Unidad de Políticas Comparadas (CSIC)
Documento de Trabajo 00-06

Ideas, instituciones y ciclo económico: las políticas de formación en España

Laura Cruz Castro

Unidad de Políticas Comparadas
SPRITTE (Grupo de Investigación sobre Políticas de Innovación, Tecnología, Formación y Educación)

CSIC

Resumen: Este trabajo analiza las políticas de formación profesional en España desde mediados de los ochenta subrayando la importancia de los factores políticos a la hora de explicar las reformas llevadas a cabo. Se argumenta que si bien los contextos institucionales y el ciclo económico influyeron en las políticas, los factores relacionados con los modelos que los gobiernos barajan acerca del funcionamiento del mercado de trabajo, las causas del paro y los determinantes y efectos de la inversión en formación, tienen un poder explicativo mayor.

Abstract: This article analyses Spanish training policies from the mid-eighties underlying the relevance of political factors in explaining the reforms that have taken place. One of the basic arguments is that whereas institutional contexts and the economic cycle had an influence on policies, however, factors related to the models that governments have about the functioning of the labour market, the causes of unemployment and the determinants and effects of training, have greater explanatory power.

Palabras clave: política pública, formación, empleo, España, papel de las ideas.
Key words: public policy, training, employment, Spain, role of ideas.

Introducción: la explicación de las políticas de formación

Este artículo analiza las políticas de formación profesional en España desde mediados de los ochenta y su relación con la política de empleo y la educativa. Estas políticas han sido un componente esencial de la respuesta de los distintos gobiernos ante los problemas de desempleo y de déficits de cualificaciones. Los gobiernos se enfrentan a dilemas distributivos cuando combinan políticas de formación, políticas salariales y políticas de protección. Este artículo mantiene que si bien los contextos institucionales y el ciclo económico influyeron en las reformas llevadas a cabo, sin embargo, los objetivos referidos al dilema entre empleo y desigualdad y las ideas sobre los determinantes y efectos de la inversión en formación fueron los factores explicativos más importantes.

El argumento general que se desarrolla este trabajo es que las políticas llevadas a cabo desde mediados de los ochenta hasta mediados de los noventa integraron la formación de desempleados y la formación continua en la política de empleo y no en la educativa. Los objetivos de estas políticas se vincularon a 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 en épocas de crisis. En contraste, la política de formación profesional inicial no se encuadró en la política de empleo, sino que 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 fomentase la provisión de cualificaciones generales transferibles entre familias profesionales. La separación de

ambas esferas es uno de los rasgos institucionales del sistema español de formación profesional.

La política de formación continua en España se ha centrado en las empresas y no en los individuos. La estrategia para aumentar el volumen de inversión privada en formación llevó a principios de los noventa 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.

El análisis de las políticas públicas debe tener en cuenta el modo en que la política afecta a las instituciones y viceversa. De hecho, la explicación del cambio en los sistemas de formación tiene que incluir al menos tres variables: las instituciones preexistentes, las presiones externas (económicas, 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 e ideas de los gestores a cargo de la reforma sirven de guía para la elección de una estrategia de cambio entre las alternativas disponibles (Goldstein, 1993).

Las condiciones institucionales influyen en las posibles combinaciones entre el nivel de empleo, el crecimiento salarial y la redistribución (Maravall y Fraile, 1998). 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[1]. Por el contrario, la moderación salarial será más difícil en aquellos contextos institucionales dominados por una pluralidad de sindicatos pequeños y divididos que defiendan principalmente los intereses de los ocupados, 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 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 de los ocupados, 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.

El contexto de las políticas de formación y la interpretación de las relaciones entre cualificaciones, desempleo y salarios

Desde principios de los ochenta, 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 (Nickell y Bell, 1995). Las crisis económicas de la primera mitad de los ochenta y de principios de los noventa actuaron como un *shock* externo en la economía española produciendo un aumento general del desempleo que afectó a los trabajadores fuera cual fuera su nivel de cualificación. El desempleo de los

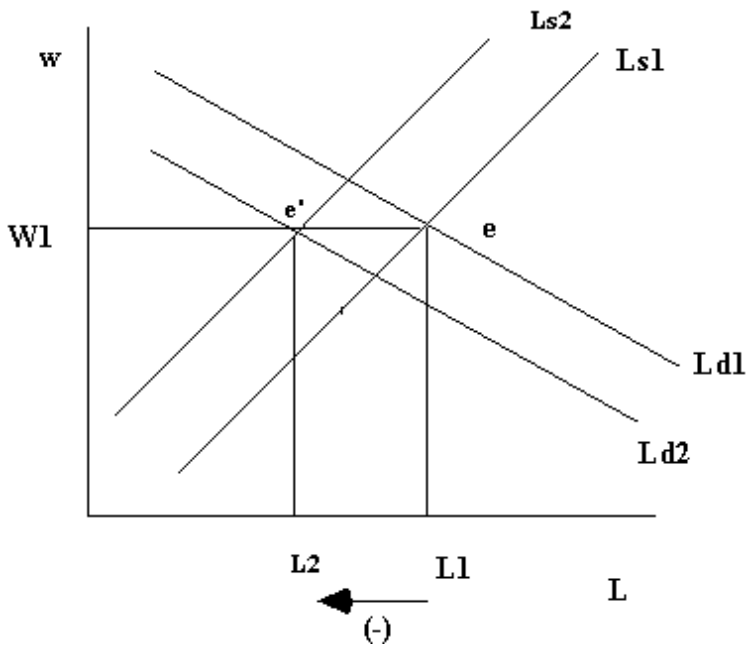
cualificados, no obstante experimentó tasas de crecimiento menores que el de los poco cualificados. Ante esta situación, las políticas públicas podían combinar en diferente grado la reducción de la oferta de trabajadores no cualificados (en lugar de reducir su salario), y la flexibilización de los salarios por otra.

El punto de vista del gobierno hacia finales de los ochenta 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 (Cruz, 2000). Una política orientada al aumento de las cualificaciones implicaba mejorar tanto la educación como los sistemas de formación, y exigía, si se quería contener el desempleo, unas condiciones institucionales favorecedoras de la moderación salarial.

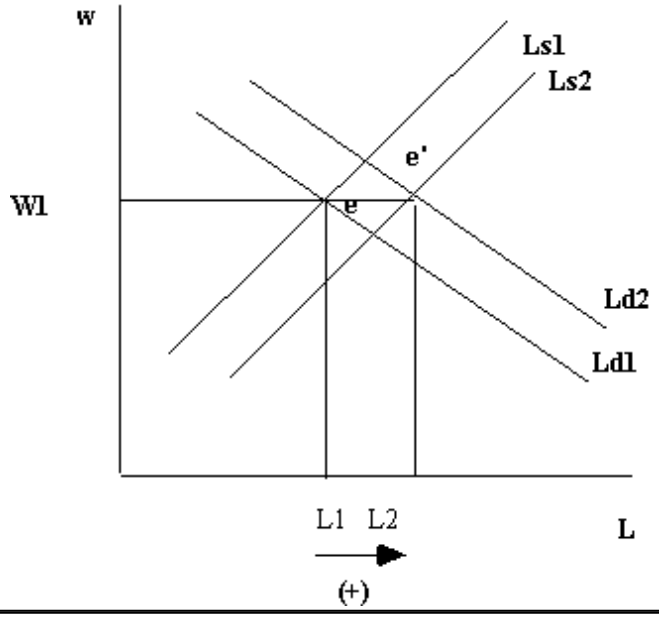
Siendo Ld igual a la demanda de trabajo, Ls igual a la oferta, L el nivel de empleo, y w igual al nivel salarial, el Gráfico 1 muestra, la visión económica con la que se afrontó el problema del desempleo y su relación con los cambios en la demanda durante a lo largo de los ochenta y noventa. Estos cambios 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, una posible respuesta es hacer frente a los cambios aumentando el *stock* de cualificaciones de la población activa, lo que se traduciría 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 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 políticas 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.

Gráfico 1: Las relaciones entre cualificaciones y desempleo: políticas no basadas en los salarios

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

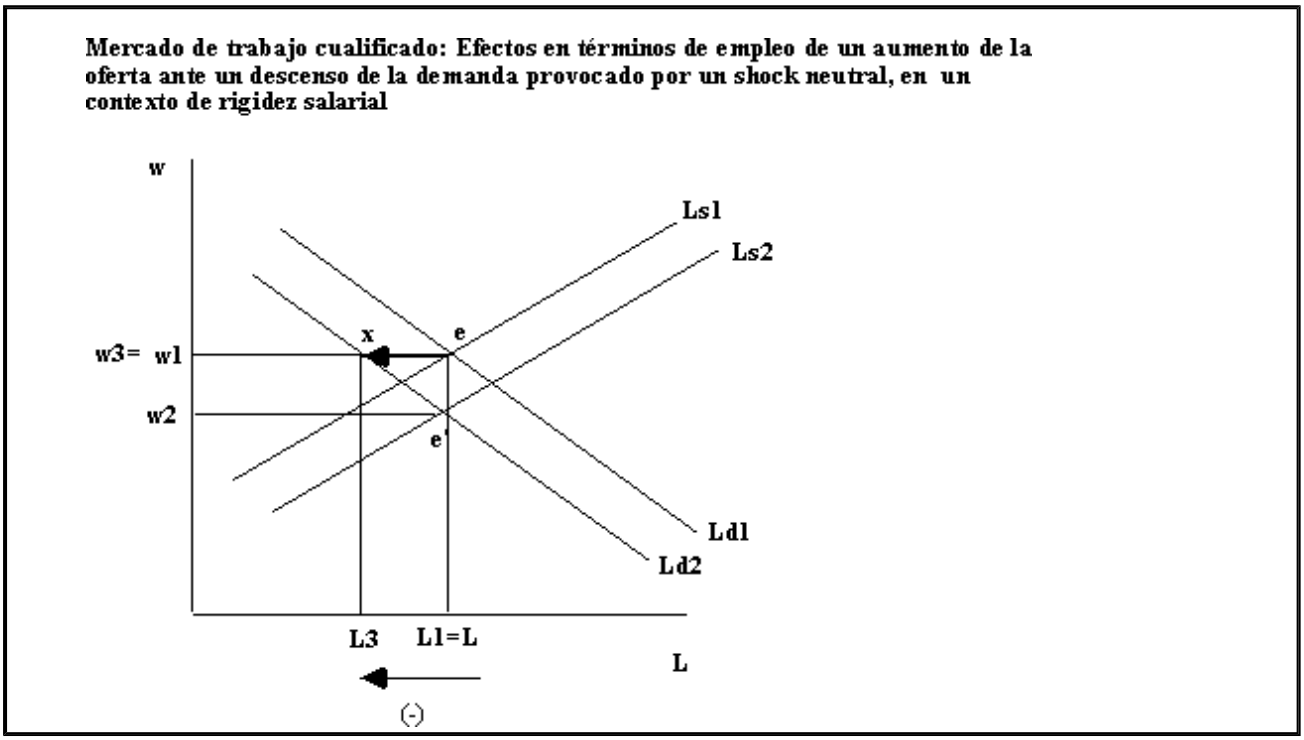


Fuente: Elaboración propia.

Si en lugar de un cambio relativo en la demanda de cualificaciones analizamos los efectos de un crisis neutral[2], 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, tanto más acusada cuanto más rígida sea la estructura salarial (Gráfico 2). 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 una crisis que afecta trabajadores con todo tipo de cualificaciones, esta misma política puede tener efectos negativos sobre el desempleo global (en el gráfico 2 se observa una pérdida neta de empleo) en especial cuando el contexto institucional favorece la rigidez salarial y mucho más si desincentiva que los salarios crezcan sólo moderadamente por encima de la productividad.

Gráfico 2: La relaciones entre cualificaciones y desempleo y los efectos de una crisis neutral



Fuente: Elaboración propia

En la práctica, a lo largo de las últimas dos décadas en nuestro país se han dado dos tipos de cambio. Por una parte descensos relativos en la demanda del trabajo no cualificado como consecuencia de cambios en la estructura económica y en el nivel de tecnificación del sistema productivo (Sáez, 1998; 1997). Por otra parte se produjeron, especialmente en los ochenta y principios de los noventa, descensos generales de la demanda agregada de trabajo como consecuencia de crisis que tuvieron como efecto una caída del empleo global. Esta última originó aumentos en la tasa de desempleo de ambos grupos de cualificación. Estos cambios tuvieron lugar en un contexto institucional que no favoreció una estrategia que se basase en la moderación salarial y los efectos de esta estrategia sobre la contención del desempleo a corto y medio plazo no se produjeron . En la Tabla 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.

Tabla 1: *Evolución de la tasa de desempleo masculina según nivel de cualificación desagregado en España 1987-1995*

	1987	1989	1991	1993	1995
Estudios sin completar	21,8	18,4	17,3	26,8	26,7
Estudios primarios y EGB	17,1	13,3	12,4	19,6	19,0
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).

Las ideas sobre las causas del desempleo y sobre los determinantes y efectos de los distintos tipos de formación

Para entender la interpretación de la relación entre cualificaciones, salarios y empleo es preciso analizar en primer lugar las ideas acerca de las causas del paro (Snower, 1995). Por otra parte, para comprender la configuración final del sistema de formación hay que atender a las ideas con respecto a los determinantes y efectos de los distintos tipos de formación: inicial, ocupacional y continua. A lo largo de los ochenta los niveles de desempleo 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 como sobre todo, en la protección legal de la estabilidad en el empleo. 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. La presión salarial se veía agravada por una dispersión salarial escasa, fenómeno que dificultaba el ajuste de los salarios a la productividad individual (Bentolila, 1992). 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.

La interpretación de las causas del desempleo que los gestores políticos hicieron a lo largo de los ochenta otorgaba más importancia a razones macroeconómicas, y un peso mucho menor a los factores microeconómicos relacionados con los desajustes en el mercado de trabajo (Cruz, 2000). Sin embargo, 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[3]. 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. Sin embargo, en relación al ciclo económico, el gasto en políticas activas 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 a pesar de que el cambio en la interpretación de las causas del desempleo conducía al aumento del gasto activo.

Esta aparente paradoja se explica por el dilema que puede producirse entre el gasto de inversión y el de consumo (Boix, 1998). En relación a las políticas de mercado de trabajo, esto se traduce en la necesidad de elegir entre el gasto en políticas activas (formación) 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, ya que éstos suelen preferir 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 (Tabla 2).

Tabla 2. *Evolución del gasto en políticas activas y pasivas de empleo, y tasa de paro de España, 1985-1996*

Indicador	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Desempleo	21.1	20.8	20.1	19.1	16.9	15.9	16.2	18.5	22.8	24.1	22,9	22.2
Activas	0,31	0,64	0,69	0,84	0,94	0,96	1,03	0,85	0,80	0.60	0,80	0.70
Pasivas	2,60	2,59	2,68	2,71	2,66	3,11	3,78	4,53	4,32	3.52	2,74	2.14

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

Dentro de este contexto socioeconómico en el que los objetivos de las políticas de oferta no fueron salariales sino de aumento del nivel de cualificaciones y del nivel de inversión privada en formación, uno de los rasgos de la reforma de las políticas en este área fue que las estrategias con respecto a los distintos tipos de formación (inicial o continua) fueron nítidamente distintas; estuvieron relacionadas con ideas y preferencias diferentes y sujetas a la influencia de modelos externos y limitaciones institucionales también distintos.

La reforma de la formación en cualificaciones profesionales iniciales: la preferencia por un sistema escolar, y la selección de modelos externos

La reforma de la formación profesional inicial que puso en marcha la LOGSE (1990) situó al sistema educativo en el centro del marco institucional en el que se desarrollarían las políticas relativas a este tipo de formación. 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, que si había sido uno de los pilares básicos de la política de empleo. Estos dos factores 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.

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, 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, en segundo lugar, el aumento de las conexiones con el mundo empresarial”[4].

A continuación se exponen, más sistemáticamente el conjunto de ideas y objetivos 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. 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.

El segundo objetivo que persiguió la reforma fue organizar la formación profesional en base a un modelo de "competencias" que favoreciese la adquisición de habilidades transferibles entre una misma familia ocupacional**.** La política de formación se relaciona con la estructura del mercado de 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.

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 española 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 cualitativamente distinta, que solamente el bachillerato podía proporcionar[5].

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 (MTSS, 1984a; 1984b; 1987). 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 y tenía como objetivo reducir la escisión entre formación académica y profesional en el tramo de 16 a 18 años. 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 Con este cambio se pretendía acercar el sistema educativo español a los modelos predominantemente escolares más que mixtos o duales.

La Tabla 3 nos muestra el gasto en formación de 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 y además existía la percepción de que entre el empresariado prevalecía la opinión generalizada de que la 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.

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 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.

Tabla 3. *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 et al. (1996: 281).

Por último, en relación a la distribución de los costes, 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[6], y en muy poca medida en las empresas. La adopción de un modelo escolar y no empresarial implicaba que los costes de la formación profesional inicial no recaerían sobre 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 4 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.

Tabla 4. *Evolución del gasto público en educación como porcentaje del PIB en España 1975-1994*.

Año	**1975**	**1980**	**1985**	**1990**	**1995**
Gasto Público	1,8	2,5	3,7	4,5	4,9

Fuentes: OCDE 1992 y 1997.

La reforma de la formación continua: la escisión entre lo público y lo privado y la preferencia por centrar el sistema en las empresas

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 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). 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 fue considerable.

Algunos de los principios que guiarían el diseño del sistema de formación profesional ocupacional se difundieron desde la Comunidad Europea. 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; 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. 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.

El crecimiento de las personas formadas dentro del Plan de Formación e Inserción Profesional (FIP) fue continuo desde 1985 hasta principios de los noventa registrándose a partir de 1993 un notable descenso, que se recupera algo en 1995. Esta evolución 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. 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.

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.

Hubo además tres causas adicionales que acentuaron la atención que a partir de entonces la formación ocupacional 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, es importante señalar que los programas europeos siguieron subrayando la importancia de la formación ocupacional de jóvenes, mientras que las reformas en nuestro país apuntaron en otra dirección. En segundo lugar, los cambios de prioridad estuvieron más relacionados con los cambios de la composición del paro en España y por último con los cambios introducidos por el Plan Nacional de Formación Profesional con respecto a quien correspondía la formación de los demandantes de primer empleo.

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 formación continua 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.

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 de desempleados, y que parecía no existir una auténtica preocupación por la formación continua en las empresas[7]. 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 continua de los trabajadores 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).

A lo largo de los ochenta y ante la magnitud del problema del desempleo, los recursos destinados a la formación continua, 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” 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.

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. 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.. Desde una perspectiva microeconómica la plena consecución del mercado interior europeo colocó en primer plano el problema de la competitividad empresarial. Los Acuerdos Nacionales de Formación Continua (1993 y 1997) se firmaron con el doble objetivo de aumentar la inversión privada en formación y el nivel de cualificaciones en las empresas.

Una de las dimensiones a considerar en el análisis de las políticas que pretenden que la inversión en formación crezca es la posibilidad de que las empresas adopten conductas cooperativas en entornos competitivos . La provisión de formación continua está sujeta a una serie de externalidades que suele dar como resultado un nivel de inversión subóptimo, nivel que justifica alguna forma de intervención pública que cambie la estructura de incentivos privados, (Stevens, 1996; Booth and 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 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 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.

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[8], y esto hacía compleja la decisión de centrar las políticas en las empresas o en los individuos. La opción elegida en la reforma de la formación continua de 1993 fue la de centrar las políticas en las empresas[9]. 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[10].

Financieramente, la separación de la formación de los desempleados de la de ocupados supuso una dinámica de “suma cero”. Este resultado resulta en cierto modo previsible por la combinación de las preferencias de un Gobierno que, aunque favorable a que las primeras se financiasen con cargo a los presupuestos públicos, optó por concentrarse en el gasto pasivo y no activo a partir de la crisis de los noventa, y unos sindicatos, cuyas estrategias tendían a la defensa de los intereses de los ocupados, en este caso, los ocupados. El único subsistema de FP financiado en su mayor parte con cargo a los presupuestos generales siguió siendo la formación profesional reglada.

Desempleo, estrategias de inversión en capital humano y ciclo político

La crisis económica de los ochenta hizo que el desarrollo de las políticas de oferta fuese sólo parcial. Dentro de las políticas de inversión pública, se dio prioridad al gasto público en educación y las políticas de formación profesional sólo empezaron a crecer a partir de 1985, para seguir creciendo en la segunda mitad de la década 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 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 (entre ellas la formación) 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 o de protección.

Por otra parte, la preferencia gubernamental por una formación 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[11]. Las preferencias del electorado a favor de un mayor gasto social[12] afectaron a los objetivos iniciales del gobierno socialista de aumentar el gasto de inversión como condición para el crecimiento de la economía. Durante la crisis de los noventa, 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 esa década.

A pesar de las limitaciones institucionales, las políticas de formación profesional combinaron algunos de los elementos esenciales derivados de los objetivos y de las ideas con respecto este área. La FP inicial 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 reducido, 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. Que el diseño de la reforma de la de este tipo de formación 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, no puede explicarse por factores únicamente institucionales. El análisis de la evolución de los presupuestos educativos, incluso en épocas de crisis pone de manifiesto la prioridad política otorgada al área.

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 y evitar así una mayor desigualdad. 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. La política se centró en las empresas y no en los individuos, y se creó 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 hizo que los elementos de integración previstos en el Plan Nacional de Formación Profesional, 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 hasta el momento un valor relativo reducido.

---

[1] Sobre este argumento véase: Cameron (1984); Lange y Garrett (1987; 1991); Golden et al. (1997); Soskice (1990a y 1990b).

[2] Entendiéndose por tal aquella que afecta la demanda de trabajo con independencia de su nivel de cualificación.

[3] Comisión de expertos sobre el desempleo (1988).

[4] Para un desarrollo de los argumentos que se presentan en este apartado y que se basan parcialmente en entrevistas con los responsables políticos de estas áreas véase L. Cruz (2000).

[5] Uno de los cambios que recientemente se han introducido modifica precisamente este elemento de la reforma ya que permite el acceso directo de la FP de grado medio a la de grado superior sin necesidad de

haber cursado o convalidado el Bachillerato.

[6] 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.

[7] 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, 1987: 54).

[8] Sobre las características de este tipo de bienes véase Ostrom (1990).

[9] 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.

[10] 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.

[11] 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.

[12] El electorado atribuía al Estado una responsabilidad amplia en materia social: según datos del CIS de 1988 (encuesta 1.730), 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".

Referencias

Alcaide, M., González, M., y Flórez, I., 1996. *Mercado de Trabajo, Reclutamiento y Formación en España*. Madrid: Ediciones Pirámide.

Alesina, A. Roubini, N. y Cohen, G.D., 1997. *Political Cycles and the Macroeconomy*. Cambridge: MIT 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 de Estudios e Investigaciones.

Bentolila, S. 1992. "Las teorías explicativas del paro en España", en C. Guitton y E. Reynaud, eds., *Debates sobre el empleo*. España. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Boix, Carles., 1998. *Political parties, growth and equality: conservative and socialdemocratic economic strategies in the world economy*. Cambridge: Cambridge University Press.

Booth, A.L. y Snower, D.J., 1996. *Acquiring Skills: Market Failures, Their Symptoms and Policy Responses*. Cambridge: Cambridge University Press.

Cameron, David, R. 1984. "Socialdemocracy, corporatism, labour quiescence and the representation of economic interest in advanced capitalist societies", en John H. Goldthorpe, ed., *Order and conflict in contemporary capitalism*. Oxford: Oxford University Press.

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.

Confederación Española de Organizaciones Empresariales., 1987. II Jornadas sobre formación profesional y fondo social europeo. Madrid: CEOE.

Cruz, Laura., 2000. *Gobiernos, mercado de trabajo y formación profesional: un análisis comparativo de España y Gran Bretaña*. Tesis doctoral. Madrid: Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones.

Garret, Geoffrey., 1998. *Partisan Politics in the Global economy*, Cambridge: Cambridge University Press.

Golden, Miriam, Lange, Peter y Wallerstein, Michael. 1997. “Unions, employers associations and wage-setting institutions in north and central Europe, 1950-1992”, *Industrial Labour Relations Review* 50,3.

Goldstein, Judith., 1993. *Ideas, interests and american trade policy*. Ithaca: Cornell University Press.

Instituto Nacional de Estadística., Varios años. *Encuestas de Población Activa*. Madrid: INE.

Lange, Peter y Garret, Geoffrey. 1987. “The politics of growth reconsidered”, *Journal of Politics*, 49.

Lange, Peter y Garret, Geoffrey. 1991. “Political responses to interdependence: what is left for the left?”, *International Organisation* 45: 539-564.

Maravall, J.M. y Fraile, M. 1998. *“The politics of unemployment. The Spanish experience in comparative perspective*”, Estudio nº124, Madrid: Instituto Juan March.

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., 1987*. Políticas de Educación y Aprendizaje*, Informes OCDE, Madrid: MTSS.

Nickell, S., y B. Bell. 1995. “The collapse in the demand for the unskilled and unemployment in the OECD”, *Oxford Review of Economic Policy* 11,1.

OCDE., 1985. *Education and training after basic schooling*. Paris: OCDE.

OCDE., 1992. *Análisis del panorama educativo*. Paris: OCDE.

OCDE., 1997. *Education at a glance*. Paris: OCDE.

OCDE., Varios años. Employment outlook. Paris: OCDE.

Ostrom, Elinor., 1990. *Governing the commons*. Cambridge: Cambridge University Press.

Sáez, Felipe. 1997. “Políticas de mercado de trabajo en España y en Europa”, *Papeles de Economía Española* 72: 309-325.

Sáez, Felipe. 1998. “Cambio tecnológico, empleo y desempleo”, *Areas* 18: 91-100.

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.

Snower, D. 1995. "Evaluating unemployment policies: what do the underlying theories tell us?", *Oxford Review of Economic Policy*, 1: 110-135.

Soskice, David. 1990a. “Reinterpreting corporatism and explaining unemployment: coordinated and non-coordinated market economies”, en R. Brunetta y C. Dell’Aringa, eds. *Markets, institutions and cooperation: labour relations and economic performance*. Londres: Mcmillan.

Soskice, David. 1990b. “Wage determination: the changing role of institutions in advanced industrial countries", *Oxford Review of Economic Policy* 6.

Stevens, M. 1996. “Transferable training and poaching externalities”, en A. Booth y D.J. Snower, eds. *Acquiring Skills*. Cambridge: Cambridge University Press.

[CSIC] [UPC] [Documentos de Trabajo]