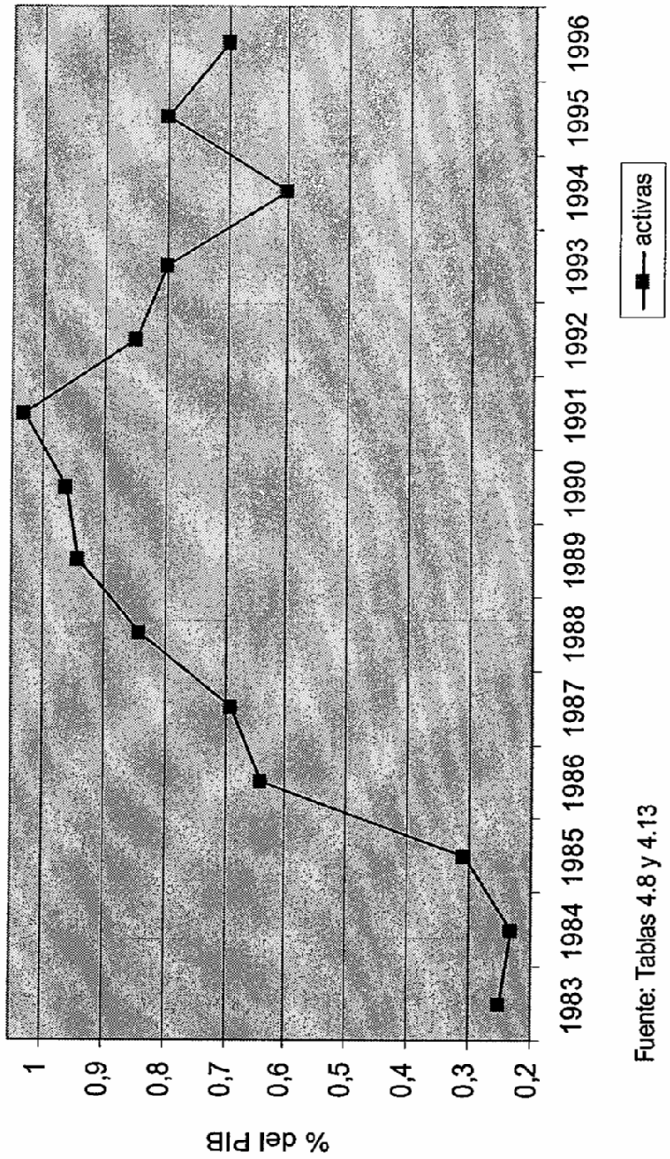
Por otra parte, la preferencia gubernamental por una formación ocupacional de los desempleados financiada con fondos públicos hubiese favorecido, en principio, su financiación con cargo a los presupuestos generales y no con cargo a cuotas empresariales. A pesar de ello, la reforma de 1992 separó la formación de desempleados de la de ocupados sin suponer un mayor compromiso de financiación pública con respecto a la primera. El gasto educativo escapó a esta restricción porque la reforma que la LOGSE había puesto en marcha implicaba un considerable compromiso presupuestario[12]. No obstante, el crecimiento de este tipo de gasto también se aminoró, a excepción del gasto en formación profesional reglada que se vio impulsado por el acceso a los fondos estructurales de la Comunidad Europea.

[12] Un reciente estudio sobre los efectos de la acción de gobierno sobre el voto durante la etapa socialista (Sánchez-Cuenca y Barreiro, 1999), pone de manifiesto el poder explicativo de la valoración de la política educativa especialmente en las Elecciones de 1986 y de 1993.



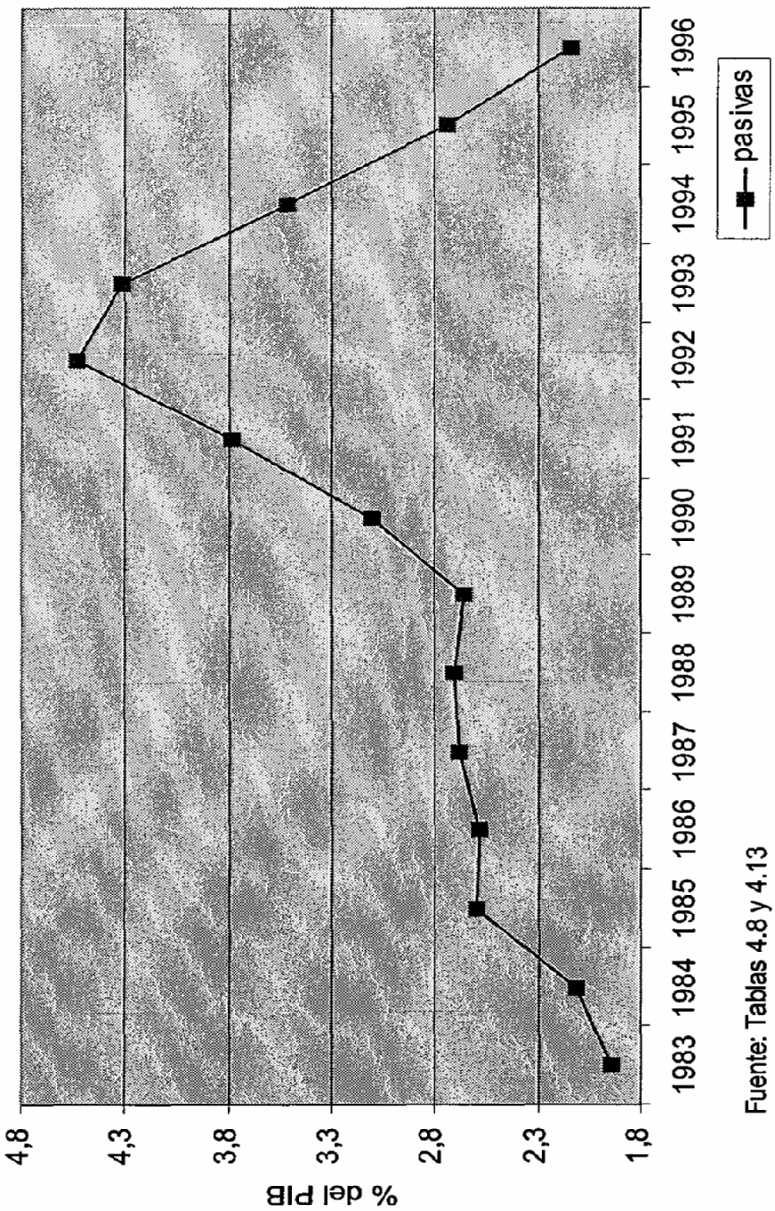
Fuente: Tablas 4.8 y 4.13

Gráfico 6.5. Evolución del Gasto en Políticas Activas de Empleo en España 1983-1996



Fuente: Tablas 4.8 y 4.13

Gráfico 6.6. Evolución del Gasto en Prestaciones por Desempleo en España 1983-1996



Fuente: Tablas 4.8 y 4.13

En las elecciones de 1989 el electorado del Partido Socialista había demandado más gasto en protección social y más redistribución. El electorado atribuía al Estado una responsabilidad amplia en materia social: según datos del CIS de 1988, el 55% de los encuestados otorgaba al Estado una gran responsabilidad en asegurar un nivel de vida digno a los desempleados, y el 50% a reducir las diferencias entre los "ricos y los pobres"[13]. A pesar de que desde 1987 la tasa de desempleo había ido descendiendo, en esta tercera legislatura aumentó el gasto pasivo en políticas de empleo. Esta aparente paradoja se debió al cumplimiento de un compromiso del gobierno: aumentar la tasa de cobertura del desempleo que pasó del 34,08% en 1989 al 67,21% en 1993.

Al igual que en el caso británico, las preferencias del electorado a favor de un mayor gasto social afectaron a los objetivos iniciales del gobierno socialista de aumentar el gasto de inversión como condición para el crecimiento de la economía. La expansión de las transferencias sociales se llevó a cabo no sólo sin unas condiciones institucionales que favorecieran la moderación salarial, y sin aumentar la presión fiscal. La evolución del déficit público y de los salarios se compensó con una política monetaria muy restrictiva, que no hizo sino afectar negativamente al sector privado, agravando la crisis de principios los noventa. Esta dinámica dificultó la estrategia socialista de inversión pública en capital humano: el gasto en políticas activas se redujo y el crecimiento del gasto en política educativa y científica se frenó considerablemente en la primera mitad de los noventa. Sólo a partir de 1992 y 1993 empezaron a llevarse a cabo algunas de las reformas institucionales que contenían de forma significativa el gasto en transferencias sociales, de modo que el sistema fuese sostenible. Y sólo a partir del otoño de 1993 el gobierno socialista emprendió un ajuste presupuestario estricto pese a hallarse en minoría parlamentaria desde las elecciones generales de junio de ese año. Desde la segunda mitad de 1994, la crisis económica amainó y el desempleo comenzó a reducirse, aumentando el margen de maniobra del gobierno.

---

[13] Centro de Investigaciones Sociológicas, encuesta 1.730 (1988).

La combinación de los ciclos económico y electoral afectó por tanto al grado en que los gobiernos conservadores en Gran Bretaña y socialdemócratas en España pudieron llevar a cabo sus preferencias con respecto al gasto de inversión en capital humano. El gobierno Thatcher, a pesar de no considerar la formación como una responsabilidad pública, aumentó este tipo de gasto. Sin embargo diseñó la política de modo que de hecho fuese una expansión de las transferencias y no del gasto de inversión. El volumen de transferencias variaba en función del ciclo económico y por tanto este diseño era más rentable electoralmente. Al contrario que en España, en Gran Bretaña el gasto en políticas activas aumentó en los años en los que el desempleo era alto; en el momento en que empezó a disminuir, ese gasto se redujo significativamente, estancándose en los noventa. Esta evolución es lógica si se tiene en cuenta que la política de formación se diseñó de hecho como política de transferencias.

El que se optase por utilizar las políticas de formación para ese fin en lugar de simplemente aumentar la cobertura o la generosidad de las prestaciones estuvo motivado por el cálculo que hizo el Gobierno acerca de los efectos de un tipo de política frente a otro. Cualquier tipo de reforma institucional del sistema de seguridad social hubiese tenido efectos fiscales permanentes. Por el contrario, el conjunto de programas de formación para el empleo que se pusieron en marcha durante la crisis de los ochenta no tenían porque permanecer una vez superada ésta. Esa misma lógica explica la opción política de concentrar los recursos de inversión en capital humano en el Ministerio de trabajo y no en el de Educación. Un gobierno con preferencias por una fiscalidad y una intervención pública restrictivas sólo estuvo dispuesto a un aumento transitorio del gasto cuando los programas se podían activar o desactivar en función del ciclo, pero no aceptó una reforma educativa que comprometiese el gasto público de forma permanente. Es decir, aunque la duplicación del gasto en formación para el empleo contradijera la preferencia del gobierno de reducir el gasto público, sin embargo, se trataba de programas de bajo coste para desempleados que ahorraban prestaciones por desempleo. Esta estrategia era muy distinta a financiar políticas globales con el fin de aumentar la cualificación de la población

activa: según el modelo neoclásico de la economía adoptado por el gobierno, esto último sólo daba lugar a la sustitución de un trabajador por otro.

El gobierno conservador sólo pudo llevar a cabo una estrategia coherente con sus preferencias a partir de 1987, momento en el que el desempleo había disminuido y el Partido Conservador había conseguido una tercera mayoría parlamentaria con un programa electoral centrado en reformas de tipo social más que económicas. De modo similar, el gobierno de González expandió desde la primera legislatura el gasto educativo mientras el gasto en políticas activas aumentó especialmente en los años de crecimiento de los ochenta. Sin embargo no pudo mantener el gasto de inversión en políticas activas de empleo frente al de transferencias sociales tras la pérdida de la mayoría absoluta en 1989 y la posterior crisis económica de principios de los noventa.

A pesar de que para el gobierno conservador británico la flexibilidad salarial y una dispersión de ingresos que reflejase adecuadamente el retorno a las inversiones eran una condición para el crecimiento del empleo, Thatcher apenas pudo introducir reformas relativas a la desregulación del mercado de trabajo y la flexibilidad salarial durante la primera legislatura. De modo similar, el gobierno socialista español optó en 1984 por una reforma del mercado de trabajo que facilitase los mecanismos de entrada y no los de salida: en una época de crisis, lo segundo hubiese agravado el desempleo. Pero la interpretación que el gobierno socialista hizo casi diez años más tarde de los efectos de las reformas laborales en épocas de crisis fue muy distinta. Con la reforma de 1994, tras la mayor crisis de empleo registrada en veinticinco años, y después de que las negociaciones para un "pacto social para el empleo", el gobierno español introdujo reformas estructurales en el marco institucional del empleo, incidiendo a la vez sobre los salarios.

4. Consideraciones finales

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 que ambos gobiernos adoptaran una estrategia más acorde con sus objetivos iniciales. 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 gobiernos vincularon la formación de los desempleados a la percepción de prestaciones sociales. Los conservadores lo hicieron de modo coherente con sus preferencias acerca de la reducción del gasto social y el aumento de la responsabilidad individual frente al desempleo. Los gobiernos socialistas, por el contrario, no vincularon la formación ocupacional a las presta-ciones para reducir el gasto social, ya que de hecho estos cambios coincidieron en el tiempo con un aumento muy 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 que he presentado: aumentar la inversión en cualificaciones sin reducir del nivel salarial de los trabajadores menos cualificados y por tanto 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 su modelo de preferencias: desregularon el mercado de trabajo y favorecieron un aumento espectacular 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 (ocupacionales y externas al sistema educativo), A pesar del menor desempleo en Gran Bretaña, los análisis llevados a cabo en el capítulo 3 arrojan serias dudas sobre la relación entre este tipo de cualificaciones y sus resultados en el mercado de trabajo.

BIBLIOGRAFÍA

Acemoglu, D. y Pischke, J. 1999. “The Structure of Wages and Investment in General Training”, en *Journal of Political Economy*, vol. 107, nº 3.

Ainley, P. y Corney, M. 1990. *Training for the Future: The Rise and Fall of the Manpower Services Commission*. Londres: Cassell.

Ainley, P. y Vickerstaff, S. 1993. "Transitions from Corporatism: The Privatisation of Policy Failure", en *Contemporary Record*, vol.7, nº 3, pp. 541-556.

Alcaide, M., González, M., y Flórez, I. 1996. *Mercado de Trabajo, Reclutamiento y Formación en España*, Ediciones Pirámide.

Aldcroft, D.H. 1992. *Education, Training and Economic Performance*. Manchester: Manchester University Press.

Alesina, A. 1987. “Macroeconomic policy in a two-party system as a repeated game”, en *Quarterly Journal of Economics*, vol. 101, pp: 671-78.

Alesina, A. 1989. “Politics and bussiness cycles in institutional democracy” en *Economic Policy*, vol. 8, pp: 57-98.

Alesina, A. Roubini, N. y Cohen, G.D. 1997. *Political Cycles and the Macroeconomy*. Cambridge: MIT Press.

Allsopp, C. 1990." The Macroeconomic Role of the State" en Helm. D. ed. *The Economic Borders of the State*. Oxford: Oxford University Press.

Allsopp, C., Jenkinson, T. y Morris, D. 1991. " The Assessment: Macroeconomic Policy in the Eighties" en *Oxford Review of Economic Policy (OXREP),* vol.7, no.3. pp.68-80.

Alonso, A. 1985. *España en el Mercado Común, Del Acuerdo 70 a la Comunidad de Doce*, Madrid: Espasa Calpe.

Alt, J.E. y Chrystal, K.A. 1983. *Political Economics*. Berkeley: University of California Press.

Andres, J. y García, J. 1991. "El nivel de estudios como factor explicativo del desempleo, de los ingresos y de la movilidad laboral", en *Economía Industrial*, 278, pp.13-22.

Archer, M. 1985. "Educational Politics", en McNay, I. y Ozga, J. (eds) *Policy-Making in education*. Oxford: Pergamon Press.

Artiles, A.y Lope, A. 1999. "¿Sirve la formación para tener empleo?", en *Papers*, 58, pp.39-73.

Ashford, D. E. 1989. " Death of a Great Survivor: the Manpower Services Commission in the UK", en *Governance*, vol. 2, nº 4, pp. 365-383.

Ashton, D. y Green, F. 1996. *Education, Training and the Global Economy*. Cheltenham: Edward Elgar.

Ashton, D. y Lowe, G. 1991. *Making their Way: Education, Training and the Labour Market in Canada and Britain*. Buckingham: Open University Press.

Astudillo, J. 1998. *Los Recursos del Socialismo: Las cambiantes relaciones entre el PSOE y la UGT (1982-1993)*, Tesis Doctoral, Madrid: Instituto Juan March.

Axelrod, R. 1984. *The Evolution of Cooperation*. Nueva York: Basic Books.

Ayala, L. Martinez. R., y Ruiz Huerta, J. 1996. "La distribución de la renta en España desde una perspectiva internacional", en Fundación Argentaria, *La desigualdad de recursos.* Madrid: Visor.

Bailey, T. 1993. "The Mission of TECs and Private Sector Involvement in Training: Lessons from Private Industry Councils", en Finegold et al. eds. *Something Borrowed, Something Learned?*. Washington: the Brookings Institution.

Banco de Bilbao, Banco de Bilbao Vizcaya. *Informe Económico* (varios años), Madrid: Banco de Bilbao.

Barnett, C. 1986. *The audit of war*, Londres: MacMillan.

Barnett, J. 1982. *Inside the Treasury*. Londres: Deutsch.

Baumol, W.J. 1990. "Enterpreneurship: Productive, Unproductive, and Destructive", en *Journal of Political Economy,* vol. 98, nº 4, pp.893-921.

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.

Begg, I.G., B.M. Deakin, y C.F. Pratten. 1996. "*A survey of the net costs of training to employers participating in the YTS"*. Mimeo. Department of Applied Economics, Universidad de Cambridge.

Begg, I.G., Blake, A.P. y Deakin, B.M. 1991. "YTS and the Labour Market", en *British Journal of Industrial Relations*, vol. 29, nº 2, pp. 223-236.

Beltrán, M. 1997. "La formación y los empleados públicos", *en Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, nº 77-78, pp.51-68.

Beltrán, M. 1991. *La productividad de la administración española: un análisis comparativo.* Madrid: IEP- Secretaría de Estado de Economía.

Benn, C. y Farley, J. eds. 1986. *Challenging the MSC on Jobs, Training and Education*. Londres: Pluto.

Bennett, R.J., Glennerster, H. y Nevison, D. 1995. "Regional Rates of Returnto Education and Training in Britain", en *Regional Studies*, 29, 3: 279-95.

Bentolila, S. 1991. "Las teorías explicativas del paro en España", en Guitton, C. y Reynaud, E. 1991. *Debates sobre el empleo. España*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS).

Bentolila, S. Segura, J., y Toharia, L. 1991. "*La contratación temporal en España*", Documento de trabajo nº 9111, Madrid: Centro de estudios Monetarios y Financieros.

Bentolila, S.y Dolado, J. 1994. "Labour Flexibility and Wages: lessons from Spain", en *Economic Policy*, 18, pp.53-59.

Blanchard, O.J. 1997. "Macroeconomic and polity implications of shifts in the relative demand for skills". *en Unemployment Policy: Government options for the labour market*, ed. D.J.

Snower y G. De la Dehesa. Cambridge: Cambridge University Press.

Blanchflower, D. y Freeman, R. 1994. " Did the Thatcher reforms change British labour market performance?", en Barrell, R. ed. *The UK Labour Market*, Cambridge: Cambridge University Press.

Boddy, M. 1992. "Evaluating Local Labour Market Policy: the Case of TECs", en *British Journal of Education and Work*, vol.5, nº 3, pp. 43-55.

Boix, C. 1996. *Partidos Políticos, Crecimiento e Igualdad, Estrategias Económicas Conservadoras y Socialdemócratas en la Economía Mundial*, Madrid: Alianza.

Booth, A.L. y Snower, D.J. 1996. *Acquiring Skills: Market Failures, Their Symptoms and Policy Responses*, Cambridge: Cambridge University Press.

Britton, A. 1991. *Macroeconomic Policy in Britain, 1974-1987.* Cambridge: Cambridge University Press.

Brown, A. y Farley, J. 1988. "Youth Training", en *Contemporary Record*, vol.2, nº 4.

Brown, W. y Walsh, J. 1991. "Pay Determination in Britain in the 1980s:The Anatomy of Decentralisation", en *Oxford Review of Economic Policy,* vol. 7, nº 1, pp.44-59.

Brunetta, R. y Dell'Aringa, C. 1990. *Labour Relations and Economic Performance*. Nueva York: Nueva York University Press.

Cachón, L. 1997. "La formación y los nuevos yacimientos de empleo en España", en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, nº 77-78, pp.117-135.

Campbell, D.T. 1975. "Degrees of freedom and the case study", *en Comparative Political Studies*, 8, nº 2, pp.178-193.

Carabaña, J. 1988. "La formación profesional de primer grado y la dinámica del prejuicio", en *Política y Sociedad*, nº1, pp.53-68.

Carabaña, J. 1996. "¿Se devaluaron los títulos?", *en Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, nº 75, julio-septiembre, pp.173-213.

Casamiglia, X. 1989. *"Descentralización del Gasto público y financiación autonómica: Una valoración del sistema español*", Barcelona: Instituto de Análisis Económico, CSIC.

Castillo, S. y Jimeno, J.S. 1997. "Progreso Tecnológico, Empleo y Dispersión Salarial", en *Papeles de Economía Española*, nº 77.

Central Policy Review Staff (CPRS). 1980. *Education, Training and Industrial Performance*. Londres: HMSO.

Chandler, J., y C. Wallace. 1990. "Some alternatives in the youth training: franchise and corporatist models". en *Training and its alternatives*, ed. P. Glesson. Buckingham: Open University Press.

Chapman, P. 1994. "Overview: The UK Labour Market", en Buxton, T., Chapman, P., and Temple, P. eds. *Britain's Economic Performance.* Londres: Routledge.

Chapman, P. y Temple, P. 1994. " The Question of Pay", en Buxton, T., Chapman, P., y Temple, P. eds. *Britain's Economic Performance.* Londres: Routledge.

Chapman, P.G. 1993. *The economics of training*. Londres: Harvester.

Chapman, P.G. 1996. "Investing in skills: training polity in the UK". en P. Chapman y P. Temple (eds) *Britain's Economic Performance* (1ª edición). Londres: Routledge.

Chapman, P.G. 1998. "Human Capital Issues", en *Britain's Economic Performance* (3ª Ed.). P. Champman y P. Temple. Londres: Routledge.

Chapman, P.G. and M.J. Tooze. 1987. *The Youth Training Scheme in the UK*. Aldershot: Avebury.

Coates, D. 1996. *Industrial Policy in Britain.* Basingstoke: Macmillan.

Cobo Suero, J.M. 1994. "Educación", en Juarez, M. *Informe Sociológico sobre la situción social en España*, FOESSA V. Madrid: Fundación Foessa.

Cockett, R. 1995.Thinking the unthinkable. Think tanks and the economic counter-revolution, 1931-1983. Londres: Harper Collins.

Collier, D. 1993. "The comparative method", en A. W. Finifter ed. *Political Science: The state of the discipline* II. Washington: American Political Science Association, pp.105-119.

Collier, D. y Messick, R.E. 1975. "Prerequisites versus diffusion: testing alternative explanation of social security adoption", en *American Political Science Review*, nº 4, diciembre, pp.1299-1315.

Comisión de Expertos sobre el desempleo. 1988. *El paro: magnitud, causas, remedios*, Informe final, 4 de mayo de 1988, mimeo.

Comisión de las Comunidades Europeas. 1982. *The Development of Vocational Training Policies in the European Communities in the 1980s*. Communication to the Council. Bruselas: Comisión Europea.

Comisión de las Comunidades Europeas. 1987. *Action to combat long-term unemployment*, memoradum de la Comisión.

Comisión de las Comunidades Europeas. 1994. *The economic and Financial Situation in Spain.* Informes y Estudios, nº 7, Bruselas: Comisión Europea.

Comisión de las Comunidades Europeas. 1997. *Key Data on Vocational Education and Training in the European Union*, Bruselas: Comisión Europea.

Comisión de las Comunidades Europeas. Varios años. *El Empleo en Europa*. Bruselas: Comisión Europea.

Comisión Interministerial para la Formación Profesional. 1981. *Formación Profesional en España, Situación y Perspectivas*, Madrid: Ministerio de Economía y Comercio.

Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE). 1986. *Jornadas sobre Formación Profesional y Fondo Social Europeo*. Madrid: CEOE.

CEOE. 1987. *II Jornadas sobre Formación Profesional y Fondo Social Europeo.* Madrid: CEOE.

CEOE. 1988. *III Jornadas sobre Formación Profesional y Fondo Social Europeo.* Madrid: CEOE.

CEOE. 1989. *IV Jornadas sobre Formación Profesional y Fondo Social Europeo*. Madrid: CEOE.

Confederación de la Industria Británica (CBI). 1988. *Towards a skills revolution*. Londres: CBI.

Confederación de la Industria Británica (CBI). 1989. *Towards a Skill Revolution.* Londres: CBI.

Conlon, G.P.1999. *The Differential in Labour Market Performance of the academically and vocationally qualified in the United Kingdom*. Mimeo, Nuffield College, Universidad de Oxford.

Crafts, N.F. y Woodward, N.W. 1991. *The British Economy since 1945*. Oxford: Clarendon Press.

Craig, F.W.S. 1990. *British General Electoral Manifestos 1959-1987* (Parliamentary Research Series), Aldershot: Dartmouth.

Cross, R. 1982. *Economic Theory and Policy in the UK*. Oxford: Martin Robertson.

Crouch, C. 1997. "Skills-based full employment: the latest philosopher's stone" en *British Journal of Industrial Relations* 35, 3.

Crouch, C. y Dore, R. 1990. *Corporatism and Accountability*, Oxford: Oxford University Press.

Dale, R. 1985. *Education, Training and Employment.* Oxford: Pergamon Press.

Deakin, B.M. 1996. *The youth labour market in Britain: the role of intervention*. Cambridge: Cambridge University Press.

Deakin, B.M., y C.F. Pratten, 1987. "Final report of a survey of the economic effects of YTS and YWS". *Employment Gazzette*, Octubre.

De la Torre, I. 1997. "La formación y las organizaciones: Los Acuerdos Nacionales de Formación Continua", en *Revista Española de Investigaciones Socio*lógicas, nº 77-78, pp. 15-33.

Departmento de Education (DES). 1992. *Education Statistics for the United Kingdom*. Londres: HMSO.

DES. 1986. *City Technology Colleges. A New Choice of School.* Londres: HMSO

Departamento de Empleo (DE) y Departamento de Educación (DES). 1984. *Training for Jobs*. Londres: HMSO.

DE y MSC. 1976. *Training for Vital Skills*. Londres: HMSO.

DE. 1985. *Unemployment: the challenge for the nation*. Londres: HMSO.
DE. 1988. *Employment for the Nineties*. Londres: HMSO.
DE. 1990. *Training Statistics. Londres*: HMSO.
DE. 1994. *YTS follow-up survey*. Londres: HMSO.
DE. *Employment Gazette*. Varios años. Londres: HMSO.
DE. *Training Statistics*. Varios años. Londres: HMSO.
Dirección General de Empleo. 1993. *Encuesta de Formación Continua*, Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
Doeringer, P.B., y M.J. Piore. 1971. *Internal labour markets and manpower analysis*. Lexington, MA.: D.C. Health.
Dolton, Peter J. 1992. "The economics of youth training in Britain", en *The Economic Journal* 103, Septiembre.
Downs, A. 1971. *An Economic Theory of Democracy*. Nueva York: Harper y Row.
Duncan, S. y Goodwin, M. 1988. *The Local State and Uneven development.* Londres: Polity Press.
Durán, F., Alcaide, M., González, M. y Flórez, I. 1994a. *La Formación Profesional Continua en España*, Madrid: MTSS.
Durán, F., Alcaide, M., González, M. y Flórez, I. 1994b. *Análisis de la Política Contractual en Materia de Formación Profesional Continua en España*, Madrid: MTSS.
Eggertsson, T. 1990. *Economic behaviour and institutions*, Cambridge: Cambridge University Press.
Escobar, M. 1995. "Spain: Works Councils or Unions", en Rogers, J. y Streeck, W. (eds) *Works Councils*. Chicago: University of Chicago Press.
Esland, G. 1991. ed. *Education, Training and Employment*, Volumen 1. Wokingham: Addison-Wesley.
Espina, A. 1990. *Empleo, Democracia y Relaciones Industriales en España*, Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
Espina, A. 1995. "Estrategias de creación de empleo y competitividad: salarios, contratación laboral y políticas activas en España (1976-1994)", en *Hacienda Pública Española*, 132.

Espina, A. 1999. “El Guadiana de la concertación neocorporatista en España: La Huelga General de 1988 y los acuerdos de 1997”, en Miguélez, F. y Prieto, C. *Las Relaciones de Empleo en España*, Madrid, Siglo XXI.

Esping-Andersen, G. 1995. “Welfare States without work: the impasse of labor shedding and familialism in continental european social policy”, *Working Paper 71*. Madrid: Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones.

Esping-Andersen, G. 1990. The three worlds of welfare capitalism. Princeton: Princeton University Press.

Esping-Andersen, G. 1985. *Politics against markets*. Princeton: Princeton University Press.

Evans, B. 1992. *The Politics of the Training Market*. Londres: Routledge.

Evans, B. 1994. "Neo-Liberalism and Training Policy: a Rejoinder to Desmond King “, en *Political Studies*, XLII, 480-485.

Farley, M.1985. "Trends and Structural Changes in English Vocational Education", en Dale, ed. *Education, Training and Employment.* Oxford: Pergamon Press.

Fearon, J.D. 1991. “Conterfactuals and hypothesis testing in political science”, en *World Politics*, vol.43, nº 2, pp.169-195.

Fernández Enguita, M. 1990. *Educación, Formación y Empleo en el umbral de los años noventa*, Madrid: Ministerio de Educación y Ciencia.

Fernández Mellizo-Soto, M. 1999. “Política educativa e igualdad en España: una perspectiva comparada”, en AAVV.. *Politicas de bienestar y desempleo. Tercer Simposio sobre igualdad y distribución de la renta y la riqueza*, vol.II. Madrid: Argentaria-Visor..

Fina, L. 1991a. “El Paro en España: Sus causas y la respuesta de política económica” en *Estudios de Economía del trabajo en España. El problema del Paro*. Madrid: MTSS.

Fina, L. 1991b. *El Problema del Paro y la Flexibilidad del Empleo. Informes sobres un debate*. Madrid: MTSS.

Finegold, D, McFarland, L. y Richardson, W. eds. 1993. *Something Borrowed, Something Learned?*. Washington: the Brookings Institution.

Finegold, D. 1992. *The Low-Skill Equilibrium: An Institutional Analysis of Britain's Education and Training Failure*. Tesis doctoral, Pembroke College, Oxford.

Finegold, D. 1996. "Market failure and government failure in skills investment", en *Acquiring Skills*, ed. A. Booth y D.J. Snower. Cambridge: Cambridge University Press.

Finegold, D. y Soskice, D. 1988. " The Failure of Training in Britain: Analysis and Prescription", en *OXREP*, vol. 4, nº 3, pp. 21-53.

Finn, D. 1987. *Training Without Jobs*. Basingstoke: Mcmillan.

Finn, D. 1988. "Training and Employment Schemes for the Long Term Unemployed: British Government Policies for the Nineties", en *Work, Employment and Society,* vol. 2, nº 4, pp. 521-534.

Fonda, N. y Hayes, C. 1988. "Education, training and business performance", en *Oxford Review of Economic Policy*, 4, 3.

Fowler, N. 1991. *Ministers Decide*. Londres: Chapmans.

Fundación Argentaria. 1995. *Las Desigualdades en España*. Madrid: Visor.

Gallie, D., y C. Vogler. 1990. *Unemployment and attitudes to work*. ESRC Economic Life Initiative Working Paper 18, Nuffield College, Oxford.

Gambetta, D. 1987. *Did they jump or were they pushed? Individual decision mechanisms in education*. Cambridge: Cambridge University Press.

Gamble, A. 1988. *The Free Economy and the Strong State: the Politics of Thatcherism*. Basingstoke: Macmillan.

Gandarias, E. 1998. *La política de la reforma fiscal: de la dictadura a la democracia*. Tesis doctoral. Madrid: Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones.

García de Polavieja, J. 1998. "*The dualisation of unemployment risks class and insider-outsider patterns in the Spanish labour market*", Estudio nº 128, Madrid: Instituto Juan March.

García Delgado, 1991. Ed. *España, Economía*. Madrid: Espasa Calpe.

García García, C.E. 1993. "Crecimiento económico e innovación: el debate sobre la formación y la cualificación de la fuerza de trabajo", en *Economía y Sociología del Trabajo*, nº 19-20, pp.64-74.

García Perea, P. 1991. "Evolución de la estructura salarial española desde 1963", en *Estudios de Economía del trabajo en España. El problema del Paro*. Madrid: MTSS.

García Perea, P. y Gómez, R. 1993. "Aspectos institucionales del mercado de trabajo español, en comparación con otros países comunitarios", *Boletín Economico del Banco de España*, septiembre. Madrid: Banco de España.

Garret, G. 1998. *Partisan Politics in the Global economy*, Cambridge: Cambridge University Press.

Garrret, G. y Lange, 1991. "Political Responses to Interdependence: what is left for the left?", en *International Organization*, 45, pp.539-564.

Garrido, L. 1991. *Prospectiva de las Ocupaciones y la Formación en la España de los Noventa*, Madrid: Instituto de Estudios y Análisis Económicos, Ministerio de Economía y Hacienda.

Garrido, L. 1992. "La Educación Profesional para el Empleo", en Emilio Albi, ed. *Europa y la Competitividad de la Economía Española*, Madrid: Ariel.

Geddes, B. 1990. "How the cases you choose affect the answers you get: selection bias in comparative politics", en James A. Stimson ed. *Political analysis*, vol. 2.pp.131-150. Ann Arbor: University of Michigan Press.

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.

Goldstein, J. 1993. *Ideas, Interest and American Trade Policy*. Ithaca: Cornell University Press.

Goldstein, J. y Keohane, R.O. 1993. Eds. *Ideas and foreing policy. Beliefs, Institutions and Political Change*. Ithaca: Cornell University Press.

Goldthorpe, J.b (ed.). *Order and Conflict in Comtemporary Capitalism*, Oxford: Clarendon Press.

Grant, W. 1993. *The Politics of Economic Policy.* Londres: Harvester Wheatsheaf.

Green, A. G. 1993. "Magnet Schools, Choice and the Politics of Policy Borrowing", en Finegold, D. et al. (eds) *Something Borrowed, Something Learned?*. Washington: the Brookings Institution.

Green, F. 1989. ed. *The Reestructuring of the UK Economy*. Londres: Harvester Wheatsheaf.

Green, F. 1990. "The political economy of education and training reforms", *University of Leicester Department of Economics Discussion Papers*, 141.

Hall, P. 1993. "Policy Paradigms, social learning and the state: the case of economic policymaking in Britain", en *Comparative Politics*, 25, pp.275-296.

Hall, P. 1986. *Governing the Economy: the Politics of State Intervention in Britain and France.* Cambridge: Polity Press.

Harmon, C. y Walker, I. 1995. "Estimates of the Economic Return to Schooling for the United Kingdom", en *American Economic Review*, Vol. 85 No. 5.

Haskel, J. y Kay. J. 1990. "Productivity in British Industry Under Mrs.Thatcher", en Martin, B. et al. *The State of the Economy*. Londres: Insitute of Economic Affairs (IEA).

Hayek, F. 1984. *Unemployment and the Unions*. Londres: Institute of Economic Affairs.

Heclo, H. 1974. "Social Policy and Political Learning", en Heclo, H. ed. *Modern Social Politics in Britain and Sweden.* New Haven: Yale University Press.

Hewton, E. 1986. *Education in Recession*. Londres: Allen & Unwin.

Heylen, F., Goubert, L., y E. Omey. 1995. "Unemployment in Europe: A problem of relative or aggregate demand for labour?" en *International Labour Review* 35,1.

Hibbs, D.A. 1977. "Political parties and macroeconomic policy" en *American Political Science Review*, 71, pp:1467-86.

Hibbs, D.A. 1987. *The American political economy. Macro-economics and electoral politics*. Cambridge: Harvard University Press.

HMSO. 1980a Comand Paper 7797. *Report on Non-Departamental Public Bodies*, Londres: HMSO.

HMSO. 1980b. Comand Paper 7858. *Monetary Control.* Londres: HMSO.

HMSO. 1981. Comand Paper 8455. *A New Training Initiative: A Programme for Action.* Londres: HMSO.

HMSO. 1985. Comand Paper 9474. *Employment The Challenge for the Nation*. Londres: HMSO.

HMSO. 1989. *Training in Britain. A Study of Funding, Activity and Attitudes*. Londres: HMSO.

HMSO.1990. Comand Paper 1006. *The Government Expenditure Plans, 1990-1 to 1992-93.* Londres: HMSO.

Holmes, M. 1989. *Thatcherism: Scope and Limits 1983-1987.* Londres: Macmillan.

Homs, O., Kruse, W., Ordovás, R., y Pries, L. 1987. *Cambios de Cualificación en las Empresas Españolas*, Madrid: Fundación IESA.

House of Commons. 1981. *Monetary Policy*. Report, vol. I. Treasury and Civil Service Committee. Londres: HMSO.

House of Commons 1990. *Employment Training*. Employment Committe. Londres: HMSO.

Howells, D. 1980. " The Manpower Services Commission: its First Five years", en *Public Administration*, vol. 48.

Instituto Nacional de Empleo. 1983a. *La Formación Ocupacional como parte del sistema de Empleo*. Madrid: INEM.

Instituto Nacional de Empleo. 1983b. *Nuevas Tendencias de la Formación Ocupacional.* Madrid: INEM.

Instituto Nacional de Empleo. 1984a. *Nuevos Ambitos de la Formación Ocupacional, especial Referencia a la Reconversión Profesional*, Madrid: INEM.

Instituto Nacional de Empleo. 1984b. *Formación Ocupacional, Plan 1984, 1985, 1*986. Madrid: INEM.

Instituto Nacional de Estadística. Varios años. *"Encuestas de Población Activa*", Madrid: INE.

Jackson, M. 1986. "A Seat at the Table?", en Benn, C. y Farley, J. eds. *Challenging the MSC on Jobs, Training and Education*. Londres: Pluto.

Janoski, T. y Hicks, A. M. 1994. *The comparative political economy of the welfare state*. Cambridge: CUP.

Jato Seijas, E. 1988. *La Formación Profesional en el Contexto Europeo. Nuevos Desafíos y Tendencias*. Barcelona: Estel.

Jessup, G. 1991. *Outcomes: NVQs and the Emerging Model of Education and Training*. Londres: Falmer.

Jimeno, J. y Toharia, L. 1994. *Unemployment and Labour Market flexibility*. Ginebra: ILO.

Jobert, A., Marry, C., Tanguy, L., y Rainbird, H. 1997. *Education and Work in Great Britain, Germany and Italy*. Londres: Routledge.

Johnson, C. 1991. *The Economy under Mrs Thatcher 1979-1990*. Londres: Penguin Books.

Jones, I. 1988. "An Evaluation of YTS" en *Oxford Review of Economic Policy* 4,3.

Jones, K. 1989. *The Right Turn*. Londres: Hutchinson.

Jones, M. 1996. "Full Steam Ahead to a Workfare State? Analising the UK Employment Department Abolition, en *Policy and Politics* , vol. 24, nº 2, pp.137-157.

Katzenstein, P. 1985. *Small states in world markets*, Ithaca: Cornell University Press.

Kavanagh, D. *Thatcherism and British Politics*. Oxford: Oxford University Press.

Keech, W.R. 1995. *Economic Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.

Keegan, W. 1984. *Mrs Thatcher's Economic Experiment.* Londres: Penguin Books.

Keen, M. 1991. "Tax Reform", en *Oxford Review of Economic Policy,* vol.7, nº 3, pp.50-67.

Keeny, J. and Reid, M. 1985. *Training Interventions.* Londres: Institute for Personnel Management.

Keep, E. 1986. "*Designing the Stable Door: a Study of How the YouthTraining Scheme was Created"*, Warwick Papers in Industrial Relations, Nº 8.

Keep, E. y K. Mayhew. 1996. "The changing structure of training provision", en P. Chapman y P. Temple (eds) *Britain's Economic Performance* (1ª edición), Londres: Routledge.

Keep, E. y Mayhew, K. 1988. "The Assessment: Education, Training and Economic Performance", en *Oxford Review of Economic Policy*, vol.4,no.3, pp. 1-15.

Keep, E., y K. Mayhew. 1996. "Evaluating the assumptions that underlie training policy", en A. Booth y D.J. Snower (eds) *Acquiring Skills*. Cambridge: Cambridge University Press.

Kenway, P. 1994. *The Evolution of UK Macroeconometric Models.* Londres: Routledge.

Kerr, C., Dunlop, J.T., Harbison, F.H. y Myers, C.A. 1962. *Industrialism and Industrial man: the problems of labor and management in economic growth*, Londres: Heinemann.

King, D. 1995. *Actively Seeking Work?: The Politics of Unemployment and Welfare Policy in the United States and Great Britain*. The University of Chicago Press.

King, D. 1993. "The Conservatives and Training Policy 1979-1992: from a Tripartite to a Neoliberal Regime", en *Political Studies*, XLI, pp. 214-235.

King, D. 1992. "The Establisment of Work-Welfare Programs in the United States and Britain: Politics, Ideas and Institutions", en Steinmo, S., Thelen, K. and Longstreth, F. eds. *Structuring Politics.* Cambridge: Cambridge University Press.

King, D. 1987. *The New Right: Politics, Markets and Citizenship*. Basingstoke: Macmillan.

Lange, P. y Garrett, G. 1985. "The Politics of Growth: Strategic interaction and economic performance in the advanced industrial democracies, 1974-1980", en *Journal of Politics*, 47.

Lange, P. y Garrett, G. 1987. "The Politics of Growth reconsidered", en *Journal of Politics* 49.

Lawson, N. 1985. *Britain's Economy.* Londres: CPC.

Lawson, N. 1992. *The View From No.11*. Londres: Bantham.

Layard, R. Mayhew, K., and G. Owen. 1994. *Britain's training deficit*. Aldershot: Avebury.

Lee, D. et al. 1990. *Scheming for Youth*. Buckingham: Open University Press.

Libecap, G.D. 1989. *Contracting for Property Rights*, Cambridge: Cambrigde University Press.

Lieberman, S. 1995. *Growth and Crisis in the Spanish Economy 1940-93*. Londres: Routledge.

Lijphart, A. 1975. "The comparable-cases strategy in comparative research", en *Comparative Political Studies*, vol.8, nº 2.

Lindbeck, A. y Snower, D. 1985. "Explanations of Unemployment", en *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 1, no. 2, pp.34-59.

Lindbeck, A. y Snower, D.J. 1986. "Wage setting, unemployment, and insider-outsider relations", en *American Economic Review*, nº. 78, pp.235-239.

Lindblom, C. 1977. *Politics and Markets*. Nueva York: Basic Books.

Low, G. 1988. "The MSC: a Failure in Democracy" en Morris, M. and Griggs, C. eds. *Education the Wasted Years? 1973-1986.* Londres: Falmer Press.

Machin, S. 1995. "*Changes in the relative demand for skills in the UK labour market*". Center for Economic Performance, Discussion Paper no. 221.

Mahoney, J. 1999. "Nominal, ordinal and narrative appraisal in macrocausal analysis", en *American Journal of Sociology*, vol.104, nº 4, pp.1154-1196.

Main, D. 1990. "TECs: An Agenda for Action", en *Regional Studies*, 24.

Mair, C.S. 1987. *In search of stability*. Cambridge: Cambridge University Press.

Malo de Molina, 1983. "*¿Rigidez o Flexibilidad del mercado de trabajo? La experiencia española durante la crisis",* Estudios Económicos nº 34, Madrid: Banco de España.

Manpower Services Commission (MSC). 1985. A *Challenge to Complacency*. Londres: MSC.

MSC. 1984. *Competence and Competition*. Londres: MSC.

MSC. 1981. *A New Training Initiative: A Consultative Document*. Londres: HMSO.

Maravall, J.M. 1991. "From opposition to government: the politics and policies of the PSOE" , en J.M. Maravall et al., *Socialists Parties in Europe*. Barcelona: Institut de Ciencès Polìliques i Socials.

Maravall, J.M. 1997. *Regimes, Politics and Markets, Democratization and Economic Changes in Southern and Eastern Europe*. Oxford: Oxford Universiy Press.

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. 1998. "*Political reactions to the economy: the Spanish experience*", Estudio nº127, Madrid: Instituto Juan March.

March, J. y Olsen, J. 1984 "The New Institutionalism", en *American Political Science Review*, vol.78, nº 3, pp.147-171.

Marquand, J. 1989. *Autonomy and Change: the sources of economic growth*, Londres: Harvester Wheatsheaf.

Marquand, J. 1992. "Evaluation, Decentralisation and Accountability", en *Policy Studies*, vol. 13, nº 1, pp. 33-39.

Marsden, D. 1995. "A phoenix from the ashes of apprenticeship? Vocational training in Britain", en *International contributions to labour studies*, vol. 5

Marsden, D. y Ryan, P. 1990. "Institutional Aspects of Youth Employment and Training Policy in Britain", en *British Journal of Industrial Relations*, vol. 28, nº3, pp. 351-369.

Marsden. D. y P. Ryan. 1991. “Initial training, labour market structure and public policy: intermediate skills in British and German industry”, en P. Ryan ed. *International comparisons of vocational education and training for intermediate skills*, Londres: Falmer Press.

Marsh, D. 1992."Youth Employment Policy 1979-1990: Towards the Exclusion of the Trade Unions", en Marsh, D. y Rhodes, R.A. eds. *Policy Networks in British Government,* Oxford: Clarendon Press.

Marsh, D. 1995. "Explaining Thatcherite Policies: Beyond Unidimensional Explanation", en *Political Studies*, XLIII, pp.595-613.

Marsh, D. y Rhodes, R.A. 1992. eds. *Implementing Thatcherite Policies.* Glos: Edward Elgar.

Marshall, F. R., Briggs, V. M. y King, A.G. 1987. *Economía laboral: salarios, empleo, sindicalismo y política laboral.* Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Matthews, K. y Minford, P. 1987. " Mrs Thatcher's Economic Policies 1979-1987", en *Economic Policy*, vol. 5, pp.59-101.

Mayer, C. 1990. “Financial systems, corporate finance and economic development”, en Hubbard, G. (ed) *Information, Capital Markets and Investment*, Chicago: National Bureau of Economic Research.

Mayhew, K. 1991. "The Assessment: The UK Labour Market in the 1980s", en *Oxford Review of Economic Policy,* vol.7, no.1, pp. 1-17.

McLean, I. 1987. *Public Choice. An Introduction*, Oxford: Basil Blackwell.

Mead, L. (1986) *Beyond Entitlement: the social obligations of citizenship*, Nueva York: Free Press.

Miguélez, F. y Prieto, C. 1991. *Las relaciones laborales en España*. Madrid: Siglo XXI.

Milgrom, P. y Roberts, J. 1992. *Economics, Organization and Management*, Nueva Jersey: Prentice Hall.

Mill, J. S. 1974. *A system of logic*. Toronto: University of Toronto Press.

Miller, R. y Wood, B. 1984. *What Price Unemployment? An Alternative Approach.* Londres: Institute of Economic Affairs.

Milner, Helen V.1997. Interest, institutions and information. Domestic politics and international relations. Princeton (NJ): Princeton Unievrsity Press.

Minford, P. 1983. *Unemployment: Cause and Cure*. Londres: Institute of Economic Affairs.

Minford, P. 1988. " Mrs Thatcher Economic Reform Programme" en SkidelsKy, R. ed. *Thatcherism*. Oxford: Basil Blackwell.

Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1983. *El Futuro de la Enseñanza y la Formación Profesional*, Informes OCDE, Madrid: MTSS.

Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1984a. *El Paro Juvenil*, Causas y Consecuencias, Informes OCDE, Madrid: MTSS.

Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1984b. *Jóvenes sin Empleo, Tres Estrategias*, Informes OCDE, Madrid: MTSS.

Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1985. *El Mercado de Trabajo en España durante 1984: Coyuntura y Programas de Actuación.* Madrid: MTSS.

Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1986a. *La Naturaleza del Desempleo en los Jóvenes*, Informes OCDE, Madrid: MTSS.

Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1986b. *El Mercado de Trabajo en España durante 1985: Coyuntura y Programas de Actuación.* Madrid: MTSS.

Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1987. *Políticas de Educación y Aprendizaje*, Informes OCDE, Madrid: MTSS.

Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1988a. *La política de Empleo en españa: Informe de base sobre instituciones, procedimientos y medidas de política de empleo.* Madrid: MTSS.

Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1988b. “Encuesta sobre Política de Contratación y Formación de las Empresas Españolas”, en *Coyuntura Laboral*, Madrid: MTSS.

Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1989. *El Mercado de Trabajo en España durante 1987: Coyuntura y Programas de Actuación.* Madrid: MTSS.

Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1991a. *Políticas de Mercado de trabajo en los Noventa*, Informes OCDE, Madrid: MTSS.

Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1991b. *La reforma de la política de empleo y de los servicios públicos de empleo en España.* Madrid: MTSS.

Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Varios años. *Anuario de Estadísticas Laborales*. Madrid: MTSS.

Mizen, P. 1994. " In and Against the Training State", en *Capital and Class*, vol. 53, pp. 99-121.

Mohr, L.B. 1996. *Causation and the case study.* Mimeo, SPP-Lorch Hall, Universidad de Michigan,.

Moll, T. 1992. "Rising Inequality and Returns to Skills in the United Kingdom Labour Market", en *Labour* 6,3.

Moon, J. y Richardson, J. 1985. *Unemployment in the UK: Politics and Policies*. Londres: Gower.

Morris, M. and Griggs, C. eds. 1988. *Education the Wasted Years? 1973- 1986.* Londres: Falmer 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 B. Bell. 1995. "The Collapse in the demand for the unskilled and unemployment in the OECD" en *Oxford Review of Economic Policy* 11,1.

Nickell, S., y B. Bell. 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.

North, D. 1990. *Norms, institutions and institutional change*. Cambridge: Cambridge University Press.

OCDE. 1975. *Educational Development Strategy in England and Wales*. Paris: OCDE.

OCDE. 1985. *Education and Training after Basic Schooling*. Paris: OCDE.
OCDE. 1987. *Historical Statistics*. Paris: OECD.
OCDE. 1991a. *Economic Outlook*. Paris: OCDE.
OCDE.1991b. *Employment Outlook*. Paris : OCDE.
OCDE.1992. Análisis del *Panorama Educativo* Paris : OCDE.
OCDE, 1993. *Employment Outlook*. Paris: OCDE.
OCDE.1994a. *Employment Outlook*. Paris: OCDE.
OCDE.1994b. *Historical Statistics.*. Paris: OCDE.
OCDE.1995. *Education at a Glance*. Paris : OCDE.
OCDE.1996. *Employment Outlook*. Paris: OCDE.
OCDE.1997a. *Employment Outlook*. Paris: OCDE.
OCDE.1997b. *Education at a Glance.* Paris: OCDE.
OCDE.1998. *Education Policy Analysis.* Paris: OCDE.
Olson, M. 1982. *The rise and decline of nations*. New Haven: Yale University Press.
Osterman, P. 1988. *Employment Futures*, Oxford: Oxford University Press.
Ostrom, E. 1990. *Governing the commons*. Cambridge: Cambridge University Press.
Pablos, L. de. 1998. *El Gasto Público en Educación. Algunos Aspectos de interés*, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Universidad Complutense, Documento de Trabajo 9823.
Patel, P. y Pavitt, K. 1994. “National Innovation systems: why they are important and how they might be measured and compared”,en *Econ. Innov. New technology*, vol.3.
Peck, J. 1991. "The Politics of Training in Britain": Contradictions in the TEC Initiative", en *Capital and Class*, 44.
Peck, J. 1993. "The trouble with TECs: A critique of the Training and Enterprise Councils Initiative", en *Policy and Politics*, vol.21, nº4, pp.289-305.
Peck, J. 1994. "From Corporatism to Localism, from MSC to TECs: Developing Neoliberal Labour Regulation in Britain", en *Economies et Societés,* n.18, pp.99-119.

Peck, J. y Jones, M. 1995. "Training and Enterprise Councils: Shumpeterian Workfare State, or What?", en *Environment and Planning,* vol. 27, pp.1361-1396.

Pejovich, S. 1991. *The economics of property rights: towards a theory of comparative systems*. Dordrecht: Kluver.

Pérez Díaz, V. 1987. *El Retorno de la Sociedad Civil*. Madrid: Instituto de Estudios Económicos.

Pérez Infante, J.I. 1999. "Las reformas laborales recientes: objetivos, contenidos y efectos", en *Cuadernos de Información Económica*, 150.

Pérez Sánchez, M. 1994. *Análisis de la Política de Formación Ocupacional: El Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional,* Tesis Doctoral, Universidad de Granada.

Philpott, J. 1997. "The performance of the UK labour market: is 'Anglo-Saxon' economics the answer to structural unemployment?" en P. Chapman y P. Temple (eds.) *Britain's Economic Performance* 2ª edición. Londres: Routledge.

Piore, M. y Sabel, C. 1984. *The second Industrial Divide*, Nueva York: Basic Books.

Prais, S. J. 1995. *Productivity, Education and Training: An International Perspective*. Cambridge: Cambridge University Press.

Prieto, C. 1989. "Política de mano de obra en las empresas españolas" en *Sociología del Trabajo* nº 6, pp.33-50.

Prieto, C. 1993a. "El lugar de la clasificación profesional en las relaciones de trabajo asalariado", en *Economía y Sociología del Trabajo*, nº 21-22, pp.33-40.

Prieto, C. 1993b. "Límites de la racionalidad económico-mercantil en la relación salarial", en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* nº 63: pp.53-70.

Prior, J. 1986. *A Balance of Power*. Londres: Hamilton.

Przeworski, A. 1996. "Intertemporal Politics: The support for economic reforms in Poland", en *Comparative Political Studies*, 29,5.

Przeworski, A. y Teune, H. 1970. *The logic of comparative social inquiry*. Nueva York: Wiley.

Raffe, D. 1987. "The Context of the Youth Training Scheme", en *British Journal of Education and Work*, 1.

Raffe, D. 1990. “The context of the Youth Training Scheme: an analysis of its strategy and development”, en P. Glesson ed. *Training and its alternatives*, Buckingham: Open University Press.

Raggatt, P., y Unwin, L. 1991. *Change and intervention: vocational education and training*. Londres: Falmer Press.

Ragin, C.C. 1994. *Constructing social research. The unity and diversity of method*. California: Pinge Forge Press.

Rainbird, H. 1990. *Training Matters: Union Perspectives on Industrial Reestructuring and Training*. Oxford: Blackwell.

Ranson, S. 1990. *The Politics of Reorganising Shools.* Londres: Unwing Hyman.

Reich, R. 1991. *The works of nations. Preparing ourselves for 21st century capitalism*. Nueva York: Alfred A. Knopf.

Richardson, J. y Henning, R. 1984, *Unemployment: Policy Responses of Western Democracies*. Londres: Sage.

Richardson, W., Woolhouse, J., y Finegold, D. 1993. *The Reform of Post-16 Education and Training in England and Wales*. Essex: Logman.

Riddell, P. 1986. *The Thatcher Government.* Oxford: Blackwell.

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.

Robinson, P. 1997. *"The Myth of Parity of Esteem: Earnings and Qualifications"*, Centre of Economic Performance, Discussion Paper No. 354.

Romer, P.M. 1993. Two Strategies for Economic Development: Using Ideas and Producing Ideas, *Procedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics* 1992.

Rose, R. y Wignanek, G. 1990. *Training without trainers? How Germany Avoids Britain Supply-Side Bottleneck.* Londres: Aglo-German Foundation.

Rumberger, R. y Levin, H. 1989. "Schooling for the modern workplace", en *Investing in People*, vol.1, US Department of Labor.

Ryan, P. 1980. "The costs of training for transferable skills", en *British Journal of Industrial Relations*, 18, 3.

Ryan, P. 1988. "La formación en el trabajo, las prácticas de empleo y la gran empresa: el caso de las cualificaciones costosas y transferibles", en Osterman, P. (comp.): *Los mercados internos de trabajo*, Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Ryan, P. ed. 1991. *International Comparisons of Vocational Education and Training for Intermediate Skills*. Londres: The Falmer Press.

Ryan, P., y C.F. Butchemann. 1996. "The school-to-work transition", en *International handbook of labour market policy and evaluation*, ed. G. Schmid, J. O'Reilly, y K. Schoomann. Cheltenham: Edward Elgar.

Sáez, F. 1993. "La relación entre formación y empleo: evidencia comparada", en *Boletín del Círculo de Empresarios* nº 57, pp.159-171.

Sáez, F. 1994. "Tecnología, empleo y capital humano: la utilización del factor trabajo por el sistema productivo", en *Economía Industrial* nº 300, pp.131-140.

Sáez, F. 1995. "Sector productivo: formación y productividad", en *Economistas* 13 (64), pp.387-391.

Sáez, F y Toledo, M. 1996. "Formación, mercado de trabajo y empleo: una evaluación", en *Economistas*, 14 (69), pp. 351-357.

Sáez, F. 1997. "Políticas de mercado de trabajo en España y en Europa", en *Papeles de Economía Española* nº 72, pp.309-325.

Sáez, F. 1998. "Cambio tecnológico, empleo y desempleo" en *Areas* nº 18, pp.91-100.

Sako, M. y Dore, R. 1986. "How the YTS helps Employers", en *Employment Gazette*, Junio.

Salido, O. 1996. *La movilidad ocupacional femenina en España: una comparación por sexo*, tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid.

San Segundo, M. 1993. Las Inversiones Educativas y el Cambio Técnico, en *Economía y Sociología del Trabajo*, nº 19-20.

Sánchez-Cuenca, I. y Barreiro, B. 1999. *Los efectos de la acción de gobierno en el voto durante la etapa socialista (1982-1996)* Informe de explotación de datos para el CIS, Madrid.

Sanz, L. 1997. *Estado, Ciencia y Tecnología en España: 1939-1997*. Madrid: Alianza Editorial.

Sanz, L. 1994. "El corporativismo en las sociedades industriales avanzadas", en *Zona Abierta* 67/68, pp: 15-60.

Sartori, G. 1991. "Comparing and miscomparing", en *Journal of Theoretical Politics*, 3, pp.243-257.

Schön, Donald A y Rein, M. 1994. *Frame reflection. Towards the resolution of intractable policy controversies.* New York: Basic Books

Segura, J. 1990. "Del primer gobierno socialista a la integración en la CEE: 1983-85", en García Delgado ed. *La economía española de la transición y la democracia*. Madrid: CIS.

Senker, P. 1995. *Training Levies in Four Countries*. Watford: Engineering Training Authority Publications.

Scharpf, F.W.1989. "Decision rules, decision styles and policy choices", en *Journal of Theoretical Politics*, vol. 1, nº 2, pp. 149-176.

Scharpf, F. W. 1991. *Crisis and Choice in European Social Democracy*. Ithaca: Cornell University Press.

Sheldrake, J. y Vickerstaff, S. 1987. *The History of Industrial Training in Britain*. Godston: Avebury.

Skidelsky, R. ed. 1988. *Thatcherism*. Oxford: Basil Blackwell.

Skocpol, T. y Sommers, M. 1980. "The uses of comparative history in macrosocial inquiry", en *Comparative Political Studies in Society and History*, 22, pp.174-197.

Snower, D. 1995. "Evaluating unemployment policies: what do the underlying theories tell us?" en *Oxford Review of Economic Policy*, vol.11, no.1, pp.110-135.

Snower, D.J. 1994. "*The low-skill bad-job trap*". Center for Economic Policy Research, Discussion Paper no. 999.

Snower, D.J., y A. Booth. 1996. "Conclusions: government policy to promote the acquisition of skills", en A. Booth y D.J. Snower (eds) *Acquiring Skills*,. Cambridge: Cambridge University Press.

Solchaga, C. 1997. *El Final de la Edad Dorada*. Madrid: Taurus.

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.

Soskice, D. 1994. "Social skills from mass higher education: lessons from the US", en *Britain's training deficit*, ed. R. Layard, K. Mayhew y G. Owen. Aldershot: Avebury.

Steinmo, S. Thelen, K. y Longstreth, F. (eds) 1992. *Structuring Politics*, Nueva York: Cambrigde University Press.

Stevens, M. 1994. "An Investment Model for the Supply of Training by Employers", en *The Economic Journal*, 104, pp. 556-570.

Stevens, M. 1996. "Transferable training and poaching externalities", en A. Booth y D.J. Snower (eds) *Acquiring Skills*,. Cambridge: Cambridge University Press.

Stevens, M. 1999. "Human Capital Theory and UK Vocational Training Policy", en *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 15, 1.

Stringer, J. y Richardson, J. 1984. "Policy Stability and Policy Change: Industrial Training 1964-1982", en *Public Administration Bulletin*, 39.

Subirats, J. 1992a *Análisis de públicas y eficacia de la administración*. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas.

Subirats, J. 1992b. “Administración pública y mercado”, en *Información Comercial Española*, nº 712, pp.33-42.

Tanguy, L., y H. Rainbird, 1997. “Institutions and the market: the basis of relations between education and work in Great Britain”, en *Education and Work in Great Britain, Germany and Italy*, ed. A. Jobert et al. Londres: Routledge.

Thomsen, J. P. 1996. *British Politics and Trade Unions in the 1980s: Governing Against Pressure*. Hants: Dartmouth.

Thurow, L. 1970. *Investment in human capital.* California: Wadsworth.

Trade Union Congress (TUC). 1981-1986. *TUC Annual Reports.*

Tuckman, A. 1996. " Labour, Skills and Training", en Coates, D. ed. *Industrial Policy in Britain*. Basingstoke: Macmillan.

Tudor, D. 1988. "The Funding of Education" en Morris, M. y Griggs, C. eds. *Education the Wasted Years? 1973-1986.* Londres: Falmer Press.

Unión General de Trabajadores (UGT). 1983. *Resoluciones del XXXIII Congreso Confederal*, Madrid: UGT.

(UGT). 1986. *Resoluciones del XXXIV Congreso Confederal*, Madrid: UGT.

(UGT). 1990. *Resoluciones del XXXV Congreso Confederal*, Madrid: UGT.

Vickerstaff, S. "The State and Industrial Training in the United Kingdom", in Sheldrake, J. y Webb, P.D. eds. *State and Market: Aspects of Modern European Development.* Alderdhot: Dartmouth.

Wallerstein, M. 1990. “Centralised bargaining and wage restraint”, en *American Journal of Political Science* 34.

Wallis, K. and Whitley, J. 1991. " Macro Models and Macro Policy in the 1980s", en *Oxford Review of Economic Policy*, vol.7, no.3.

Weiner, M. 1981. *English Culture and the Decline of the Industrial Spirit.* Cambridge: Cambridge University Press.

Weir, M. 1993. *Politics and Jobs: The boundaries of employment policies in the United States*. Princeton: Princeton University Press.

Weir; M. y Skocpol, T. 1985. “State estructures and the possibilities for Keynesianism: responses to the Great Depression in Sweden, Britain and the United States”, en Evans, P.; Rueschemeyer, D. y Skocpol, T. eds. *Bringing the State back in*, Cambridge: CUP.

White, M. 1988. "Educational Policies and Economic Goals", en *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 4, nº 3, pp. 1-20.

White, M. 1992." Labour Supply and Demand in the Nineties", en McLaughin, ed. *Understanding Unemployment.* Londres: Routledge.

White, M. y Lakey, J. 1992. *The Restart Effect: Does Active Labour Market Policy Reduce Unemployment?*. Londres: Policy Studies Institute.

Whiteley, P. 1990. "Economic Policy", en Dunleavy, P., Gamble, A., y Peele, G. eds. *Developments in Bristish Politics, 3*. Londres: Mcmillan.

Wilks, S. 1985. "Conservative Industrial Policy 1979-1983", en Jackson, P. *Implementing Government Policy Initiatives: The Thatcher Aministration 1979-1983*. Londres: RIPA.

Wolman, H. 1992. “Understanding cross national policy transfers: the case of Britain and the US, en Governance, vol.5, nº 2, pp.27-45.

Woodall, J. 1984. "Youth Training in Europe" en *New Society*, 23.

Woodward, N. y Anderson, T. 1975. “A profitability appraisal of apprenticeship”, en *British Journal of Industrial Relations*, 13, 2.

Young, D. 1990. *The Enterprise Years: A Business Man in the Cabinet.* Londres: Headline.

Zysman, J. 1983. *Governments, Markets and Growth*, Nueva York: Cornell University Prress.

APÉNDICE 1

RELACIÓN DE PERSONAS ENTREVISTADAS

Relación de personas entrevistadas en Gran Bretaña (entrevistas realizadas entre marzo y junio de 1998):

*__Sir John Cassells__: Presidente de la Comisión para los Servicios de Empleo (MSC) (1975-1981). Secretario Permanente del Ejecutivo (1981-1983).

*__Bert Clough__: Alto Funcionario del Trade Union Congress, Sección de Formación y Empleo desde 1993.

*__Richard Guy__: Director-Gerente de Consejo de Empresa y Formación de Manchester desde 1994.

*__Sir Geoffrey Holland__: Director de la MSC (1981-1987). Subsecretario del Ministerio de Trabajo (1987-1990).

*__Ewart Keep__: Miembro del Grupo de Trabajo de la Confederación de Empresarios Británica para el diseño del Plan de Formación Juvenil en 1982-83.

*__Sir Bryan Nicholson__: Presidente de la MSC (1984-1987). Presidente de la Confederación de Empresarios Británica (CBI) (1993-1996).

*__Tony Webb__: Director del Comité de Educación y Formación de la CBI desde 1995.

*__Lord Young of Graffham__: Presidente de la MSC (1981-1984). Ministro de Trabajo (1985-1987).

Relación de personas entrevistadas en España (entrevistas realizadas en septiembre de 1999):

*__Francisco De Asís Blas__: Director General de Formación Profesional Reglada y Promoción Educativa en el Ministerio de Educación y Ciencia (1990-1995).

*__Alberto Elordi__ : Director General del Instituto Nacional de Empleo (INEM) (1993- 1996).

*__Alvaro Espina__: Secretario General Técnico del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (1982-1985) y Secretario General de Empleo y Relaciones Laborales (1985-1991).

*__José Antonio Griñán__: Ministro de Trabajo y Seguridad Social (1993-1996).

*__Alvaro Marchesi__: Director General de Renovación Pedagógica (1986-92) y Secretario de Estado de Educación (1992-1996).

*__Luis Martinez Noval__ : Ministro de Trabajo y Seguridad Social (1990-1993)

*__José Ignacio Pérez Infante__: Director General de Empleo (1985-1989).

***Alfredo Pérez Rubalcaba**: Secretario General de Educación (1982-1988). Secretario de Estado de Educación (1988-1992). Ministro de Educación y Ciencia (1992-1993).

*__Pedro de Eusebio Rivas__: Director General del INEM (1985-1991).

APÉNDICE 2

RAZONES DE PROBABILIDAD DE EMPLEO Y DESEMPLEO DE HOMBRES Y MUJERES. ENCUESTA DE POBLACION ACTIVA BRITANICA. VARIOS AÑOS.

Tabla 1. Razón de probabilidades de empleo y desempleo de los hombres de 16 a 59 años, 1987

	Empleo			Desempleo		
Variable	**Wald**	**Sig**	**Odds**	**Wald**	**Sig**	**Odds**
Región (Ref. Cat: Tyne y Wear)	**133.10**	**.0000**		**107.65**	**.0000**	
Yorkshire	1.14	.2854	1.1037	3.32	.0683	.8234
East Midlands	6.39	.0114	1.2829	9.49	.0021	.7022
East Anglia	27.02	.0000	1.9818	16.45	.0000	.5499
Londres	17.74	.0000	1.4673	13.17	.0003	.6875
Resto del sur este	56.62	.0000	1.9357	47.15	.0000	.5007
Sur Oeste	22.43	.0000	1.6254	24.19	.0000	.5549
West Midlands	4.54	.0331	1.2171	1.58	.2085	.8774
Manchester / North West	8.74	.0031	1.3291	8004	.0046	.7316
Merseyside	.14	.7018	.9503	.58	.4441	1.1202
Gales	.17	.6733	1.0456	2.86	.0908	.8093
Escocia	1.37	.2414	1.1108	.63	.4248	.9224
Iralnda del Norte	5.76	.0163	1.2633	4.56	.0326	.7893
Tiempo desde que se dejó la ETC (Cat. Ref.: 0-2 Años)	**226.27**	**.0000**		**129.83**	**.0000**	

3-5 años	.81	.3669	.9275	1.09	.2949	1.0971
6-10 años	8.70	.0032	1.2831	8.76	.0031	.7644
11-15 años	29.72	.0000	1.6756	31.60	.0000	.5605
16-20 años	42.17	.0000	1.9259	40.37	.0000	.4980
21-25 años	58.81	.0000	2.1818	57.38	.0000	.4309
26-30 años	41.61	.0000	1.9648	55.65	.0000	.4162
31-35 años	22.66	.0000	1.6699	37.42	.0000	.4730
36-40 años	3.14	.0764	1.2129	35.83	.0000	.4613
Más de 40 años	1.84	.1741	.8616	31.75	.0000	.4713
Estado Civil (Cat.Ref. : Soltero)	**36.25**	**.0000**		**46.40**	**.0000**	
Casado	11.62	.0007	1.2383	19.94	.0000	.7273
Viudo	10.54	.0012	.7441	10.46	.0012	1.3872
Separado/ Divorciado	1.43	.2314	.7999	.77	.3802	.7941
Propiedad (Cat. Ref.: Propietario)	**477.08**	**.0000**		**412.96**	**.0000**	
Hipoteca	67.85	.0000	1.5963	11.60	.0007	.7830
Alquiler	74.86	.0000	.6240	110.09	.0000	2.0491
Otros	.03	.8537	1.0507	.8658	.3521	1.3263

Hijos menores de 16 años (Cat. Ref: ninguno)	**43.93**	**.0000**		**54.72**	**.0000**	
Uno	1.23	.2660	.9416	5.42	.0198	1.1539
Dos	.30	.5833	.9656	4.94	.0262	1.1716
Tres	6.57	.0103	.7969	9.65	.0019	1.3584
Cuatro	20.99	.0000	.5385	24.49	.0000	2.0698
Cinco	18.65	.0000	.3668	26.75	.0000	3.5123
Más de Cinco	4.04	.0444	.4598	6.53	.0106	2.8188
Formación (Cat. Ref: sin cualificaciones.)	**358.25**	**.0000**		**239.28**	**.0000**	
Academica Nivel 1	4.24	.0393	1.1891	1.02	.0411	.9145
Academica Nivel 2	53.73	.0000	1.6143	50.59	.0000	.5930
Academica Nivel 3	48.12	.0000	1.9934	45.35	.0000	.4608
Academica Nivel 4	114.24	.0000	2.7275	105.80	.0000	.3037
Academica Nivel 5	37.15	.0000	4.4271	30.99	.0000	.1926
Profesional Nivel 1	.11	.7310	1.0282	.06	.0331	1.0239
Profesional Nivel 2	86.57	.0000	1.6505	67.53	.0000	.6017
Profesional Nivel 3	20.93	.0000	1.8917	14.16	.0002	.5576
Profesional Nivel 4	43.21	.0000	2.3993	39.56	.0000	.3536

Empleo en el hogar (Categoría de Referencia: Hogar unipersonal)	**392.31**	**.0000**		**251.65**	**.0000**	
Ningún empleado	15.11	.0001	.6718	22.10	.0000	1.6825
Algunos empleados	2.86	.0904	1.2132	.39	.5322	.9547
Todos empleados	22.75	.0000	1.7088	7.04	.0080	.7218
Desempleo en el hogar (Cat. Ref: Hogar Unipersonal)	**22.33**	**.0000**		**49.93**	**.0000**	
Ningún Desempleado	21.23	.0000	1.4380	47.03	.0000	.5629
Algún Desempleado	5.74	.0165	1.2720	13.29	.0003	.6722
Sector (Cat. Ref.: Agricultura)	**129.82**	**.0000**		**115.87**	**.0000**	
Industria	31.83	.0000	.5064	21.79	.0000	1.9757
Construcción	77.96	.0000	.3361	59.78	.0000	3.1429
Servicios	26.76	.0000	.5389	19.36	.0000	1.8873
Constante	**69.40**	**.0000**		**77.53**	**.0000**	
Porcentaje Correcto	90.44%			93.04%		
Número de observaciones	38493			38493		
-2 Log Likelihood	21352.04			16967.85		
Goodness of Fit	38820.07			39990.80		

Tabla 2. Razón de probabilidades de empleo y desempleo de las mujeres de 16 a 54 años, 1987

	Empleo			Desempleo		
Variable	**Wald**	**Sig**	**Odds**	**Wald**	**Sig**	**Odds**
Región (Ref. Cat: Tyne y Wear)	**-**			**43.24**	**.0000**	
Yorkshire				1.62	.1993	.8475
East Midlands				1.77	.1823	.8351
East Anglia				2.10	.1466	.7835
Londres				17.89	.0000	.5742
Resto del sureste				11.06	.0009	.6764
Suroeste				.52	.4706	.9083
West Midlands				2.53	.1112	.8137
Manchester / Noroeste				1.25	.2632	.8668
Merseyside				.00	.9884	1.0026
Gales				.04	.8342	.9689
Escocia				.88	.3472	.8893
Iralnda del Norte				11.95	.0005	.6035
Tiempo desde que se dejó la ETC (Cat. Ref.: 0-2 Años)	**756.71**	**.0000**		**172.00**	**.0000**	

3-5 años	8.61	.0033	.7815	1.16	.2809	.8954
6-10 años	5.48	.0192	.8207	2.02	.1547	.8621
11-15 años	5.26	.0218	1.2337	4.88	.0271	.7717
16-20 años	80.80	.0000	2.4110	36.58	.0000	.4518
21-25 años	184.56	.0000	3.9308	66.77	.0000	.3349
26-30 años	133.09	.0000	3.3336	62.05	.0000	.3291
31-35 años	77.58	.0000	2.5960	55.36	.0000	.3251
36-40 años	29.57	.0000	1.8720	42.32	.0000	.3336
Estado Civil (Cat.Ref. : Soltero)	**274..36**	**.0000**		**10.20**	**.0169**	
Casado	272.19	.0000	.3496	4.40	.0357	1.1977
Viudo	35.30	.0000	.5986	7.22	.0072	1.3590
Separado/ Divorciado	22.31	.0000	.4504	.57	.4479	.7905
Propiedad (Cat. Ref.: Propietario)	**128.65**	**.0000**		**55.96**	**.0000**	
Hipoteca	2.62	.1054	1.1053	.24	.6119	.9541
Alquiler	31.86	.0000	.6957	16.93	.0000	1.4799
Otros	1.54	.2135	.7426	2.95	.0857	1.6998
Hijos menores de 16 años (Cat.	**584.24**	**.0000**		**33.69**	**.0000**	

Ref: ninguno)						
Uno	539.54	.0000	.3667	29.58	.3333	1.4104
Dos	122.06	.0000	.5493	.95	.3276	1.0835
Tres	173.90	.0000	.3538	6.99	.0082	1.3799
Cuatro	47.32	.0000	.3486	.29	.5845	1.1511
Cinco	7.46	.0063	.3950	.15	.6923	1.2347
Más de Cinco	5.76	.0163	.2181	.28	.5919	1.7627
Formación (Cat. Ref.: sin cualificaciones)	**163.65**	**.0000**		**71.55**	**.0000**	
Academica Nivel 1	.12	.7241	.9759	1.35	.0201	.8927
Academica Nivel 2	24.25	.0000	1.2730	12.97	.0003	.7741
Academica Nivel 3	49.53	.0000	1.8463	20.31	.0000	.5602
Academica Nivel 4	70.85	.0000	1.9013	35.42	.0000	.4780
Academica Nivel 5	18.15	.0000	2.7743	6.58	.0103	.3412
Profesional Nivel 1	5.26	.0217	1.1974	1.94	.0004	.8454
Profesional Nivel 2	3.93	.0473	1.1772	1.56	.0001	.8634
Profesional Nivel 3	10.75	.0010	1.7118	3.54	.0399	.6653
Profesional Nivel 4	58.35	.0000	1.9858	28.97	.0000	.4478
Empleo en el hogar (Categoría de Referencia: Hogar unipersonal)	**114.72**	**.0000**		**38.12**	**.0000**	

Ningún empleado	12.30	.0005	.7011	16.24	.0001	1.6968
Algunos empleados	6.60	.0102	1.4019	.12	.7189	1.0649
Todos empleados	6.27	.0123	1.3831	.57	.4488	1.1409
Desempleo en el hogar (Cat. Ref: Hogar Unipersonal)	**48.73**	**.0000**		**34.90**	**.0000**	
Ningún Desempleado	43.45	.0000	1.9327	23.57	.0000	.5243
Algún Desempleado	10.93	.0009	1.4784	1.45	.2285	.8315
Sector (Cat. Ref.: Agricultura)	**45.49**	**.0000**		**22.06**	**.0001**	
Industria	11.05	.0009	.4960	4.03	.0446	1.9409
Construcción	3.32	.0683	.6363	2.77	.0958	1.8693
Servicios	4.24	.0393	.6510	1.45	.2270	1.4850
Constante	**72.88**	**.0000**		**35.86**	**.0000**	
Porcentaje Correcto	85.52%			94.24%		
Número de observaciones	29870			29870		
-2 Log Likelihood	22448.99			12328.51		
Goodness of Fit	31101.93			29635.26		

Tabla 3. Razón de probabilidades de empleo y desempleo de los hombres de 16 a 59 años, 1989

	Empleo			Desempleo		
Variable	**Wald**	**Sig**	**Odds**	**Wald**	**Sig**	**Odds**
Región (Cat. Ref.: Tyne y Wear)	**202.56**	**.0000**		**169.07**	**.0000**	
Yorkshire	8.22	.0041	1.3355	7.69	.0055	.7236
East Midlands	17.89	.0000	1.5782	13.13	.0003	.6364
East Anglia	54.66	.0000	3.4286	42.07	.00000	.2772
London	38.26	.0000	1.8502	42.11	.00000	.4665
Resto del sureste	89.76	.0000	2.5003	88.84	.00000	.3342
Suroeste	30.72	.0000	1.8112	31.04	.00000	.4895
West Midlands	46.34	.0000	2.0378	38.24	.00000	.4714
Manchester / Noroeste	9.44	.0021	1.3711	9.60	.0019	.6908
Merseyside	.87	.3496	.8780	.04	.8320	1.0352
Gales	.33	.5606	1.0680	3.78	.0517	.7682
Escocia	10.67	.0011	1.3488	11.12	.0009	.6904
Irlanda del Norte	7.26	.0070	1.3224	5.15	.0231	.7636
Timpo desde que se dejó la ETC (Cat.. Ref. 0-2 Años)	**143.61**	**.0000**		**100.28**	**.0000**	

3-5 años	.58	.4458	.9279	1.51	.2183	1.1420
6-10 años	.68	.4063	1.0834	.01	.9166	.9889
11-15 años	7.12	.0076	1.3275	2.89	.0890	.8187
16-20 años	13.29	.0003	1.5135	13.54	.0002	.6228
21-25 años	30.88	.0000	1.9548	32.17	.0000	.4558
26-30 años	19.49	.0000	1.6968	27.04	.0000	.4838
31-35 años	5.00	.0252	1.3110	19.19	.0000	.5316
36-40 años	.04	.8336	.9748	10.30	.0013	.6253
Más de 40 años	7.41	.0065	.7076	22.13	.0000	.4491
Estado civil (Cat. Ref.: Soltero)	**37.06**	**.0000**		**27.30**	**.0000**	
Casado	9.11	.0025	1.2328	10.86	.0010	.7670
Viudo	14.01	.0002	.6613	7.64	.0057	1.4409
Separado / Divorciado	3.85	.0497	1.6596	1.76	.1842	.6226
Propiedad (Cat. Ref.: Propietario)	**484.39**	**.0000**		**380.71**	**.0000**	
Hipoteca	78.38	.0000	1.7804	35.52	.0000	.6073
Alquiler	72.05	.0000	.5905	70.46	.0000	1.9272
Hijos menores de 16 años (Cat. Ref: ninguno)	**20.32**	**.0024**		**12.84**	**.0456**	

Uno	.77	.3791	1.0583	.32	.5683	.9579
Dos	1.40	.2366	1.0946	1.82	.1763	.8857
Tres	.19	.6619	1.0495	.44	.5041	1.0849
Cuatro	11.31	.0008	.5767	5.99	.0144	1.5921
Cinco	3.98	.0460	.5705	2.01	.1555	1.5909
Más de cinco	.24	.6229	.7998	.15	.6905	.7832
Formación (Cat. Ref.: sin cualificaciones)	**237.06**	**.0000**		**213.74**	**.0000**	
Academica Nivel 1	6.24	.0125	1.2723	5.89	.0152	.7754
Academica Nivel 2	49.65	.0000	1.6814	52.47	.0000	.5358
Academica Nivel 3	28.31	.0000	1.8044	37.30	.0000	.4264
Academica Nivel 4	91.30	.0000	2.9338	82.33	.0000	.2635
Academica Nivel 5	27.03	.0000	4.3983	20.38	.0000	.2137
Profesional Nivel 1	3.43	.0636	1.1658	1.84	.0101	.8728
Profesional Nivel 2	120.90	.0000	1.8787	91.91	.0000	.5173
Profesional Nivel 3	29.51	.0000	2.2144	24.30	.0000	.4197
Profesional Nivel 4	42.25	.0000	2.7442	36.99	.0000	.2866
Empleo en el hogar (Cat. Ref. : Hogar unipersonal)	**277.23**	**.0000**		**179.11**	**.0000**	

Ningún empleado	7.16	.0074	.7165	13.52	.0002	1.6661
Algún empleado	2.20	.1375	1.2271	.09	.7612	.9539
Todos empleados	17.74	.0000	1.7738	4.99	.0254	.7096
Desempleo en el hogar (Cat. Ref. Hogar unipersonal)	**17.59**	**.0002**		**26.49**	**.0000**	
Ningún desempleado	5.44	.0197	1.2752	14.18	.0002	.6521
Algún desempleado	.26	.6078	.9352	.16	.6845	.9430
Sector (Cat. Ref: Agriculture)	**37.58**	**.0000**		**44.66**	**.0000**	
Industria	12.07	.0005	.6485	3.34	.0675	1.3102
Construcción	30.07	.0000	.4930	21.86	.0000	2.0269
Servicios	16.54	.0000	.6074	8.16	.0043	1.5131
Constante	**62.99**	**.0000**		**56.28**	**.0000**	
Porcentaje correcto	93.32%			95.43%		
Número de observaciones	39955			39955		
-2 Log Likelihood	17076.57			12748.13		
Goodness of Fit	39.608.97			41417.64		

Tabla 4. Razón de probabilidades de empleo y desempleo de las mujeres de 16 a 54 años, 1989

	Empleo			Desempleo		
Variable	**Wald**	**Sig**	**Odds**	**Wald**	**Sig**	**Odds**
Región (Cat. Ref: Tyne and Wear)	**-**			**59.34**	**.0000**	
Yorkshire				.06	.7990	.9549
East Midlands				.03	.8485	1.0284
East Anglia				6.49	.0108	.5856
Londres				10.16	.0014	.6272
Resto del Sureste				13.48	.0002	.6100
Suroeste				3.05	.0803	.7691
West Midlands				.00	.9539	.9918
Manchester / Noroeste				.00	.9802	.9965
Merseyside				1.95	.1623	1.3045
Gales				.24	.6203	1.0850
Escocia				.73	.3907	.8878
Irlanda del Norte				.58	.4456	1.1184
Tiempo desde que se dejó la Educación a tiempo completo (ETC) (Cat. Ref : 0-2 Años)	**622.19**	**.0000**		**139.31**	**.0000**	

3-5 años	8.20	.0042	.7749	.16	.6808	.9524
6-10 años	8.95	.0028	.7714	.68	.4074	.9075
11-15 años	3.17	.0749	1.1786	11.68	.0006	.6387
16-20 años	70.92	.0000	2.3178	30.29	.0000	.4494
21-25 años	108.89	.0000	2.8686	42.64	.0000	.3834
26-30 años	106.03	.0000	2.9226	54.62	.0000	.3183
31-35 años	41.10	.0000	2.0186	43.04	.0000	.3255
36-40 años	16.50	.000	1.6150	34.24	.0000	.3231
Estado Civil (Ref. Cat: Single)	**227.08**	**.0000**		**7.54**	**.0563**	
Casado	215.71	.0000	.3922	7.48	.0062	1.2905
Viudo	9.75	.0018	.7304	1.83	.1760	1.2204
Separado / Divorciado	15.15	.0001	.5088	.38	.5351	1.2066
Propiedad (Cat. Ref.: Propietario)	**192.28**	**.0000**		**80.41**	**.0000**	
Hipoteca	13.75	.0002	1.2590	.52	.4680	1.0835
Alquiler	27.95	.0000	.7098	32.82	.0000	1.9101
Hijos menores de 16 años (Cat. Ref.: Ninguno)	**662.05**	**.0000**		**40.24**	**.0000**	

Uno	612.53	.0000	.3331	37.84	.0000	1.5507
Dos	277.38	.0000	.4065	8.74	.0031	1.3052
Tres	180.79	.0000	.3394	4.83	.0278	1.3620
Cuatro	36.40	.0000	.3852	5.94	.0148	1.7819
Cinco	15.42	.0001	.3010	.00	.9324	1.0525
Más de cinco	8.62	.0000	.1685	.00	.9720	.9631
Formación (Cat. Ref. sin cualificaciones)	**206.93**	**.0000**		**67.49**	**.0000**	
Academica Nivel 1	.00	.9904	1.0008	.16	.0132	.9568
Academica Nivel 2	30.45	.0000	1.3168	11.37	.0007	.7624
Academica Nivel 3	33.13	.0000	1.6101	11.50	.0007	.6281
Academica Nivel 4	113.00	.0000	2.4219	33.27	.0000	.4317
Academica Nivel 5	20.41	.0000	3.5864	3.85	.0497	.4387
Profesional Nivel 1	.28	.5922	1.0384	.07	.0101	1.0311
Profesional Nivel 2	2.41	.1203	1.1188	3.44	.0434	.8017
Profesional Nivel 3	21.32	.0000	1.8681	3.69	.0316	.6842
Profesional Nivel 4	62.42	.0000	2.0948	27.12	.0000	.3912
Empleo en el Hogar (Cat. Ref: Hogar unipersonal)	**86.79**	**.0000**		**30.55**	**.0000**	
Ninguno empleado	13.86	.0002	.6287	7.71	.0055	1.6237

Alguno empleado	1.73	.1883	1.2056	.39	.5273	.8806
Todos empleados	2.04	.1528	1.2191	.05	.8090	.9531
Desempleo en el hogar (Ref. Cat: Hogar unipersonal)	**47.65**	**.0000**		**32.53**	**.0000**	
Ningún desempleado	36.30	.0000	2.0159	12.46	.0004	.5622
Algún desempleado	5.23	.0221	1.3793	.1758	.6750	1.0831
Sector (Cat. Ref. Agricultura)	**17.14**	**.0007**				
Industria	.0387	.8440	.9662			
Construcción	2.1630	.1414	1.3941			
Servicios	.5973	.4396	1.1415			
Constante	**65.48**	**.0000**				
Porcentaje Correcto	86.83%			95.79%		
Número de observaciones	31946			31946		
-2 Log Likelihood	22451.22			10359.84		
Goodness of Fit	33637.41			31705.58		

Tabla 5. Razón de probabilidades de empleo y desempleo de los hombres de 16 a 59 años, 1991

	Empleo			Desempleo		
Variable	**Wald**	**Sig**	**Odds**	**Wald**	**Sig**	**Odds**
Región (Cat. Ref.: Tyne and Wear)	**83.16**	**.0000**		**46.26**	**.0000**	
Yorkshire	10.34	.0013	1.3506	4.11	.0426	.8044
East Midlands	14.00	.0002	1.4522	4.48	.0343	.7859
East Anglia	31.09	.0000	2.0893	14.95	.00001	.5597
Londres	11.52	.0007	1.3602	6.23	.0125	.7694
Rest of Sureste	39.11	.0000	1.7044	16.72	.0000	.6700
Suroeste	16.14	.0001	1.4848	4.79	.0286	.7830
West Midlands	15.44	.0001	1.4411	7.03	.0080	.7535
Manchester / Noroeste	6.76	.0093	1.2740	2.25	.1333	.8515
Merseyside	.75	.3848	.8938	1.98	.1585	1.2294
Gales	1.93	.1644	1.1598	1.24	.2644	.8711
Escocia	20.46	.0000	1.5270	12.98	.0003	.6770
Irlanda del norte	19.29	.0000	1.5449	8.84	.0029	.7139
Tiempo desde que se dejó la ETC (Cat. Ref.: 0-2 Años)	**152.26**	**.0000**		**149.17**	**.0000**	
3-5 años	2.21	.1364	.8754	3.91	.0478	1.2084

6-10 años	2.10	.1466	1.1350	1.03	.3079	.9091
11-15 años	16.25	.0001	1.4625	9.51	.0020	.7299
16-20 años	26.28	.0000	1.6800	19.74	.0000	.6120
21-25 años	31.31	.0000	1.7858	25.29	.0000	.5648
26-30 años	33.97	.0000	1.8408	38.12	.0000	.4897
31-35 años	22.86	.0000	1.5963	45.23	.0000	.4328
36-40 años	3.79	.0515	1.2401	35.41	.0000	.4748
Más de 40 años	.41	.5191	.9278	39.01	.0000	.4119
Estado civil (Cat. Ref.: soltero)	**48.45**	**.0000**		**38.71**	**.0000**	
Casado	30.96	.0000	1.4036	25.38	.0000	.7310
Viudo	4.77	.0289	.8243	3.65	.0558	1.2144
Separado / Divorciado	1.13	.2870	1.2772	.82	.3649	.7528
Propiedad (Cat. Ref. Propietario)	**523.97**	**.0000**		**393.07**	**.0000**	
Hipoteca	40.52	.0000	1.4420	11.91	.0006	.7848
Alquiler	111.59	.0000	.5461	101.50	.0000	2.0097
Otro	2.08	.1490	.6311	.83	.3607	1.4276
Hijos menores de 16 años (Cat. Ref.: ninguno)	**22.26**	**.0011**				

Uno	.41	.5201	1.0382			
Dos	.04	.8378	.9867			
Tres	3.62	.0570	.8417			
Cuatro	10.55	.0012	.6259			
Cinco	5.58	.0181	.5214			
Más de cinco	2.47	.1157	.5166			
Formación (Cat. Ref.: sin cualificaciones)	**270.81**	**.0000**		**219.77**	**.0000**	
Academica Nivel 1	2.83	.0922	1.1672	1.36	.0227	.8916
Academica Nivel 2	69.76	.0000	1.6995	42.47	.0000	.6316
Academica Nivel 3	40.07	.0000	1.7944	36.35	.0000	.5214
Academica Nivel 4	137.08	.0000	3.0612	120.26	.0000	.2703
Academica Nivel 5	45.95	.0000	5.0093	32.15	.0000	.2210
Profesional Nivel 1	.7261	.3941	1.0685	.09	.0468	1.0281
Profesional Nivel 2	76.64	.0000	1.5351	54.13	.0000	.6593
Profesional Nivel 3	48.76	.0000	2.3165	29.85	.0000	.4897
Profesional Nivel 4	39.44	.0000	2.0228	29.97	.0000	.4904
Empleo en el hogar (Cat. Ref.: Hogar unipersonal)	**322.49**	**.0000**		**223.79**	**.0000**	

Ningún empleado	10.76	.0010	.6964	19.10	.0000	1.6944
Algún empleado	.31	.5756	1.0707	.43	.5104	1.0927
Todos empleados	16.95	.0000	1.6447	3.88	.0486	.7689
Desempleo en el hogar (Cat. Ref.: Hogar unipersonal	**24.26**	**.0000**		**43.39**	**.0000**	
Ningún desempleado	13.57	.0002	1.4050	23.21	.0000	.6204
Algún desempleado	.55	.4558	1.0883	.53	.4646	.9145
Sector (Ref Cat: Agriculture)	**222.81**	**.0000**		**252.09**	**.0000**	
Industria	33.33	.0000	.4713	24.15	.0000	2.1322
Construcción	100.65	.0000	.2647	82.07	.0000	4.0969
Servicios	28.18	.0000	.5038	15.55	.0001	1.8278
Constante	**64.07**	**.0000**		**85.52**	**.0000**	
Porcentaje correcto	90.63%			93.03%		
Número de observaciones	38429			38429		
-2 Log Likelihood	21074.34			16933.52		
Goodness of Fit	39273.02			39570.05		

Tabla 6. Razón de probabilidades de empleo y desempleo de las mujeres de 16 a 54 años, 1991

	Empleo			Desempleo		
Variable	**Wald**	**Sig**	**Odds**	**Wald**	**Sig**	**Odds**
Región (Ref. Cat: Tyne and Wear)	**38.10**	**.0001**				
Yorkshire	.05	.8094	.9774			
East Midlands	.40	.5264	1.0646			
East Anglia	.58	.4452	.9158			
Londres	1.70	.1914	.8875			
Resto del sureste	.24	.6220	.9592			
Suroeste	.01	.8888	1.0137			
West Midlands	.14	.7069	.9655			
Manchester / Noroeste	.85	.3552	1.0912			
Merseyside	2.49	.1144	.8117			
Gales	2.34	.1259	.8494			
Escocia	.53	.4633	.9343			
Irlanda del Norte	9.54	.0020	1.3773			
Tiempo desde que se dejó la ETC (Cat. Ref. 0-2 Años)	**564.07**	**.0000**		**121.44**	**.0000**	

3-5 años	3.99	.0456	.8361	1.55	.2121	.8672
6-10 años	.40	.5256	.9452	7.17	.0074	.7332
11-15 años	8.32	.0039	1.3065	10.53	.0012	.6671
16-20 años	70.63	.0000	2.3080	28.12	.0000	.4795
21-25 años	145.72	.0000	3.4506	38.56	.0000	.4176
26-30 años	116.62	.0000	3.0762	61.37	.0000	.3045
31-35 años	49.38	.0000	2.1475	47.36	.0000	.3455
36-40 años	12.61	.0004	1.5077	50.97	.0000	.2664
Estado civil (Cat. Ref: soltero)	**88.04**	**.0000**		**10.78**	**.0129**	
Casado	87.31	.0000	.5487	1.51	.2180	.8976
Viudo	19.85	.0000	.6908	5.06	.0244	1.3107
Separado / Divorciado	9.17	.0025	.6000	.02	.8821	.9548
Propiedad (Cat. Ref. Propietario)	**261.98**	**.0000**		**85.24**	**.0000**	
Hipoteca	14.70	.0001	1.2675	.7900	.3741	1.0976
Alquiler	43.97	.0000	.6503	36.52	.0000	1.9125
Otro	.30	.5827	1.2860	.02	.8700	.8869
Hijos menores de 16 años (Cat. Ref.: ninguno)	**628.33**	**.0000**				

Uno	566.31	.0000	.3473			
Dos	272.89	.0000	.4137			
Tres	142.82	.0000	.3765			
Cuatro	80.65	.0000	.2652			
Cinco	8.59	.0032	.3517			
Más de cinco	.37	.5411	.5946			
Formación (Cat. Ref.: sin cualificac..)	**198.55**	**.0000**		**65.78**	**.0000**	
Academica Nivel 1	12.77	.0004	1.3097	1.15	.0231	.8815
Academica Nivel 2	73.91	.0000	1.5342	18.92	.0000	.7042
Academica Nivel 3	61.35	.0000	1.8757	6.60	.0102	.7349
Academica Nivel 4	92.45	.0000	2.1231	19.09	.0000	.5786
Academica Nivel 5	18.62	.0000	2.5424	4.46	.0006	.4627
Profesional Nivel 1	4.01	.0451	1.1602	3.31	.0188	1.2249
Profesional Nivel 2	10.31	.0013	1.2453	**1.62**	.0224	.8716
Profesional Nivel 3	41.08	.0000	2.2874	5.62	.0007	.6475
Profesional Nivel 4	73.14	.0000	2.2122	27.63	.0000	.3906
Empleo en el hogar (Cat. Ref.: Hogar unipersonal)	**107.63**	**.0000**		**77.16**	**.0000**	

Ningún empleado	20.38	.0000	.6314	54.26	.0000	2.7995
Algún empleado	.17	.6766	1.0570	14.53	.0001	2.0404
Todos empleados	1.70	.1917	1.1870	10.40	.0013	1.8308
Desempleo en el hogar (Cat. Ref. Hogar unipersonal)	**33.11**	**.0000**		**35.84**	**.0000**	
Ningún desempleado	31.23	.0000	1.7684	32.06	.0000	.4462
Algún desempleado	9.18	.0024	1.4639	6.77	.0092	.6385
Sector (Cat. Ref.: Agricultura)	**55.45**	**.0000**		**19.92**	**.0002**	
Industria	15.07	.0001	.4205	4.33	.0374	2.3984
Construcción	7.72	.0054	.4910	2.98	.0839	2.2205
Servicios	6.52	.0106	.5693	2.04	.1531	1.8148
Constante	**63.39**	**.0000**		**46.16**	**.0000**	
Porcentaje Correcto	86.37%			95.48%		
Número de observaciones	31018			31018		
-2 Log Likelihood	22486.31			10738.26		
Goodness of Fit	32288.30			30699.26		

Tabla 7. Razón de probabilidades de empleo y desempleo de los hombres de 16 a 59 años, 1993

	Empleo			Desempleo		
Variable	**Wald**	**Sig**	**Odds**	**Wald**	**Sig**	**Odds**
Región (Ref. Cat: Tyne and Wear)	**103.36**	**.0000**		**32.48**	**.0012**	
Yorkshire	4.08	.0432	1.1735	.27	.5980	.9516
East Midlands	13.54	.0002	1.3638	3.26	.0706	.8338
East Anglia	27.18	.0000	1.7317	4.59	.0321	.7702
Londres	4.41	.0359	1.1732	.83	.3622	1.0845
Resto del sureste	27.11	.0000	1.4525	.62	.4307	.9357
Suroeste	14.14	.0002	1.3611	.73	.3906	.9208
West Midlands	9.70	.0018	1.2775	.12	.7191	.9674
Manchester / Noroeste	3.16	.0752	1.1436	2.46	.1165	.8585
Merseyside	4.79	.0286	.7833	1.38	.2398	1.1697
Gales	.36	.5466	.9483	2.15	.1418	.8517
Escocia	17.40	.0000	1.3963	6.45	.0111	.7846
Irlanda del Norte	11.77	.0006	1.3366	2.39	.1220	.8569
Tiempo desde que se dejó la ETC (Cat. Ref.: 0-2 años)	**404.42**	**.0000**		**63.36**	**.0000**	

3-5 años	4.38	.0363	.8267	2.95	.0859	1.1786
6-10 años	.05	.8145	1.0206	.22	.6366	.9574
11-15 años	2.69	.1009	1.1605	5.79	.0161	.7914
16-20 años	4.93	.0263	1.2346	10.25	.0014	.7207
21-25 años	3.51	.0607	1.1986	15.77	.0001	.6575
26-30 años	.82	.3643	1.0918	9.76	.0018	.7186
31-35 años	3.38	.0657	.8349	9.50	.0021	.7130
36-40 años	25.15	.0000	.6038	5.46	.0194	.4654
Más de 40 años	92.33	.0000	.3662	11.59	.0007	.6533
Estado Civil (Cat. Ref.: soltero)	**127.31**	**.0000**		**109.34**	**.0000**	
Casado	83.90	.0000	1.6020	85.58	.0000	.5844
Viudo	9.77	.0018	.8036	2.34	.1253	1.1301
Separado/divorciado	.88	.3464	1.1729	4.69	.0302	.6016
Propiedad (Cat. Ref.: propietario)	**1013.02**	**.0000**		**578.17**	**.0000**	
Hipoteca	68.25	.0000	1.4659	7.17	.0074	.8532
Alquiler	237.62	.0000	.4797	176.47	.0000	2.2009
Hijos menores de 16 años (Cat. Ref. Ninguno)	**62.55**	**.0000**		**43.82**	**.0000**	

Uno	.41	.5205	1.0316	.01	.9023	1.0068
Dos	.21	.6463	.9753	.56	.4517	1.0479
Tres	20.36	.0000	.7226	13.31	.0003	1.3471
Cuatro	22.97	.0000	.5540	21.70	.0000	1.8584
Cinco	17.73	.0000	.4036	9.63	.0019	2.0563
Más de cinco	4.25	.0392	.5367	5.06	.0244	2.0536
Formación (Cat. Ref.: sin cualificaciones)	**337.48**	**.0000**		**257.08**	**.0000**	
Académica Nivel 1	3.8822	.0488	1.1584	.53	.0146	.9425
Académica Nivel 2	54.63	.0000	1.4737	24.03	.0000	.7462
Académica Nivel 3	58.41	.0000	2.2116	41.18	.0000	.4513
Académica Nivel 4	186.66	.0000	2.3835	149.44	.0000	.3781
Académica Nivel 5	79.52	.0000	3.8960	53.88	.0000	.2593
Profesional Nivel 1	6.83	.0089	1.1624	.02	.0231	.9893
Profesional Nivel 2	57.88	.0000	1.3814	15.68	.0001	.8201
Profesional Nivel 3	64.90	.0000	1.8116	34.44	.0000	.6103
Profesional Nivel 4	80.12	.0000	2.2066	48.91	.0000	.4739
Empleo en el hogar (Cat. Ref.: hogar unipersonal)	**819.50**	**.0000**		**524.79**	**.0000**	

Ningún empleado	74.89	.0000	.4698	111.16	.0000	2.6801
Algún empleado	1.72	.1892	.8783	11.74	.0006	1.4500
Todos empleados	11.55	.0007	1.3877	.0901	.7640	1.0321
Desempleo en el hogar (Cat. Ref.: hogar unipersonal)	**27.02**	**.0000**		**78.66**	**.0000**	
Ningún desempleado	18.09	.0000	1.3796	54.40	.0000	.5544
Algún desempleado	1.37	.2413	1.1189	3.55	.0593	.8233
Sector (Cat. Ref.: Agricultura)	**283.94**	**.0000**		**315.06**	**.0000**	
Industria	55.57	.0000	.4542	23.06	.0000	1.8090
Construcción	144.14	.0000	.2714	94.07	.0000	3.3778
Servicios	41.10	.0000	.5108	11.43	.0007	1.5116
Constante	**107.13**	**.0000**		**119.31**	**.0000**	
Percentaje correcto	84.88%			89.76%		
Número de observaciones	39640			39640		
-2 Log Likelihood	28919.96			22694.83		
Goodness of Fit	39304.31			33496.95		

Tabla 8. Razón de probabilidades de empleo y desempleo de las mujeres de 16 a 54 años, 1993

	Empleo			Desempleo		
Variable	**Wald**	**Sig**	**Odds**	**Wald**	**Sig**	**Odds**
Región (Cat. Ref.: Tyne and Wear)				**19.91**	**.0687**	
Yorkshire				.02	.8877	.9810
East Midlands				.43	.5103	1.0954
East Anglia				.32	.5680	.9033
Londres				.80	.3686	1.1211
Rest of Sureste				.29	.5877	.9358
Suroeste				.25	.6105	1.0726
West Midlands				.73	.3901	1.1203
Manchester / Noroeste				1.09	.2949	1.1499
Merseyside				4.25	.0392	1.4506
Gales				2.19	.1389	.7838
Escocia				.15	.6982	.9493
Irlanda del Norte				.06	.8000	.9635
Tiempo desde que se dejó la ETC (Cat. Ref. 0-2 años)	**502.40**	**.0000**		**81.05**	**.0000**	

3-5 años	13.93	.0002	.7012	3.14	.0759	.8113
6-10 años	5.08	.0242	.8152	15.53	.0001	.6364
11-15 años	.35	.5512	.9462	17.73	.0000	.5999
16-20 años	23.98	.0000	1.6017	24.43	.0000	.5288
21-25 años	54.80	.0000	2.0760	35.06	.0000	.4485
26-30 años	34.80	.0000	1.8075	40.22	.0000	.4157
31-35 años	3.97	.0461	1.2277	45.23	.0000	.3786
36-40 años	1.31	.2414	.8818	45.21	.0000	.3224
Estado civil (Cat. Ref.: soltero)	**88.42**	**.0000**		**20.41**	**.0001**	
Casado	76.39	.0000	.6150	9.52	.0020	.7827
Viudo	3.04	.0808	.8931	.10	.7430	1.0316
Separado / Divorciado	16.74	.0000	.5779	4.99	.0254	1.5743
Propiedad (Cat. Ref.: propietario)	**532.99**	**.0000**		**146.09**	**.0000**	
Hipoteca	24.73	.0000	1.2984	1.44	.2290	.8919
Alquiler	93.96	.0000	.5871	36.86	.0000	1.7950
Hijos menores de 16 años (Cat. Ref.; ninguno)	**1116.01**	**.0000**				

Uno	674.58	.0000	.3596			
Dos	843.23	.0000	.2756			
Tres	492.10	.0000	.2439			
Cuatro	156.10	.0000	.2157			
Cinco	29.88	.0000	.1968			
Más de cinco	10.38	.0013	.1816			
Formación (Cat. Ref.: sin cualificaciones.)	**417.68**	**.0000**		**69.95**	**.0000**	
Académica Nivel 1	2.78	.0955	1.1066	3.10	.0483	1.1846
Académica Nivel 2	106.12	.0000	1.5404	4.43	.0002	.8585
Académica Nivel 3	55.12	.0000	1.8872	4.22	.0007	.7379
Académica Nivel 4	232.41	.0000	2.4990	23.82	.0000	.5926
Académica Nivel 5	58.24	.0000	3.4957	2.77	.0356	..6666
Profesional Nivel 1	23.08	.0000	1.3296	1.26	.0312	1.1180
Profesional Nivel 2	17.12	.0000	1.2529	.22	.0450	1.0451
Profesional Nivel 3	42.33	.0000	1.8837	8.79	.0000	.5778
Profesional Nivel 4	173.11	.0000	2.6492	20.81	.0000	.5203
Empleo en el hogar (Cat. Ref.: hogar unipersonal)	**260.10**	**.0000**		**50.56**	**.0000**	

Ningún empleado	4.72	.0298	.8461	21.56	.0000	1.6535
Algún empleado	35.27	.0000	1.8714	.29	.5846	1.0903
Todos empleados	52.53	.0000	2.0956	.07	.7815	1.0440
Desempleo en el hogar (Cat. Ref.: hogar unipersonal)	**24.19**	**.0000**		**29.69**	**.0000**	
Ningún desempleado	20.37	.0000	1.4272	27.86	.0000	.5331
Algún desempleado	2.52	.1117	1.1751	.68	.4086	.8845
Sector (Cat. Ref.: Agricultura)	**103.66**	**.0000**		**33.79**	**.0000**	
Industria	18.89	.0000	.4821	.57	.4467	1.2278
Construcción	7.58	.0059	.5848	.81	.3661	1.3288
Servicios	4.89	.0269	.6936	.23	.6298	.8797
Constante	**56.48**	**.0000**		**32.30**	**.0000**	
Porcentaje correcto	81.25%			94.79%		
Número de observaciones	34315			34315		
-2 Log Likelihood	30425.44			12983.63		
Goodness of fit	35459.01			34089.39		

Tabla 9. Razón de probabilidades de empleo y desempleo de los hombres de 16 a 59 años, 1995

	Empleo			Desempleo		
Variable	**Wald**	**Sig**	**Odds**	**Wald**	**Sig**	**Odds**
Región (Ref. Cat: Tyne and Wear)	**146.89**	**.0000**		**36.21**	**.0003**	
Yorkshire	25.76	.0000	1.5261	8.69	.0032	.7396
East Midlands	30.55	.0000	1.6349	7.89	.0050	.7364
East Anglia	50.27	.0000	2.2767	15.45	.0001	.5767
Londres	16.13	.0001	1.3740	2.57	.1085	.8580
Rest del sur este	68.56	.0000	1.8542	17.76	.0000	.6815
Suroeste	31.83	.0000	1.6224	8.25	.0041	.7408
West Midlands	30.79	.0000	1.5771	8.69	.0032	.7435
Manchester / Noroeste	8.46	.0036	1.2717	6.22	.0126	.7725
Merseyside	.1422	.7061	.9569	.36	.5435	.9149
Gales	1.44	.2288	1.1563	7.71	.0055	.7192
Escocia	19.54	.0000	1.4354	16.76	.0000	.6585
Irlanda del Norte	3.75	.0526	1.2096	2.40	.1207	.8285
Tiempo desde que se dejó la ETC (Cat. Ref.: 0-2 años)	**411.58**	**.0000**		**28.31**	**.0008**	

3-5 años	1.66	.1966	.8743	2.98	.0842	1.2106
6-10 años	.17	.6739	1.0404	.16	.6804	.9590
11-15 años	.43	.5104	1.0657	.67	.4114	.9171
16-20 años	3.31	.0688	1.2020	7.37	.0070	.7392
21-25 años	.55	.4555	1.0809	3.99	.0457	.7920
26-30 años	2.90	.0881	.8377	1.14	.2840	.8814
31-35 años	13.96	.0002	.6776	1.05	.3042	.8836
36-40 años	39.47	.0000	.5093	1.45	.2279	.8575
Más de 40 años	119.21	.0000	.2962	2.16	.1407	.8154
Estado civil (Cat. Ref.: soltero)	**90.96**	**.0000**		**103.78**	**.0000**	
Casado	52.88	.0000	1.4703	89.31	.0000	.5517
Viudo	4.81	.0282	.8712	.17	.6799	.9697
Separado/divorciado	.28	.5951	1.0872	2.74	.0977	.6960
Propiedad (Cat. Ref.: propietario)	**1019.80**	**.0000**		**598.93**	**.0000**	
Hipoteca	84.03	.0000	1.5780	13.26	.0003	.7776
Alquiler	230.60	.0000	.4607	165.92	.0000	2.3889
Hijos menores de 16 años (Cat. Ref.: ninguno)	**29.29**	**.0001**		**26.32**	**.0002**	

Uno	1.24	.2641	1.0604	.00	.9653	1.0028
Dos	1.14	.2839	1.0660	.26	.6066	1.0376
Tres	4.85	.0275	.8385	9.59	.0020	1.3365
Cuatro	7.92	.0049	.6838	8.94	.0028	1.8912
Cinco	2.21	.1366	.6885	3.26	.0706	1.6569
Más de cinco	9.15	.0025	.2662	7.33	.0068	3.5644
Formación: Cat. Ref.: sin cualificaciones)	**279.67**	**.0000**		**162.22**	**.0000**	
Académica Nivel 1	9.11	.0025	1.2736	.86	.0314	.9198
Académica Nivel 2	61.06	.0000	1.5664	19.86	.0000	.7358
Académica Nivel 3	42.36	.0000	1.8706	18.06	.0000	.6135
Académica Nivel 4	174.50	.0000	2.5282	112.79	.0000	.3740
Académica Nivel 5	62.91	.0000	3.2896	32.65	.0000	.3485
Profesional Nivel 1	29.90	.0000	1.3667	5.70	.0009	.8442
Profesional Nivel 2	102.55	.0000	1.6445	40.03	.0000	.6740
Profesional Nivel 3	68.42	.0000	1.9591	21.51	.0000	.6393
Profesional Nivel 4	67.53	.0000	2.0336	30.30	.0000	.5444
Empleo en el hogar (Cat. Ref.: hogar unipersonal)	**904.94**	**.0000**		**400.81**	**.0000**	

Ningún empleado	23.07	.0000	.6377	43.70	.0000	1.9715
Algún empleado	8.47	.0036	1.3691	.71	.3988	1.1092
Todos empleados	64.68	.0000	2.2817	10.05	.0015	.6929
Desempleo en el hogar (Cat. Ref.: hogar unipersonal)	**8.7255**	**.0127**		**43.33**	**.0000**	
Ningún desempleado	2.71	.0993	1.1527	30.08	.0000	.5956
Algún desempleado	.22	.6338	.9479	1.54	.2145	.8553
Sector (Cat. Ref. Agricultura)	**130.59**	**.0000**		**111.37**	**.0000**	
Industria	25.52	.0000	.5731	3.7180	.0538	1.2891
Construcción	70.63	.0000	.3859	30.4735	.0000	2.0995
Servicios	20.03	.0000	.6153	1.9181	.1661	1.1962
Constante	**56.72**	**.0000**		**65.27**	**.0000**	
Percentaje Correcto	86.46%			92.01%		
Número de observaciones	37401			37401		
-2 Log Likelihood	24963.99			17893.77		
Goodness of Fit	37316.51			38291.35		

Tabla 10. Razón de probabilidades de empleo y desempleo de las mujeres de 16 a 54 años, 1995

	Empleo			Desempleo		
Variable	**Wald**	**Sig**	**Odds**	**Wald**	**Sig**	**Odds**
Región (Ref. Cat: Tyne and Wear)	**29.77**	**.0030**				
Yorkshire	.38	.5326	1.0515			
East Midlands	3.88	.0486	1.1840			
East Anglia	.32	.5662	.9452			
Londres	.24	.6189	.9621			
Resto del sureste	.08	.7752	.9797			
Sur oeste	.22	.6254	1.0396			
West Midlands	1.10	.2925	1.0882			
Manchester / Noroeste	.23	.6253	1.0402			
Merseyside	1.71	.1897	.8617			
Gales	2.03	.1541	.8798			
Escocia	2.82	.0926	1.1447			
Irlanda del norte	2.84	.0919	1.1761			
Tiempo desde que se dejó la ETC (Cat. Ref. 0-2 años)	**446.45**	**.0000**		**26.55**	**.0008**	

3-5 años	8.97	.0028	.7359	1.37	.2406	.8547
6-10 años	23.71	.0000	.6360	4.57	.0324	.7691
11-15 años	3.64	.0563	.8331	7.43	.0064	.6994
16-20 años	6.16	.0130	1.2779	12.13	.0005	.6143
21-25 años	31.36	.0000	1.7723	12.43	.0004	.5992
26-30 años	16.97	.0000	1.5411	12.01	.0005	.5926
31-35 años	.12	.7220	.9631	13.43	.0002	.5648
36-40 años	9.42	.0021	.7043	18.54	.0000	.4418
Estado civil: (Cat. Ref.: soltero)	**75.89**	**.0000**		**16.05**	**.0011**	
Casado	66.36	.0000	.6526	12.58	.0004	.7372
Viudo	11.11	.0009	.8233	2.29	.1302	.8680
Separado/ divorciado	23.04	.0000	.5367	.91	.3396	1.2313
Propiedad (Cat. Ref.: propietario)	**560.34**	**.0000**		**114.05**	**.0000**	
Hipoteca	29.81	.0000	1.3448	4.03	.0446	.8143
Alquiler	96.36	.0000	.5696	21.39	.0000	1.6228
Hijos menores de 16 años (Cat. Ref: ninguno)	**1024.15**	**.0000**		**14.37**	**.0257**	

Uno	585.92	.0000	.3686	12.90	.0003	1.2842
Dos	757.02	.0000	.2756	.86	.3513	1.0837
Tres	490.03	.0000	.2348	2.48	.1150	1.2114
Cuatro	174.87	.0000	.1926	.41	5213	1.1695
Cinco	69.89	.0000	.1167	.49	.5831	1.3356
Más de cinco	10.48	.0012	.1696	.72	.3939	1.9420
Formación: (Cat. Ref: sin cualificaciones.)	**334.85**	**.0000**		**39.66**	**.0000**	
Académica Nivel 1	16.89	.0000	1.2884	.00	.0219	.9925
Académica Nivel 2	65.93	.0000	1.4372	.86	.0331	.9285
Académica Nivel 3	53.09	.0000	1.8512	3.00	.0131	.7728
Académica Nivel 4	224.03	.0000	2.6290	21.61	.0000	.5770
Académica Nivel 5	55.80	.0000	3.5083	.78	.0154	.8083
Profesional Nivel 1	31.00	.0000	1.3615	.40	.0210	1.0632
Profesional Nivel 2	28.58	.0000	1.3932	.58	.0328	.9163
Profesional Nivel 3	48.91	.0000	2.0900	.21	.0129	.9247
Profesional Nivel 4	130.25	.0000	2.3660	14.04	.0002	.5702
Empleo en el hogar: Cat. Ref.: hogar unipersonal)	**426.87**	**.0000**		**53.01**	**.0000**	

Ningún empleado	50.65	.0000	.5650	44.32	.0000	2.0502
Algún empleado	12.37	.0004	1.4653	.9866	.3206	1.1788
Todos empleado	26.70	.0000	1.6894	1.17	.2779	1.1801
Desempleo en el hogar (Cat. Ref.: hogar unipersonal)	**23.28**	**.0000**		**53.01**	**.0000**	
Ningún desempleado	23.39	.0000	1.5061	40.52	.0000	.4464
Algún desempleado	5.87	.0154	1.3176	1.04	.3056	.8461
Sector (Cat. Ref.: Agricultura)	**83.69**	**.0000**				
Industria	14.61	.00001	.5568			
Construcción	4.16	.0412	.6764			
Servicios	2.25	.1331	.7987			
Constante	**64.00**	**.0000**		**153.79**	**.0000**	
Percentaje correcto	81.65%			95.40%		
Número de observaciones	33018			33018		
-2 Log Likelihood	28507.20			11432.71		
Goodness of Fit	34125.15			32977.91		

Tabla 11. Razón de probabilidades de desempleo de los hombres de 16 a 59 años y de las mujeres de 16 a 54 años, 1997

	Desempleo (Hombres)			**Desempleo (mujeres)**		
Variable	**Wald**	**Sig**	**Odds**	**Wald**	**Sig**	**Odds**
Región (Ref. Cat: Tyne and Wear)	**28.0655**	**.0054**		**30.1180**	**.0027**	
Yorkshire	.0585	.8089	.9718	.3947	.0000	**1.1039**
East Midlands	2.6989	.1004	.8086	1.5497	.0000	.7999
East Anglia	1.9960	.1577	.8013	2.6565	.0081	.6900
Londres	2.0278	.1544	.8495	1.0908	.0000	1.1694
Rest del sur este	7.1995	.0073	.7451	.7630	.0000	.8792
Suroeste	8.7044	.0032	.6786	.7166	.0000	.8647
West Midlands	5.8449	.0156	.7464	.6528	.0000	.8757
Manchester / Noroeste	2.2847	.1307	.8289	2.2834	.0054	.7712
Merseyside	.1308	.7177	1.0634	.2113	.0000	.8974
Gales	1.0264	.3110	.8671	2.4640	.0069	1.3140
Escocia	.0088	.9254	.9892	.9634	.0000	1.1639
Irlanda del Norte	.0859	.7694	.9577	.1492	.0000	.9229
Tiempo desde que se dejó la ETC (Cat. Ref.: 0-2 años)	**35.9902**	**.0000**		**28.1139**	**.0005**	
3-5 años	9.4770	.0021	1.4790	2.4953	.0071	.7948

6-10 años	4.2891	.0384	1.2726	9.8570	.0282	.6584
11-15 años	.1756	.6752	.9501	10.5842	.0295	.6369
16-20 años	.2342	.6284	.9403	8.3439	.0253	.6548
21-25 años	.2408	.6236	.9363	10.1798	.0288	.6102
26-30 años	.1812	.6703	1.0591	19.6318	.0422	.4842
31-35 años	.4414	.5064	1.0955	21..3199	.0442	.4588
36-40 años	.9143	.3390	.8679	12.3811	.0324	.5116
Más de 40 años	.8993	.3430	.8581			
Estado civil (Cat. Ref.: soltero)	**48.8719**	**.0000**		**17.5981**	**.0005**	
Casado	48.2897	.0000	.5991	14.6146	.0357	.6991
Viudo	4.9745	.0257	.8456	.5731	.0000	.9261
Separado/divorciado	.4536	.5006	.8469	3.1992	.0110	5323
Propiedad (Cat. Ref.: propietario)	**598.5960**	**.0000**		**109.3638**	**.0000**	
Hipoteca	34.9789	.0000	.6233	3.9716	.0141	.7958
Alquiler	133.2833	.0000	2.4180	20.2685	.0430	1.6925
Otros	2.7220	.0067	.6514	2.3607	.0060	.5634
Hijos menores de 16 años (Cat. Ref.: ninguno)	**26.2282**	**.0002**				

Uno	1.9280	.1650	.9012			
Dos	5.5681	.0183	.8116			
Tres	1.8549	.1732	.8428			
Cuatro	3.7942	.0514	1.4236			
Cinco	9.6703	.0019	2.5459			
Más de cinco	1.1266	.2285	1.6057			
Formación: Cat. Ref.: sin cualificaciones)	**157.4176**	**.0000**		**53.9800**	**.0000**	
Académica Nivel 1	3.7615	.0524	.8024	.1279	.0000	.9518
Académica Nivel 2	15.8182	.0001	.7283	1.6576	.0000	.8845
Académica Nivel 3	27.6451	.0000	.4541	1.8605	.0000	.7929
Académica Nivel 4	90.1901	.0000	.3621	17.3271	.0394	.5736
Académica Nivel 5	36.8531	.0000	.3070	8.4269	.0255	.5022
Profesional Nivel 1	7.3101	.0069	.8051	2.0835	.0229	1.1725
Profesional Nivel 2	33.0091	.0000	.6540	.6039	.0000	1.0978
Profesional Nivel 3	33.3471	.0000	.5409	.1013	.0000	.9492
Profesional Nivel 4	42.5783	.0000	.3891	17.2458	.0393	.4537
Empleo en el hogar (Cat. Ref.: hogar unipersonal)	**246.3984**	**.0000**		**36.7073**	**.0000**	

Ningún empleado	35.8019	.0000	2.0613	22.5309	.0456	1.8538
Algún empleado	3.8398	.0500	1.3291	3.6439	.0129	1.4503
Todos empleados	3.1298	.0769	.8746	1.2052	.0000	1.2159
Desempleo en el hogar (Cat. Ref.: hogar unipersonal)	**56.8764**	**.0769**		**32.3085**	**.0000**	
Ningún desempleado	36.7929	.0000	.4958	28.1860	.0515	**.4448**
Algún desempleado	1.4939	.2216	.8314	2.7800	.0089	.7128
Sector (Cat. Ref. Agricultura)	**60.8934**	**.0000**				
Industria	4.6508	.0310	1.4327			
Construcción	23.5243	.0000	2.2773			
Servicios	5.2795	.0216	1.4569			
Constante	**75.0897**	**.0000**		**93.8437**	**.0000**	
Percentaje Correcto	93.98%			96.37%		
Número de observaciones	35,552			31.716		
-2 Log Likelihood	13655.42			26467.27		
Goodness of Fit	36500.228			32504.88		