

Subvencionado por:



SECRETARÍA DE ESTADO
DE SERVICIOS SOCIALES,
FAMILIA Y DISCAPACIDAD
DIRECCIÓN GENERAL
DE INCLUSIÓN SOCIAL



9 788484 403678

LA CONSTRUCCIÓN
DEL EMPLEO PRECARIO

LA CONSTRUCCIÓN DEL EMPLEO PRECARIO

Dimensiones, causas
y tendencias
de la precariedad
laboral

Miguel Laparra Navarro

COLECCIÓN DE ESTUDIOS

LA CONSTRUCCIÓN DEL EMPLEO PRECARIO

DIMENSIONES, CAUSAS Y TENDENCIAS
DE LA PRECARIEDAD LABORAL

Miguel Laparra Navarro


FUNDACIÓN FOESSA
FOMENTO DE ESTUDIOS SOCIALES
Y DE SOCIOLOGÍA APLICADA

 **Caritas**
Española
Editores

MADRID, 2006

© Cáritas Española Editores
San Bernardo, 99 bis
Teléf. 91 444 10 06
Fax: 91 593 48 82
E-mail: publicaciones@caritas.es
[http: www.caritas.es](http://www.caritas.es)

© FUNDACIÓN FOESSA
San Bernardo, 99 bis
28015 MADRID

I.S.B.N.: 978-84-8440-367-8
Depósito legal: M. 52.314-2006

Imprime: Gráficas Arias Montano, S. A.
28935 MÓSTOLES (Madrid)

Impreso en España - Printed in Spain

	<i>Págs.</i>
Introducción	9
1. La noción de empleo precario	15
1.1. Usos de la noción de empleo precario en distintos contextos nacionales.....	16
1.2. El contexto de los regímenes de Flexibilidad-Seguridad-Calidad para entender el empleo precario.....	18
1.3. Un uso científico del concepto de «precariedad»	20
1.3.1. Límites para la aplicación del concepto de «empleo precario» en el análisis empírico	23
1.3.2. La concepción de la calidad del empleo en el ámbito de la Unión Europea.....	26
1.3.3. Una concepción dinámica de la calidad del empleo	29
1.3.4. La perspectiva del factor humano.....	32
1.3.5. Orientación pragmática	32
2. Incidencia y formas de empleo precario en Europa	35
2.1. Un camaleón de muchos colores	35
2.2. Una aproximación cuantitativa.....	44
2.3. Factores que explican el empleo precario	55
2.3.1. El empleo precario en relación con un proceso general de transformación de la sociedad que afecta a la relación laboral.....	55
2.3.2. La ambivalencia de las regulaciones laborales y su impacto en el empleo precario	58
2.3.3. La dinámica económica de cada sector y la expansión del empleo precario	61

	<u>Págs.</u>
2.3.4. Las políticas públicas sectoriales preparan el camino para la expansión del empleo precario	64
2.3.5. Estrategias de flexibilidad de la empresa: «flexible firm».	69
2.3.6. La negociación colectiva y el empleo precario: una relación ambigua.....	71
2.3.7. La política social previene el empleo precario	75
2.3.7.1. Prestaciones para los desempleados	77
2.3.7.2. Subvenciones a la contratación.....	78
2.3.7.3. Empleo público	78
2.3.7.4. Educación y formación	79
2.3.7.5. Jubilaciones anticipadas	79
2.3.7.6. El doble rol preventivo y protector de la familia ...	80
2.3.7.7. Una perspectiva de conjunto sobre el papel de la política social en la prevención de la precariedad	80
2.4. El impacto de la política europea de empleo.....	82
3. Los efectos de dos décadas de reforma laboral: flexibilidad y precariedad en España.....	89
3.1. La evolución de las relaciones laborales en España.....	89
3.2. La evolución de la negociación colectiva y de las reformas laborales en las dos últimas décadas	92
3.3. La protección social y la reforma laboral.....	104
3.3.1. El aumento de la protección por desempleo o el pago de la deuda social.....	107
3.3.2. La re-mercantilización del mercado de trabajo.....	107
3.3.3. La activación como vía para erosionar los derechos sociales	108
3.4. Conclusiones: el asedio a la ciudadela del empleo.....	111
4. La calidad del empleo en perspectiva comparada	119
4.1. Un contexto de expansión del empleo	120
4.1.1. El contexto europeo de creación de empleo en los 90.....	128
4.2. La estabilidad en el empleo como una dimensión sustancial del mercado de trabajo en España.....	132
4.2.1. Incidencia del empleo estable y del empleo temporal en los distintos segmentos del mercado de trabajo	134
4.2.2. Estabilidad contractual y estabilidad empírica	151

	<i>Págs.</i>
4.2.3. La dinámica del empleo estable y del temporal: análisis de las transiciones del mercado de trabajo a través de la EPA-flujos	157
4.2.4. El impacto de la temporalidad en los hogares	163
4.3. Temporalidad y estabilidad en el empleo a partir de fuentes registrales	169
4.3.1. El empleo temporal sigue su expansión	170
4.3.2. Los colectivos de reciente inserción laboral, y en las actividades económicas con mayor expansión, son los más afectados por la temporalidad	172
4.3.3. Transiciones laborales a partir del registro de contrataciones	175
4.3.4. La trampa de la precariedad	177
4.3.5. Los contratos indefinidos de fomento, con mayor temporalidad empírica que los ordinarios	182
4.3.6. Un balance positivo a pesar de todo	193
4.4. Otras dimensiones de la calidad del empleo	197
4.4.1. Negociación colectiva	199
4.4.2. Salarios.....	204
4.4.3. La dimensión temporal.....	209
4.4.3.1. Jornadas excesivas	210
4.4.3.2. Tiempo parcial.....	211
4.4.3.3. Horarios asociales	214
4.4.4. La dimensión organizativa: autonomía y satisfacción en el puesto de trabajo.....	217
4.4.5. Salud y seguridad en el trabajo	225
4.4.6. Formación	232
4.4.7. El desempleo y la protección por desempleo	237
5. La calidad del empleo en los servicios sociales	251
5.1. La construcción político-administrativa del sistema de los servicios sociales.....	253
5.2. Un sector más grande de lo que parece	258
5.3. Características de las personas contratadas en servicios sociales según la base de contrataciones del SNE	260
5.4. Una gran heterogeneidad en la calidad del empleo.....	263
5.5. El desinterés por el factor humano	271
5.6. Una precariedad política y burocráticamente inducida.....	274

	<u>Págs.</u>
6. Conclusiones	279
Bibliografía	287
Índice de tablas.....	293
Índice de gráficos	297

INTRODUCCIÓN

La cuestión de la calidad del empleo se está planteando cada vez más como un elemento estratégico en las políticas de empleo en Europa, desplazando progresivamente la preocupación por el déficit de puestos de trabajo y el desempleo. Aunque la coyuntura de los mercados de trabajo nacionales y los modelos de regulación son todavía muy diversos, podemos identificar una tendencia clara en este sentido a escala europea.

Después de un periodo relativamente largo de crecimiento del empleo en la mayoría de los países de la OCDE, desde mediados de los 90, parece estar superándose el efecto negativo que dos décadas de sucesión de crisis y reconversiones habían tenido en la destrucción de empleo y en la generación de una bolsa importante de desempleo estructural. El empleo creció de forma tan destacada en Europa entre 1996 y 2001 que los informes de la OCDE llegaron a hablar de «la máquina europea del empleo»¹. Posteriormente este proceso de creación de empleo se ha visto frenado a escala europea por el estancamiento económico de algunos de los países grandes de la UE y por el proceso de ampliación al Este, circunscribiéndose a algunos países con los mercados de trabajo más dinámicos.

Así pues, la cuestión de la calidad del empleo como elemento estratégico de desarrollo del mercado de trabajo se ha planteado seriamente en Europa cuando se ha podido, una vez despejadas las urgencias de los déficit cuantitativos. Incluso en los tres últimos años, cuando ha ido aumentando la preocupación por el lento crecimiento de algunas de las principales economías europeas, como Francia, Italia o Alemania, se ha mantenido esta preocupación por la calidad del empleo y el tema sigue presente en las políticas de la Comisión.

Con el libro blanco de Delors² parece construirse una estrategia europea de calidad en el empleo, una búsqueda de la competitividad en el contexto de

1 OCDE (2001). *Annual Review of the Euro Area (2000-2001)*, OCDE. Este informe califica el proceso literalmente como «a European Job Machine».

2 EU, Commission (1996). *Crecimiento, Competitividad y Empleo. Retos y pistas para entrar en el siglo XXI*. Bruselas, Commission of the European Communities.

globalización a través de la innovación, la cualificación, la implicación de los agentes sociales y el desarrollo de los recursos humanos a todos los niveles. Esta estrategia se presenta como la piedra angular para sostener el modelo social europeo basado en la cohesión social y el desarrollo del Estado de

Bienestar: la alta productividad de un empleo de calidad será la base para el éxito en el contexto internacional y permitirá seguir financiando los programas sociales.

El empleo (un tipo de empleo estable, bien remunerado, protegido jurídicamente y reconocido socialmente) ha tenido una función clave en el modelo de integración social desarrollado en Europa durante buena parte del siglo xx y, a pesar de todas sus transformaciones, sigue siendo insustituible en este aspecto³. Nuestras sociedades no han encontrado otras vías alternativas al margen del empleo con suficiente potencial integrador. Los augurios de una sociedad sin trabajo que con tanto éxito difundió Rifkin (Rifkin 1996) nos parecen hoy totalmente infundados y por el contrario, encontramos en el mundo una creciente expansión del empleo en términos globales (Castells 1997). Sin embargo, los fenómenos de precariedad laboral, asociados a procesos de transformación de los modelos de producción y de deslocalización, pueden llegar a desarrollar efectos sociales especialmente perversos. La cuestión de la calidad del empleo se asocia así pues al debate sobre la cohesión social, sobre la integración y la dinámica de la exclusión.

Por otro lado, la evolución de los mercados y de los sistemas productivos hacia modelos más flexibles ha impuesto el debate sobre la flexibilidad laboral como un imperativo para el éxito económico y la competitividad internacional. La cuestión que se plantea es pues cómo hacer compatibles la *calidad y seguridad en el empleo* con los requisitos de *flexibilidad del trabajo*⁴. La idea de encontrar un nuevo equilibrio de *flexi-security* encuentra una amplia aceptación, pero las vías para lograrlo parecen variadas.

En su conjunto, y considerando Europa como un todo, esta estrategia parece haber sido efectiva en el sentido de que, en términos comparativos con otros modelos a escala global (USA o Japón por ejemplo), la UE ha conseguido mejoras notables en sus mercados de trabajo, mantiene un elevado nivel de competitividad en los mercados internacionales y la financiación del Estado de Bienestar se asienta ahora sobre bases más sólidas y más estables que hace unas décadas. Sin embargo, las vías desarrolladas por los distintos estados miembros han sido muy diferentes:

3 Una reflexión sobre el modelo de integración social en las sociedades industriales, y sobre el papel que en éste desarrolla el empleo puede verse en:

Laparra, Miguel, Mario Gaviria y Manuel Aguilar (1996b). «Peculiaridades de la exclusión en España propuesta metodológica y principales hipótesis a partir del caso de Aragón». *Pobreza, necesidad y discriminación. II Simposio sobre Igualdad de la renta y la riqueza*. VV.AA. Madrid, Fundación Argentaria-VISOR; Laparra, Miguel (2001). «Una perspectiva de conjunto sobre el espacio social de la exclusión». *Pobreza y exclusión: La «malla de seguridad» en España*. Luis Moreno. Madrid, CSIC Politeya.

4 La diferenciación entre los conceptos de empleo y trabajo es sustancial para hacer compatible esta doble estrategia. La cuestión que se plantea es si (y cómo) un empleo en condiciones estándar (estabilidad, remuneración suficiente, expectativas de promoción, etc.) puede desarrollar un contenido flexible de trabajo (tarefas, tiempos, etc.). (Barbier, Jean-Claude y H. Nadel (2000). *La flexibilité du travail et de l'emploi*. Paris, Flammarion.)

- Unos países han mantenido sólidos sistemas de regulación laboral que han garantizado niveles altos de calidad del empleo y han evitado la existencia de la precariedad hasta tal punto que éste no es un tema del debate entre los agentes sociales, pero por otro lado han tenido que soportar tasas de desempleo elevadas incluso en periodos de crecimiento económico. El caso prototípico es Alemania.
- Otros países como Francia, España o Italia han desarrollado un debate intenso en torno a la precariedad laboral coherente con el deterioro de la situación laboral de una parte importante de los asalariados en diversos aspectos (temporalidad, salarios, salud laboral, oportunidades de promoción, etc.). En los tres casos se mantienen también niveles altos de desempleo en términos comparativos. Precariedad, desempleo y dualización del mercado de trabajo son características diferenciales de estos países.
- En el Reino Unido, aunque el concepto de precariedad laboral como tal no es utilizado y la diferencia entre empleo estable y temporal es menos apreciable debido a la flexibilidad del despido, sí podemos encontrar una problemática intensa en un sector del mercado de trabajo marcado por los bajos salarios (*low paid*) y la falta de oportunidades de promoción (*dead-end jobs*). Aquí, la flexibilidad y los bajos salarios han sido una vía para el pleno empleo.
- En otros casos, unos sólidos mecanismos de protección social han permitido desarrollar una política de flexibilización en el mercado de trabajo socialmente no traumática y con un nivel de éxito considerable en términos de creación de empleo y de reducción del desempleo, posibilitado también por un intenso esfuerzo en la potenciación del capital humano a través del desarrollo de las políticas activas de empleo y formación. Los países nórdicos, y especialmente Dinamarca, son una referencia clara para este modelo.

En última instancia podría decirse que, más allá de una tendencia común europea, cada país ha recorrido un camino muy distinto con resultados diferentes en términos de volumen de empleo (y de desempleo), regulación laboral, protección social y calidad del empleo (y precariedad). La diferente combinación de estos cuatro elementos se nos muestra especialmente significativa para caracterizar las distintas dinámicas del mercado de trabajo. Volumen y calidad del empleo son resultado de la confluencia de factores institucionales (políticas de empleo) y de mercado. Regulación laboral y protección social son dos vías institucionales alternativas para incidir y condicionar el funcionamiento del mercado de trabajo.

Todos estos aspectos son los que configuran cada régimen de flexibilidad-seguridad-calidad (FSQ) que es preciso analizar y entender para el estudio de la calidad del empleo y la precariedad (Barbier, Brygoo, Viguier et al. 2003):

- a) el sistema de relaciones laborales y sus actores,
- b) la estructura del empleo,

- c) la regulación laboral y el marco normativo,
- d) la protección social.

No podemos decir que sea una sorpresa que España presente una posición especialmente delicada en el ámbito europeo respecto de la calidad del empleo. Los problemas en la calidad del empleo y los problemas de precariedad laboral y social asociados a ellos se superponen en España al déficit comparativo en términos de cantidad de empleo y nivel del desempleo. Es por ello que consideramos de especial interés empezar a desarrollar una línea de investigación en este ámbito que nos aporte referencias para un proceso de toma de decisiones y de desarrollo de políticas públicas que, en cierto sentido, ya ha sido puesto en marcha. La referencia europea es ineludible, pero la especial situación española requiere de un conocimiento y de un análisis específico que dista mucho de haberse conseguido.

Además, en el caso español destaca la diversidad de los mercados laborales sub-estatales y locales, que configuran modelos de características diferenciales a la hora de combinar un determinado nivel de empleo, una mayor o menor presencia de estrategias orientadas a potenciar la calidad del empleo e incluso ciertos mecanismos de protección social. Todo ello contribuye a que la incidencia de la precariedad en el empleo sea distinta e incluso que se estén desarrollando diferentes tendencias en este aspecto.

Es sobre estas cuestiones sobre las que este libro pretende incidir. En la primera parte de este trabajo tratamos de clarificar los contenidos y la aplicación de los conceptos de precariedad laboral y de calidad del empleo. A continuación, en la segunda parte, presentamos los resultados de un análisis comparativo en cinco países de la UE en cuanto a la incidencia y las peculiaridades de la precariedad dentro de cada uno de sus regímenes específicos de bienestar y mercado de trabajo. En la tercera parte revisamos el proceso de reformas laborales en España por el que se construyen los rasgos principales de su mercado de trabajo en cuanto a la precariedad laboral se refiere. En la cuarta parte realizamos un análisis de conjunto del mercado de trabajo en Navarra contrastándolo con la doble referencia estatal y europea y revisando las distintas dimensiones de la calidad del empleo.

En la última parte, presentamos un primer análisis de la calidad del empleo y la precariedad laboral en un sector determinado, los servicios sociales personales, que, como una actividad emergente en plena expansión presenta algunas características especialmente relevantes para nuestro análisis y múltiples oportunidades de mejora en lo que podría ser un plan sectorial de mejora de la calidad del empleo.

Este trabajo es el resultado de dos proyectos de investigación fuertemente interrelacionados. Su presentación conjunta resalta a nuestro juicio las aportaciones de todo un proceso de análisis y complementa una perspectiva más macro de análisis comparativo internacional (con las dificultades y límites que este tipo de trabajos representa), y a un nivel de mayor detalle, también de las comunidades autónomas, con una análisis micro de sector (en el ámbito de

los servicios sociales de una comunidad autónoma). Los dos proyectos a los que nos referimos son:

- Proyecto ESOPÉ: *Precarious Employment in Europe: A comparative Study of Labour Market related risks in flexible economies*, financiado por el V Programa Marco de la Unión Europea, y desarrollado entre 2001 y 2003. En este proyecto participaron, además del equipo del Departamento de Trabajo Social de la UPNa, que lo coordinaba, otros cinco equipos de otros tantos países: *ICAS Institute* de Barcelona, dirigido por Carlos Frade, *Economix Research and Consulting* de Munich, dirigido por Kurt Vogler-Ludwig, *Centre d'Etude de l'Emploi* de Paris, dirigido por Jean-Claude Barbier, *Centro di Ricerche Economiche e Sociali* de Roma, dirigido por Luigi Frey, y *Warwick Institute for Employment Research, University of Warwick*, dirigido por Robert Lindley. La aportación de estos equipos ha sido especialmente relevante, como podrá verse, en los capítulos I y II y es de justicia mostrar aquí el reconocimiento por su colaboración.
- Proyecto Qualitas; *Estudio de la calidad del empleo en Navarra*, Fue financiado por el Servicio Navarro de empleo y realizado durante 2004. En el equipo de investigación se contó con la colaboración de Raquel González, Ángel García y José Ramón García de Eulate. Este estudio ha sido continuado en cierto sentido con el análisis de la temporalidad que realiza con nuestro asesoramiento el Gabinete de Estudios de CCOO de Navarra y del que presentamos un avance aquí en el capítulo correspondiente.

Si las tres primeras partes de este trabajo son deudoras preferentemente del trabajo de colaboración desarrollado en el proyecto ESOPÉ, las dos últimas se deben sobre todo al proyecto Qualitas y pretende ser una aplicación a nivel local de los elementos teóricos y metodológicos construidos a partir del análisis comparativo internacional.

1. LA NOCIÓN DE EMPLEO PRECARIO⁵

La forma en la que concebimos esta investigación está basada en las principales aportaciones desarrolladas desde distintos organismos internacionales en el ámbito de la calidad del empleo y de la precariedad. Consideramos que una investigación de este tipo debe partir de una concepción multidimensional de la calidad en el empleo; que debe aportar un marco analítico del contexto concreto (territorial y temporal), a la vez que plantea un abordaje comprensivo de una determinada rama de actividad, con un nivel suficiente de detalle; que debe adoptar una perspectiva dinámica sobre la precariedad; y debe, por último, tener una orientación pragmática con vistas al desarrollo de políticas eficientes en este terreno.

La revisión de la literatura internacional, sin embargo, nos muestra un panorama bastante controvertido con vistas a una comprensión teórica de la noción y del concepto de «empleo precario». Es preciso, para avanzar en la investigación, clarificar estos abordajes alternativos y sus implicaciones. Se reflejan a la vez en ellos las diferencias en los mercados de trabajo nacionales y la diversidad de perspectivas teóricas adoptadas a la hora de su estudio y análisis. De esta forma, los resultados de explorar esta pluralidad de concepciones y de interpretaciones debería ser subrayada como un dato ya relevante, con algunas relaciones con las características diferenciales de los sistemas de empleo en Europa.

⁵ Nos basamos en este apartado en los resultados de carácter teórico alcanzados por el Proyecto ESOPE:

Laparra, M. (coord.) (2004). «Managing labour market related risks in Europe: Policy implications». Pamplona, Alter Grupo de Investigación. Universidad Pública de Navarra. <http://www.unavarra.es/organiza/esope.htm> European Union. DG Research. V Framework Programme.

En concreto la revisión de la literatura internacional en este campo ha sido realizada por Düll, Nicola (2002). «Defining and assessing precarious employment in Europe: a review of main studies and statistics. ESOPE Project, Deliverable 1». Munich, Economix. Financed by the European Commission, DG Research, V Framework Programme.

1.1. USOS DE LA NOCIÓN DE EMPLEO PRECARIO EN DISTINTOS CONTEXTOS NACIONALES

La noción de «empleo precario» no presenta un uso igualmente extendido ni aporta una significación uniforme en el ámbito internacional, lo que no deja de suponer una significativa dificultad de partida a la hora de plantear una investigación desde una perspectiva comparativa. Recogiendo algunos ejemplos del ámbito europeo, «este término es comúnmente usado entre la comunidad científica y también en el debate político en países como Francia, Italia o España. Por el contrario, en el Reino Unido no es habitual utilizarlo en ninguno de estos dos ámbitos. En Alemania, el término lo usan, aunque de un modo bastante limitado, los científicos sociales, pero no ha penetrado en el debate público ni en el político».⁶ Estas diferencias en el uso pueden deberse al menos en parte a su alto contenido normativo y a las implicaciones políticas que presenta. Sin embargo, hay un conjunto de características de las relaciones de empleo que pueden ser identificadas en cada uno de esos países, que han sido construidas y se interrelacionan de formas diversas en cada contexto nacional, y que pueden ser analizadas (en cada contexto) como «equivalentes funcionales» del empleo precario: las *formes particulières d'emploi*, en Francia, *parasubordinati* (*collaborazione coordinata continuativa, lavoro occasionale, associazione in partecipazione*) en Italia, el trabajo temporal en España o los *poor jobs* en el Reino Unido. Tal como ha dicho Rubery, «como no hay una categoría estadística de trabajo precario, la única forma en la que podemos investigarlo es analizando las distintas formas de empleo que se supone que son en algún modo precarias» (Rubery 1989).

No hemos encontrado pues una noción común de «precariedad del empleo» en todos los países. Sin embargo, hay un conjunto de características de las relaciones de empleo que pueden ser identificadas en los diferentes países analizados, características que se construyen y se interrelacionan de formas a su vez diversas en cada contexto nacional, y que pueden ser analizadas en cierto modo como «equivalentes funcionales» del empleo precario.

6 Basado en Barbier, Jean-Claude (2002b). «“Precariousness” of employment: Linguistic and conceptual differences, Political discourse and academic debate in five countries, Germany, Spain, France, Italy and the UK». Paris, Centre d'Etudes de l'Emploi. Financed by the European Commission, DG Research, V Framework Programme.

TABLA 1. Empleo precario y «equivalentes funcionales» en cinco países europeos

	Francia	Italia	España	Alemania	Reino Unido
Uso de «empleo precario»	Sí	Sí	Sí	No, pero sí si equivalente funcional	No
Principal noción relacionada	<i>Précarité</i>	<i>Precarietà del posto di lavoro</i>	Precaridad laboral (temporalidad)	<i>Unsicherheit des Arbeitsverhältnisses</i>	Ninguna específica
Relación de empleo normal	Contrato permanente (<i>durée indéterminée</i> , CDI)	Contrato permanente (<i>tempo indeterminato</i>)	Contrato permanente (contrato indefinido)	Contrato permanente NAV, <i>Normal-arbeitsverhältnis (unbefristeter Arbeitsvertrag)</i>	Trabajo regular (<i>Regular work</i>)
Referencia normativa	<i>Code du travail</i>	<i>Statuto dei Lavoratori</i>	Estatuto de los Trabajadores	Diversas Gesetze Y convenios colectivos	Ninguno
Principal categoría de empleo como equivalente funcional	<i>Formes particulières d'emploi</i> (FPE)	Parasubordinato (<i>status: collaborazione coordinata continuativa; lavoro occasionale; associazione in partecipazione</i>)	Trabajo temporal Temporalidad	Geringfügige Beschäftigung Schein-selbstständigkeit	<i>Poor Jobs</i>

FUENTE: BARBIER, BRYGOO, VIGUIER, *et al.* 2003.

A este respecto, la diferencia entre Alemania y el Reino Unido es especialmente interesante. En ambos casos, el concepto de empleo precario está prácticamente ausente, pero las razones que explican esta ausencia son radicalmente distintas. En Alemania encontramos una norma social bastante bien definida sobre los estándares mínimos de calidad del empleo (con los derechos sociales conexos que la relación laboral conlleva) y solamente un volumen comparativamente muy reducido de empleos podrían ser identificados como precarios. Por el contrario, en el Reino Unido, la irrelevancia del concepto de empleo precario no deriva del hecho de que una proporción de empleos no alcanza un determinado nivel de calidad, sino que se debe a que las normas sociales, legales y no legales, son mucho más débiles. Uno podría decir que la mayoría de los empleos del Reino Unido presentan tales características que los hacen, en cierto sentido, precarios en comparación con los estándares alemanes.

El debate social y científico sobre la precariedad laboral en España ha estado especialmente centrado en su dimensión temporal, asimilando precariedad con contratos temporales. Algunos análisis han introducido en el debate la temporalidad empírica (al margen del estatus jurídico del contrato), pero sin salir en el fondo de esta concepción unidimensional. Este especial interés es justificable por el fuerte impacto que la falta de estabilidad en el empleo parece tener sobre otras dimensiones de la calidad del empleo. Sin embargo, un abordaje más comprensivo hace necesario superar esta concepción restrictiva de la precariedad.

1.2. EL CONTEXTO DE LOS RÉGIMENES DE FLEXIBILIDAD-SEGURIDAD-CALIDAD PARA ENTENDER EL EMPLEO PRECARIO⁷

Para una adecuada comprensión de la «precariedad del empleo» en Europa, desde una perspectiva comparativa, necesitamos contextualizar el análisis dentro de un marco societal más amplio. Cada sociedad ha ido construyendo sus distintos «equivantes funcionales» del empleo precario a la vez que iba desarrollando y legitimando un determinado marco normativo nacional. Este marco es el que define lo que es o no socialmente aceptable o adecuado en una relación de empleo en sus distintos aspectos. Esta delimitación es válida para una sociedad determinada y para un determinado momento histórico y puede ser modificada con el tiempo en aspectos que pueden llegar a ser sustanciales. Este cuerpo normativo sustenta las expectativas sobre los derechos y las obligaciones tanto de los trabajadores como de los empresarios, en temas como las condiciones de trabajo, los salarios o la seguridad. Estas demandas están íntimamente ligadas a las nociones de «aceptabilidad» que pueden ser distintas para distintas posiciones y grupos sociales (no es lo mismo lo que se considera aceptable para un desempleado que para un trabajador ocupado, no es lo mismo si se perciben prestaciones sociales o no, no es lo mismo para un varón que para una mujer, etc.).⁸ De esta forma se establecen, por ejemplo, los requisitos que se exigen a los desempleados o a los perceptores de prestaciones asistenciales en las distintas normativas que regulan su situación y derechos (qué tipo de trabajos deben aceptar, que tipo de actividades deben realizar para conseguirlos, etc.).⁹

7 Principalmente basado en: Barbier, Jean-Claude, Angélica Brygoo, Frédéric Viguié y Françoise Tarquis (2003). «Normative and regulatory frameworks influencing the flexibility, security, quality and precariousness of jobs in France, Germany, Italy, Spain and the United Kingdom. ESOPE Project, Work package 1.2.» Paris, Centre d'Etudes de l'Emploi. Financed by the European Commission, DG Research, V Framework Programme.

8 El grado de divergencia en lo que es aceptable para unos grupos y otros varía según se trate de sociedades más o menos igualitarias: la distancia es menor por ejemplo en los países de tradición socialdemócrata como Dinamarca o Suecia. En Francia o España, por ejemplo, un empleo precario puede ser socialmente más aceptable (estar más legitimado) para un joven o para una mujer que para un varón mayor de 25 ó 30 años.

9 La cuestión de las obligaciones y exigencias a los desempleados ha sido de hecho un tema candente en el debate social recientemente en cuatro países analizados (Francia, España, Italia y Alemania), mientras que en el Reino Unido ya había sido en su momento motivo de una estricta regulación.

Entender la «precariedad laboral» y las bases sobre las que esta precariedad se construye y legitima políticamente implica por tanto un análisis en profundidad de estos distintos estándares de aceptabilidad, que presentan fuertes variaciones entre países.¹⁰ Más todavía estas diferencias entre lo que es aceptable y lo que no lo es, se establecen también entre los distintos sectores y ramas de actividad, que pueden construir diferentes estándares. Determinadas actividades, como las existentes en el mundo del arte y de la cultura, por ejemplo, están sujetos a niveles de inseguridad en el empleo normalmente superiores a los de la mayoría de los trabajadores. Las actividades de contenido estacional (en el sector agroalimentario o el turismo, por ejemplo), bastante habituales en países como España, desarrollan a su vez normas de aceptabilidad que son distintas a las del resto del mercado de trabajo.

En general, este marco normativo del mercado de trabajo está recogido en la legislación, y basado en convenios colectivos, bien a niveles sectoriales o incluso para una empresa particular. Sin embargo, muy a menudo, en cada país, una parte sustancial de este marco normativo tiene un carácter implícito y no se ve reflejado directamente en la legislación. El análisis comparativo sobre el funcionamiento del mercado de trabajo debe poner de manifiesto estas diferencias para que sea realmente productivo. Desde la perspectiva del análisis de la precariedad del empleo, nos interesa descubrir tres tipos de normas:

- Normas establecidas explícitamente para limitar y contener la flexibilidad o la inseguridad del empleo, o desde una perspectiva más positiva, para mejorar la calidad del empleo.
- Normas sociales que tienen efectos similares (de contención de la precariedad) sin ser esa la finalidad explícita para la que se acordaron o establecieron.
- Normas sociales que, en sentido contrario, fomentan la inseguridad y la flexibilidad del empleo y degradan la calidad del mismo.¹¹

Todas estas normas sociales no son sino parte de lo que hemos denominado todo un régimen de «Flexibilidad/Calidad/Seguridad» (FQS en sus siglas en inglés), una noción de contenido más amplio que la de «sistema de empleo». Abarca el conjunto de instituciones y normas sociales (legislación, convenios colectivos o de empresa,...) que determina un cierto nivel de *flexibilidad en la relación laboral, en la seguridad del empleo y en la calidad del mismo* para cada país, como resultado final de la acción colectiva. Los elementos que constituyen un régimen de FQS son de cuatro tipos:

¹⁰ Algunos aspectos de estas diferencias pueden apreciarse a partir de algunas encuestas de opinión realizadas. Ver por ejemplo: Gallie, D. y S. Paugam, Eds. (2000). *Welfare regimes and the experience of unemployment in Europe*. Oxford, Oxford University Press.

¹¹ Cuando hablamos de flexibilidad, es importante distinguir la *flexibilidad del trabajo* (en sus contenidos, organización, remuneración, etc.) y la flexibilidad del empleo, que hace referencia a la propia relación laboral. Mientras la primera puede ser compatible con la seguridad del empleo, la segunda implica habitualmente inseguridad (precariedad) para el trabajador. Ver: Barbier y Nadel *La flexibilité du travail et de l'emploi*.

- El sistema de relaciones laborales y sus actores.
- El régimen de empleo y actividad (niveles de ocupación y distribución de los empleos entre los grupos sociales, de edad y sexo, étnicos o entre territorios, por ejemplo).
- El sistema nacional de protección social (*welfare regime*).
- El conjunto de valores y normas propias del discurso político dominante compatible con los anteriores y válido para un determinado periodo de tiempo.

Desde esta perspectiva más comprensiva se evitarían algunos abordajes reduccionistas como el realizado por la OCDE cuando publica los indicadores de «protección del empleo» desde una perspectiva exclusivamente economicista cuyas limitaciones han sido puestas de manifiesto por otros autores (Bertola, Boreri y Nicoletti 2001). Una de las principales limitaciones de estos indicadores es que no tienen en cuenta un elemento esencial del análisis, la interacción de la protección del empleo por un lado y de la protección social por el otro. Una perspectiva unidimensional «rigidez-flexibilidad», como la adoptada en la agregación de indicadores de la OCDE es de una utilidad muy limitada que ha llevado a resultados ambiguos en cuanto a los posibles impactos de lo que se denomina protección del empleo. La combinación de un gran número de indicadores cuantitativos para medir este aspecto es otra dificultad añadida. El caso danés ejemplifica esta dimensión, ya que combina una ausencia, hasta cierto punto, de empleo precario, un alto nivel de flexibilidad en las relaciones laborales y un alto nivel de protección social. En sentido contrario, la forma en la que una limitada protección social en España ha podido contribuir significativamente a la expansión de la precariedad laboral en nuestro país se analiza en un apartado posterior.

Tampoco se tiene en cuenta en el análisis de la OCDE (y es un defecto extendido en la investigación comparada a nivel internacional) el nivel de aplicación efectiva de las regulaciones o la capacidad y las prácticas habituales de control por parte de los organismos públicos. Tomando en consideración tanto los aspectos de la protección social como la «flexibilidad» en la aplicación de las normas, España posiblemente perdería la consideración de país con un modelo «rígido» de relaciones laborales que a veces se le asigna en la literatura internacional, y que sólo se explica por el escaso conocimiento de la situación real del país.

Con carácter general, se entiende que los actuales sistemas normativos tendrían que adaptarse en los países miembros de la UE, de una forma acorde con sus propias especificidades nacionales, a los requisitos de un creciente aumento de la *flexibilidad del trabajo*. Sin embargo, se entiende también ampliamente que esa flexibilidad del trabajo deberá introducirse de forma que sea compatible con la *seguridad de la relación laboral*, en lo que ha venido a denominarse «*flex-security*».

1.3. UN USO CIENTÍFICO DEL CONCEPTO DE «PRECARIEDAD»

En la introducción al libro publicado en 1989, G. Rodgers abordaba el concepto de precariedad, interpretando que implica «inestabilidad, falta de protec-

ción, inseguridad y vulnerabilidad social o económica» y que es « algún tipo de combinación de estos factores lo que identifica el empleo precario, siendo sus límites inevitablemente arbitrarios hasta cierto punto» (Rodgers y Rodgers 1992).

Rogers identificaba cuatro dimensiones básicas de la precariedad:

- El nivel de certeza (seguridad) sobre la continuidad del empleo.
- El nivel de control individual y colectivo sobre el trabajo (autonomía).
- El nivel de protección (protección social) contra el desempleo o la discriminación.
- El nivel de ingresos (insuficiencia o vulnerabilidad económica).

Las dimensiones del empleo precario podrían vincularse con facilidad a la noción de «riesgo», tan directamente asociada a las transformaciones de las sociedades industriales avanzadas (Beck 1998): a) el riesgo de inestabilidad, la inseguridad de las trayectorias laborales y de las perspectivas de promoción; b) el riesgo de conseguir salarios bajos y caer abjo el umbral de pobreza; c) el riesgo de exponerse a malas condiciones físicas y organizacionales del trabajo; el riesgo de tener una protección social insuficiente o de segundo nivel.

En esta línea, la OIT ha incorporado un listado amplio de dimensiones del empleo precario, entendiéndolo como carencia de seguridad, que sería otra forma de hablar de «riesgos»:

- Seguridad aportada por el mercado de trabajo (coyuntura económica, estabilidad de los mercados, nivel de desempleo...).
- Seguridad del empleo (estabilidad aportada por la regulación laboral).
- Seguridad ocupacional (posibilidades de desarrollar una carrera profesional).
- Seguridad en el trabajo (condiciones físicas en el puesto de trabajo, salud laboral,...).
- Seguridad de actualización profesional (conservar y actualizar la cualificación).
- Seguridad de ingresos.
- Seguridad de representación (protección de la representación colectiva en el mercado de trabajo).

La identificación de los ámbitos de análisis es aquí bastante adecuada, pero no está claro que la precariedad laboral deba entenderse siempre en términos de inseguridad, sobre todo, como es nuestro caso, si pretendemos asociarla al concepto de calidad del empleo. Fenómenos como los malos empleos (*bad jobs*), los salarios bajos (*low paid o working poor*) no se entienden en términos de inseguridad, sino de falta de calidad. Es por ello que las aportaciones que sobre el concepto de calidad del empleo se están realizando en el marco de la Estrategia Europea para el Empleo tienen un especial interés para nuestra investigación, tal como veremos.

Desde una perspectiva más *comprensiva y explicativa*, aunque difícil de operacionalizar en toda su complejidad, el empleo precario puede definirse

como «una variedad de formas de empleo (1), por debajo de los estándares normativos socialmente establecidos (2) en uno o más aspectos (3) que resultan de una distribución desequilibrada hacia y entre los trabajadores (4) de la inseguridad y los riesgos habitualmente asociados a la vida económica en general y al mercado de trabajo en particular (5)» (Darmon y Frade 2002).

La noción de empleo precario implica una referencia a una relación laboral estándar, socialmente aceptada. En realidad, aunque la relación laboral estándar establecida legalmente ha estado experimentando modificaciones recientemente en los cinco países analizados, todos ellos, incluso el Reino Unido, presentan una referencia a los contratos «estándar» o «regulares». Este tipo de relación se sigue manteniendo además como la forma más habitual en todos los casos.

El concepto de precariedad laboral se aprecia de un modo más adecuado si introducimos una perspectiva *dinámica* en su análisis. El estudio de las transiciones laborales tiene aquí un gran interés.¹² Es necesario subrayar sin embargo la necesidad de mantener el análisis de las características de los empleos en un momento determinado como un complemento esencial de esta perspectiva: el hecho de que muchos trabajadores consigan mejores empleos después de una experiencia de trabajo precaria (los jóvenes, por ejemplo) y que esto relativice el significado de esta experiencia en el conjunto de sus vidas, no anula el hecho y las implicaciones sociales de la existencia de esos empleos precarios.

Sin embargo, es importante señalar que el empleo precario puede implicar a dos tipos de colectivos de trabajadores: uno, los trabajadores en riesgo de convertirse en mano de obra excedente, con probabilidad de estar entrando y saliendo del mercado de trabajo y que se enfrentan a un alto grado de incertidumbre en el empleo, de trayectorias laborales inestables y bajos salarios; y dos, los trabajadores permanentemente atrapados en el nivel más bajo del mercado de trabajo, caracterizado por la baja productividad, los bajos salarios y por unas pobres condiciones de trabajo (Düll 2002).

Algunos autores, como Serge Paugam, han extendido la noción de «precariedad» más allá del ámbito del empleo, incluyendo un amplio espectro de dimensiones subjetivas (Paugam 2000). Su perspectiva tiene sin embargo la ventaja de sugerir un alcance mayor de los procesos de precarización que influirían en la propia estructura social, tal como hemos propuesto en otros trabajos (Laparra, Gaviria y Aguilar 1996b; Laparra 2001). Entendemos que en este sentido merece la pena distinguir entre la precariedad social y la precariedad laboral.

En cualquier caso, el estudio de las diferencias en la exposición a estos riesgos para los distintos grupos sociales (que se manifestaría en la constatación documentada de diversas trayectorias) abre una línea de análisis que se ha mostrado de gran interés. Las variables de sexo, edad, formación, rama de actividad, territorio o nacionalidad/etnicidad son aquí especialmente relevantes. El

¹² Los informes de la UE sobre el empleo (*Employment in Europe*) incorporan en sus últimas versiones análisis de transiciones desde un tipo de empleo (de cierta calidad o remuneración, por ejemplo) a otro. Ver por ejemplo: EU, Directorate-General for Employment and Social Affairs (2003). *Employment in Europe 2003*. Luxemburg, Office for Official Publications of the European Communities.

impacto relativo de estas líneas de demarcación varía significativamente entre unos y otros países.

Debido a este impacto diferenciado en los distintos grupos sociales, debido a la diferente dinámica que se desarrolla en cada caso, algunos grupos pueden quedar atrapados en el empleo precario, lo que podemos relacionar con el concepto de «exclusión social». Esta asociación puede ser útil para identificar las características de los empleos que ponen en cuestión el estatus social de los trabajadores (integración social, ciudadanía y participación social). En esta perspectiva, desde un punto de vista más social que económico, el principal elemento que identificaría la precariedad del empleo sería su capacidad para menoscabar la integración social. La garantía de unos ingresos suficientes a largo plazo, la capacidad de aportar una identidad positiva a las personas en la interrelación social y de recibir un cierto reconocimiento social por parte de la comunidad, así como el reconocimiento de unos derechos sociales y laborales han sido históricamente las características del empleo que han hecho posible la integración social de la clase obrera (Laparra 2001). Desde esta perspectiva que prima la dimensión social del empleo, los bajos ingresos, la estigmatización de determinadas actividades o la carencia de derechos y de acceso a la protección social serían las principales dimensiones de la precariedad. El «empleo de exclusión»¹³ que hemos identificado en otros trabajos sería el resultado extremo del proceso de precarización del empleo. Es esta una línea de trabajo que queda abierta para el futuro si queremos descubrir la interrelación existente entre las transformaciones en el mercado de trabajo y su plasmación en el conjunto de la dinámica social.

De una forma *operativa*, hemos utilizado aquí una definición de trabajo precario que es en cierto modo un desarrollo de esta perspectiva: *a) una dimensión temporal (duración y continuidad del empleo), b) una dimensión social (derechos sociales y protección del empleo), c) una dimensión económica (salarios) y d) la dimensión de las condiciones de trabajo.*

1.3.1. Límites para la aplicación del concepto de «empleo precario» en el análisis empírico

El concepto de «empleo precario» dista todavía mucho de ser un concepto universalmente asumido (si es que esto ha existido alguna vez en las ciencias sociales). Pero lo que queremos subrayar aquí es que quedan todavía dificultades fundamentales que superar para su operacionalización en el análisis empírico.

Podemos identificar como mínimo tres tipos de dificultades para afrontar esta tarea con éxito:

En primer lugar, la calidad de los datos disponibles y su adecuación para captar realmente cada una de las dimensiones de la precariedad que nos inte-

¹³ Entendemos por «empleo de exclusión» el que por sus características, de salario reducido, de falta de derechos o de estigmatización social y falta de reconocimiento social, contribuye a mantener a las personas que los realizan excluidos del resto de la sociedad Laparra, Miguel, Mario Gaviria y Manuel Aguilar (1996a). «Inserción por la actividad económica un nuevo horizonte para los servicios sociales». *Administración social servicios de bienestar social*. M^a Carmen Alemán and Jorge Garcés. Madrid, Siglo XXI.

resan, como se ha demostrado en el caso de la temporalidad,¹⁴ o cuando nos referimos al empleo a tiempo parcial no deseado.¹⁵ Tanto en un caso como en el otro, es necesario medir el nivel real de subocupación existente en Europa introduciendo nuevas preguntas en las encuestas oficiales. Es necesario revisar también las estadísticas de empleo autónomo, que en ocasiones encubren relaciones de dependencia respecto de un empresario similares a las de los asalariados (Hogarth y Lindley 2002; Pedersini 2002). Es oportuno asimismo distinguir entre bajos salarios (unificando criterios a nivel europeo) y bajos ingresos para identificar por separado los efectos del mercado de trabajo y de la protección social en el nivel de vida de los hogares. Finalmente, cualquier valoración del empleo precario tendría que tener en cuenta el empleo no declarado (empleo sumergido o trabajo negro), de incidencia muy desigual en los distintos países europeos. Estas cuestiones, por su propia naturaleza y por las limitaciones de las estadísticas, suelen estar deficientemente recogidas en los informes oficiales.

En segundo lugar, las diferencias en los estándares entre los diferentes países que hacen que empleos que parecen especialmente inadecuados en un determinado país sean perfectamente aceptables en otro.¹⁶ En relación con los

14 Un ejemplo de esto es la cuantificación de trabajadores con «contratos temporales», que realiza la *European Labour Force Survey*, y que agrupa para el caso francés a los *contractuels* de la administración francesa, que en realidad tendrían un puesto de trabajo estable, o los contratos de aprendizaje alemanes que no son directamente identificables como precarios. En el Reino Unido, por el contrario, se interpreta que el contrato estándar es estable, cuando en muchos aspectos, como la facilidad para el despido, podrían equipararse a los contratos temporales de otros países. La noción de temporalidad en realidad se asocia a situaciones muy diferentes entre los distintos países europeos.

15 La utilización de una concepción laxa de la «voluntariedad» del trabajo a tiempo parcial (sólo cuando se quiere trabajar más horas se considera el trabajo a tiempo parcial involuntario) o más estricta (que tenga en cuenta las constricciones de las responsabilidades familiares y de los recursos sociales disponibles para abordarlas) hace que su valoración muestre diferencias espectaculares:

Comparación de dos estimaciones del trabajo a tiempo parcial involuntario (% del total de trabajo a tiempo parcial)

	«Por responsabilidades o por no haber encontrado otro trabajo»	«¿Le gustaría trabajar más horas?: Sí»
Alemania	79	15
España	68	29
Francia	73	36
Italia	46	28
Reino Unido	59	20
EU	67	22
Base de Datos	ECHP 1996: Razones para trabajar a tiempo parcial (EU-13)	Third Survey on Working and Living Conditions, 2000 (EU-15)

FUENTE: Darmon y Frade (2003) basado en Marlier y Ponthieux (2000).

Contrariamente a las interpretaciones oficiales, el trabajo a tiempo parcial es en una buena proporción precario, algo que viene a ser corroborado también por el análisis empírico en sectores determinados de actividad.

16 El hecho de ser formas «atípicas» de empleo tampoco debe ser identificado automáticamente como empleo precario. El trabajo a tiempo parcial, por ejemplo, que es claramente atípico en Italia, es sin embargo habitual en otros países como Dinamarca o el Reino Unido.

estándares es importante distinguir también entre lo que establecen las normas legales y su nivel de aplicación en cada caso, ya que si no se hace así, puede darse una imagen distorsionada del nivel de las rigideces en el mercado de trabajo. En el caso de España, por ejemplo, la falta de recursos y de capacidad de la inspección laboral para garantizar la aplicación del Estatuto de los Trabajadores es un ejemplo perfecto (la extensión de la temporalidad más allá de «la excepción» establecida, el encadenamiento de contratos y otras prácticas similares, junto con la extensión de la economía sumergida hacen del mercado laboral español uno de los más flexibles de Europa). Italia podría ser otro caso significativo de «aplicación flexible» de las normas laborales. Ambos países han sido calificados como casos de rigidez en la protección del trabajo por la OCDE, lo que posiblemente es una distorsión de la realidad si se tiene en cuenta la extensión de la economía irregular y el nivel de aplicación efectivo de la normativa laboral.

Finalmente, la interrelación entre unas dimensiones y otras de la precariedad laboral, los mecanismos de compensación o de refuerzo que se establecen entre ellas,¹⁷ o simplemente la diferente importancia que podamos dar a unas u otras dimensiones, es variable entre unos países y otros y se transforma también en el tiempo, sin que sepamos exactamente cómo. La conclusión es que todas estas dimensiones de la precariedad laboral deben ser estudiadas de modo independiente y valoradas en conjunto en cada contexto social (¿nacional?) determinado, viendo cómo se articulan en cada caso. Para hacer viable el análisis comparativo, tendrían que establecerse incluso distintos niveles o estándares para cada país. Por todo ello, para el análisis de la precariedad laboral, al menos con el nivel de conocimientos que ahora tenemos disponible, tendremos que pensar más en un sistema de indicadores que en un índice sintético. Queremos aquí advertir frente a las tentaciones de construir un índice sintético, agregado, de la «precariedad del empleo» a partir de los indicadores disponibles para las dimensiones que hemos identificado antes, como vía para facilitar el análisis comparativo entre los distintos países europeos.

Por todas estas limitaciones teóricas y metodológicas que impiden una definición clara y carente de controversia y una medición comparable en términos internacionales, «empleo precario» es todavía un concepto abierto, aunque con una capacidad interesante para capturar dimensiones y aspectos relevantes de la situación y la dinámica del mercado de trabajo.

La diversidad entre los distintos Estados Miembros se ha expandido y seguirá haciéndolo con la ampliación de la Unión Europea hacia el Este, lo que implicará una mayor dificultad para las comparaciones internacionales sobre los niveles de calidad del empleo y para el establecimiento de objetivos de protección social. La cuestión de la calidad del empleo está firmemente planteada a nivel de la Unión Europea como un objetivo normativo, ligada a otros elemen-

17 ¿Hasta qué punto un buen salario puede compensar un trabajo en condiciones penosas? por ejemplo, o ¿Cómo los mecanismos de protección social pueden garantizar la seguridad que no aporta una reducida compensación por despido?

tos clave de la política económica y social (empleo de calidad para mejorar la productividad y hacer viable económicamente el llamado «modelo social europeo»). Ya que el empleo precario es claramente contrario a esta estrategia, cabe pensar que el desarrollo de la Estrategia Europea de Empleo vaya aportando nuevos avances con el desarrollo de legislación europea y de medidas políticas que vayan identificando estándares mínimos comunes a nivel europeo, a través del Método Abierto de Coordinación o del establecimiento de un marco normativo de la Unión en este campo. Este desarrollo normativo a nivel europeo podría en el futuro facilitar la comparabilidad del empleo precario en Europa sobre unas bases comúnmente asumidas.

Todas las dificultades que hemos puesto de manifiesto para la utilización a nivel operativo del concepto de «precariedad laboral» son también aplicables al concepto de «calidad del empleo» que viene siendo crecientemente utilizado en el contexto de la instituciones europeas. Lo que defendemos aquí es la utilidad que tendría una concepción complementaria de ambos conceptos y la necesidad de avanzar tanto en el desarrollo teórico como en su operacionalización, así como en la mejora de la información disponible para ello.

1.3.2. La concepción de la calidad del empleo en el ámbito de la Unión Europea

En coherencia con la evolución de los planteamientos y objetivos políticos en materia de calidad del empleo, la Unión Europea ha incorporado en sus informes sobre el empleo (*Employment in Europe* 2001, 2002, 2003 y 2004) un análisis específico sobre la calidad del empleo. La escasez de datos comparables para todos los países y la orientación exclusivamente cuantitativa del análisis hace que las dimensiones consideradas sean más reducidas: la seguridad en el empleo (tipo de contrato), el acceso a la formación, las posibilidades de promoción en la carrera profesional y el nivel salarial. No hay en las orientaciones de la EEE, ni en otros textos de la Comisión, una referencia explícita al «empleo precario» debido, posiblemente, tanto a la diversidad de situaciones en los países miembros como a la carga crítica que porta este concepto.

Sin embargo, las orientaciones de la EEE contienen una aportación significativa de instrumentos teóricos y operativos para la revisión de los aspectos «cualitativos» del empleo. Las nociones de calidad del empleo (así como la de calidad de cualquier otra cosa) son también políticas y normativas. Se ha utilizado ampliamente en el contexto de la Unión Europea, especialmente desde la cumbre de Lisboa, y progresivamente se ha definido como un conjunto de dimensiones bastante heterogéneas. Estas son las 10 dimensiones especificadas en la cumbre de Laeken y en los informes de *Employment in Europe*:

1. Calidad intrínseca del trabajo.
2. La cualificación, formación continua y promoción profesional.
3. Igualdad de género.
4. Salud y seguridad en el trabajo.

5. Flexibilidad y seguridad.
6. Inclusión y acceso al mercado de trabajo.
7. Organización del trabajo y equilibrio trabajo-vida personal.
8. Diálogo social e implicación de los trabajadores.
9. Diversidad y no-discriminación.
10. *Work performance* y productividad.

Con esta concepción amplia y omnicomprendensiva, el concepto de «calidad del empleo» puede tener la ventaja, frente al concepto de «empleo precario» de ser menos controvertido políticamente y más asumido en toda Europa. Sin embargo, el concepto de «precariedad laboral», «precariedad del empleo» o «empleo precario» puede ser especialmente útil en relación con el concepto de «calidad del empleo», de la misma forma que el concepto de «pobreza» es asociado con el de «riqueza» (en términos de PIB, renta *per capita*, etc.). El primero nos informa de la dimensión negativa del segundo, y de las disfunciones en su distribución, identificando las situaciones inaceptables («por debajo de los estándares mínimos socialmente establecidos»), mientras que el segundo nos aporta una información agregada sobre los logros económicos de una determinada sociedad, recogiendo también las mejoras que puedan haber experimentado los sectores de renta superiores e intermedios. De la misma forma, los indicadores de calidad del empleo tienen, tal como se están utilizando en la UE, ese carácter general, agregado, de todos los sectores del mercado de trabajo, mientras que los indicadores de precariedad se dirigen específicamente a la identificación de aquellas situaciones «por debajo de los estándares mínimos socialmente establecidos», en cierto sentido inaceptables socialmente. Así, hasta cierto punto, la precariedad del empleo podría ser identificada como «empleos de baja calidad».

Sin embargo, el concepto de «calidad en el trabajo», tal como ha sido construido por la Estrategia Europea del Empleo, incorpora un campo más amplio de dimensiones que el de «precariedad del empleo», que pretende combinar la «calidad» del empleo en sentido estricto, con la «productividad» o la «flexibilidad» y la propia perspectiva subjetiva sobre el empleo.¹⁸ Estos aspectos pueden servir para una valoración de conjunto de la calidad del empleo en un determinado país, pero no nos son útiles para *identificar* cuales son los empleos de menor calidad.

La *productividad* (la décima dimensión de la calidad del empleo para la UE) no se relaciona siempre directamente con otros aspectos de la calidad. En términos generales, como afirma el Grupo de Trabajo sobre Empleo, «unos niveles más altos de salarios reales y unas mejores condiciones de trabajo depen-

¹⁸ Se han revisado para este análisis los siguientes documentos:

The Communication from the Commission: *Employment and social policies: a framework for investing in quality*. COM(2001) Brussels, 20-6-01.

European Commission: *Employment in Europe*, 2002 (p. 80).

Employment Committee: Indicators for monitoring the Employment Guidelines 2002.

http://europa.eu.int/comm/employment_social/employment_strategy/docindic_en.htm

den de unas tasas más altas de crecimiento de la productividad (...) Elevar la calidad del empleo, como en el ámbito de la cualificación, ayuda a potenciar la eficiencia y la productividad de la economía» (Kok 2003). Sin embargo, en ocasiones empleos de «baja calidad» (en el sentido de inseguros, intensos, peligrosos, mal pagados o sin expectativas de promoción —«*dead end jobs*»—) pueden también ser muy productivos: la expansión del empleo precario (por ejemplo la contratación temporal) se ha producido también en sectores con alto valor añadido (Polavieja 2002). Véase el caso de los becarios de investigación en España, por ejemplo. Además los empleos de alta calidad no se traducen necesariamente en alta productividad. Podemos esperar que esa relación se dé con carácter general, y sobretodo a largo plazo, pero las imperfecciones del mercado de trabajo y las relaciones de poder en este ámbito permiten significativas excepciones en las que ciertos empleos de alta calidad (seguros, bien protegidos y con salarios altos) se mantienen a pesar de su baja productividad (como ciertos reductos burocratizados del sector público). Debería observarse también que las transferencias de valor añadido que permite la actividad comercial en un contexto de posiciones asimétricas (léase por ejemplo entre la empresa matriz y las subcontratistas) dificulta muy notablemente identificar y cuantificar donde realmente se están dando los incrementos de la productividad real. Los empleos mejor pagados no son por ello los que producen más valor, sino simplemente los que son capaces de apropiarse de una mayor proporción del valor producido socialmente.

Flexibilidad (la quinta dimensión) es también un concepto distinto que puede estar conectado con el de la calidad de empleo o no. Solamente podemos identificar empleos flexibles de alta calidad cuando los trabajadores voluntariamente desean la flexibilidad como una preferencia personal en relación con su forma de vida (en un contexto en el que existan otras alternativas y servicios de apoyo que permitan realmente una auténtica elección). Desde la perspectiva de los trabajadores, los cuellos de botella del mercado de trabajo y la movilidad (incluidos por la UE dentro de la sexta dimensión de calidad del empleo) no les incumbe de la misma forma que puede hacerlo la propia seguridad o el salario, cuando están buscando un buen empleo. Si las primeras son características del mercado de trabajo (que hay que tener en cuenta), lo segundo es algo que afecta individualmente a cada trabajador.

La *satisfacción* con el tipo de trabajo (incluido por la UE dentro de la primera dimensión de la calidad del empleo) y con el tiempo de trabajo (dentro de la quinta dimensión) introduce un abordaje subjetivo de la calidad del empleo. Estas medidas de la aceptabilidad de un empleo deberían usarse con un especial cuidado en el contexto de las comparaciones internacionales ya que la satisfacción en el trabajo está fuertemente condicionada por la existencia de las alternativas reales que se ofrece en cada mercado de trabajo y por las características generales de los empleos disponibles. No deja de ser una dificultad que empleos objetivamente iguales puedan ser valorados de forma muy distinta dependiendo de la perspectiva que adopta el trabajador y de su propia experiencia subjetiva.

Incluso *la cantidad de empleo* (las tasas de actividad y de empleo) no pueden asociarse tan directamente con la calidad del empleo. Aunque estos parámetros aportan información muy significativa sobre la situación del mercado de trabajo, no significan automáticamente calidad, ni la falta de empleo significa automáticamente empleos de baja calidad, como el caso alemán pone de manifiesto. Como hemos visto anteriormente, existen diferentes combinaciones de calidad y cantidad del empleo en Europa,¹⁹ precisamente debido a la interdependencia que presentan estos dos aspectos del mercado de trabajo.

Todas estas dimensiones (productividad, flexibilidad, satisfacción, cantidad de empleo?...) pueden ser útiles para una valoración agregada de la calidad del empleo, pero si nuestra atención se centra en el empleo de baja calidad, estas características del empleo deberían analizarse de forma separada. Solamente de esta forma podremos analizar las interrelaciones que se están produciendo realmente en el mercado de trabajo entre todas sus diversas dimensiones.

Deberíamos ser conscientes también de que el nivel de conocimiento disponible hasta ahora no nos permite, ni con la calidad del empleo ni con la precariedad, construir índices agregados que traten de informar sintéticamente, en un solo parámetro, el nivel de calidad o de precariedad. Muchos indicadores de calidad utilizados por la Comisión Europea aportan información indirecta sobre la calidad del empleo en un mercado de trabajo determinado, pero no nos informan directamente de las características de los empleos. Este es el caso de muchos de los indicadores y las dimensiones que hemos comentado antes (productividad, cuellos de botella, movilidad, tasa de empleo, etc.), pero también de otros indicadores como el acceso a la formación y la educación, o el número de días de trabajo perdidos. Con esta información indirecta, no es posible identificar cuales y cuantos son exactamente los «empleos de baja calidad». Si la perspectiva de la calidad va a producir solamente una valoración general de la calidad de los mercados de trabajo nacionales, seguirá siendo necesario identificar y medir los empleos «precarios» o de «baja calidad» a través de información directa sobre las características de los puestos de trabajo.

Con estas consideraciones, en esta investigación tratamos de combinar ambas orientaciones teóricas, la de la calidad del empleo y la de la precariedad, para el análisis de la realidad de los mercados de trabajo.

1.3.3. Una concepción dinámica de la calidad del empleo

En muchos ámbitos de la investigación socio-económica se viene resaltando la insuficiencia de los análisis sincrónicos que nos aportan una foto fija de la realidad social. En un mundo cambiante, más que un diagnóstico detallado de la situación en un momento determinado, lo que preferentemente nos interesa

¹⁹ La comparación entre USA y la UE es significativa en este sentido: mientras en Estados Unidos se ha primado el criterio de la cantidad de empleos, la UE, en términos generales y en comparación con ese país, ha podido sacrificar los aspectos cuantitativos en aras de mantener y potenciar la calidad del empleo.

conocer es el sentido del cambio. La cuestión clave aquí será por tanto saber si en términos de calidad del empleo (y en cada una de sus distintas dimensiones, que no tienen por qué ser coincidentes en esto) la tendencia es positiva o negativa.

Otra cuestión crucial es saber si los individuos afectados por el empleo precario están atrapados en esa posición o si son capaces de cambiar a posiciones mejores, aunque el hecho de que pudieran moverse de posición debería distinguirse de una visión idealista del empleo precario como un trampolín para la promoción laboral (Darmon y Frade 2002). Desde esta perspectiva, Galtier y Gautié han identificado dos modelos: En el modelo de la cola del empleo (*queue model*) los nuevos trabajadores que se incorporan al mercado de trabajo deben «hacer cola» en el desempleo o en el empleo temporal, esperando a un empleo estable. Son por tanto «*outsiders*» temporales. En el modelo dual (*partition model*), los sectores primario y secundario son dos mundos separados, sin ningún puente entre ellos: como resultado de ello, los «*outsiders*» permanecen definitivamente atrapados en los empleos secundarios (Galtier y Gautié 2000).

El volumen de empleo precario permanente, atrapado en la precariedad, depende de la flexibilidad del mercado de trabajo. El riesgo de permanecer para siempre o por periodos especialmente largos de tiempo en la precariedad laboral puede reducirse si el mercado de trabajo ofrece oportunidades de transición hacia otros empleos mejores. Por el contrario, cabe pensar que los mercados de trabajo claramente segmentados presentan una fuerte tendencia a cronificar las situaciones de precariedad. En este sentido, al menos para ciertas categorías de trabajadores (poco cualificados, por ejemplo) el mercado de trabajo español parecería presentar, como veremos, las características del «modelo de partición» con una fuerte segmentación respecto del conjunto de los trabajadores en condiciones estándar.

Estas características de los empleos de facilitar o bloquear promociones laborales positivas condicionan por tanto la carrera profesional que habrán de desarrollar los trabajadores afectados por la precariedad: la precariedad puede ser una fase de transición (*precariedad de transición*) en el itinerario laboral de los trabajadores o puede ser una trampa (*la trampa de la precariedad*) que les atrapa por largos periodos (o durante toda una vida laboral). Una diferenciación que ha sido calificada de forma paralela como «precariedad de integración» y «precariedad de exclusión» (Nicole-Drancourt 1992).

En tercer lugar, la concepción dinámica de la precariedad del empleo nos lleva a analizar los procesos históricos (económicos y sociales) diferentes que están detrás y explican la extensión y características de la precariedad laboral en cada territorio y en cada rama del mercado de trabajo. El empleo precario deberá tener una consideración distinta si es el producto de la emersión de la economía sumergida o del trabajo informal, o si se trata más bien de la aparición de nuevas actividades, o todavía más si es el resultado de la desregulación (y la descualificación) de determinados sectores del mercado de trabajo. El empobrecimiento de lo que antes eran «buenos empleos» no es lo mismo que la aparición de nuevos empleos precarios en nuevas actividades emergentes.

El empleo precario puede ser el producto de la destrucción de empleos de alta calidad, pero ese no es siempre el caso. Por ejemplo en España, a partir de 1995, el crecimiento del empleo temporal (el principal rasgo del empleo precario en este país) fue paralelo al crecimiento (a mayor velocidad) del empleo estable, y este proceso está también presente en otros países. Además, en algunos sectores y ramas de actividad, encontramos una larga tradición de empleo precario que nunca ha alcanzado los estándares generales del mercado de trabajo.

En otros casos, la valoración del empleo precario es más ambigua, ya que se explica como una alternativa (una transformación en términos históricos) de la economía sumergida o del sector informal. La atención domiciliaria es en este aspecto un caso paradigmático, preferentemente en los países del sur de Europa. La tradición en el cuidado de los ancianos dependientes (con problemas de autovalimiento) ha estado marcada por la no-regulación, los bajos salarios, la falta de protección social y el escaso reconocimiento social del servicio doméstico (o del apoyo informal de los familiares). Los nuevos empleos precarios creados en este sector suponen una mejora significativa de la calidad del empleo en este sentido histórico, como un proceso de cambio social, como una transformación de las características estructurales del sector.

Esta ambigüedad (se trata de empleos precarios pero de mejor calidad que los precedentes) puede verse también a un nivel micro en los itinerarios personales de muchas trabajadoras. Cuando mujeres que se dedicaban al servicio doméstico se convierten en trabajadoras familiares, continúan siendo trabajadoras precarias, pero la calidad de sus empleos puede haber crecido significativamente. Lo que queremos subrayar aquí es que, en algunos casos esto no significa sólo una transición individual, sino una transformación de la estructura de empleo y por ende de la estructura social. Por supuesto, este tipo de transformaciones positivas no son las únicas que podemos observar y las dinámicas contrarias de destrucción del empleo de calidad y de precarización de ciertos sectores son también identificables. En cualquier caso, en un país con un proceso de industrialización tardía e incompleto como España, la significación de estos procesos de modernización paralelos a las reconversiones de sectores tradicionales son especialmente interesantes de analizar por lo que pueden significar de contratendencia. Lo que es importante es recordar que el significado social del empleo precario debe entenderse en el contexto y en la dinámica de cada mercado de trabajo particular y de cada sociedad, diferenciando los procesos económicos y sociales que explican su aparición y desarrollo.

Esta concepción dinámica implica cuatro tipos de análisis que trataremos de introducir:

- El proceso de evolución histórica de la regulación del empleo y del cambio de sus formas institucionales.
 - La evolución de los indicadores de calidad del empleo en el tiempo.
- Hemos tratado de presentar, siempre que ha sido posible, la evolu-

ción en más de una década, desde 1992, lo que hemos considerado un tiempo considerable para identificar las tendencias del cambio (y también para anular posibles sesgos en la medición en algún periodo).

- Los flujos entre las distintas situaciones (status) que protagonizan unos colectivos y otros (del empleo estable al temporal o al desempleo y viceversa, por ejemplo).
- La significación de las situaciones de precariedad en los itinerarios vitales de los individuos (según su edad, currículo formativo, contexto familiar, etc.)

Conocer en profundidad todos estos cambios nos servirá para valorar más adecuadamente los efectos de las políticas desarrolladas hasta el momento y para identificar las líneas de intervención futuras.

1.3.4. La perspectiva del factor humano

Entendemos que es de especial interés analizar la cuestión de la calidad del empleo y el impacto de la precariedad laboral considerando cómo afectan éstas a los trabajadores. La perspectiva de los trabajadores, su interés por acceder a empleos de mejor calidad entendemos que es la perspectiva de los ciudadanos, que quieren disfrutar de las mejores condiciones de trabajo que haga posible el mercado. Estas aspiraciones, es justo reconocerlo, no siempre se corresponden con los imperativos de la lógica económica. La orientación del análisis y la selección de los indicadores se ha realizado de forma que esa posible contradicción no afecte a una percepción adecuada de lo que la gente entiende como «tener un buen empleo».

Este punto de vista no debe aplicarse sólo a los trabajadores en su conjunto, sino también introduciendo la significación que tiene para los distintos grupos de empleados. Es necesario plantear una perspectiva que contemple la diversidad de la oferta en el mercado de trabajo en sus componentes socio-demográficas, identificando el impacto de la precariedad en determinados grupos: jóvenes, mayores de 45, minorías étnicas, etc. Especialmente importante ha sido incorporar una *perspectiva de género* para dar cuenta del distinto significado estructural que el empleo precario tiene para las mujeres. La información disponible y la diversidad de aspectos estudiados no ha permitido desarrollar siempre este criterio todo lo que hubiera sido deseable. En cualquier caso, abre una línea de reflexión que podrá ser desarrollada en el futuro.

1.3.5. Orientación pragmática

El espíritu de esta investigación es que sus resultados no se limiten a un ejercicio académico metodológicamente correcto. Tampoco pretende quedarse en un ejercicio de constatación o denuncia de los problemas. Su orientación es

eminentemente pragmática. Esto quiere decir que interesa especialmente detectar, tanto a nivel general, como específicamente en el sector estudiado, las oportunidades de mejora, las potencialidades de cambio, las prácticas innovadoras que de hecho ya se estén adoptando. Se trata de identificar los espacios de intereses comunes entre los distintos agentes implicados, a partir de los cuales se pueda plantear un diagnóstico compartido de la situación y, sobre el mismo, diseñar una estrategia colectiva para la mejora de la calidad del empleo y para la reducción de la precariedad laboral.

2. INCIDENCIA Y FORMAS DE EMPLEO PRECARIO EN EUROPA

2.1. UN CAMALEÓN DE MUCHOS COLORES

De acuerdo con el último informe *Employment in Europe*, hasta una cuarta parte de los europeos permanecen en empleos de relativamente baja calidad, bien por sus bajas remuneraciones y/o por la falta de seguridad del empleo, de acceso a la formación, o de promoción. Francia y Alemania presentan proporciones similares a la media europea, mientras que el Reino Unido muestra una proporción ligeramente superior, en torno al 29%, y España destaca con el 37%, la proporción más alta de la Unión Europea, al menos antes de la ampliación. En contra de otras evidencias que hemos podido aportar en esta investigación, Italia sería uno de los países con la incidencia más baja de empleos de baja calidad de acuerdo con los datos de Eurostat. (EU 2003)

Tomando como referencia algunos indicadores aproximativos habitualmente utilizados, los tres principales tipos de empleo no-estándar parecen notablemente más extendidos que lo que se deduciría de la estimación realizada por la Comisión Europea. Aunque estos empleos (autónomos, temporales y a tiempo parcial) no son necesariamente equivalentes a empleo precario, y aunque no pueden sumarse directamente por la existencia de duplicidades (muchos empleos a tiempo parcial son también temporales, por ejemplo), el cuadro de conjunto nos muestra que el empleo precario se ha convertido en un rasgo estructural de los mercados de trabajo europeos.

TABLA 2. Empleo autónomo no-agrícola, a tiempo parcial y temporal como una proporción total del empleo para cinco países europeos y para el conjunto de la UE

	Empleo autónomo como % del empleo no-agrícola (OCDE)		Empleo a tiempo parcial (ELFS)		Empleo temporal (ELFS)	
	1995	2000	1994	2001	1994	2001
Dinamarca	8.72	8.06	15.8	20.3	10.4	12.4
España	18.62	16.02	6.7	8.1	33.8	31.7
Francia*	8.58	8.06	15.2	16.4	11.5	14.9
Italia	23.12	23.21	5.9	8.4	6.8	9.8
Reino Unido	12.19	10.83	24.2	24.9	7	6.8
Unión Europea	12.78	12.54	15.5	17.9	11.5	13.4

* Para Francia, los datos tienen los límites que indicábamos antes.

FUENTES: Pedersini, 2002 (empleo autónomo); European Commission, 2002 (empleo temporal y a tiempo parcial).

A pesar de las dificultades ya comentadas para la comparación de estos datos, los principales rasgos de la comparación entre los cinco países analizados pueden verse en el siguiente cuadro comprensivo.

TABLA 3. Incidencia y relevancia de diversas formas y dimensiones del empleo precario en cinco países europeos

	Francia	Italia	Alemania	España	Reino Unido
Temporalidad empírica	Alta	Media	Media	Alta	Alta
Contratos temporales (de duración determinada) Temporalidad contractual	Media (Debate centrado en el empleo temporal subsidiado)	Baja (Debate centrado en el empleo temporal subsidiado, en particular contratos de empleo y formación)	Media (Debate centrado en el empleo temporal subsidiado)	Alta (Elemento central del debate sobre la precariedad)	Baja
Agencias de Trabajo temporal Trabajo a tiempo parcial	Media Medio	Media Bajo	Baja Medio (Pero relevancia de los «empleados» marginales)	Media Bajo (Alta incidencia para los trabajadores a tiempo parcial)	Alta y creciente Alto (No percibido como trabajo precario)
Tiempo parcial involuntario (no deseado) como proporción del T/P	Alta	Alta	Baja (alta en el Este)	Alta	Media
Falsos autónomos	Sin datos	Alta	Baja	Alta	Media
Malas condiciones de trabajo para los «trabajadores atípicos»	Correlación alta	Alta en la economía sumergida, en empleados con poca cualificación y en el sur	Sin datos (En general, para los empleos con baja cualificación)	Alta	Alta (intensificación del trabajo y subcontratación) (tiempo parcial al margen)
Trabajadores pobres	Media (Alta relevancia en el debate)	Media (Los bajos salarios se asocian principalmente al empleo atípico)	Baja	Alta	Alta
Economía sumergida	Media*	Alta	Media*	Alta	Media*
Pocos derechos colectivos y de representación de los colectivos anteriores	Alta	Alta	Alta	Alta	Alta

* De acuerdo con un estudio comparativo de la proporción de la economía sumergida en el PIB, F. Schneider, Schattenwirtschaft – Tatbestand, Ursachen, Auswirkungen, Vortrag auf der Tagung «Die Arbeitswelt im Wandel» in Mönchengladbach, April 2000.

FUENTE: Düll 2003.

El empleo precario está caracterizado por la temporalidad empírica²⁰ en España, y en menor grado, en el Reino Unido. En Italia, tanto la temporalidad (contractual) del empleo como la temporalidad empírica son bajas, tal como son medidas con los datos de Eurostat. Sin embargo, la dimensión temporal de la precariedad puede estar subestimada en este último país debido al alto volumen de falso empleo autónomo (autónomos dependientes) y de empleo irregular que probablemente aparecen mal reflejados en las estadísticas.

Es interesante hacer notar cómo en Francia y en Alemania, pero también en los dos países del sur de Europa, el empleo temporal se extiende también o bien en el sector público o como una forma de empleo subsidiado y, por tanto, inducido por el Estado. El empleo temporal en el sector público puede encontrarse a niveles significativos en los cinco países.

La extensión del trabajo a tiempo parcial es muy variable de unos países a otros, siendo en general bajo en el modelo «continental» o «conservador», en contraste con la importancia que tiene en países como el Reino Unido (todavía aparece más extendida en otros países como Dinamarca u Holanda). Especialmente en los países del sur encontramos además que una proporción elevada de los trabajadores a tiempo parcial, especialmente mujeres, optan por este tipo de empleos por no tener otra opción, en buena medida por una grave falta de servicios de apoyo para el cuidado de los niños y de otros servicios de proximidad (atención a domicilio, centros de día para personas mayores, etc.). Los niveles salariales (en especial cuando el trabajo a tiempo parcial se desarrolla más en empleos poco cualificados) hacen también que la opción por un empleo temporal pueda hacerse mejor en unos países que en otros sobre unas bases voluntarias, sin afectar gravemente a las condiciones de vida de los trabajadores.

El falso trabajo autónomo, que detrás de esta fórmula jurídica de empleo esconde la dependencia real, económica y funcional, de un empresario, juega un papel muy importante en Italia, pero se encuentra en proporciones significativas en España y está creciendo también en Alemania. También la economía sumergida es importante en estos dos países del sur de Europa y, en menor grado, en el Reino Unido.

El fenómeno de los trabajadores pobres ('working poor') es especialmente llamativo por poner en cuestión algunos de los valores más básicos de sociedades que se pretenden meritocráticas, que recompensan el esfuerzo individual, la responsabilidad y la aportación al bien común. Este fenómeno, que se asociaba hasta el momento al modelo social de USA, está presente también en Europa. De los países analizados destaca por distintos motivos en dos: en España por la fuerte segmentación de su mercado de trabajo y el bajo nivel salarial, especialmente en los empleos poco cualificados; en el Reino Unido por su modelo flexible de relaciones laborales y sus fuertes diferencias salariales. En Francia e Italia el fenómeno ha recibido también mucha atención, pero es mu-

²⁰ *Short tenures* en inglés: se entiende por ello la poca permanencia en el puesto de trabajo, que no tiene por qué identificarse con la temporalidad contractual que tiene en cuenta el tipo de contrato.

cho menos pronunciado. En España el fenómeno de los bajos salarios, sobre todo si se analizan en términos anuales, tiene una especial correlación con el empleo temporal. Sin embargo esa asociación está menos clara en otros países.

Las malas condiciones de trabajo (salud, seguridad, intensidad,...) son el principal rasgo del trabajo precario. España presenta nuevamente un mal registro en este aspecto por el elevado número de accidentes de trabajo.

En términos cuantitativos, el empleo precario parece ser comparativamente menor en Alemania, con un 5-6% de empleo atípico, más el empleo irregular (bajo) y el falso trabajo autónomo. Francia ocuparía una posición intermedia, con un 10% de empleo atípico más el empleo irregular. El Reino Unido (principalmente temporalidad empírica y trabajo irregular) e Italia estarían a un nivel medio-alto de empleo precario (con fuertes diferencias regionales en Italia, aquí al 9% del empleo atípico habría que sumar el empleo irregular y el falso autoempleo, especialmente alto). España, con un 30% de empleo temporal más el empleo irregular y el falso empleo autónomo, ocuparía el nivel más alto entre los países analizados hasta el punto de que la precariedad laboral se presenta como el rasgo estructural más sobresaliente del mercado de trabajo español.

Es sorprendente que la disparidad en cuanto a la percepción del empleo precario entre estos países es mayor que las diferencias en cuanto a la incidencia real del fenómeno y que no hay siempre una correlación entre incidencia y percepción. Sin embargo, los grupos de trabajadores y los sectores afectados sí parecen guardar una notable similitud entre los distintos países (Düll 2002):

- Hay una probabilidad mayor de los jóvenes, con la excepción de Alemania, de acceder a empleos con bajos salarios, con poca seguridad y con escasas perspectivas de carrera profesional. En el caso de España y del Reino Unido puede observarse cómo la temporalidad empírica y/o contractual, y en el caso del Reino Unido, además el trabajo a tiempo parcial, son también importantes entre los trabajadores de más edad.
- Desde la perspectiva de género, en general puede afirmarse que la precariedad laboral afecta más a las mujeres en Europa en la mayoría de las dimensiones, aunque no es fácil valorar en términos cuantitativos esta diferencia en su conjunto. La diferencia sustancial es que algunas dimensiones de la precariedad parecen ser más claramente femeninas, como veremos.
- La baja cualificación también lleva a una probabilidad superior a la media de caer en empleos precarios. Sin embargo, los estudios de caso muestran cómo niveles de cualificación relativamente altos y el acceso a una profesión claramente establecida pueden ser también compatibles con la experiencia de la precariedad laboral.
- No sólo los inmigrantes (extranjeros y nacionales), sino también las minorías étnicas nacionales están repetidamente presentes en el empleo precario de los distintos países.

En general, puede decirse que aquellos trabajadores que afrontan mayores riesgos en el mercado de trabajo y, más específicamente aquellos que tienen más dificultades en el acceso al mercado de trabajo, tienen mayores probabilidades de tener un empleo precario.

Desde la perspectiva del análisis de caso en sectores concretos de actividad, hemos encontrado *una alta incidencia de formas diversas de empleo precario en las cuatro ramas de los servicios* que hemos estudiado²¹, aunque mucho menos en la producción multimedia en Alemania. Para tener una perspectiva general de la incidencia y de las principales formas de empleo precario, de su significado, es necesario separar claramente por una lado, *las características de los puestos de trabajo en sí mismos*, con la relación de empleo que implican, y por el otro, las trayectorias predominantes de empleo que se desarrollan, que no son tanto rasgos de los puestos de trabajo sino que dependen en buena medida de las características de los trabajadores.

²¹ Se estudiaron cuatro ramas distintas de actividad del sector de los servicios (call centers, atención a domicilio, artes escénicas e industria multimedia), al menos dos por cada país, en cinco países (Alemania, Francia, España, Italia y Reino Unido). En total se realizaron 12 monografías de análisis de casos. Cada una de ellas revisaba: 1) el marco de regulación y las políticas específicas del sector, 2) la estructura y dinámica del mercado, 3) la gestión de los recursos humanos y las estrategias de flexibilidad introducidas, y 4) las características del empleo y la incidencia de la precariedad en las diferentes dimensiones establecidas. El análisis estaba basado en una revisión de la literatura publicada y de fuentes secundarias disponibles, así como en entrevistas en profundidad a observadores cualificados representativos de los distintos agentes implicados en cada sector. La síntesis de este trabajo puede verse en:

Frade, Carlos, Isabelle Darmon y Isabel Álvarez (2003). «Precarious employment in contrasted sectors: an in-depth comparative analysis across five European countries». Barcelona, ICAS Institute. Financed by the European Commission, DG Research, V Framework Programme.

TABLA 4. Empleo precario en ramas de actividad de los servicios: incidencia y significado

	Características del puesto de trabajo y modelos de empleo	Trayectorias de empleo
<i>Centros de llamadas (call centers: telemarketing,...)</i>	Extremadamente alta proporción de empleo temporal (incluyendo contratos de duración determinada, de agencia de empleo temporal, empleo marginal, e informal), jornadas cortas y falso empleo autónomo.	No hay trayectorias de empleo. Los puestos de trabajo no aparecen insertados dentro de una lógica de desarrollo profesional, hasta el punto de que gracias a cambios frecuentes de contrato se impiden la antigüedad y las mejoras salariales ²² .
<i>Artes escénicas</i>	Alta proporción de complejos esquemas de autoempleo, empleo de corta duración ligado a proyectos, con periodos frecuentes de inactividad y pluriempleo.	Los puestos de trabajo y las estructuras de empleo aparecen insertados dentro de un esquema progresivo de trayectorias profesionales. El trabajo aquí se siente como una vocación. Sin embargo, estas trayectorias son discontinuas, basadas en proyectos, faltas de progresión y con una tasa alta de abandonos.
<i>Atención a Domicilio para ancianos</i>	Alta proporción de empleos precarios heterogéneos, con jornadas reducidas, trabajo irregular, disponibilidad para trabajar sobre demanda, empleo temporal y pluriempleo.	Los modelos de empleo tienen hasta cierto punto una potencialidad de progresión, pero las trayectorias profesionales son bastante imprevisibles, carecen de coherencia (una mejor cualificación no se traduce en un mejor empleo, por ejemplo). La identidad profesional es débil, a pesar de lo dedicado de su quehacer, y las tasas de abandono son altas.
<i>Industria multimedia</i>	Alta proporción de empleo autónomo, y, en relación con esto, habitualmente entregas múltiples de trabajos ligados a diferentes proyectos.	Los modelos de empleo están insertados en trayectorias profesionales emergentes y heterogéneas, que se desarrollan individualmente, sobre bases muy especializadas, sin una progresión predefinida y fuertemente dependientes del ciclo económico.

(Frade, Darmon, Alvarez 2003)

²² Los call centers podrían ser un mercado de trabajo de transición para estudiantes y mujeres reincorporadas al empleo. Realmente, desde el análisis de casos puede verse cómo en diversos países el nú-

La noción de multidimensional del empleo precario es especialmente útil en el análisis de sectores determinados del mercado de trabajo. Hemos encontrado un alto grado de coincidencia entre las distintas dimensiones en los cinco países analizados tanto a nivel nacional como a nivel de los sectores estudiados. En éstos, en mayor o menor medida, la precariedad se extiende entre las cuatro principales dimensiones de la relación de empleo (Frade, Darmon y Álvarez 2003):

Dimensión temporal: En la mayoría de los casos no se garantiza la continuidad del empleo,

o bien por la enorme predominancia de los contratos de duración limitada (entre el 75% y el 90% de contratos precarios en los *call centers* en España y el 80% en los actores de teatro en Francia) o, como es habitualmente el caso de la atención a domicilio, por la prevalencia de las jornadas cortas y del trabajo a demanda (el 70% de las empresas privadas del sector no garantizan un mínimo de horas a sus trabajadoras). Las *relaciones de empleo inestables e inseguras* son por tanto predominantes en los sectores estudiados.

Dimensión organizativa: Las condiciones de trabajo son duras. La localización del empleo no siempre es predecible. Los horarios de trabajo dificultan la vida social (el 37% de los cuidadores en el Reino Unido), y sufren continuos cambios. En los *call centers* las condiciones de trabajo son especialmente malas. En ellos, los trabajadores están sujetos, con modernos métodos de alta tecnología, a sistemas de supervisión y disciplina muy intrusivos e incluso degradantes. No es infrecuente trabajar en condiciones ambientales pésimas en términos de salud y seguridad. En el sector de artes escénicas, especialmente en las pequeñas compañías luchando por hacerse un hueco, las condiciones precarias de trabajo suponen habitaciones y equipamiento inadecuado, los horarios son variables e incompatibles con la vida social y es complicado atenerse a las regulaciones de salud y seguridad.

Dimensión económica: Los salarios (o los ingresos) bajos o muy bajos son la norma (un salario medio neto de 541 € para los operadores telefónicos; o 5,55 € a la hora para los cuidadores domiciliarios en Francia en la fase inicial). La progresión salarial o es muy reducida o no existe en absoluto. En el sector de artes escénicas, más que los bajos salarios (menos de dos tercios del salario medio de acuerdo con la definición de la OCDE), encontramos salarios más bajos que los de los niveles profesionales equivalentes en otros sectores.

Dimensión social y colectiva: el acceso a la protección social está fuertemente condicionada por las condiciones precarias de contratación, y muchas veces, los trabajadores encuentran obstáculos para acceder a los derechos sociales más básicos. La excepción aquí es el sector de artes escénicas en Francia donde el convenio de *Intermittents du Spectacle* (trabajadores temporales) permite la combinación de periodos de empleo asalariado y de desempleo protegido, aun-

mero de años en el sector ha aumentado considerablemente (muchos trabajos permanecen más de 5 años en el sector como operarios); además la estrategia más reciente de las empresas de este sector, de forma especial en España, consiste en contratar menos estudiantes y preferentemente cada vez más mujeres adultas con hijos ya mayores.

que el umbral mínimo de horas de trabajo a veces deja fuera a muchos técnicos, actores y artistas. La representación colectiva de los trabajadores y la cobertura de la negociación colectiva, de los convenios, es habitualmente reducida y, cuando existe, ha sido incapaz de garantizar unos mínimos estándares o incluso de velar por el cumplimiento efectivo de los acuerdos y de la legislación laboral (los sindicatos españoles denuncian que el 50% de las empresas no cumplen el convenio colectivo en los servicios de atención a domicilio).

De entre todos, es en los *call centers* donde prevalecen las condiciones más precarias, posiblemente en todos los países, no sólo en términos de empleo, sino también en términos del mercado en su conjunto. Las empresas están sujetas al poder discrecional de las grandes compañías que les contratan (que en ocasiones son a la vez sus propietarias) y la competencia está orientada por una lógica de degradación de los estándares del empleo. Este poder, combinado con las formas de competencia en ese mercado, es lo que produce las condiciones extremadamente precarias del sector, donde todo funciona de tal modo que la incertidumbre y los riesgos se desvían sistemáticamente hacia los trabajadores. El papel que juegan las tecnologías de la información y de la comunicación (TIC) es crucial aquí: las nuevas tecnologías no sólo son el modo de relacionarse con los clientes sino que se convierten también en un mecanismo para someter a los operadores a condiciones de trabajo muy precarias.

En el sector de atención a domicilio, a pesar de la aparente preocupación de los poderes públicos por la necesidad de dotar de servicios profesionales adecuados a una población anciana en expansión, la falta de voluntad política para ampliar el nivel de acceso, la cobertura y la financiación ha llevado a un sector básicamente fundado en la transferencia hacia los trabajadores de la inseguridad y de los riesgos de las empresas proveedoras, haciendo uso de todo tipo de mecanismos legales e incluso al margen de la legislación existente. A pesar de los actuales problemas de financiación, la introducción de un sistema universal de seguro de dependencia en Francia parece haber introducido ciertamente una diferencia significativa en este sentido, aunque la situación de los cuidadores todavía dista mucho de ser satisfactoria. Siendo éste un servicio en el que los trabajadores adquieren un especial sentido de la responsabilidad profesional y donde la calidad del servicio a los usuarios depende principalmente de la capacidad y de la dedicación de los trabajadores, sorprende el escaso reconocimiento de la carga que esto les supone y la escasa atención a la calidad del empleo, tanto en la configuración de los programas sociales como en las regulaciones laborales. Esto se explicaría en parte por la escasa valoración de las actividades de cuidado personal tradicionalmente asumidas por las mujeres dentro del hogar, así como por la amplia presencia de mujeres de cierta edad en el sector, con bajos niveles educativos. También recientemente de inmigrantes, sobretudo en países como Italia o España. Ambos colectivos se caracterizan por sus pocos recursos y su escasa capacidad en términos de acción colectiva.

Las condiciones de empleo en la atención a domicilio están generalmente marcadas por la impredecibilidad de los tiempos y las tareas, por el subempleo, los bajos salarios, el aislamiento, el bajo estatus laboral, y el escaso reco-

nocimiento tanto de sus cualificaciones como de su antigüedad. Las jornadas escasas o las relaciones de empleo sub-estandar se traducen en sistemas de protección social inadecuados para una proporción importante de las trabajadoras. Debe ser subrayado que la contratación directa de los cuidadores por los usuarios (una alternativa a la prestación directa del servicio introducida en algunos países) ha demostrado ser una vía muy inadecuada con vistas a la regularización de los trabajadores irregulares, lo que les deja en una posición extremadamente precaria.

2.2. UNA APROXIMACIÓN CUANTITATIVA²³

Hemos tratado de aportar una perspectiva de conjunto sobre las diferentes dimensiones del empleo precario en Europa a partir de la información que nos ofrece la Tercera Encuesta sobre Condiciones de Vida y de Trabajo realizada en el año 2000. La encuesta recoge datos individuales sobre 21.800 casos para todos los países miembros de la Unión (15 en ese momento). Hemos podido definir una batería simple de indicadores que se aproximan bastante al contenido teórico del concepto de precariedad y que resulta sin duda más compleja y rica que los análisis cuantitativos aportados por la Comisión Europea sobre la calidad del empleo.

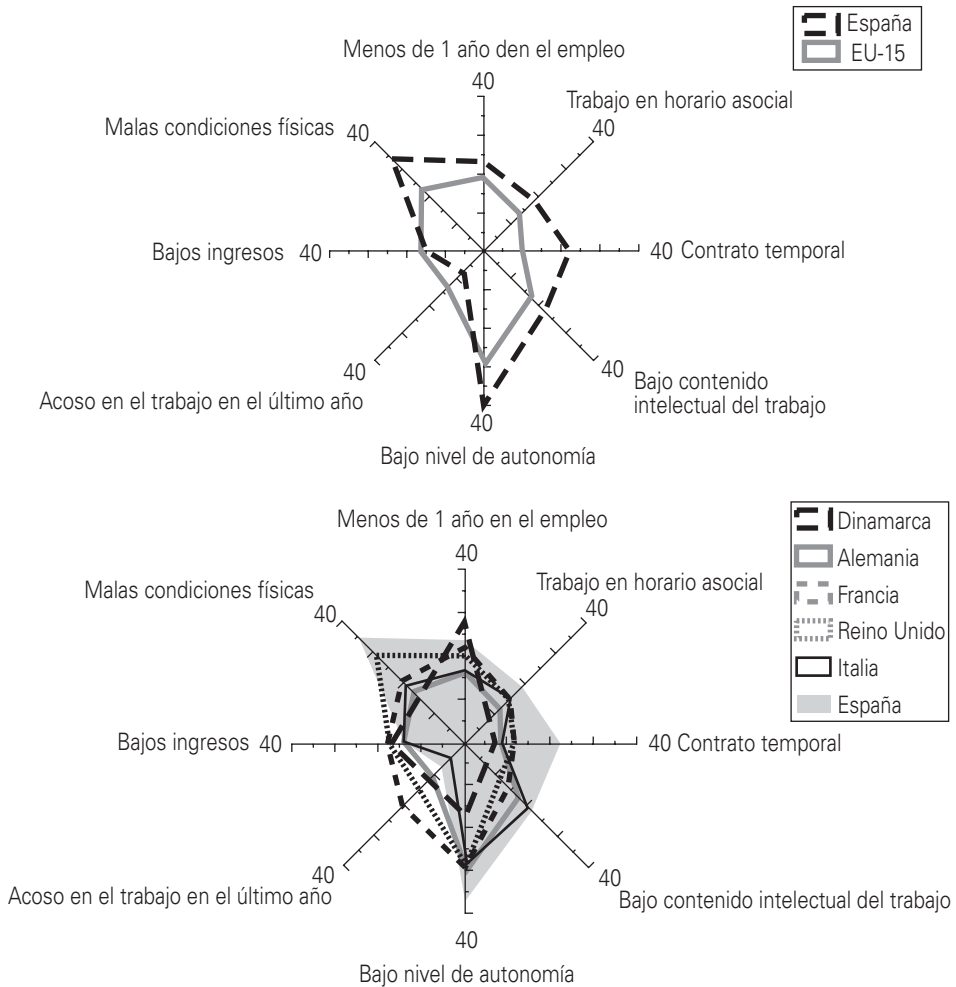
Este análisis nos permite una aproximación a la comparación cuantitativa sobre volumen y grupos sociales afectados por el empleo precario en Europa. Como el empleo precario se percibe como un fenómeno multidimensional, se han seleccionado ocho indicadores a partir de la información disponible:

- La proporción de trabajadores en el grupo más bajo de ingresos
- La proporción de trabajadores que llevan menos de un año en su actual empleo
- La proporción de trabajadores con contratos temporales, de duración determinada o de agencia de empleo temporal
- La proporción de trabajadores con bajo contenido intelectual del trabajo
- La proporción de trabajadores con alto grado de Fremdbestimmung (heteronomía: falta de autonomía en el trabajo)
- La proporción de trabajadores que ha sufrido acoso en los últimos 12 meses
- La proporción de trabajadores con horarios que dificultan la vida social
- La proporción de trabajadores con malas condiciones físicas en el puesto de trabajo

La combinación de estos ocho indicadores en un gráfico de radar permite aportar una visión de conjunto de la precariedad del empleo sin recurrir a la elaboración de un índice que reduciría la complejidad del fenómeno e introduciría sesgos en el análisis.

23 Basado en el análisis de Kurt Vogler-Ludvig (Economix Research and Consulting).

GRÁFICO 1. Ocho indicadores de empleo precario en España y Europa



FUENTE: Basado en el análisis de Kurt Vogler-Ludvig (Economix Research and Consulting) de la Tercera Encuesta sobre Condiciones de Vida y de Trabajo, llevada a cabo por la Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo

Básicamente, los datos revelan que, comparado con la media de la Unión Europea, España presentaba una incidencia particularmente alta del empleo precario en la mayoría de los indicadores.

Destaca especialmente nuestro país en cuanto a la temporalidad contractual, no tanto como la temporalidad empírica, menor incluso que la que corresponde a Dinamarca.

Los modelos organizativos que desarrollan puestos de trabajo de bajo contenido intelectual, que requieren poca creatividad y que dan una escasa autonomía a los trabajadores recuerdan a muchos de los elementos más críticos del fordismo, al parecer todavía muy presentes en la UE, ya que afectan también casi a niveles similares a España a países como Alemania, Reino Unido, Francia o Italia, contrastando significativamente con el modelo danés, donde la proporción de empleos con bajo contenido intelectual supone una cuarta parte que en España y la de los que tienen bajo nivel de autonomía, la mitad.

El trabajo duro, en un ambiente con malas condiciones físicas (humedad, temperaturas extremas, agentes contaminantes, etc.) y con horarios que dificultan la vida social es también más propio del mercado de trabajo español en contraste con países como Dinamarca o Alemania donde la regulación de este tipo de condiciones es más efectiva.

Curiosamente, España parece ofrecer entornos laborales más amigables que en otros países de Europa: el acoso en el trabajo es menor. Esto puede explicarse en parte por elementos culturales en cuanto al modelo de relaciones interpersonales, pero también podría influir el menor desarrollo de entornos laborales muy competitivos ligados al desarrollo de la nueva economía en nuestro país.

En su conjunto, y casi independientemente de la perspectiva que adoptemos, España aparece situada siempre en una posición destacada respecto de sus socios europeos en cuanto a la expansión de la precariedad laboral.

Véase que la diferencia se va incrementando relativamente de forma muy significativa cuando hablamos de trabajadores que acumulan múltiples elementos precarios en sus empleos: el grupo que acumula más de tres indicadores negativos de precariedad en el empleo representa una proporción en España casi doble que en el conjunto de la Unión Europea.

La posición relativamente positiva del caso italiano no parece concordar con otros análisis sobre el terreno y puede deberse a una infrarrepresentación de la economía sumergida y del falso autoempleo (formas más significativas de la precariedad en ese país, como hemos visto).

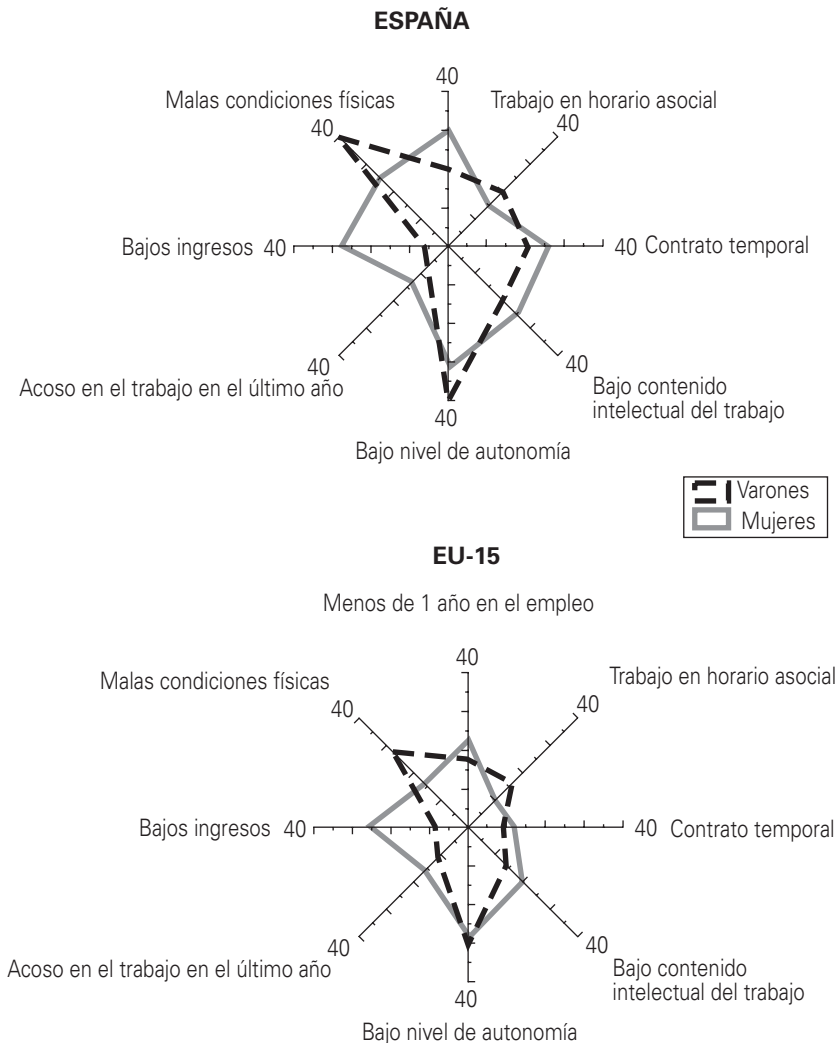
TABLA 5. Proporción de trabajadores según el número de indicadores de precariedad que acumulan en sus empleos

	Alemania	España	Francia	Italia	Reino Unido	EU-15
Al menos 1	65	79	74	67	74	70
Al menos 2	38	52	43	36	45	41
Al menos 3	16	30	20	16	20	19
Al menos 4	5	13	8	6	7	7

FUENTE: Kurt Vogler-Ludvig (Economix Research and Consulting), con datos de la Tercera Encuesta sobre Condiciones de Vida y de Trabajo, llevada a cabo por la Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo.

Respecto a la perspectiva de género, puede defenderse una mayor incidencia del empleo precario en las mujeres, pero sobre todo, un contraste importante entre las dimensiones de la precariedad que afectan más a mujeres y hombres: la temporalidad (empírica y contractual), el bajo contenido intelectual del trabajo o los bajos salarios afectan más a las mujeres, mientras que los horarios asociales o las malas condiciones ambientales del puesto de trabajo afectan más a los varones.

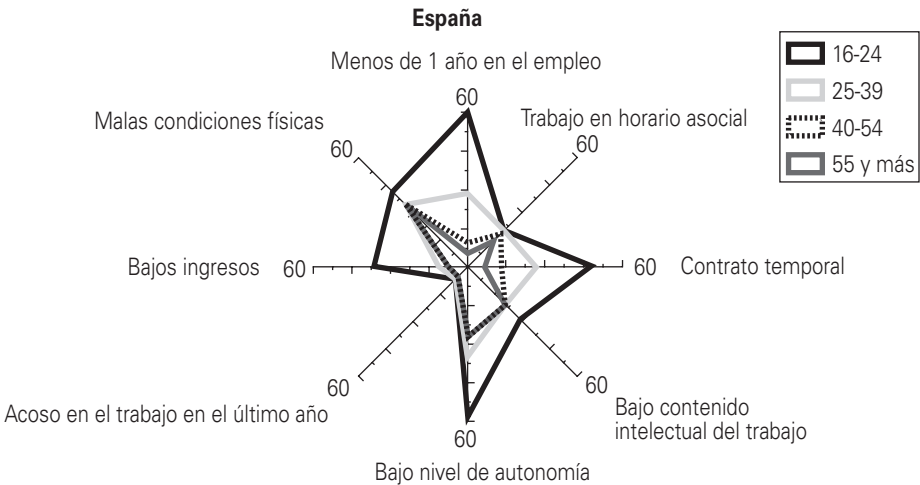
GRÁFICO 2. Ocho indicadores de empleo precario en España y Europa, por sexo

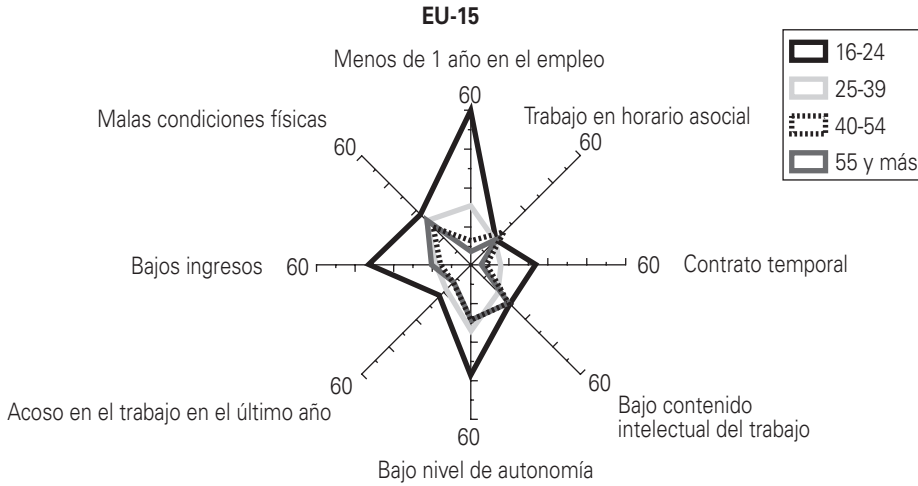


FUENTE: Basado en el análisis de Kurt Vogler-Ludvig (Economix Research and Consulting) de la Tercera Encuesta sobre Condiciones de Vida y de Trabajo, llevada a cabo por la Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo.

Tanto en España como en el conjunto de Europa, la precariedad laboral aparece muy fuertemente asociada a los colectivos más jóvenes del mercado de trabajo, como posible fruto de un doble proceso: Por una lado, el acceso al mercado de trabajo a través de empleos con peores condiciones que después se van superando con el desarrollo de la carrera profesional. Por otro lado, el cambio reciente de los modelos organizativos en la empresa y las transformaciones del mercado de trabajo podrían estar haciendo que los nuevos empleos disponibles ahora para los jóvenes sean en sí más precarios que los que pudieron ocupar generaciones anteriores en su momento de acceso al empleo. Sería necesario un trabajo más amplio que éste y con una mayor capacidad retrospectiva para dar una respuesta definitiva a la cuestión de si la precariedad laboral de los jóvenes se debe a la permanencia del «*queue model*» y que se irá resolviendo en su carrera profesional o si más bien anuncia que las nuevas generaciones de trabajadores se enfrentan a la perspectiva de permanecer atrapados en la precariedad durante buena parte de su vida laboral en un mercado dualizado. La información del gráfico siguiente nos sugiere sin embargo algunas interpretaciones interesantes en este sentido, haciendo más verosímil para España la segunda de las hipótesis.

GRÁFICO 3. Ocho indicadores de empleo precario en España y Europa, por grupos de edad

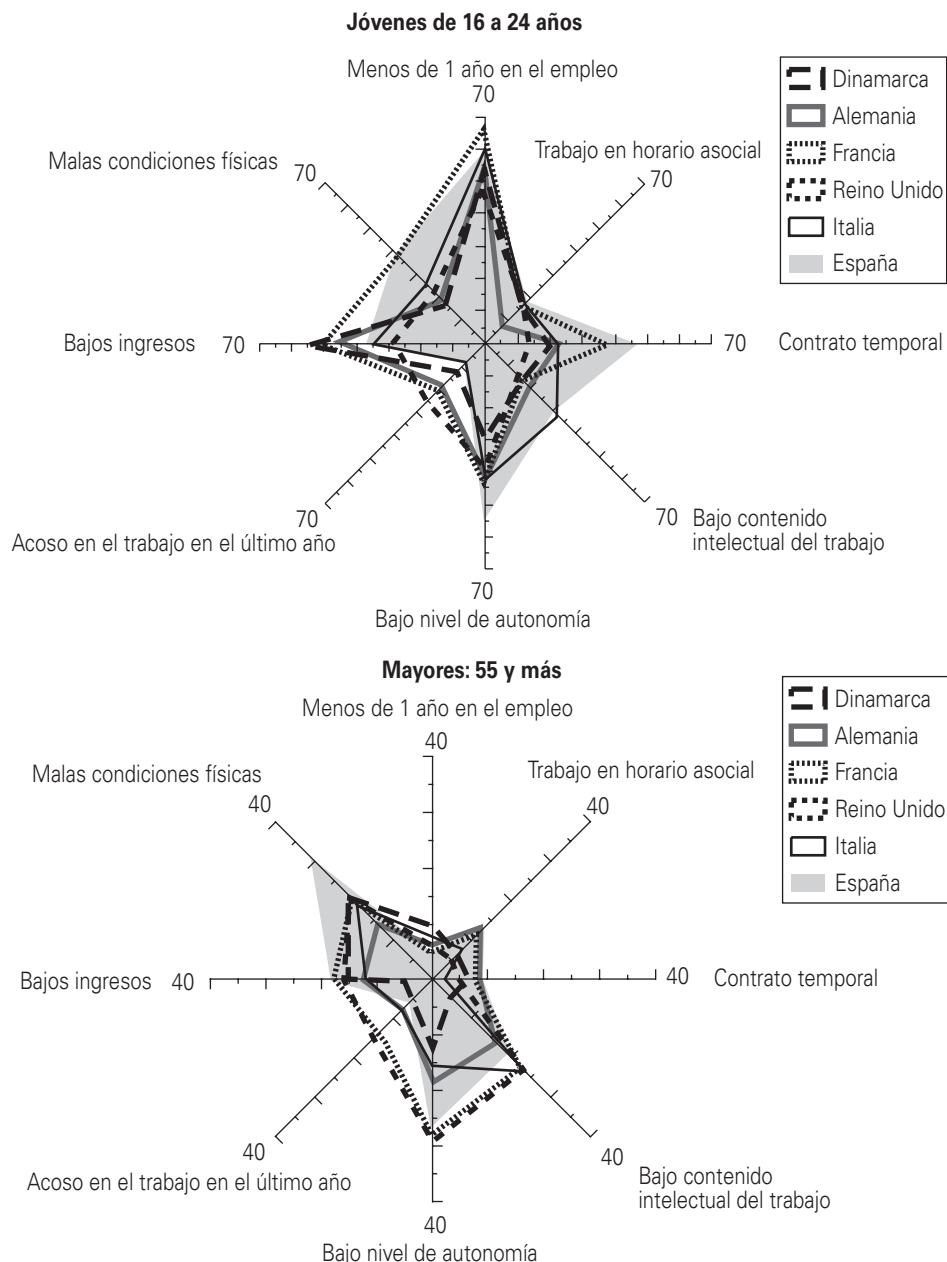




FUENTE: Basado en el análisis de Kurt Vogler-Ludvig (Economix Research and Consulting) de la Tercera Encuesta sobre Condiciones de Vida y de Trabajo, llevada a cabo por la Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo

Los jóvenes aparecen significativamente más afectados por la precariedad laboral que otros grupos de edad, pero la situación es comparativamente peor para ellos en España que en el conjunto de la Unión Europea. Por el contrario, no hay diferencias significativas para los grupos de más edad, a los que la precariedad afecta muy escasamente. Incluso, como puede verse en el gráfico siguiente, la situación de los trabajadores de más edad en España es comparativamente mejor que en otros países en aspectos significativos de la calidad del empleo.

GRÁFICO 4. Ocho indicadores de empleo precario en España y Europa, por grupos de edad



FUENTE: Basado en el análisis de Kurt Vogler-Ludvig (Economix Research and Consulting) de la Tercera Encuesta sobre Condiciones de Vida y de Trabajo, llevada a cabo por la Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo.

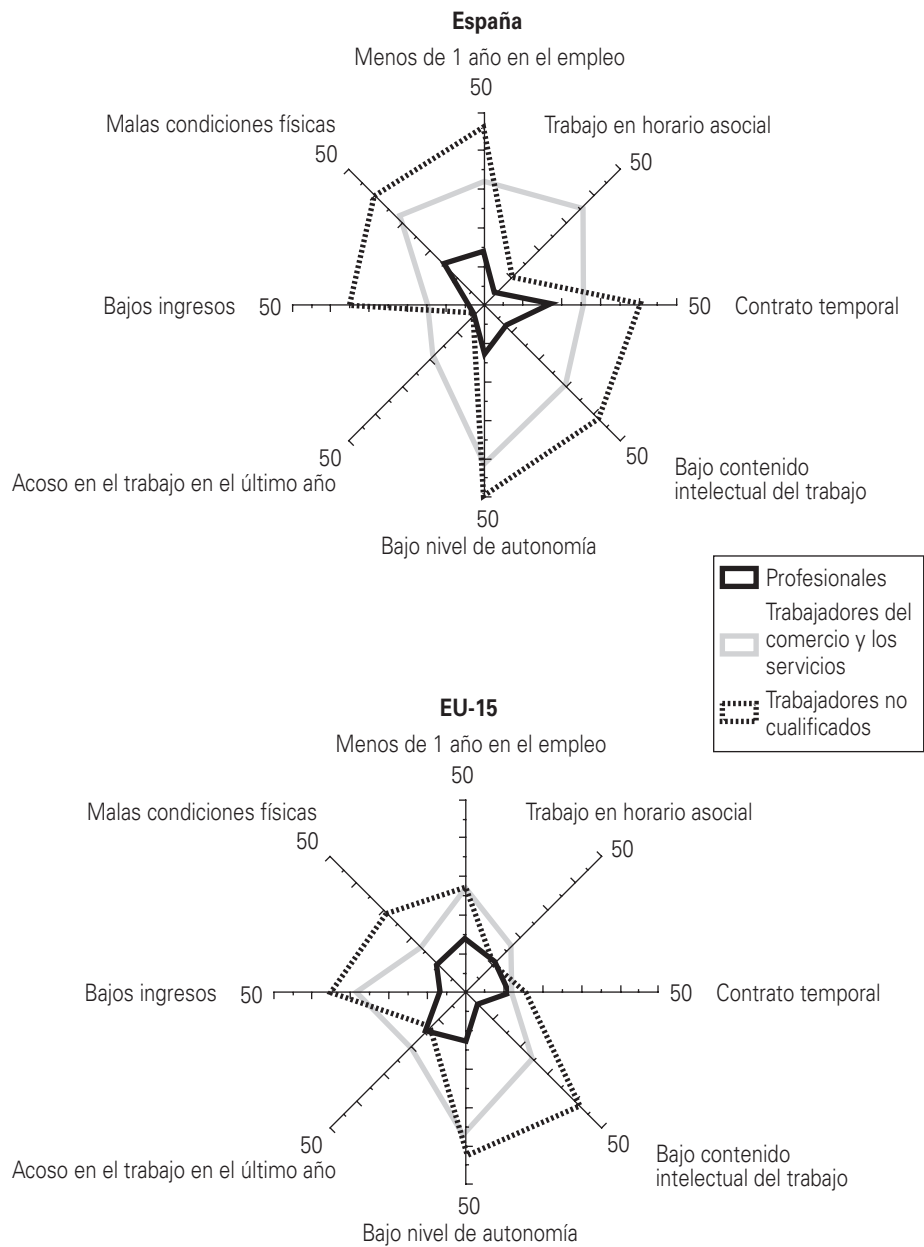
Sin embargo, la asociación entre las distintas dimensiones de la precariedad parecen funcionar de forma diferente en España para los jóvenes. Si la temporalidad empírica y los bajos salarios son altas en los jóvenes (lo que parece lógico en un proceso de acceso y mejora del empleo en las primeras etapas de la edad activa), esto se asocia más intensamente en España a otros factores de precariedad: casi el doble de precariedad contractual, trabajos menos autónomos y de menor contenido intelectual e incluso en peores condiciones ambientales, lo que no sucede en el resto de la Unión Europea, donde los jóvenes tienen en estos aspectos trabajos más parecidos a los del resto de los trabajadores. La situación de los jóvenes en Francia e Italia presenta algunas similitudes con la de España, aunque siempre en menor grado.

El nivel ocupacional es también una variable muy significativa que nos indica hacia qué sectores se canalizan más las tensiones y los riesgos del mercado de trabajo. España en esto parece seguir una misma pauta que el conjunto de Europa. Sin embargo, la situación de los trabajadores no cualificados es comparativamente mucho peor, ya que a las características más pevisibles de sus empleos (falta de autonomía o bajo contenido intelectual del trabajo), se une una intensa temporalidad (contractual y empírica). Todo ello les sitúa en unas condiciones de negociación y de acción colectiva que difícilmente les permite evitar la precariedad en otros ámbitos soportando en muchos casos trabajos en malas condiciones ambientales por unos salarios muy bajos.

Los trabajadores del comercio y los servicios presentan una situación más parecida a la del conjunto de Europa, con mayores diferencias respecto de los trabajadores no cualificados, aunque la flexibilización de los horarios comerciales y el peso de la hostelería supone mayores costes en términos de horarios que dificultan la vida social. Por el contrario, la menor presencia de trabajadores a tiempo parcial, incluso en estos sectores, hace que los salarios bajos (totales) tengan una menor incidencia relativa en España.

A los profesionales les afecta poco la precariedad y en España, aunque se ven más afectados por la temporalidad contractual, parecen estar resguardados del contexto de fuerte competitividad existente en otros países europeos que hace alargar las jornadas y endurece las relaciones personales (el acoso laboral también es especialmente bajo en España).

GRÁFICO 5. Ocho indicadores de empleo precario en España y Europa, por grupos de edad



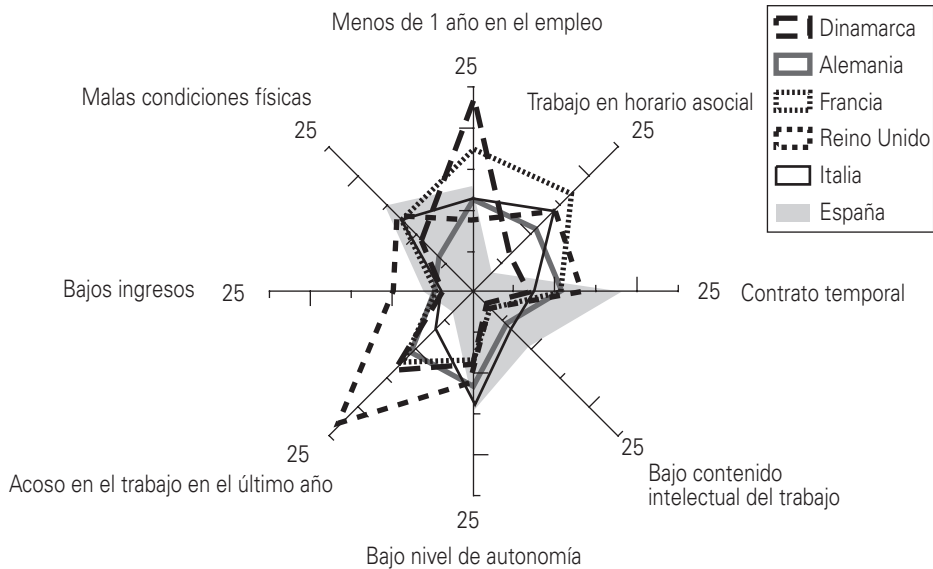
FUENTE: Basado en el análisis de Kurt Vogler-Ludvig (Economix Research and Consulting) de la Tercera Encuesta sobre Condiciones de Vida y de Trabajo, llevada a cabo por la Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo.

En la comparación podemos apreciar cómo la situación de los profesionales en el empleo es peor en otros países que en España en diversos aspectos, como los horarios (Francia), el acoso en el empleo (Reino Unido) o la temporalidad empírica (Dinamarca).

La situación de los trabajadores del comercio y los servicios sin embargo es claramente peor en España, incluso a pesar de que los bajos salarios asociados al empleo a tiempo parcial tiene una menor incidencia.

GRÁFICO 6. Ocho indicadores de empleo precario en España y Europa, por grupos de edad

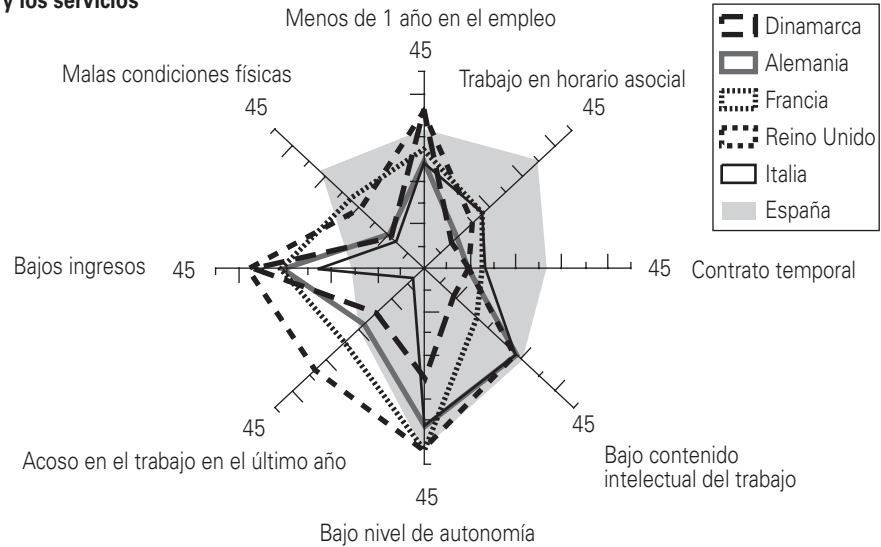
Profesionales



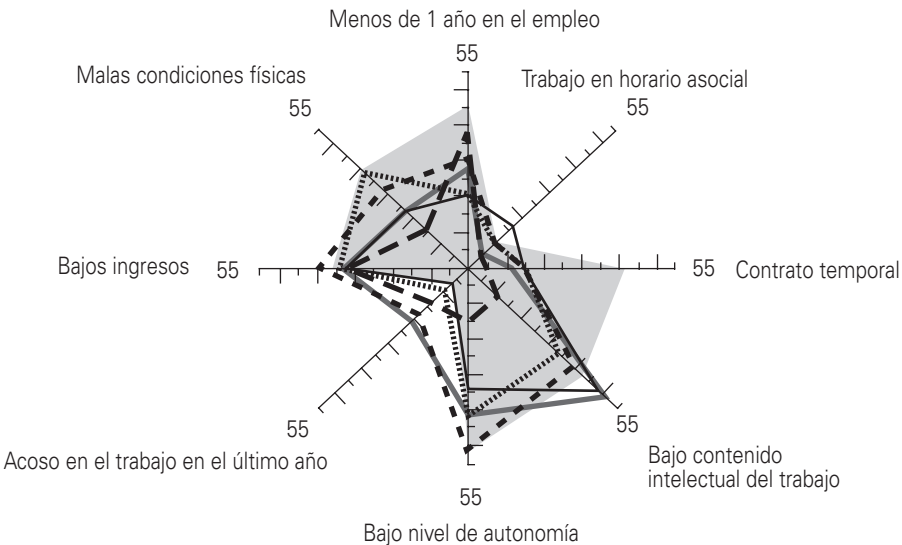
FUENTE: Basado en el análisis de Kurt Vogler-Ludvig (Economix Research and Consulting) de la Tercera Encuesta sobre Condiciones de Vida y de Trabajo, llevada a cabo por la Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo.

GRÁFICO 6. Ocho indicadores de empleo precario en España y Europa, por grupos de edad (continuación)

Trabajadores del comercio y los servicios



Trabajadores no cualificados



FUENTE: Basado en el análisis de Kurt Vogler-Ludvig (Economix Research and Consulting) de la Tercera Encuesta sobre Condiciones de Vida y de Trabajo, llevada a cabo por la Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo.

Podemos ver finalmente cómo el nivel de equidad en la distribución de la precariedad laboral entre los distintos grupos profesionales es significativamente distinta entre unos países y otros, contrastando fuertemente el caso danés, más equitativo y donde la flexibilidad no implica automáticamente pérdida de calidad del empleo, con el caso español, donde se produce una fuerte dualidad en términos de calidad del empleo y precariedad.

2.3. FACTORES QUE EXPLICAN EL EMPLEO PRECARIO

Más allá de conocer los distintos niveles que alcanza el empleo precario en Europa en sus diferentes dimensiones, nos interesa conocer cuales son las causas y circunstancias que explican cómo se genera el empleo precario. Existe una tendencia muy arraigada, sobre todo en el discurso «políticamente correcto» de ciertos sectores de izquierda, en relacionar la precariedad en el empleo con la flexibilidad que impone la dinámica del mercado y ésta a su vez con el proceso de creciente globalización que implica una intensificación de la competencia a nivel internacional. A nuestro parecer ésta es una perspectiva un tanto reduccionista y determinista, que acaba viendo la precariedad del empleo como una tendencia ineludible de ámbito global. Tratamos aquí de matizar esta visión y de identificar los distintos niveles de responsabilidad de los distintos agentes implicados, así como la capacidad de maniobra que pueden tener en un contexto determinado por algunos factores estructurales clave. Sólo a través de este análisis estaremos en condiciones de valorar la posibilidad de vías alternativas que permitan reducir la precariedad en el empleo en Europa.

2.3.1. El empleo precario en relación con un proceso general de transformación de la sociedad que afecta a la relación laboral

Efectivamente, con carácter general, la cuestión del empleo precario tendría que entenderse en primer lugar como un elemento más de un proceso profundo de transformación de las relaciones laborales y de los mecanismos de regulación económica.

Las distintas formas y concreciones que adoptó en cada país el pacto fordista se enfrentan ahora al reto que plantean las nuevas formas de internacionalización de la economía, especialmente en su dimensión financiera, sin instrumentos adecuados para dar respuesta al nuevo contexto. La política monetaria ha ido haciendo revisar los modelos salariales y los estándares de las condiciones de trabajo, reduciendo significativamente el margen para la construcción de pactos a nivel nacional que mantengan un cierto equilibrio en la dinámica del mercado de trabajo.

La diversificación de las formas de relación salarial que se ha producido en las últimas dos décadas ha acabado por poner en cuestión la misma noción de una relación de empleo estándar y por erosionar la protección del trabajo derivada de la legislación laboral, y los convenios colectivos. Una reciente investi-

gación en el Reino Unido, por ejemplo, ha señalado las escasas diferencias que existen entre el empleo por cuenta ajena y el empleo autónomo (Earnshaw 2003): «la fuerza de trabajo es cada vez más fragmentada e individualizada», la principal distinción entre empleo y trabajo se está poniendo en cuestión y «los contratos de trabajo se gestionan (...) de una manera puramente mercantil» (Morin y Vicens 2001). Todo ello configura un profundo proceso de re-mercantilización de la fuerza de trabajo (Esping-Andersen 1990), en una tendencia contraria a la que venía desarrollándose desde el final de la II Guerra Mundial o desde antes incluso.

Además del crecimiento de los segmentos más bajos del mercado de trabajo en términos de calidad del empleo, con condiciones laborales por debajo de los estándares habitualmente establecidos (Düll 2002), los trabajadores que cuentan con mejores contratos y condiciones más adecuadas tampoco se ven ajenos a este proceso de precarización, tanto por la amenaza de despidos como por los recortes de la protección del trabajo (menores indemnizaciones por despido, aumento de la presión y de las obligaciones de los desempleados, reducción de las prestaciones sociales, etc.) (Barbier, Brygoo, Viguier et al. 2003; Frade, Darmon y Álvarez 2003).

La tendencia creciente a la flexibilización del trabajo puede explicarse, dentro del contexto de globalización y creciente competencia internacional, como un requisito ineludible del funcionamiento económico a largo plazo. Sin embargo, la flexibilidad del trabajo no tiene por qué traducirse automáticamente como flexibilidad del empleo, que no se presenta predeterminado de la misma forma por la lógica de la eficiencia económica. Esta es la principal razón por la que puede defenderse la existencia de un cierto margen de maniobra para la gestión colectiva de las consecuencias de la flexibilización del mercado de trabajo. La idea de combinar flexibilidad y seguridad (*flex-security*) es realmente una de las principales orientaciones normativas que introduce la Estrategia Europea de Empleo, en contraste con la ortodoxia de las políticas liberales.

Sin embargo, y aunque la situación europea sea muy distinta de la que presenta EE.UU. a este respecto, (Sennet 1998; Reich 2001), la flexibilización del trabajo se ha desarrollado en Europa también en paralelo en buena medida con la flexibilidad del empleo, con la flexibilidad de la relación laboral²⁴. Dentro de esta tendencia, y aunque las diferencias entre unos países europeos y otros son muy grandes en cuanto a la extensión del empleo precario, el modelo de empleo estable se ha mostrado muy resistente en todos los casos y sigue siendo la norma de referencia básica del mercado de trabajo (Auer y Cazes 2000).

Es importante señalar, tal como se desprende de los casos analizados, que la expansión de las formas precarias de empleo se da de una forma muy sustancial en segmentos muy determinados del mercado de trabajo de ciertos

²⁴ La flexibilidad del trabajo existía también en Europa en los años 60 y 70, pero de una forma que no llevaba a la flexibilidad del empleo y a la precariedad laboral.

Barbier y Nadel La flexibilité du travail et de l'emploi.

Lindley, R. M. (1997). «Labour market flexibility in the European Union». Labour productivity and flexibility. E. Amadeo and S. Horton. London, Macmillan.

países, en ciertas ramas del sector servicios, por ejemplo, en las que tradicionalmente la competencia internacional no existe (o es muy reducida), con lo que también desde esta perspectiva debería relativizarse la influencia real del proceso de globalización en las transformaciones del mercado de trabajo que estamos analizando.

Especialmente, cuando tratamos de explicar las diferencias entre unos países y otros en cuanto a la incidencia del empleo precario, difícilmente podemos establecer una conexión lógica entre esas diferencias y los requisitos de flexibilidad que teóricamente impone la globalización. La globalización económica y la competencia creciente en los mercados internacionales, junto con el desarrollo de políticas monetarias muy determinadas por la dinámica de los mercados financieros, podrían estar condicionando ciertamente el desarrollo de los mercados de trabajo locales en algunos sectores y podría estar limitando la capacidad de acción tanto de las administraciones públicas (local, regional y nacional) como de los agentes sociales para conseguir la mejora del empleo, tanto en volumen como en calidad. Sin embargo, este contexto general no nos explica por sí solo cómo y porque el empleo precario se expande en unos sectores y en unos territorios más que en otros (con diferencias incluso dentro de los mismos sectores y en un mismo país).

La estrategia de expansión del empleo precario tiene una cierta lógica en el contexto de un modelo de bajos niveles productivos, que necesita una utilización amplia de la flexibilidad numérica (más que funcional), pero no parece ser coherente en el medio y largo plazo con un modelo de crecimiento estable, de calidad y de alta productividad. En países con estrategias de desarrollo basadas en los altos salarios y en una productividad elevada, hay un mayor interés en las relaciones laborales estables: la inestabilidad está asociada al aumento de costes como, por ejemplo, a la pérdida de las habilidades y de las cualificaciones específicamente asociadas a la empresa. En particular en Alemania se ha mostrado cómo los altos niveles de cualificación y una relación de trabajo estable constituirían la base para su estrategia de altos salarios y productividad elevada (Hoffman y Walwey 1999). Lo mismo parece confirmarse para el caso de Francia. Sin embargo, en el Reino Unido y en España (especialmente en este segundo caso) el empleo precario debe entenderse como un elemento más del contexto de un modelo de desarrollo de baja productividad. El caso de Italia (y en menor medida también España) mostraría cómo en un mismo país puede darse una combinación de ambos modelos con diferencias territoriales muy significativas también en cuanto a la expansión del empleo precario.

Puede establecerse por tanto una relación general entre el «modelo productivo» de un determinado país o territorio y la incidencia del empleo precario en el mismo. Esta hipótesis abre un debate de gran trascendencia sobre la viabilidad de generalizar para todos los países miembros de la Unión Europea una estrategia de alta calidad y productividad elevada. El debate sobre esta cuestión es todavía más necesario en el proceso de ampliación de la Unión Europea hacia el Este.

2.3.2. La ambivalencia de las regulaciones laborales y su impacto en el empleo precario

Ni la regulación laboral significa siempre mayor protección frente a la precariedad en el empleo, ni las reformas introducidas en este campo han significado siempre automáticamente una desregulación de la relación laboral. La relación entre el nivel de regulación y la extensión del empleo precario es más ambigua y en ella se conjugan toda una serie de elementos que pueden configurar diferentes equilibrios.

Excepto en el Reino Unido, los otros cuatro países analizados se caracterizan por la existencia y predominancia de una norma legal de empleo regular (en realidad una mezcla de regulaciones públicas y de acuerdos alcanzados a través de la negociación colectiva y concretados en los correspondientes convenios): *Normal Arbeitsverhältnis* en Alemania, *contrat a durée déterminée* en Francia o empleo fijo en España. Incluso en el Reino Unido, aunque sin incorporar ese contenido netamente normativo, cuando se habla de «*regular employment*» se quiere hacer referencia a un tipo de empleo común, habitual, convencional, o incluso permanente. (Barbier, Brygoo, Viguier et al. 2003).

En el Reino Unido el sistema de protección del empleo es comparativamente débil, con un régimen de regulación de mínimos en cuanto a la relación laboral y un sistema de protección social fuertemente asistencial y estigmatizante. Todo ello contribuye a crear fuertes diferencias en el mercado de trabajo en términos de probabilidades de acceso a empleos de baja calidad. Por eso, a pesar de que el término de «precariedad» no se utiliza, puedan encontrarse fenómenos similares de empleos de baja calidad en los que una parte significativa de los trabajadores acaban atrapados sin oportunidades de promoción.

En términos de regulación de la contratación, de la relación laboral, de los despidos, de las condiciones de trabajo, el mercado laboral británico era notablemente menos regulado que otros países europeos ya en los años 70. Los cambios legales en la regulación de la relación laboral fueron relativamente escasos en los 80. La capacidad de las empresas de transformar las relaciones laborales no se amplió tanto por las reformas legales como por la práctica, por la propia práctica de las empresas. Lo que hizo la legislación conservadora fue introducir un cambio en el equilibrio de fuerzas al limitar la capacidad de acción de los sindicatos dando más margen de maniobra a las empresas para gestionar la relación laboral según sus intereses (Lindley 2002).

La asociación entre la desregulación laboral y la expansión del empleo precario es clara en el caso británico, lo que no implica que la relación funcione siempre así de la misma forma lineal.

En España, Italia y Francia, la flexibilidad del empleo se han introducido como formas excepcionales respecto de la relación laboral normal. Se entendía que este tipo de relación laboral no era adecuada para los requisitos de flexibilidad del mercado de trabajo. En ocasiones, como en España (con menos restricciones) o Francia (en determinadas circunstancias), la introducción de estas formas excepcionales de empleo temporal se ha realizado directamente a tra-

vés de reformas legales. La necesidad de crear empleo en contextos de fuerte aumento del volumen de desempleados, con un discurso solidario de facilitar el acceso al mismo a los grupos desfavorecidos, así como la expansión de la economía sumergida fueron argumentos fuertemente utilizados en la justificación de estas reformas legales. En el caso de Italia la expansión de los *parasubordinati* fue un proceso fáctico que posteriormente se vio legitimado y reconducido por la legislación estatal. De una forma o de otra, las consecuencias de estas transformaciones del sistema normativo han marcado una tendencia de largo alcance que ha sido difícil corregir luego y que ha acabado profundizando la segmentación del mercado de trabajo.

En España, la estrategia de flexibilización se inicia preferentemente con la reforma de 1984, que creaba una nueva forma de contrato temporal que fue la vía por la que se expandió el empleo temporal durante la década siguiente. La reforma se justificaba por el proceso de modernización de la economía española con vistas a la incorporación a la Unión Europea, así como por los altos niveles de desempleo y de empleo sumergido. El proceso de flexibilización se intensificó en 1994 con la introducción de las empresas de trabajo temporal y los contratos a tiempo parcial. Otras reformas, como la de 1996, se introdujeron para limitar el papel de la administración pública en la regulación de las relaciones laborales, aumentando la tendencia a la individualización y la *empresarialización* de las mismas, dejando elementos significativos de la regulación laboral a instancia de la concertación entre los agentes sociales. (Laparra, Frade, Dardmon et al. 2003).

En los casos en los que se han intentado (sobretudo en Francia y en España) las reformas introducidas a posteriori para limitar o prevenir los efectos negativos de estas formas atípicas de relación laboral han tenido efectos muy limitados y ha prevalecido la tendencia al mantenimiento o la expansión de un volumen muy significativo de empleo precario. Las reformas orientadas a la creación de empleo introduciendo excepciones a la contratación indefinida a tiempo completo habitualmente tenían efecto exclusivamente en la creación de empleos de baja calidad²⁵. En el caso de Italia, también las reformas para intensificar la regulación de los *parasubordinati* tuvieron un efecto limitado (Frei, Cacichia y Pappadà 2002). La información disponible no nos permite valorar definitivamente si estos nuevos empleos precarios han servido, con carácter general en estos países, como puerta de entrada para otras oportunidades mejores en el mercado de trabajo potenciando el desarrollo de trayectorias positivas en los sectores del mercado de trabajo que más dificultades tienen en este aspecto (Barbier, Brygoo, Viguier et al. 2002; Barbier, Brygoo, Viguier et al. 2003). Lo que sí parece demostrado es el efecto de sustitución que generaron en ciertos casos, como en España en determinados periodos, de trabajadores fijos por temporales.

25 El caso español de las reformas que fueron introduciéndose a partir de 1984 será estudiado pormenorizadamente más adelante, y su valoración deberá ser matizada al menos en el caso de las reformas de 1997. También significativa en este sentido es la reforma en sector público francés.

En el caso alemán las excepciones a la relación laboral normal son marginales. Crece sin embargo, en el conjunto de la sociedad alemana una cierta conciencia de que en el futuro va a ser difícil mantener esa situación. La reforma laboral que está en proceso de puesta en marcha afecta más al nivel de protección de los desempleados (que también influye en la prevención del empleo precario, como veremos) que a la misma regulación del empleo, pero en cualquier caso abre un camino que podría ser explorado en subsiguientes reformas. Hasta el momento, no puede documentarse para el caso alemán un problema de empleo precario similar al de los países anteriores. La construcción y mantenimiento de un sistema normativo concebido desde la postguerra para evitar que los empleos fuesen precarios es sin duda un factor fundamental para explicar este hecho diferencial.

En términos comparativos, Alemania presenta un sistema de protección igualitario y muy generoso (aunque menos que los países escandinavos). Sin embargo, y en contraste con estos países, Alemania soporta unos niveles de desempleo muy altos (también de desempleo de larga duración) que actualmente tienden a considerarse inaceptables políticamente e insostenibles económicamente. Muchos analistas apuntan a los altos costes laborales y las rigideces del mercado de trabajo como el origen de este problema de déficit de empleo. Habrá que esperar todavía para ver hasta qué punto la reforma laboral en Alemania²⁶ es capaz de potenciar la flexibilidad del trabajo manteniendo los estándares de calidad del empleo y evitando la precariedad.

Podemos decir por tanto que la regulación laboral, el sistema de protección del empleo presenta una alta capacidad en Alemania de proteger de la precariedad laboral a la inmensa mayoría de los trabajadores. En los tres países latinos, debido tanto a las excepciones legales establecidas como a la falta de cumplimiento de la normativa establecida, una proporción minoritaria pero significativa de trabajadores se queda fuera de la capacidad protectora de sus sistemas regulatorios frente a la precariedad (entre el 10% y el 30% según los casos).

El hecho de que entre estos cinco países, tan sólo uno haya logrado evitar la expansión del empleo precario subraya las diferencias en el papel que cumplen las regulaciones laborales en cada caso. El papel que cumple la regulación laboral respecto del empleo precario depende de cómo se articule con otros factores. En el Reino Unido, el mercado de trabajo menos regulado de los cinco, y los países «latinos», habitualmente identificados como «sobre-regulados» y llenos de rigideces en la literatura internacional, parecen producir niveles similares de empleos de baja calidad. Sin embargo, en el caso de Italia y España, debería tenerse en cuenta el déficit de aplicación y cumplimiento de la normativa laboral²⁷, y de este modo se mostrarían más parecidos al caso británico.

²⁶ La Comisión Hatz, entre otras medidas de desregulación y flexibilización del mercado de trabajo, proponía también la promoción de ciertas formas de empleo atípico como empleos de transición. El panorama político actual en Alemania no permite predecir fácilmente cuales de estas reformas acabarán aplicándose finalmente y mucho menos los efectos que finalmente tendrán en el mercado de trabajo.

²⁷ Esta calificación debería ser revisada una vez que se tiene en cuenta la situación de los falsos trabajadores autónomos, del trabajo irregular, y considerando que el nivel de cumplimiento de la normativa laboral también es variable entre los países. Con estos elementos en consideración, estos dos países latinos seguramente mostrarían el carácter más liberal de su mercado de trabajo real.

La falta de control del cumplimiento de la normativa laboral es en cierto sentido otra forma de desregulación, implícita. En algunos de los sectores que hemos analizado como la atención a domicilio o los centros de telemarketing, hemos detectado un amplio incumplimiento de la normativa laboral y de los convenios colectivos que ni la administración ni los sindicatos tenían capacidad de controlar.

Si la precariedad parece emerger como un resultado «natural» de las fuerzas de un mercado desregulado y es aceptable incluso en una sociedad comparativamente más orientada por el mercado (en el Reino Unido); en otros casos, se puede entender como un subproducto (¿efecto no deseado?) de la flexibilización del mercado de trabajo, realizada en ocasiones de forma explícita con reformas laborales *ad hoc* (España) o de forma más implícita y velada en otras políticas de empleo (Francia e Italia)

Podemos concluir pues con la necesidad de analizar el sistema de protección del empleo, la regulación laboral, en cada contexto nacional para entender la forma en la que han podido influir para crear o para prevenir la emergencia de empleos precarios en la práctica.

2.3.3. La dinámica económica de cada sector y la expansión del empleo precario

Habitualmente, la acción combinada de las políticas públicas y de las estrategias empresariales producen una serie de mercados de bienes y servicios estructurados de una determinada manera en términos de propiedad, mecanismos de competencia y segmentación.

En algunos sectores, la introducción y desarrollo del empleo precario tiene que ver con una estructura del mercado fuertemente dominada por una gran empresa matriz que es capaz de imponer, gracias a la asimetría de la relación, las condiciones de una competencia muy dura entre distintas empresas abastecedoras (incluso a veces también a través gracias a la participación total o parcial de estas grandes empresas en la propiedad de las pequeñas). En este contexto, las a veces llamadas «empresas periféricas» desplazan hacia sus trabajadores la presión de la competencia y la asunción de riesgos que soportan. En ocasiones estas dinámicas se desencadenan en un proceso de externalización de ciertos ámbitos de la producción llevada a cabo por las grandes empresas²⁸. En otras ocasiones se trata simplemente de la posición dominante en el mercado de determinados grandes compradores, como en el comercio de grandes superficies. Tan solo ciertos condicionantes como el mantenimiento de unos niveles de calidad en la producción, las dificultades para llevar a cabo la subcontratación de ciertas actividades, o la necesidad de asegurar la coordinación en

²⁸ Este proceso ha sido muy estudiado en algunos sectores como el del automóvil: Ver Castillo, J.J. (2003). *Los obreros del Polo*. Madrid, Editorial Complutense.

En el sector servicios, es especialmente interesante el análisis del sector de telemarketing. Frade, Darnon y Álvarez «Precarious employment in contrasted sectors: an in-depth comparative analysis across five European countries».

determinadas fases del proceso productivo, son factores que pueden limitar este proceso a partir de cierto punto.

La estructura del mercado en los servicios de atención domiciliaria está fuertemente determinada por el marco de las políticas sociales que han permitido y condicionado su desarrollo. Especial incidencia ha tenido la resistencia a aumentar la financiación del sector en la misma medida en la que iban aumentando las necesidades de los ciudadanos en este ámbito. Esto ha llevado en diversos países, especialmente en Italia, Gran Bretaña o España a una fuerte segmentación del mercado que implica una clara división entre el servicio público (independientemente de quién lo gestione) y el sector puramente mercantil. Esta segmentación afecta a la propia naturaleza del servicio (con distintos contenidos y calidad en las prestaciones), a las condiciones laborales de los trabajadores y también a la extracción social de los usuarios que cuando tienen mayor capacidad adquisitiva acaban recalando en la contratación directa de cuidadores en el mercado de servicio doméstico (Italia y España) o bien en la contratación de empresas privadas especializadas (Reino Unido).

En Inglaterra, el déficit de financiación combinada con la introducción de un sistema nacional de criterios mínimos de calidad (que sustituía parcialmente las regulaciones locales) parece haber beneficiado a las empresas proveedoras de mayor tamaño con un modelo de gestión más «gerencialista». En algunas ciudades españolas, la política municipal ha consolidado una posición dominante de unas pocas grandes empresas en el sector. Su estrategia para expandirse en un sector que se encontraba en sus primeras fases de desarrollo ha pasado por la licitación a la baja y la reducción de costes, con consecuencias muy importantes, tanto en la precariedad del empleo como en la calidad del servicio. Con otro proceso distinto, en Francia, desde la política de empleo del sector se pretendía la regularización de los cuidadores contratados directamente por las familias introduciendo cheques servicio. Por otro lado, la política social ha priorizado a las entidades sociales como proveedoras de un servicio concebido desde el principio de la universalidad. Esto ha supuesto una creciente competencia entre los distintos tipos de proveedores (asociaciones y trabajadores individuales) que también ha presionado a la baja en las condiciones de trabajo, limitando el número de horas de trabajo real a realizar por los trabajadores y aumentando así la precariedad del empleo en ambos casos. La intensidad del proceso de precarización en Francia, sin embargo, no parece haber sido tan grande como en los otros casos.

La mayor o menor facilidad para sustituir trabajadores, la posibilidad de descualificar determinadas tareas, o la existencia de una identidad profesional más o menos desarrollada en un determinado ámbito de actividad son asimismo factores que hacen variar la intensidad y las formas en las que puede desarrollarse el empleo precario. En el caso de la atención a domicilio, encontramos en países como España o Italia la existencia de un importante volumen de mujeres que estarían en condiciones de desarrollar este trabajo bien directamente o después de un profesado de formación reducido. Encontramos asimismo una tendencia a reducir los requisitos reales de cualificación de los trabajadores

(y a negar su reconocimiento en términos de nivel profesional y remuneración), que difícilmente ha podido ser contrarrestado por la identidad profesional de los «trabajadores familiares», todavía incipiente.

De la misma forma, en el caso de la atención domiciliaria debe considerarse que la propia naturaleza del trabajo a realizar (que tiene que ver en este caso con la necesidad de los ancianos de ser atendidos para afrontar su situación de dependencia) implica también en ocasiones una cierta presión hacia el empeoramiento de las condiciones de trabajo (en este caso, la necesidad de adecuar los horarios a las necesidades de los ancianos a costa de condicionar la vida social de los trabajadores, por ejemplo). El hecho de que estos condicionantes «naturales» de la actividad lleven o no a la constitución de empleos precarios va a depender de cómo se articule la propia organización del trabajo así como de la utilización de determinados mecanismos compensatorios (complementos salariales, etc.).

Las condiciones de trabajo en el sector de la atención a domicilio, de la misma forma que en otros sectores, difícilmente pueden entenderse bien si no se tienen en cuenta sus características como sector emergente, al menos en países como España e Italia. En estos casos, dadas las condiciones de falta de regulación y de organización general de un sistema incipiente de atención a la dependencia en la última década, no es de extrañar que tampoco las condiciones de trabajo en estas nuevas actividades alcancen unos mínimos estándares de calidad.

Todavía más, desde una perspectiva histórica, al menos en los países del sur de Europa, la aparición de servicios de atención a domicilio supone una incipiente sustitución parcial de tareas y funciones que antes se desarrollaban en el ámbito familiar por cuidadores informales (no constituían propiamente un empleo si quiera, pero sí suponían y suponen un fuerte esfuerzo en tiempo de trabajo) y también por trabajadores del servicio doméstico. La aparición de empresas suministradoras de este servicio, aún cuando las condiciones de trabajo sean precarias, no deja de suponer una mejora relativa respecto de la situación anterior. No estamos hablando sólo de una ficción comparativa: muchas mujeres han experimentado en sus trayectorias laborales este proceso relativamente positivo que les ha permitido pasar de la dedicación a los cuidados informales o bien del servicio doméstico, más o menos desregulado, a un empleo real, aunque precario, con salario y cotización a la seguridad social, que les aporta una mínima autonomía económica personal. En estos casos, la valoración que las mujeres hacen de su itinerario es netamente positiva, aunque con el tiempo se acabe demostrando como un cambio insuficiente y sus propias expectativas puedan evolucionar también en este sentido.

La cuestión fundamental aquí no es tanto la situación actual, sino la tendencia. Lo que debe despejarse es la incógnita de la evolución de la calidad del empleo en el futuro. Cabe pensar que la misma lógica de su desarrollo conlleve un proceso de mejora de las condiciones de trabajo y de reducción del empleo precario. Sin embargo, no todas las nuevas actividades económicas aparecen en esas condiciones de precariedad y es posible concebir también que de-

jar nacer y crecer un sector en dichas condiciones se convierta en un estigma difícil de superar en el futuro, máxime si las condiciones estructurales que explican la expansión del empleo precario en el mismo se mantienen inalterables con el paso del tiempo. En el caso de España, la forma en la que se concrete la anunciada introducción de un sistema nacional de atención a la dependencia va a ser un factor decisivo en este aspecto.

2.3.4. Las políticas públicas sectoriales preparan el camino para la expansión del empleo precario

Como hemos visto hasta ahora, la regulación de la relación laboral de carácter general, así como la política de empleo y la política social (especialmente la protección social para los desempleados y los trabajadores con bajos salarios) son factores que pueden acelerar o prevenir la precariedad en el empleo. Pero lo que debemos subrayar aquí es la trascendencia de las políticas sectoriales desarrolladas desde distintos niveles de las administraciones públicas y que pueden generar directamente la precariedad del empleo.

Por ejemplo, en el sector de la atención a domicilio, la decisión de externalizar el servicio, el sistema establecido para la adjudicación en los concursos públicos, los requisitos que se exigen a las empresas licitadoras, los criterios de selección, los precios públicos que se establecen (el esfuerzo económico exigido al usuario) o los sistemas de financiación que se diseñan (prestaciones económicas a los usuarios vs. prestación directa del servicio) están directamente relacionados con la calidad del empleo en el sector. En algunos casos, la búsqueda de una reducción de costes por parte de las administraciones públicas son la justificación aducida para la introducción de este tipo de medidas. Por ello, podemos relacionar la precariedad en el empleo en este sector con las restricciones presupuestarias del sector público y por tanto con la política presupuestaria, fiscal y monetaria, que, como se ha dicho viene relacionándose a su vez con las limitaciones impuestas por el proceso de globalización financiera.

Dicho esto, es necesario hacer notar dos observaciones en este planteamiento general:

- En primer lugar no está claro que las actuales políticas económicas de los países considerados estén agotando la capacidad de maniobra que permitiría el proceso de globalización económica, máxime si esta cuestión se plantea más allá del nivel nacional, a escala de la UE. No puede descartarse de partida por tanto la viabilidad de otras políticas fiscales y presupuestarias con mayor capacidad de financiación de programas sociales como la atención a domicilio. El análisis comparativo con la situación de los países escandinavos posiblemente nos llevaría a esa conclusión, pero es éste un aspecto que sobrepasa claramente los límites de este trabajo.
- En segundo lugar, lo que queremos destacar aquí es que hay un número significativo de decisiones políticas y de prácticas instituciona-

les que no tienen un efecto (o una justificación directa) en la reducción de costes, pero que también están potenciando la precariedad del empleo en determinados sectores emergentes y muy dependientes de la intervención pública, como es el caso (y no el único) de los servicios de atención a domicilio.

Las estrategias empresariales a menudo tienden a ajustarse a las situaciones generadas por las iniciativas políticas en estos ámbitos. Esto es lo que ha ocurrido en todos los sectores que hemos estudiado: *las políticas que se han ido desarrollando han generado las condiciones para la expansión del empleo precario.*

Así se ha visto en el sector de los *call centers*, cuyo nacimiento y desarrollo ha venido de la mano de un doble proceso de liberalización del mercado de las comunicaciones (que potenciaba la competencia y la reducción de precios) y de las políticas de flexibilización del mercado de trabajo que facilitaban el recurso a los empleos de bajos salarios. Esto, unido a ciertos tipos de políticas regionales o locales que a través de ayudas y subsidios han facilitado las estrategias de (des)localización de las empresas apunta a una responsabilidad directa del ámbito de lo político en la generación del empleo precario (Frade, Darmon y Álvarez 2003).

En otros sectores, como en el ámbito cultural, del medio ambiente, del ocio y del deporte, o de los servicios sociales personales, donde la existencia de una política pública de intervención en los mismos es más clara y explícita, este fenómeno todavía es más claro.

En el caso de la atención a domicilio, por ejemplo, podemos identificar un proceso de cambio y transformación del sector construido políticamente en muy buena medida. En los cuatro países analizados, se puede identificar la creación de una nueva área de las políticas sociales en este ámbito, desarrollada con vocación de universalidad (no materializada salvo en el caso de Francia) precisamente cuando las restricciones presupuestarias más se dejaban sentir en el ámbito del bienestar.

En la práctica, esta contradicción ha significado hasta el momento en Inglaterra, España e Italia una fuerte limitación presupuestaria y regulaciones restrictivas para el acceso a los servicios públicos de atención domiciliaria, lo que ha conducido entre otras cosas, al menos en los casos de Italia y España en particular, a la expansión del trabajo irregular en el cuidado de ancianos, además de provocar en los tres casos una fuerte segmentación del sector. En Francia, la introducción de la Allocation Personnalisée d'Autonomie (APA) en 2001 produjo un crecimiento considerable de la demanda solvente de atención a domicilio y la transformación del sector en un servicio auténticamente universal para los ancianos con problemas de dependencia. Este nuevo programa ha supuesto una segunda ola de regularización del empleo sumergido en el servicio doméstico que ya se había experimentado antes, a finales de los 90, con la introducción de cheques y otras medidas de apoyo al empleo en el sector. Sin embargo, las dificultades de financiación han provocado una reforma del sistema ini-

cial que reduce su ámbito de cobertura e incrementa el esfuerzo de los usuarios. No está claro hasta qué punto esto puede llegar a implicar en el futuro una nueva expansión del empleo irregular en el cuidado de ancianos en Francia.

Es necesario por tanto una mejor comprensión de la responsabilidad pública en la prevención de la precariedad laboral a la hora de abordar determinadas políticas sectoriales. Cuando *el Estado actúa como empresario* en ocasiones se convierte directamente en generador de precariedad laboral (con el recurso a los contratos temporales en el sector público, por ejemplo). Transformar esta situación implica, especialmente en los países del sur de Europa, una reforma general del sector público que incorpore la misma lógica de combinación de flexibilidad del trabajo y seguridad para los empleados públicos que la que se defiende para otros sectores del mercado de trabajo. Sin embargo, esta reforma es habitualmente muy difícil de llevar a cabo debido a las implicaciones presupuestarias, así como a las fuertes resistencias políticas y burocráticas que encontraría. El caso de la atención a domicilio en Pamplona ha mostrado los límites de la capacidad de la administración pública, en un ámbito con una fuerte presión de la demanda ciudadana, para reducir la precariedad laboral a través de la expansión del empleo público sin haberse acometido previamente una reforma general de las relaciones laborales en el sector público. Unas rigideces comparativamente altas (en horarios y jornadas, en gestión de recursos humanos, etc.) y unos costes laborales dobles que los del sector privado hicieron que fuese mucho más fácil para los responsables locales dar respuesta a la fuerte presión de la demanda aumentando la participación de las entidades sin ánimo de lucro en la provisión del servicio²⁹, mientras la plantilla del ayuntamiento se mantenía con el mismo tamaño que cuando comenzó el servicio.

El debate entre las opciones de empleo público y de externalización a costes más bajos se ha planteado en ocasiones como una cuestión de prioridades entre la calidad del empleo (y del servicio) frente a la expansión del servicio atendiendo a más usuarios, en un contexto de limitación presupuestaria. Es éste un planteamiento engañoso que hace olvidar algunas cuestiones: En primer lugar no siempre un empleo de calidad (con buenos salarios, estabilidad, etc.) supone automáticamente mejor calidad en la prestación del servicio para el usuario. El caso de Pamplona demuestra también que las trabajadoras familiares del Ayuntamiento, acogidas a un convenio que les garantiza empleos de calidad, conseguían los mismos niveles de calidad en el servicio que los de la empresa contratista, con peores salarios, menor protección y mayor flexibilidad³⁰. En segundo lugar, la expansión de la cobertura de los servicios públicos, incluso con un modelo de externalización de bajos costes, puede implicar una reducción significativa del empleo irregular, no declarado o sumergido. Desde la perspectiva de la calidad del empleo esto no puede significar más que una re-

29 Recientemente, en un nuevo concurso se ha adjudicado la provisión del servicio a una empresa mercantil lo que podría intensificar el proceso de precarización en el sector.

30 Los usuarios, por ejemplo, desconocedores de la adscripción de los trabajadoras familiares que les atendían, valoraban por igual el servicio recibido, independientemente de si éstas eran empleadas del ayuntamiento o de la empresa contratista, Miluce.

ducción de la precariedad del empleo en el sector, mientras que la opción de la calidad con una cobertura escasa tiene unos efectos limitados sobre el conjunto de un sector que, de una forma u otra va a crecer en el futuro.

Cuando, con la externalización, *el sector público se convierte en cliente*, la introducción de criterios sociales en los concursos públicos se ha mostrado como una medida interesante en varios aspectos. Respecto de la calidad del empleo, estos criterios sociales podrían concretarse en el establecimiento de unos estándares mínimos de calidad en el empleo: formación, promoción de la carrera profesional, modelo general de gestión de los recursos humanos, acceso de determinados grupos desfavorecidos, etc. También tendría que tenerse en cuenta a la hora de establecer el precio del servicio (y por tanto los salarios). Especialmente en el ámbito de la atención a domicilio, estas prácticas han mostrado efectos positivos tanto desde la perspectiva de la calidad del empleo como a la hora de mejorar la calidad del servicio prestado a los usuarios.

Paradójicamente, estas prácticas a la hora de condicionar la competencia en el acceso a los concursos públicos han sido vistas en ocasiones como contrarias a la libre competencia y, debido a la presión de determinados grupos, tanto las autoridades locales, regionales o nacionales, como las europeas se han resistido a su introducción sistemática. En la mayoría de los casos, entre los criterios de adjudicación de los concursos públicos no se encuentran referencias a la calidad del empleo (tipo de contratos utilizados, tiempo de trabajo, salarios, etc.)³¹. Por supuesto, la introducción de estos criterios podría tener consecuencias en el nivel de los costes para las administraciones públicas. Dado que una motivación muy sustancial de la externalización de estos servicios es la reducción de costes, los efectos que sobre éstos podría tener la introducción de criterios sociales u otros similares en los concursos públicos debería estudiarse caso a caso, sin descartar automáticamente este tipo de opciones, sobre todo si adoptamos una perspectiva más amplia que nos deje ver, más allá de los costes directos inmediatos, el interés colectivo general.

La participación de las entidades del tercer sector ha hecho posible la reducción de costes (en comparación con la provisión pública del servicio) y ha reducido a la vez los riesgos de expansión del empleo precario que eso puede acarrear (sobre todo si lo comparamos con el sector mercantil). Este proceso puede demostrarse tanto en las distintas experiencias nacionales como de la comparación internacional. Las entidades no lucrativas se muestran más proclives a desarrollar mecanismos y estrategias que compensen la flexibilidad y los salarios moderados con otras mejoras en la calidad del empleo, que no siempre tienen que significar un aumento de costes. Estos equilibrios son lo más interesante que se deriva del caso de Pamplona³² en lo que se refiere a innovación.

31 Así como se introduce habitualmente el cumplimiento de las obligaciones fiscales, podrían introducirse como requisito de los concursantes no tener en el expediente prácticas que supongan el incumplimiento de la legislación laboral, como pudieran ser el encadenamiento de contratos o la utilización de contratos temporales más allá de los fines para los que están establecidos.

32 Nos referimos a Miluce, el servicio de atención a domicilio gestionado por Gaztelan a partir de un contrato con el Ayuntamiento de Pamplona.

Hemos podido analizar algunas prácticas innovadoras en el campo de la organización de estos servicios por parte de una entidad de iniciativa social: la participación de los trabajadores, los contratos de inserción con trabajadores en dificultad social, la formación, la promoción laboral de las trabajadoras familiares facilitando el acceso a otros empleos mejores, organización del tiempo de trabajo para hacerlo compatible con la disponibilidad horaria de las trabajadoras y con sus responsabilidades familiares, etc. Este tipo de ventajas (en comparación con otras empresas mercantiles del sector, donde se dan en mucho menor grado, o son totalmente inexistentes) podrían compensar hasta cierto punto, los bajos salarios recibidos por estas cuidadoras, en una perspectiva más comprensiva de la calidad del empleo. Esto podría explicar por qué la rotación en esta entidad era comparativamente baja en relación con otras empresas del sector. Algo parecido ocurre con el caso de Arcadia, otro caso innovador analizado sobre la experiencia francesa de atención a domicilio.

Es necesario tener presente que hay una diferencia significativa entre la moderación salarial y los bajos salarios: deberían diferenciarse las prácticas que no tienen en cuenta las consecuencias de la reducción de costes de la externalización sobre los salarios, de aquellas otras prácticas en las que la externalización es compatible con salarios moderados, pero todavía aceptables.

La responsabilidad pública en la estructuración de servicios emergentes no se limita al ámbito laboral. Un marco regulador de la calidad del servicio, que dé garantías al usuario en este ámbito, se ha mostrado también como una vía indirecta de promover la calidad del empleo.

En cualquier caso, a partir de la experiencia contrastada en estos cuatro países en el caso de la atención a domicilio, podemos defender el rol de la política social frente al empleo precario (y especialmente como un dispositivo interesante para la reducción del empleo sumergido en países como España o Italia): un sistema de servicios de atención domiciliaria de acceso universal, con una cobertura amplia, que opte más por la prestación directa de servicios que por las transferencias corrientes a los ciudadanos, que articule adecuadamente la financiación pública con la aportación de los usuarios, y una política estricta de regulación y de acreditación de las empresas proveedoras son mecanismos que se han mostrado eficaces cuando se han puesto en marcha. Sin embargo, el refuerzo de los mecanismos de control tendría que ir paralelo con una aportación financiera adecuada. La escasez de recursos financieros y la correspondiente insuficiencia en la provisión de los servicios son compañeros del empleo precario en todos los casos analizados, especialmente en los países del sur. Además, una política que beneficie a las entidades de iniciativa social en los procesos de concurrencia también puede producir una reducción del empleo precario sin suponer aumentos significativos de los costes.

El rol de los poderes públicos a la hora de estructurar actividades emergentes en los servicios se ha mostrado trascendental en nuestro trabajo de investigación, particularmente en el sub-sector de la atención a domicilio para los ancianos. Esto quizás podría generalizarse para otros mercados subsidiados o de abastecimiento del sector público. Sería interesante a este respecto desarro-

llar la investigación sobre la precariedad laboral en otros sectores similares para clarificar las posibilidades y los límites de este tipo de estrategias.

2.3.5. Estrategias de flexibilidad de la empresa: «flexible firm»³³

A comienzos de los 80, en el Reino Unido, se analizaban las principales características de lo que se vino a denominar la «empresa flexible» (Atkinson 1984). Se definían diferentes tipos de flexibilidad (funcional, numérica o financiera) y se analizaba su mayor o menor presencia en la «empresa flexible». La empresa flexible habitualmente organizaba el núcleo de sus trabajadores con un modelo de flexibilidad funcional³⁴ mientras desarrollaba estrategias de flexibilidad numérica³⁵ para los trabajadores más periféricos con vistas a responder a las fluctuaciones en los mercados y a los niveles crecientes de competencia. Otros trabajos han mostrado prácticas similares en la gestión de los recursos humanos en la empresa (Purcell, Hogarth y Simm 1999).

La expansión de los contratos temporales en el mercado de trabajo tendría por tanto relación con esta división de los trabajadores propia del «modelo centro-periferia». En sectores del mercado con una intensa competencia y donde los costes laborales son un componente principal del precio de sus productos, el empresario trata de transferir los riesgos de las fluctuaciones de ese mercado a los trabajadores. Si los sindicatos están en condiciones de defender la estabilidad de la relación laboral, los empresarios tratarían de lograr una mayor flexibilidad en los contenidos del empleo (por ejemplo con horarios y duración de la jornada más flexibles). Si no es así, el recurso a la flexibilidad numérica puede ser mayor. En general, los empresarios parecen preferir su propio personal temporal para hacer frente a las oscilaciones de la demanda y recurren a las agencias de trabajo temporal o a la subcontratación cuando se enfrentan a una escasez de trabajadores que no puedan solucionar por otros medios. Sin embargo, es necesario tener en cuenta las características de cada sector y la dinámica que en él se desarrolla para entender cómo se desarrollan las prácticas empresariales en cada caso.

En concreto en España el recurso empresarial a la flexibilidad numérica o externa parece haber sido más común a la luz del importante volumen que ha alcanzado el empleo temporal. Respecto a la subcontratación, también muy presente, como en el sector de la construcción, se ha defendido que cuanto mayor es la dependencia de un subcontratista respecto de la empresa contratante, mayor es la tendencia a trasladar a los trabajadores los ajustes de costes recurriendo al empleo precario (Cano 1998). Esto puede verse también muy claramente en el caso de la estrategias de externalización de los *call centers*, en

33 Basado en Frade, Darmon y Álvarez «Precarious employment in contrasted sectors: an in-depth comparative analysis across five European countries».

34 Se entendía que las funciones y tareas de los trabajadores podían variar pero garantizando su permanencia en la empresa.

35 La flexibilidad numérica implica que la cantidad de estos trabajadores en la empresa era variable y por tanto pasaba por la posibilidad del despido, de su salida (al menos temporal) de la empresa.

lo que se ha llamado la «*cadena de transferencia de riesgos*» (Frade, Darmon y Álvarez 2003), con el resultado de unos niveles altísimos de empleo precario.

En el sector de atención a domicilio vemos perfectamente cómo las estrategias empresariales se adaptan al marco establecido por la política sectorial y por ello, encontramos prácticas significativamente diferentes entre los distintos países analizados. En España la estrategia dominante de las grandes compañías proveedoras de estos servicios, con una participación creciente en el sector, es una combinación de adquisición muy agresiva de contratos públicos en diversos sectores, entre los que se encuentra la atención a domicilio, incluso recurriendo a prácticas de *dumping* y de rebajas temerarias en las pujas que son imposibles de cumplir posteriormente sin recurrir a fórmulas de empleo precario y a salarios muy bajos. Incluso aunque esta estrategia se está revelando con grandes dificultades para el logro de un beneficio a corto plazo, estas empresas plantean su interés a largo plazo en un sector que ven con altas probabilidades de rentabilidad en el futuro, y por tanto apuestan por la ventaja comparativa de establecerse en el mercado en las fases en las que éste se está configurando. Junto a las grandes empresas, un número significativo de pequeñas iniciativas de ámbito local (a veces cooperativas o entidades sociales) lucha por sobrevivir en un sector más apetecido cuanto más progresa su expansión.

En Inglaterra, en los últimos años, se han observado movimientos especialmente significativos en este sentido, con una dinámica de fusiones y de adquisiciones de empresas, mientras se presionaba para que la puesta en marcha de un sistema nacional de estándares mínimos para el servicio a domicilio consolidase el dominio de unas pocas compañías muy poderosas del sector de los seguros y de la atención sanitaria, capaces de controlar el sector de la atención a domicilio en su conjunto.

En Francia e Italia, el sector mercantil de atención a domicilio está muy escasamente desarrollado y por tanto, no existe un mercado nacional propiamente dicho en este sector. Las instituciones proveedoras normalmente pertenecen al sector no mercantil, sin ánimo de lucro, que se agrupan en redes nacionales que funcionan como *lobbies* frente a la administración. En Italia la situación puede ser diferente de unas zonas a otras. En unos casos, las autoridades locales promueven la competencia de precios de las entidades proveedoras del servicio y éstas desarrollan a su vez una doble acción de competencia entre sí y de colaboración para transformar los mecanismos de selección. En otros casos, cuando las autoridades locales establecen precios fijos, las entidades sociales se esfuerzan por mejorar su reputación en la comunidad local. En Francia, la competencia entre proveedores se mantiene bajo mínimos y en todo caso lo que hay es una falta de oferta. Estas entidades tratan también de construir una buena reputación a nivel local, de diversificar sus actividades en otros sectores relacionados y de convertirse en un actor local indispensable en la vida comunitaria.

En cualquier caso, el análisis de casos de empresas concretas en estos sectores nos muestra que siempre hay varias posibles respuestas a las presiones del mercado: el uso de programas de formación, la participación de los trabajadores en la marcha de la empresa, la negociación para conseguir la flexibili-

dad precisa a nivel de la empresa (como flexibilidad funcional), la consideración de las necesidades específicas de los trabajadores y sus constricciones (por ejemplo en términos de jornada por responsabilidades familiares). Todas estas prácticas se han puesto en marcha en algunas de las iniciativas analizadas, mucho más extensamente en el caso de las entidades de iniciativa social, como una forma de compensación (al menos parcial) de los bajos salarios y la flexibilidad del empleo. Mientras, otras empresas con modelos más autoritarios de gestión se mostraban más resistentes a introducirlas. En el sector de la atención a domicilio, debe subrayarse específicamente la importancia de las entidades de iniciativa social y de las relaciones de partenariado que en ocasiones se han desarrollado con las administraciones públicas como una vía alternativa para conseguir flexibilidad del trabajo y costes reducidos a la vez que se limitan los efectos sobre el empleo precario y se garantizan unos niveles salariales adecuados. Esta posibilidad, sin embargo, puede no ser tan fácil de montar en otros sectores más alejados de la vida de las entidades sociales.

En cualquier caso, lo que se pone de manifiesto es la capacidad de maniobra que tienen también las empresas en ocasiones a la hora de limitar la expansión del empleo precario en determinados sectores. Es por ello que las llamadas a la *responsabilidad social* de las empresas debería ser algo más que una nueva moda en las estrategias de marketing de las grandes corporaciones. Donde primero debería manifestarse es en la calidad del empleo que están creando.

2.3.6. La negociación colectiva y el empleo precario: una relación ambigua

Desde la perspectiva histórica y con carácter general, puede decirse que la sindicalización es un factor que limita y previene el empleo precario. La historia del sindicalismo está llena de luchas por la mejora de las condiciones de trabajo en todos los ámbitos. En un análisis más minucioso y centrado en determinados periodos es posible sin embargo matizar esta afirmación en ciertos casos.

Centrándonos en el periodo de transformaciones del empleo que ha venido a denominarse post-fordismo, podemos identificar el desarrollo de estrategias de resistencia por parte de los sindicatos en diversos sectores que posiblemente han sido útiles para afrontar los proyectos de flexibilización que concebían las empresas. De la misma forma, estas estrategias de resistencia se han desarrollado frente a la agenda de reformas laborales que planteaban los distintos gobiernos y, si es cierto que no han logrado frenarlas todas, no es menos cierto que gracias a esta resistencia el programa de flexibilización de las relaciones laborales ha quedado en muchos países considerablemente menguado³⁶.

Desde este punto de vista, la expansión del empleo precario podría ligarse con el debilitamiento de los sindicatos en ciertos países. De hecho la expansión del

³⁶ Este tipo de estrategias sindicales y de campañas en contra de las reformas laborales han estado muy presentes en países como Francia, España, Italia y Alemania. El caso del Reino Unido, quizás es otro ejemplo en negativo ya que la derrota política del sindicalismo en el pulso que se mantuvo en los 80 con los gobiernos conservadores explica el intenso proceso de flexibilización del empleo que vino después.

empleo precario ha tenido lugar preferentemente en los sectores de actividad que nunca han contado con una gran presencia sindical. Por el mismo motivo este proceso de precarización del empleo ha afectado también más intensamente a determinados grupos de trabajadores (mujeres, jóvenes, trabajadores no cualificados,...) que tradicionalmente se han mantenido al margen de la vida sindical (y en sentido contrario, han sido también objetivo secundario para los propios sindicatos).

Este debilitamiento de los sindicatos ha sido en ocasiones provocado y acentuado por las reformas del modelo de relaciones laborales y negociación colectiva. Muy significativas fueron las limitaciones a la acción colectiva de los sindicatos, el recurso a la huelga o la validez de los convenios en el caso británico a partir de los 80. En España, con las reformas de mediados de los 90, al relegarse al ámbito de la negociación colectiva algunos elementos básicos de la regulación laboral (como la utilización de ciertos tipos de contratos) los convenios colectivos se convertían en una vía para la reforma laboral y como la vía para su adaptación a las circunstancias de cada empresa (empresarialización). La introducción en los convenios colectivos de ciertas cláusulas que condicionaban la aplicación de los acuerdos a la específica situación de la empresa limitaba también su capacidad coercitiva.

En este aspecto, es preciso hacer notar cómo el sistema de relaciones laborales, así como la capacidad de acción de los sindicatos es muy diferente entre unos países y otros de la Unión Europea³⁷. En el caso alemán, a pesar de que el poder de los sindicatos ha podido decrecer relativamente en los últimos tiempos, puede seguir interpretándose la escasa presencia del empleo precario como una consecuencia directa del alto nivel de sindicalización y de la gran capacidad negociadora de los sindicatos (Vogler-Ludvig 2002a).

También puede interpretarse esta relación en sentido contrario y entender que la introducción y desarrollo de formas precarias de empleo en las empresas forma parte de una estrategia empresarial para limitar el poder de los sindicatos. Así, en Italia, el recurso al empleo atípico se ha visto como un mecanismo para limitar la capacidad de influencia de unos sindicatos muy poderosos. De hecho algunas de las federaciones más afectadas por este proceso están tratando de hacerle frente y limitar la extensión del empleo atípico a través de la negociación colectiva, así como creando otras formas de organización sindical adaptada a este tipo de trabajadores atípicos (*parasubordinati*, por ejemplo). (Frei, Cacichia y Pappadà 2002).

En España, también el recurso empresarial a la contratación temporal muy por encima de lo que estaría justificado por las oscilaciones de la producción, así como la práctica reiterada de la concatenación de contratos temporales para los mismos trabajadores no parece explicarse tanto por la reducción de costes (aunque también) sino por una estrategia de recursos humanos orientada a doblegar la capacidad de negociación de los trabajadores y limitar su capacidad de acción colectiva.

³⁷ Esta capacidad no sólo tiene que ver con el número de afiliados, siendo éste un indicador interesante, sino que también está condicionado por el papel institucional y la capacidad para la acción colectiva que se les reconoce en cada uno de los sistemas de relaciones laborales.

Hay sin embargo una cuestión importante: hasta qué punto los sindicatos han sido capaces en cada caso de incorporar en sus campañas y reivindicaciones los intereses de los trabajadores precarios. El análisis de casos en nuestra investigación nos muestra que los sindicatos son especialmente débiles en algunos de los sectores analizados, como en el caso de la atención a domicilio. Las empresas son en general pequeñas, las trabajadoras ni siquiera coinciden físicamente en un mismo lugar de trabajo, la proporción de mujeres (y ahora también de inmigrantes) es alta y, como producto de todo ello, la sindicalización es muy baja. En consecuencia, los convenios colectivos que se han firmado son escasos (sólo dos en España a nivel estatal); cuando se firman, las condiciones del empleo que se acuerdan son aun y todo bastante precarias; y finalmente, ni si quiera hay capacidad para garantizar su cumplimiento efectivo.

Sólo una reflexión en profundidad sobre los límites y las contradicciones de la actividad sindical a este respecto podrá alumbrar estrategias alternativas para el futuro. Para ello, no sólo habrá que revisar el papel de los sindicatos en los grandes procesos de concertación a nivel nacional, o en la negociación o resistencia a determinadas reformas, sino que, de forma muy sustancial, tendrá que revisarse la acción sindical en la base, en el mundo de la empresa y en cada sector particular.

El análisis del sector de telemarketing en España nos muestra cómo el convenio colectivo del sector llega a considerar los contratos temporales como la forma habitual de contratación, y cómo, a continuación, gracias a la legitimación que ofrecía la negociación colectiva, los tribunales utilizan esta referencia para denegar las demandas de conversión de contratos temporales en indefinidos (Frade, Darnon y Álvarez 2003). En el sector de la atención domiciliaria hemos detectado también un proceso similar: al establecerse en el convenio colectivo un objetivo de un tercio de empleo estable para el sector se podría estar contribuyendo a legitimar esos niveles tan elevados de temporalidad contractual, aunque no se ha detectado que en este caso un impacto en la interpretación judicial de la legislación laboral.

En el sector de la atención a domicilio, también los estándares acordados en los convenios colectivos son significativamente bajos. La negociación colectiva en España, Italia e Inglaterra se ve muy afectada por la práctica de la subcontratación desarrollada desde el sector público que ha debilitado la capacidad de negociación de los propios trabajadores del sector público. En el sector privado, los salarios se han establecido a un nivel muy bajo, la antigüedad en la empresa y la cualificación profesional se reconocen muy escasamente y a menudo llegan a escamotearse los costes de desplazamiento de los trabajadores en el desarrollo de sus tareas. Tampoco se establece un umbral mínimo de horas a trabajar por cada cuidadora.

En todos los países analizados, los convenios para los trabajadores de atención a domicilio se inscriben dentro de acuerdos de mayor ámbito, que incluyen otros servicios como las residencias o bien otro tipo de atenciones domiciliarias. Sólo en algunas comunidades autónomas en España se han firmado convenios específicos para las empresas privadas de atención a domicilio. Sin embargo, en algunos casos, la propia cobertura del convenio es muy limitada:

así las trabajadoras del sector privado en Inglaterra (salvo las de algunas entidades de iniciativa social de cierto tamaño) no tienen un convenio propio de referencia; en España, todas las cuidadoras que son directamente contratadas por las familias quedan al margen de la negociación colectiva. También es habitual una fuerte segmentación entre el sector público y el privado en este aspecto.

En su conjunto, podemos decir que hasta el momento la acción colectiva de los sindicatos no ha logrado incidir significativamente en la reducción de la precariedad laboral en sectores como la atención a domicilio de los ancianos. La escasa presencia sindical en el sector en los momentos clave en los que se está configurando (España e Italia) o cuando afronta una fuerte reordenación (Inglaterra) parece incluso que puede haber sido un factor determinante a la hora de construir un modelo de empleo precario en el sector en estos países.

La dinámica en estos sectores puede contrastar con las prácticas desarrolladas en otras ramas más sindicalizadas, donde se han podido desarrollar otro tipo de negociaciones. Se ha negociado, por ejemplo, la implicación de las grandes empresas a la hora de buscar alternativas de empleo a sus trabajadores en los grandes procesos de reestructuración industrial. Se ha ofrecido una cierta moderación salarial a cambio de la promoción de determinados grupos de trabajadores, convirtiendo, por ejemplo, contratos temporales en indefinidos. Se ha limitado el recurso a las empresas de trabajo temporal a determinadas circunstancias de la producción. Todo ello han sido estrategias sindicales habituales en la negociación colectiva a nivel sectorial y de empresa que han contribuido a mejorar la calidad del empleo y a reducir la precariedad en otros sectores. Sin embargo, nada hace pensar que este tipo de iniciativas se desarrollarán en el futuro en los servicios de atención a domicilio. No sabemos si los sindicatos lograrán encontrar los nuevos modelos de organización y si desarrollarán estrategias más adecuadas a estas nuevas formas de organización empresarial. Por el contrario, la debilidad sindical, los márgenes tan limitados que en ocasiones ofrecen los precios establecidos, la falta de compromiso político y la estrechez de las estrategias empresariales orientadas a la captación del beneficio a corto plazo, podrían apuntalar el mantenimiento del empleo precario e incluso su expansión en este sector.

Podemos obtener otra perspectiva muy distinta sobre la negociación colectiva si la analizamos a un nivel más macro. El diálogo social y la negociación se han mostrado como un buen medio para la introducción de reformas laborales, tanto a nivel nacional, como a nivel de sector o de la propia empresa. Incluso a nivel europeo, la negociación colectiva se va ampliando lentamente: hay ejemplos recientes del impacto directo de estas negociaciones en la legislación europea, como el acuerdo marco sobre el empleo temporal que dio lugar a una directiva específica, aunque la capacidad de esta directiva para transformar realmente las condiciones de trabajo de los trabajadores temporales es ciertamente limitada.

A nivel nacional, encontramos diversos ejemplos de reformas laborales introducidas con la participación y la implicación de los agentes sociales que van dirigidas a dar una respuesta a los requerimientos del mercado. La implicación

de los actores sociales puede ser entendida como un poderoso mecanismo para diseñar reformas más equilibradas, para conseguir que sean realmente aplicadas y no se queden en papel mojado. Este tipo de grandes acuerdos fueron típicos de los países del norte y del centro de Europa (sistemas neo-corporatistas) durante muchas décadas, mientras que en países como Italia o España (y hasta cierto punto en Francia) resaltaba la confrontación de los sindicatos con los gobiernos. A finales de los 90, sin embargo, algunos acuerdos relevantes dieron lugar a reformas laborales de un cierto calado en estos países, incorporando así una práctica social relativamente ajena a su cultura política. Los resultados han sido especialmente relevantes en España (en parte por el alto nivel de precariedad laboral y desempleo del país), con la creación de un número muy considerable de empleos, muchos de los cuales eran indefinidos, y cambiando así la tendencia histórica a la destrucción del empleo estable que venía desarrollándose durante las últimas décadas, aunque, a pesar de ello, los indicadores de calidad del empleo sigan siendo los peores de la Unión Europea (de los 15). Hasta qué punto estas prácticas continuarán en el futuro y hasta qué punto tendrán incidencia real en el mercado de trabajo, convergiendo con los países nórdicos en la búsqueda de una combinación de flexibilidad del trabajo y de seguridad /calidad del empleo, de un modo compatible con sus instituciones nacionales, es una cuestión que no podemos responder ahora. Este tipo de prácticas neo-corporativas atravesaron fuertes dificultades durante el último gobierno del Partido Popular en España (con la convocatoria de una gran huelga general), pero han vuelto a aparecer en esta nueva etapa de gobierno socialista con un acuerdo para la conversión de contratos temporales en indefinidos gracias preferentemente a unas subvenciones públicas generosas para las empresas.

2.3.7. La política social previene el empleo precario³⁸

Las políticas sociales se han entendido correctamente como un mecanismo de desmercantilización del trabajo humano (Esping-Andersen 1990), corrigiendo, hasta cierto punto, y de muy diversos modos según la naturaleza de cada uno de los programas, una de las características principales del capitalismo liberal que convirtió la fuerza de trabajo en mercancía, es decir que hacía que su precio y sus condiciones generales de compra-venta se determinaran en un mercado, el mercado laboral (Polanyi 1989). Desde este planteamiento teórico general, tanto el nivel que alcancen las políticas sociales (su capacidad de intervención) como las formas institucionales que tengan (los modelos o regímenes del bienestar) pueden influir a la hora de prevenir o de compensar el empleo precario.

Repasamos a continuación los principales dispositivos desarrollados desde los distintos sistemas de protección social que pueden haber influido en la prevención del empleo precario y que por tanto contribuirían a explicar las diferencias existentes entre los cinco países analizados.

³⁸ Basado en Barbier, Brygoo, Viguier y Tarquis «Normative and regulatory frameworks influencing the flexibility, security, quality and precariousness of jobs in France, Germany, Italy, Spain and the United Kingdom. ESOPE Project, Work package 1.2.».

TABLA 6. Algunos aspectos esenciales de las políticas sociales que inciden en la relación laboral en cinco países europeos

	Alemania	Francia	Italia	España	Reino Unido
1. Protección del desempleo	Tres niveles	Tres niveles	Seguro	Seguro y complemento asistencial	Asistencial de cuantía fija
Generosidad (duración y cuantía)	Generoso	Generoso	Débil	Débil	Débil
2. Asistencia social	Sí	Sí	No	Sí	Sí
Generosidad comparativa	Generosa	Media	Marginal	Débil Problemas de articulación	Débil
3. Complementos salariales y reducciones de la cotización Seg. Soc.	Marginal	Amplia	Débil y desigual	Débil y desigual	Amplia
Modelo predominante	Subsidios individuales (cont. soc.)	Subsidios a la cotización empresarial y complementos salariales	Subsidios selectivos a las empresas	Subsidios selectivos a las empresas	Incentivos al empleo Sustitutivos de la asistencia social
4. Proporción de empleo público (% de la población activa)	12,6	21,3	15,4	15,5	12,7
Proporción de empleo público estable		Alta	Alta	Dual	
Programas de empleo público	Medio Rel. salarial	Amplio Rel. salarial	Marginal Rel. asistencial	Bajo Rel. salarial	Marginal Rel. asistencial
5. Formación y educación universitaria para los jóvenes	Alta	Alta	Media	Media	Baja
En formación o educación a los 18 años (%)	87	91	71	72	56
Edad de acceso al empleo	19	22	21	21	16
Jóvenes 18-24 que han abandonado el sistema educativo sin completar la secundaria	12,5	13,5	26,4	28,6	7,2
Proporción de estudiantes que trabajan	39	7	7	6	29
6. jubilaciones anticipadas	Pública Amplia	Pública Amplia	Sistema de pensiones	Débil	Débil Privada, grandes empresas
Edad efectiva de jubilación (V/M)	60,5 – 58,4	59,2 – 58,3	60,6 – 57,2	61,4 – 58,9	62,7 – 59,7
7. Apoyo de la familia	Alto	Medio	Alto	Alto	Bajo
Tipo de política familiar	Perspectiva de género	Universalista (previamente familiarista)	Marginal	Marginal	Amplia, orientada al empleo y a las mujeres

FUENTE: Basado en (Barbier, Brygoo, Viguiet et al. 2003).

En su conjunto, podemos defender que los países con una orientación general de sus políticas sociales y de empleo más igualitaria junto con un sistema de protección social más generoso no han desarrollado un problema relevante de precariedad en el empleo. En Dinamarca, por ejemplo, las tasas de pobreza son similares (y relativamente muy bajas) para las personas ocupadas y para los desempleados o los que perciben prestaciones asistenciales,³⁹ de tal forma que el hecho de perder un empleo no supone un gran coste en términos de inseguridad. Es por ello que en estos países (preferentemente los países escandinavos, pero también Holanda) pueden permitirse altos niveles de flexibilidad en el mercado de trabajo.

El caso alemán, aunque muy generoso en sus niveles de protección social, no presenta una orientación tan claramente igualitaria, mientras que su éxito relativo en prevenir la exclusión se debe sobre todo a la construcción normativa de un estándar de empleo no precario, cuya viabilidad ahora se cuestiona por determinadas rigideces y sobretodo, por las tasas de desempleo que se han alcanzado.

La situación de los tres países latinos es coherente con la asociación establecida entre generosidad/igualdad y empleo precario. En estos países los sistemas de protección social son más débiles, salvo quizás en Francia, las desigualdades mayores (concebida muy ampliamente como «insiders/outsideers»), y las actuaciones para reducir la precariedad laboral sólo han sido muy parcialmente efectivas. Incluso, cabe pensar, que sin el colchón de la familia católica en Italia y en España, la precariedad se habría extendido todavía más considerablemente en estos dos países.

En el Reino Unido, lo limitado de sus programas sociales, con una concepción muy asistencial y estigmatizante en ocasiones, y la expansión de las desigualdades también en el mercado de trabajo (con una exposición mucho mayor a los empleos precarios para las mujeres, los jóvenes y los trabajadores sin cualificación) apuntan también en la responsabilidad de estos factores para explicar el empleo precario.

2.3.7.1. Prestaciones para los desempleados

De los cinco países considerados, tan sólo Alemania ha desarrollado un sistema de protección por desempleo capaz de prevenir la precariedad laboral debido a la generosidad de sus programas (incluyendo las prestaciones asistenciales). En este sentido, Alemania se parecería más a los países nórdicos, especialmente a Dinamarca. En otros países como Francia o Inglaterra se han desarrollado fórmulas alternativas que pretenden devolver a los desempleados a un empleo. En países como Italia o España destaca la debilidad de sus sistemas de protección, sobre todo en su nivel asistencial que deja a los perceptores una escasa capacidad de negarse a aceptar un empleo precario. La desarticulación

³⁹ Véanse las estadísticas publicadas por la UE en el Anexo del Informe Conjunto sobre Exclusión Social: EU, Commission and Council (2004c). «Joint report by the Commission and the Council on social inclusion». Brussels, Council of the European Union: 216.

y los déficit de protección del sistema español de garantía de ingresos mínimos merece un análisis en profundidad.

2.3.7.2. Subvenciones a la contratación

El ya prototípico programa británico de «*tax credit*», orientado por la máxima del «*work pay*», trata de potenciar la activación de todos los sectores de la población (incluidos los jubilados). Se trata de un sistema de prestaciones complementarias para los trabajadores con bajos ingresos. En cierto sentido puede interpretarse que estas prestaciones ayudan a mantener estos empleos precarios a la vez que alivian sus efectos sociales en términos de pobreza o exclusión social al aumentar los ingresos de los trabajadores.

El modelo francés se ha basado más en la reducción de las cotizaciones sociales para determinados colectivos de trabajadores y también ha venido asociado a la expansión del empleo precario en ciertos sectores del mercado de trabajo. En Alemania el modelo es similar, aunque se ha desarrollado menos: se ha hablado también de un mercado de trabajo secundario en empleos subvencionados con una reincorporación incierta al mercado primario.

El caso español, no presenta una política generalizada de reducción de cotizaciones para los empleos con bajos salarios (tampoco Italia), sino preferentemente asociadas a la promoción de ciertos tipos de contratación estable. En este sentido las reducciones establecidas con la reforma de 1997 parecen haber sido efectivas en cuanto a la promoción de la contratación estable, aunque bien es cierto que potenciando un modelo de contratación con menores compensaciones por desempleo.

En suma, este tipo de políticas sociales parecen tener un efecto más ambivalente en cuanto a sus efectos en el mantenimiento y consolidación de un cierto volumen de empleos de bajos salarios

2.3.7.3. Empleo público

El empleo público se ha identificado, en el caso de los funcionarios de los países latinos, como el empleo estable por excelencia: un empleo para toda la vida. No sólo el volumen de empleo público es variable de unos países a otros, sino que también es diferente su nivel de estabilidad real, y también es variable la proporción de empleo temporal en las administraciones públicas. En España, por ejemplo, la proporción de empleo temporal en la administración ha ido aumentando incluso cuando se reducía en la empresa privada hasta alcanzar niveles equiparables a ésta en algunas comunidades autónomas. También en Francia una proporción significativa del empleo público es, desde esta perspectiva, precario. Si el sector público había cubierto históricamente la función de contribuir a la estabilización de las relaciones laborales, no parece que ese sea siempre el rol que se cumple ahora.

Tampoco el empleo social protegido tiene siempre la misma función: si en los países nórdicos parece haber cumplido una función de prevención de la precariedad laboral y del desempleo, en otros países la situación es más ambigua, como Francia, y todavía más cuando las condiciones que se ofrecen, en

una concepción de asistencia social, son en sí bastante precarias (como algunos programas de limitada extensión en Italia y en España). En Inglaterra, incluso, este tipo de empleos ya no se ofrecen.

2.3.74. Educación y formación

La capacidad del sistema educativo y de la formación ocupacional de reducir el empleo precario depende también de la situación en cada país de un número amplio de variables.

El mantenimiento de los jóvenes en el sistema educativo les aporta un mayor nivel de cualificación y les permite rechazar con mayor facilidad empleos precarios mientras dura la formación. La eficiencia final de estos programas en facilitar la incorporación de los jóvenes a empleos de calidad dependerá sin embargo no sólo de su contenido y calidad (su capacidad para transmitir las cualificaciones necesarias) sino también de las oportunidades que el mercado de trabajo ofrezca en cada caso. El sistema de formación profesional dual y de aprendizaje, tradicional del modelo alemán se ha mostrado en este aspecto más efectivo que el de los otros países analizados.

En general, la permanencia en la fase de formación es alta en todos los países, salvo en el caso del Reino Unido, con un sistema universitario muy selectivo. Por ello, la incorporación de los jóvenes a la actividad (incluso de los estudiantes) es más temprana en este país. Los países latinos son los que más han retrasado el acceso de los jóvenes al empleo, fruto de una acción combinada del sistema educativo y de la protección familiar. Cabe pensar que sin este esfuerzo formativo, la precariedad laboral todavía sería mayor en este grupo de población. La existencia de una población joven con un nivel de cualificación muy por encima de lo que necesitaría el mercado (que ocupan habitualmente puestos de menor cualificación que la que correspondería a su formación) en casos como España demuestra las limitaciones del sistema educativo para garantizar el acceso a un empleo de calidad. El Reino Unido mostraría una situación contraria, de un «equilibrio de baja cualificación», sub-óptimo, en el que los jóvenes abandonan la formación demasiado pronto, sin haber obtenido las cualificaciones más básicas requeridas por el mercado de trabajo.

2.3.75. Jubilaciones anticipadas

La transferencia de una parte de los trabajadores de más edad a los programas públicos de jubilaciones anticipadas ha sido un instrumento muy utilizado en muchos países europeos (quizás menos en España y el Reino Unido), constituyéndose como una característica del modelo «continental» de bienestar, como una interacción entre las necesidades de las empresas de ajustar y rejuvenecer sus plantillas y de los trabajadores de adelantar su retiro. Las jubilaciones anticipadas han sido un instrumento fundamental para proteger a los trabajadores de más edad contra el empleo precario en países como Alemania o Francia. En Italia, el sistema de pensiones ha funcionado de hecho de una forma similar. En el Reino Unido y en España este tipo de mecanismos han funcionado menos.

Es preciso constatar que la presión demográfica sobre el sistema de pensiones por el envejecimiento de la población hacen cada vez menos viables social y económicamente este tipo de mecanismos.

2.3.7.6. El doble rol preventivo y protector de la familia

Tradicionalmente, la familia ha funcionado como un colchón que amortiguaba la precariedad y la pobreza de sus miembros (siempre con diferencias de género en sus efectos), especialmente en aquellas sociedades más familistas. Aunque la familia puede no tener un papel tan relevante en los llamados regímenes liberales o socialdemócratas, todavía tiene una importancia muy significativa en los países continentales como Alemania, Italia o España. Francia sería un caso relativamente excepcional en esta perspectiva.

En estos tres países, y a pesar de las desventajas que soportan las mujeres y los jóvenes en el mercado de trabajo, el apoyo familiar ha sido capaz de aliviar las consecuencias del empleo precario de estos grupos: sin el apoyo familiar estos grupos posiblemente se habrían visto expuestos con más intensidad a los riesgos del mercado y a unos sistemas inadecuados de protección social.

Debe subrayarse que en países como Italia o España, la subsistencia de los jóvenes que estudian es financiada principalmente por la familia (no así en otros países europeos), permitiendo que el sistema educativo actúe como un retardante para su acceso a los empleos precarios y potenciando sus probabilidades de evitarlos en el futuro.

En contraste con esta función preventiva de la familia, en algunas ocasiones los empleos precarios (para jóvenes o mujeres) son viables socialmente gracias a la cobertura que aporta la familia, aportando estabilidad y complementando los salarios discontinuos o insuficientes con otros ingresos familiares (de empleos estables o pensiones de otros miembros, por ejemplo). En estas ocasiones la familia puede ser un incentivo para aceptar empleos precarios o puede incluso desincentivar la búsqueda de mejores puestos de trabajo (si supone movilidad territorial, por ejemplo).

Por ello, el papel que tiene la familia a la hora de prevenir el empleo precario es claramente ambiguo y no es fácil, a la luz de la información disponible, realizar un balance entre sus efectos positivos y negativos en este sentido. Además, los regímenes «familistas» de bienestar y empleo presentan una notable falta de equidad desde la perspectiva de género y, por ello, posiblemente no sean viables en el futuro. Considerando estos aspectos, la opción «familista» difícilmente puede considerarse como una solución de futuro a las consecuencias negativas del empleo precario.

2.3.7.7. Una perspectiva de conjunto sobre el papel de la política social en la prevención de la precariedad

La garantía final de seguridad y empleo de calidad para los ciudadanos es una responsabilidad de la comunidad política, y no sólo de los agentes económicos, y esta es la causa por la que la *política social* tiene un papel relevante a

la hora de potenciar la calidad del empleo. El apoyo económico a los parados y a los trabajadores con bajos salarios, unas políticas de activación más basadas en ofrecer oportunidades y que eviten caer en una dinámica punitiva y de subprotección, son medidas perfectamente defendibles dentro de una estrategia de calidad del empleo.

Un sistema de protección generoso, igualitario y gestionado sobre la base de un amplio consenso social parece un medio muy adecuado para prevenir la aparición y consolidación de bolsas de precariedad laboral (y de la precariedad social en su conjunto). Esta conclusión es importante porque centra la atención en el *proceso de socialización de los riesgos* (y en su conjunto, en la capacidad desmercantilizadora de los regímenes de bienestar y mercado de trabajo): la capacidad de la política social (en el amplio sentido en que la entendemos aquí, incluyendo educación y protección del empleo) para crear las condiciones de una vida segura y para dar a los individuos más capacidad de rechazar empleos precarios. Dado el notable grado de éxito económico de algunas experiencias nacionales como Dinamarca o Suecia, el camino de la socialización de riesgos parece ser perfectamente sostenible a largo plazo.⁴⁰

En este sentido, la calidad, la generosidad y la eficiencia de la política social para prevenir o aliviar las consecuencias del empleo precario han tenido un impacto social acumulativo muy sustancial. Podemos pensar que esto es así porque un sistema de protección social eficiente y equitativo no sólo es capaz de prevenir y de enfrentar los fallos de la estrategia basada en el empleo como panacea contra la pobreza (Barbier y Théret 2001), sino también para aumentar la seguridad y el bienestar de la sociedad en general, incluidos aquellos cuyos ingresos no provienen directamente del trabajo (la lógica universalista).

En algunos casos deberían ponerse en marcha (o mantenerse donde ya existen) programas específicos de protección social orientados a cubrir adecuadamente las necesidades de grupos específicos de trabajadores potencialmente afectados por la precariedad laboral debido a la naturaleza de sus empleos o a la forma en la que se ha institucionalizado su protección. La protección por desempleo para los trabajadores «intermitentes» de las artes escénicas en Francia nos ofrece un ejemplo de cómo estos programas específicamente adaptados a un colectivo concreto puede prevenir el empleo precario en ese sector del mercado de trabajo. Sin embargo, el programa francés ha dado muestras de dificultad para mantener su sostenibilidad financiera y social y las reformas en marcha podrían poner en riesgo la capacidad que había mostrado en este aspecto.

En el extremo opuesto, encontramos otros grupos de trabajadores que carecen de un sistema adecuado de protección social que se adapte a sus específicas necesidades. Muy en relación con la atención a domicilio, por ejemplo, encontramos el caso de las trabajadoras del hogar⁴¹ (que en muchos casos cui-

40 Para ilustrar el caso danés en este aspecto, ver por ejemplo Jorgensen, H. (2002). *Consensus, co-operation and conflict. The policy making process in Denmark*. Cheltenham, Edward Elgar.

41 Otro caso paradigmático es el de los trabajadores por cuenta ajena en la agricultura.

dan personas con problemas de autovalimiento), especialmente en países como Italia o España. El trabajo desprotegido (sin seguro por desempleo y sin indemnización por despido), incluso cuando no es irregular, refuerza otros aspectos de la precariedad laboral que soportan (bajos salarios, horarios inadecuados, falta de perspectivas de promoción etc.). Algunas medidas puestas en marcha en el caso francés para mejorar las condiciones de trabajo de los empleados domésticos podrían ser analizada como una posible experiencia transferible a otros países.

No cabe duda de que una adecuada combinación de todos estos mecanismos (protección por desempleo, empleo social, disminución de la temporalidad en el sector público, expansión de la educación y de la formación, subvenciones a la contratación estable,...) podría configurar un pilar sólido para una estrategia de prevención y reducción de la precariedad en el empleo.

Cabe pensar que en el caso español, las debilidades y limitaciones de la política social (en todos estos ámbitos) han sido un factor decisivo para explicar la expansión del empleo precario.⁴² Una opción por el empleo de calidad debería ir acompañada, para ser efectiva, de un impulso de las políticas sociales, utilizando los recursos que el diferencial con Europa nos permite, con una orientación más generosa y más universalista, que aportara a los individuos en primer lugar una mayor capacidad de elegir (una cierta desmercantilización del trabajo) y en segundo lugar las habilidades, recursos y calificaciones necesarias para potenciar su valor en el mercado (más capital humano). Dicho sea de paso, un modelo de desarrollo de calidad con buenos empleos no se conseguirá con nuevas rebajas fiscales.

2.4. EL IMPACTO DE LA POLÍTICA EUROPEA DE EMPLEO

Uno de los factores que puede llevar a la transformación de las políticas nacionales de empleo, a la evolución de sus distintos regímenes de flexibilidad/calidad/ seguridad es justamente la influencia internacional, y de forma muy significativa, en nuestro contexto, la influencia de la Unión Europea.

Es por ello que es necesario plantear el análisis del empleo precario en el contexto de la Unión Europea y ver qué tipo de influencias pueden llegar a los Estados Miembros desde este nivel institucional así como valorar su capacidad de incidencia real en las políticas nacionales.

Aunque a este respecto se ha hablado de «un modelo social europeo» como una referencia para el conjunto de los países, la pertinencia de este término para hacer referencia a un supuesto modelo común es muy cuestionable, por la indefinición que presenta y por las diferencias existentes entre los distintos regímenes nacionales de protección social y de mercado de trabajo. A pesar de la retórica del debate político de la Unión Europea, la ausencia de unos objetivos claros compartidos por todos para el desarrollo futuro o sobre una po-

⁴² Para 2002, el gasto en protección social era en España del 20,2% del PIB, siete puntos menos que la media de EU-25, y 13 puntos menos que países como Suecia.

sible convergencia refuerza esta perspectiva (Lindley 1993). Sin llegar a configurar un «modelo europeo», lo que sí introduce la Estrategia Europea del Empleo es un conjunto más bien limitado de objetivos comunes y de metas que nos podrían ayudar a definir algunos rasgos de este «conjunto de modelos», más como un objetivo político respecto del empleo que como una tendencia real de las diferentes sociedades europeas (que está por ver).

Al final del milenio, Europa se encontraba en una fase de euforia y de afirmación europeísta. Es en este contexto, en el Consejo Europeo de Lisboa de 2000, en el que se adopta el nuevo objetivo estratégico para Europa: «Convertirse en la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer económicamente de manera sostenible, con más y mejores empleos, y con mayor cohesión social». Este objetivo se concretaba, en materia de empleo, en tres objetivos interrelacionados: *pleno empleo, calidad y productividad en el trabajo y cohesión e inclusión social*, que a su vez se desarrollaban en 10 orientaciones específicas⁴³ que deberían ponerse en marcha a través de un nuevo método abierto de coordinación. Las 10 orientaciones establecidas son:

- I. Medidas activas y preventivas en favor de los desempleados y de las personas inactivas.
- II. Desarrollar el espíritu de empresa y la creación de empleo.
- III. Facilitar el cambio y promover la adaptabilidad y la movilidad en el mercado de trabajo.
- IV. Fomentar el desarrollo del capital humano y la educación permanente.
- V. Aumentar la oferta de mano de obra y promover la prolongación de la vida activa.
- VI. Igualdad entre hombres y mujeres.
- VII. Promover la integración de las personas desfavorecidas en el mercado de trabajo y combatir la discriminación de que son objeto.
- VIII. Hacer que trabajar resulte rentable por medio de incentivos que hagan atractivo el empleo.
- IX. Regularizar el trabajo no declarado.
- X. Hacer frente a las disparidades regionales en materia de empleo.

En paralelo, se ha desarrollado un nuevo marco regulador en el ámbito del empleo a nivel europeo. Por ejemplo, algunas directivas sobre salud y seguridad en el trabajo, o la directiva sobre la organización del tiempo de trabajo de 2003. Esta legislación europea se entiende como un conjunto de disposiciones de estándares mínimos a nivel europeo, que pueden después ser mejorados por los Estados Miembros en su legislación nacional, o por los actores sociales en la negociación colectiva.

⁴³ Aprobadas por el Consejo en julio de 2003. Estas Directrices han sido desarrolladas posteriormente en 2005, hasta un total de 24 directrices.

El denominado «método abierto de coordinación»⁴⁴ establecido en la Estrategia Europea de Empleo, conjuntamente con el marco regulador del empleo de la UE, configura el boceto de un modelo social que estaría empezando a construirse en Europa. En este modelo, tiene una relevancia especial la cuestión de la calidad del empleo, referida en primer lugar a la estrategia económica de competencia basada en la calidad en una sociedad del conocimiento, pero también al mantenimiento de la cohesión social y la inclusión de la sociedad europea (Lindley 2000). En todo este proceso, puede decirse al menos que las políticas de los distintos actores se insertan dentro de un mismo marco cognitivo y normativo, con un procedimiento común en todos los países y con la dirección de la comisión Europea (Barbier 2002a).

Sin embargo, la esencia de la Estrategia Europea de Empleo, y la cuestión del empleo de calidad que forma parte de ella, es que se conciben como lo que se ha venido llamando «nuevos métodos de gobernanza» (*«soft governance»* o de autoregulación). En ella se establecen unos objetivos políticos y posteriormente se evalúa su cumplimiento, pero la capacidad de imposición es muy escasa, y por ello, se limita notablemente su fuerza normativa.

Si contrastamos este proceso político con los resultados de nuestra investigación en cinco países hay dos cuestiones que parece razonable plantearse:

- 1) ¿Qué impacto ha tenido realmente la política europea en los mercados de trabajo nacionales?
- 2) ¿Hasta qué punto la tendencia al aumento de la precariedad laboral observada en algunos países puede afectar a la viabilidad de la propia Estrategia Europea de Empleo?

Respecto de la primera cuestión, el panorama es bastante diverso. En primer lugar, es destacable que la coordinación en el sistema de información se ha intensificado notablemente a través del desarrollo del OMC. Se han aprobado una serie de indicadores,⁴⁵ algunos específicamente dirigidos a valorar la cuestión de la calidad del empleo, y es previsible que esta batería aumente en el futuro. La noción de la calidad se ha introducido explícitamente en uno de los objetivos generales bajo la etiqueta de «calidad y productividad», por lo que en el futuro es posible que puedan desarrollarse políticas coordinadas a nivel europeo específicamente dirigidas a enfrentar el problema de los empleos de «baja calidad».

Además de esto, y con mayor relevancia, se ha producido una cierta transformación de las legislaciones nacionales al transponer las directivas europeas a la legislación laboral de los Estados Miembros, aunque con efectos desiguales. Así, por ejemplo, en Francia y Alemania, el impacto ha sido reducido (salvo en el caso de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres). En casos como España o Italia, la influencia ha sido mayor en cuestiones como la introducción de contratos más flexibles, a tiempo parcial o la introducción de

44 Suele conocerse por sus iniciales en inglés OMC.

45 Actualmente se están unificando 40 indicadores principales y 26 indicadores de contexto.

las empresas de empleo temporal. Sin embargo, la influencia mayor se ha dado en el Reino Unido, por lo que le suponía la adopción de la Carta Social Europea, que incorporaba una normativa de mínimos inexistente en ese país.⁴⁶

Pero la legislación europea está teniendo importantes limitaciones a la hora de influir realmente en la situación del mercado laboral en los distintos países miembros, como puede verse con la Directiva de 1999 sobre trabajo temporal. Como medidas para limitar el uso de este tipo de contrataciones, la directiva obligaba a los países miembros y/o a las agentes sociales a adoptar una de las siguientes medidas: 1) definir razones objetivas para la renovación de esos contratos; 2) limitar la duración total de sucesivos contratos temporales; o 3) limitar el número de renovaciones de estos contratos. Ahora bien, esta directiva, deja abierta la opción entre una de estas tres alternativas, no especifica a qué se refiere con «razones objetivas» y sólo aplica este requisito a las renovaciones, no al primer contrato. Todo ello, limita notablemente la capacidad de incidencia real de la directiva. Se ha defendido incluso que la aplicación de la directiva ha influido en un aumento de la temporalidad en algunos países como Italia (Pedersini 2002). El caso de España pone aquí de manifiesto otra de las limitaciones de la legislación europea en este campo: el tema de la aplicación efectiva de las normas. La regulación propuesta en esta directiva ya existía previamente en la legislación española (hay límites al tiempo de contratación temporal, se limita el encadenamiento de contratos...), pero, a pesar de ello, su efectividad era muy limitada debido a la falta de control sobre su cumplimiento efectivo por parte de las empresas. Nada aporta la normativa europea a este respecto para mejorar este déficit de aplicación y de control efectivo.

Curiosamente, mientras en algunos países la aplicación de la legislación europea ha acompañado el proceso de creciente flexibilización del empleo y ha podido tener efectos negativos en este sentido, en otros países como en el Reino Unido el impacto es netamente positivo. En general uno de los aspectos que ha mejorado en todos los países gracias a la aplicación de las directivas europeas puede ser el de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.

La segunda cuestión nos orienta al debate sobre la viabilidad de la generalización de esta estrategia de calidad del empleo para toda la Unión Europea. ¿Es posible, para todos los Estados Miembros de la UE tener éxito (en términos económicos y sociales) con esta estrategia? ¿Tienen todos ellos las mismas posibilidades de experimentar este proceso de mejora de la calidad del empleo? Podemos identificar dos posibles escenarios en Europa.

En algunos países (y en algunos sectores específicos también), los nuevos modelos de organización de la producción permiten aumentar la flexibilidad y la productividad del trabajo, a la vez que se mantiene, o incluso se mejora, la calidad del empleo. La lógica económica subyacente a este proceso justifica la mejora de la calidad como medio para mejorar la competitividad (flexibilidad+ca-

⁴⁶ A pesar de ello, todavía se mantienen en algunos casos la excepción del Reino Unido en la aplicación de la normativa europea, como en el caso de la regulación del tiempo de trabajo.

lidad) en actividades con alto valor añadido, que están más basadas en la capacidad creativa de los trabajadores o en su propia implicación en el trabajo. Aquí, algunas medidas orientadas a la calidad, como la formación continua, pueden utilizarse incluso para compensar los costes de un aumento de la flexibilidad, especialmente cuando se dan altos salarios y la seguridad en el empleo. En este contexto, los empresarios tienen un interés directo en introducir mejoras en la calidad del empleo de sus empresas como una forma de aumentar la productividad.

En otros países (o ramas de actividad) encontramos un alto nivel de flexibilidad, pero es una «flexibilidad insegura»: ha aumentado el uso del empleo precario como base de una estrategia de competitividad de bajos costes, despreciando la importancia de la calidad del empleo. ¿Por qué van a introducir los empresarios un nuevo esquema basado en la calidad del empleo si son los bajos salarios y la precariedad lo que garantiza el beneficio en actividades poco intensivas en conocimiento? Cuando los costes de la flexibilidad se externalizan (hacia los individuos o hacia el sector público) y los resultados económicos son positivos con este modelo, ¿Cuál puede ser el incentivo para internarse por la senda de la calidad? Algunos países, como por ejemplo España, han hecho de la precariedad del empleo uno de los elementos centrales de la estrategia competitiva. Y esta estrategia se convierte en un círculo vicioso que acaba frustrando incluso los intentos de los reformadores de mejorar la calidad del empleo.

Estas diferentes lógicas, con impactos diferentes para las distintas regiones, sectores o grupos sociales, incrementan «la distancia entre los “ricos en conocimiento” y los “pobres en conocimiento” en el conjunto de la sociedad a lo largo de toda Europa» (Kok 2003). Extender la Estrategia Europea de Empleo, orientada hacia la calidad, al conjunto de Europa requerirá posiblemente políticas específicas con medidas complementarias adaptadas a estos países, regiones y/o ramas de actividad, de forma que pueda romperse este círculo vicioso. De otra forma, el mantenimiento de modelos basados en la baja productividad, la baja calidad y los bajos salarios será crecientemente incompatible con la noción de un incipiente «modelo social europeo», generando también en esto, tanto en términos sociales como en el mercado de trabajo, una «Europa de dos velocidades».

En conclusión, es necesario dedicar una atención especial a la cuestión de los empleos de «baja calidad» o «precarios» dentro de la Estrategia Europea de Empleo si queremos afrontar realmente los problemas sociales y económicos que este fenómeno desencadena (su impacto tanto en la productividad como en la cohesión social). Se tendrían que introducir medidas específicas en ciertos sectores y en diversos territorios para garantizar que la estrategia de la calidad pueda tener un impacto positivo en toda Europa. La implicación de las políticas de los Estados Miembros en esta estrategia (adaptada a sus posibilidades y a sus necesidades específicas) tendría que reflejarse no sólo en las medidas para la reforma del mercado laboral y en la potenciación de los Planes Nacionales de Acción (que deberían ser diseñados de una forma más rigurosa, garantizando más claramente su aplicación e incluyendo también instrumentos

adecuados para su seguimiento y valoración). También las diferentes políticas sectoriales relativas a las actividades económicas en las que más se está desarrollando el empleo precario tendrían que introducir esta dimensión, logrando una mejor regulación de las mismas. Además, a la hora de introducir reformas en las políticas sociales, debería evaluarse el impacto (positivo o negativo) que pudieran tener en términos de precariedad del empleo, ya que la protección social ha demostrado estar cumpliendo un importante papel en su prevención.

Los esfuerzos que se han realizado en el seguimiento y la valoración de todos estos aspectos a través de un sistema complejo de indicadores de empleo a nivel europeo, deberían reforzarse en el futuro, contemplando una mayor diversidad de características de los empleos de forma que puedan identificarse mejor los «empleos de baja calidad» y que pueda analizarse más ampliamente el concepto de calidad del empleo y las relaciones entre sus distintas dimensiones, mejorando además la calidad de los datos disponibles (particularmente los indicadores de empleo temporal, trabajo a tiempo parcial involuntario o el falso trabajo autónomo).

Finalmente, la implicación en esta estrategia de los distintos actores sociales, de forma relevante los empresarios, los sindicatos o las administraciones local y regional, podrían reforzarse desarrollando procedimientos participativos a la hora de introducir las correspondientes reformas, a nivel local, regional, nacional o europeo. El partenariado no es sólo un requisito de buena gobernanza para conseguir unos resultados previamente establecidos, sino también la forma en la que pueden determinarse qué objetivos y qué resultados se quiere conseguir. Dentro de estos objetivos, debería incluirse como una prioridad la reducción del empleo precario y la mejora de la calidad del empleo *para todos*.

3. LOS EFECTOS DE DOS DÉCADAS DE REFORMA LABORAL: FLEXIBILIDAD Y PRECARIEDAD EN ESPAÑA

Con la colaboración de Raquel González y Begoña Pérez Eransus

España ha sido uno de los países europeos que más intensamente ha experimentado, desde mediados de los 80, un proceso de reformas orientado a introducir más flexibilidad en el mercado de trabajo. Desde mediados de los 80 a mediados de los 90, la reforma laboral se ha orientado preferentemente a la flexibilidad de la contratación, transformando la naturaleza y contenidos de los contratos temporales y estableciendo la temporalidad (tanto contractual como empírica) como la dimensión más destacada del empleo precario en España. Estas reformas fueron impuestas a los sindicatos y a los trabajadores, y provocaron una dinámica de conflictos y de confrontación con una estrategia sindical centrada preferentemente en la resistencia a los cambios anunciados.

Las reformas introducidas entre 1997 y 2000, sin embargo, planteaban tres elementos de innovación en el campo de las relaciones laborales en España: el método del proceso de toma de decisiones para sacar adelante las reformas (claramente participativo, basado en la concertación de los agentes sociales), el contenido de las reformas (se crea un nuevo tipo de contrato indefinido y se mejora la protección para los contratos temporales y los de tiempo parcial), así como en los resultados en el mercado de trabajo (crece el empleo estable, algo desconocido desde los años 70 en España). Todos estos aspectos apuntan a que nos encontramos en un punto de inflexión respecto de las dos décadas anteriores.

El objetivo de este capítulo es analizar estos cambios con la intención de valorar las posibilidades de encontrar un nuevo equilibrio entre flexibilidad y seguridad en el mercado de trabajo para los países del sur de Europa, así como de determinar los límites que esta estrategia reformadora tiene en el contexto mediterráneo.

3.1. LA EVOLUCIÓN DE LAS RELACIONES LABORALES EN ESPAÑA

Muchas de las debilidades del modelo español de relaciones laborales provienen en cierto modo de las especiales circunstancias por las que éstas pa-

saron durante el periodo franquista. El primer periodo del franquismo (hasta mediados de los 50) se caracterizó, en un contexto de aislamiento político internacional y de estancamiento económico, por una intensa represión de las organizaciones obreras que fueron automáticamente ilegalizadas, así como por el reclutamiento obligatorio en la *Organización Sindical Española*, relacionada con la *Falange Española de las JONS*, que devendría en una importante institución paraestatal.

El gobierno regulaba estrictamente las relaciones laborales en todos los aspectos y en todos los sectores económicos y los conflictos laborales se resolvían directamente en la Magistratura de Trabajo. Sin embargo, la amplia extensión de la economía irregular, la represión política, la falta de derechos laborales (la huelga se consideraba un delito de sedición), y la misma pobreza en la que se encontraba el país limitaban muy seriamente la efectividad de las regulaciones laborales.

Durante las décadas de los 50 y los 60, España comienza un progresivo proceso de modernización en diversos órdenes. En 1950, todavía el 48% de la población activa en España se dedicaba a la agricultura y la pesca. En 1960, esta cifra se había reducido 11 puntos, y en 1970 había caído hasta el 23% (Julià 1991). Este proceso de modernización tiene su expresión también en las relaciones laborales. España se incorpora a algunas instituciones internacionales, como la OIT en 1958; aparecen las primeras experiencias de convenios colectivos; y aprovechando los resquicios legales que dejaba el sistema (Ley de Convenios Colectivos de 1958 o la Ley Sindical de 1971), los sindicatos clandestinos logran cobrar una cierta fuerza. A partir de esta época comienzan a construirse las bases de un Estado de Bienestar autoritario (Ley de Bases de la Seguridad Social de 1963, Ley General de Educación de 1973,...), pero con una cobertura financiera muy débil debida al escaso desarrollo del sistema fiscal. (Cruz Roche, Desdentado Bonete y Rodríguez Cabrero 1985; Rodríguez Cabrero 1989)

En esta época es cuando se construye en España la norma social del empleo indefinido (el empleo «fijo»), acorde con el modelo salarial fordista, aunque lógicamente limitado a una parte del sistema económico: a los varones de la economía formal en el sector industrial y en algunos servicios. A este modelo se le ha venido a denominar de *paternalismo franquista*.⁴⁷ Un crecimiento económico muy intenso (aunque partiendo de unos niveles de auténtico subdesarrollo), con unas fuertes inversiones extranjeras, facilitaba la viabilidad de este modelo de empleo masculino estable muy protegido. Durante décadas, el «empleo fijo» ha sido el pilar fundamental para el modelo español de integración social y de estabilidad política, fuertemente basado en la institución de la familia católica.

47 El concepto se usó no sólo para referirse a las relaciones laborales, sino también a otros ámbitos de las políticas sociales como la política de vivienda. Así puede verse en un artículo de Mario Gaviria publicado 1968 en Francia, cuya versión en castellano fue censurada y secuestrada de los quioscos en 1975 en España, y que publicamos muy posteriormente: Gaviria, Mario (1991). «El paternalismo urbano y las viviendas sociales, 1950-1976». *Vivienda social y trabajo social*. Mario Gaviria, Miguel Laparra, Javier Ferrer and Manuel Aguilar. Madrid, Editorial Popular.

Para valorar adecuadamente el significado de este tipo de empleo en el mercado de trabajo del final del franquismo es preciso tener en cuenta que sus principales características seguían siendo los altos niveles de irregularidad, con empleos mal pagados, de baja calidad, con ritmos muy intensivos, con condiciones de trabajo muy deficientes, y con un sistema de protección social todavía muy precario.

El cambio político y una fuerte movilización social marcaron el periodo de la transición (1973-1977) hasta el Pacto de la Moncloa. Los salarios reales crecieron más que la productividad y se mejoraron significativamente las condiciones de trabajo y la calidad del empleo en las empresas. Pero este proceso, en un contexto internacional de estancamiento económico, fue seguido de una fuerte crisis de empleo que sólo puede explicarse si se tiene en cuenta la obsolescencia de la estructura industrial del país y los límites para la competitividad española en el contexto internacional.

El periodo que va de 1977 a 1986 es conocido habitualmente como el de la concertación centralizada. Los sindicatos, sobre todo UGT, que era la primera fuerza sindical, asumieron un papel institucional en la definición del nuevo marco para la negociación colectiva y, más en general, en la negociación de pactos globales económicos y sociales.

El comienzo del periodo estuvo marcado por la ausencia de los sindicatos en el Pacto de la Moncloa, aunque a través de los partidos («hermanos») de izquierda lograron influir en la definición del marco general para la política económica y de empleo (Baylos 1991). Fruto de estos pactos, la Constitución de 1978 dejaba a estas organizaciones intermedias la responsabilidad de la regulación económica y social, por lo que se manifestaba una clara necesidad de un marco general que regulara su actividad. En este contexto se explica la fuerte lucha por la hegemonía de las organizaciones, especialmente entre UGT y CCOO, en el control de la negociación colectiva y de la representación institucional. En 1979, la UGT firma con la CEOE un importante acuerdo (el ABI: Acuerdo Básico Interconfederal) que comienza a estructurar el proceso de negociación colectiva que posteriormente inspirará el contenido del *Estatuto de los Trabajadores* de 1980. El Acuerdo Marco Interconfederal de 1980, con los mismos firmantes, seguía la misma línea y daba las pautas para la negociación salarial con un compromiso de moderación.

En toda esta etapa se consolida el modelo de relaciones laborales caracterizado por el empleo «fijo» que venía de la tradición del paternalismo franquista. Esta estabilidad de los contratos de duración indefinida se garantizaba con un doble mecanismo: por un lado un alto coste del despido, por otro lado un procedimiento complejo de tramitación jurídico-administrativa del mismo.

El golpe de estado de 1981 también afectó a la negociación colectiva, ya que a partir de ese momento, el gobierno se convertía en un tercer elemento en las negociaciones, sin limitarse, como hasta ese momento, a trasladar a la legislación los acuerdos de los agentes sociales.

También desde entonces, Comisiones Obreras se incorporaría al proceso de concertación. El Acuerdo Nacional para el Empleo (1981) expresaba el compromiso

de la moderación salarial a cambio de un esfuerzo por la generación de empleo. Un nuevo acuerdo interconfederal, en 1983 mantenía el compromiso de la moderación salarial mientras el gobierno se comprometía a reducir la jornada laboral legal.

Finalmente, el Acuerdo Económico y Social (AES), de nuevo con carácter tripartito, pero sin la participación de Comisiones Obreras, hacía corresponsables a los agentes sociales en el proceso de flexibilización del empleo a través de la introducción de nuevos tipos de contratos temporales.

En todo este periodo de concertación centralizada, el constante crecimiento del desempleo suponía un condicionante muy fuerte para las organizaciones sindicales (y también para el gobierno), que limitaba de forma significativa su capacidad de acción colectiva, así como las posibilidades de otras estrategias alternativas. Así, con este último acuerdo, acabó abriéndose la puerta a una reforma laboral con efectos muy perversos en la dualización del mercado de trabajo, que acabaría afectando políticamente a sus principales promotores, al PSOE y a la UGT.

3.2. LA EVOLUCIÓN DE LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA Y DE LAS REFORMAS LABORALES EN LAS DOS ÚLTIMAS DÉCADAS

Desde mediados de los años 80 hasta el presente, podemos identificar cuatro periodos diferentes en *la dinámica y el significado social de la negociación colectiva y de la reforma laboral* en España. La primera fase en la introducción de la flexibilidad en el mercado de trabajo está marcada por la confrontación entre los agentes sociales y el gobierno y su resultado fue una fuerte dualización del mercado de trabajo. Después de un periodo de transición en el que se atomiza la negociación colectiva, los últimos años de la pasada década vieron el primer proceso de reformas puesto en marcha con el pleno protagonismo de los agentes sociales, que actuaba a la vez tanto sobre el elemento de la flexibilidad como en el de la seguridad. El último periodo, después de 2001, presenta unos rasgos más contradictorios, pero en cualquier caso, paradójicamente, no continuaría con la dinámica anterior que había resultado razonablemente exitosa en cuanto a sus resultados en el mercado de trabajo, hasta la reedición de un nuevo pacto en 2006 para la conversión de empleo temporal en estable.

1.^{er} periodo: Confrontación social y dualización del mercado de trabajo hasta 1994

En el ámbito de las relaciones laborales, los primeros años de gobierno socialista estuvieron marcados por un equilibrio precario entre dos líneas de intervención política:

- La estrategia de flexibilización (iniciada principalmente con la reforma de 1984, que creaba nuevas modalidades de empleo temporal, y de forma significativa, el *Contrato Temporal para la Promoción de Em-*

pleo), relacionada con, y justificada por, el rápido proceso de modernización que necesitaba la economía española para ser admitida en la Unión Europea (entonces CEE), en un contexto de una fuerte presión del desempleo.

- La ampliación de la cobertura de la protección social a los desempleados a través de una extensión asistencial del seguro de desempleo (el *Subsidio por Desempleo*) y el subsiguiente aumento del gasto público en este capítulo (como una forma de compensar los costes sociales de la flexibilidad).

La reforma de 1984 se aprueba en un contexto de fuerte crecimiento del desempleo, fruto de una política masiva de despidos en las empresas como parte de su política de reestructuración económica. Este fue uno de los peores periodos para el mercado de trabajo en España en las últimas décadas.

La reforma suponía cambios significativos en el contenido del Estatuto de los Trabajadores de 1980. Con la nueva ley se preveían hasta 14 tipos distintos de contratos, la mayoría de los cuales eran temporales. Se introducía un nuevo tipo de contrato temporal *sin causa objetiva* que justificara este tipo de contratación, con una duración variable de entre 6 meses y 3 años, limitando la duración de la relación laboral a ese máximo de los tres años contabilizando todas las renovaciones. Anulaba de esta forma la responsabilidad de la empresa a largo plazo y no obligaba a su transformación en un contrato indefinido. Su impacto en el conjunto de los trabajadores era sin embargo claramente dual: mientras los trabajadores que tenían un contrato «fijo» no se veían en absoluto afectados por la reforma, los trabajadores con contrato temporal iban a ser los llamados a soportar en exclusiva este proceso de flexibilización del empleo. La considerable disparidad en los costes de despido entre un trabajador «fijo» y uno temporal⁴⁸ fue la clave introducida por la reforma de 1984, y explica la resistencia de los empresarios a la hora de ofrecer contratos indefinidos a los trabajadores temporales (Etxezarreta 1991). Con la ayuda de los incentivos fiscales (deducciones en la cuota de la Seguridad Social), los contratos temporales se expandieron mucho más allá de las propias expectativas del gobierno.

Las críticas a este nuevo modelo de contratación no tardaron en aparecer y los sindicatos se quejaron de que estas medidas, lejos de resolver la penosa situación del mercado de trabajo en España, lo que habían hecho era aumentar la precariedad de los trabajadores, especialmente de aquellos grupos menos favorecidos, como los jóvenes, las mujeres y los desempleados. Los trabajadores que ya tenían un empleo estable en el momento de la modificación del Estatuto continuaron disfrutándolo sin modificaciones sustanciales.

El pacto implícito que permitió la reforma (que se sustentaba en ciertas compensaciones sociales y que se veía facilitado por la estrecha relación entre el primer sindicato, la UGT, y el partido en el gobierno, el PSOE), se rompió en 1988, en un

48 Mientras que un trabajador con contrato indefinido tenía derecho a 20 días de indemnización por año trabajado, o a 45 días si el despido era considerado improcedente, un trabajador temporal tenía derecho tan sólo a 12 días por año trabajado (y posteriormente la indemnización llegó a ser de 8 días).

contexto de rápido crecimiento económico, cuando los sindicatos reivindicaban el pago del esfuerzo de los años anteriores, en lo que se denominó «la deuda social».⁴⁹ Sin embargo, los planes del gobierno iban en sentido contrario, tratando de profundizar en el proceso de flexibilización del mercado de trabajo con una nueva reforma dirigida a los jóvenes, el Plan de Empleo Juvenil, que incluía un nuevo tipo de contrato precario, con menor salario y peor protección social. Aunque ya existían algunos contratos similares, como el contrato en prácticas o el contrato para la formación, el nuevo contrato de inserción juvenil fue fuertemente criticado y recibió el apelativo de «contrato basura», en lo que se veía como otro elemento que intensificaba la dualización del mercado de trabajo (Cachón y Palacio 1999).

En este periodo se fraguó la estrategia de unidad de acción sindical entre UGT Y CCOO, a la vez que se hacía patente el alejamiento y la confrontación entre el primer sindicato y el gobierno. El resultado fue la convocatoria de una huelga general el 14 de diciembre de 1988, que recibió un amplísimo seguimiento en el conjunto de la población.

Los logros sociales de esta huelga (la paralización del Plan de Empleo Juvenil y ciertas mejoras en la protección por desempleo) fueron provisionales, y unos pocos años más tarde, entre 1992 y 1994, se vieron volatilizados. Las reformas limitaron las prestaciones por desempleo, intensificaron la temporalidad del empleo, legalizaron las empresas de trabajo temporal e introdujeron un nuevo contrato de aprendizaje.

La reforma laboral de 1994 se introdujo a través de un Decreto Ley, que fue denominado ampliamente como «el decretazo», en alusión al carácter autoritario e impopular de las medidas adoptadas. Esta fue la segunda fase de un largo periodo de reformas durante la década 1984-1994. De la misma forma que la reforma de 1984, ésta también se llevó a cabo en un contexto de crisis económica y de pérdida de empleo. El efecto en el mercado de trabajo fue posiblemente más rápido y más intenso precisamente gracias a las reformas flexibilizadoras de la década anterior y en tan sólo tres años (1992-94) se perdieron 700.000 empleos, la mayoría de ellos, empleos fijos.

La reactivación del empleo era pues el primer objetivo de la reforma, pero, por primera vez se comienzan a introducir algunas medidas específicamente orientadas a limitar la temporalidad en la contratación. Hay que decir sin embargo que la timidez de las mismas y la escasa capacidad de supervisar su

49 La *deuda social* fue un término ampliamente utilizado por los sindicatos y ciertos partidos de izquierda, sin que tuviera un significado muy preciso. Hacía referencia a la idea de que es esfuerzo para superar la crisis económica y la reestructuración industrial lo habían realizado preferentemente los trabajadores durante el periodo que iba de 1975 a 1985. Con los Pactos de la Moncloa, (1977) se estableció un compromiso para reducir la conflictividad en las relaciones laborales y para moderar las subidas salariales. Los salarios y las prestaciones sociales habían perdido capacidad adquisitiva por efecto de la inflación y el desempleo había continuado aumentando, por lo que se habían resentido muy notablemente los sectores de la población con más bajos ingresos. Al final de la década de los 80, en pleno cenit del ciclo económico, las empresas habían recuperado unos niveles altos de rentabilidad. En este contexto la demanda sindical y de amplios sectores de la izquierda era que había llegado el momento de la redistribución, de las mejoras de las políticas sociales y de las condiciones de trabajo. La percepción popular de la existencia de esta deuda social fue una de las claves que explican la convocatoria y el éxito de la huelga general de 1988.

aplicación, redujeron notablemente su eficacia. La reforma se basaba en los siguientes puntos.

1. Se establecía la preeminencia de la negociación colectiva al nivel de la empresa.
2. Los contratos de formación se reemplazaban por unos nuevos contratos de aprendizaje
3. Se limitaba la utilización del contrato temporal para la promoción de empleo (la vía principal por la que se había expandido el empleo temporal en la década anterior).
4. Se permitía a la empresa despedir hasta el 10% de la plantilla por razones económicas, sin necesidad de autorización judicial.
5. El cambio más sobresaliente fue la aparición de las Empresas de Trabajo Temporal (ETT), que se convertirían en la principal vía para aumentar la temporalidad durante los siguientes años.

La aparición de las ETTs en 1994 intensificaba el proceso de precarización del empleo en su conjunto. Oficialmente aparecían, bajo la vigilancia de la autoridad laboral, como una forma de paliar los problemas de desempleo, para ayudar a los parados a introducirse en el mercado de trabajo, dándoles una oportunidad de experiencia profesional que mejoraría sus probabilidades de encontrar un empleo estable. Se pensaba también en ciertos colectivos (jóvenes, estudiantes o amas de casa,...) que podían no tener interés en conseguir un empleo fijo.

Lejos de cumplir las expectativas (explícitas) del gobierno para mejorar la situación del empleo, tuvieron un impacto inicial muy limitado en la creación de nuevos empleos y sin embargo, intensificaron la precariedad laboral. Durante su primer lustro de andadura, las ETTs no fueron habitualmente el primer paso para los desempleados, sino más bien el último recurso para acceder a algún tipo de empleo (Flórez 1998).

Por el contrario, las medidas para limitar la temporalidad fueron de una escasísima eficacia, y en concreto, los contratos temporales para la promoción de empleo, que se suprimían, fueron rápidamente sustituidos en las empresas por contratos de obra o servicio o por circunstancias especiales de la producción, que proliferaron después de la reforma.

La reforma de 1994 trataba además de reducir la función reguladora del Estado, dando más peso a la relación directa trabajador-empresa. Comenzaba así un proceso de *empresarialización* de las relaciones laborales, en el que un gran número de aspectos de las relaciones laborales se dejaban al albur de la negociación colectiva. De esta forma, el convenio colectivo se convertía en un medio para la introducción de las reformas laborales según la situación de cada empresa y cada sector. Algunas cláusulas importantes de los acuerdos (como las subidas salariales o los compromisos respecto de la reducción de la temporalidad) se condicionaban a la específica situación económica de la empresa. En 1994 se aprueban así las cláusulas que permitían que las empresas se descuelguen de los convenios regionales o nacionales, limitando de esta forma notablemente su capacidad reguladora.

TABLA 7. Cambios y tendencias en la negociación colectiva y en la reforma laboral en España 1984-1996

Periodo	Dinámica de la negociación colectiva	Protestas / acuerdos	Principales reformas	Efectos y tendencias relacionadas
Confrontación social y dualización del mercado de trabajo (flexibilización contractual) (1984-1994)			1984 Nuevos tipos de contratos temporales	Aumenta la temporalidad. La cuestión de la economía sumergida pierde peso en la escena política y social
	Confrontación con la política de flexibilización del gobierno	Huelga General 1988 (14-D)		Rechazo del Plan de empleo Juvenil (con un nuevo contrato precario) Mejoras sociales (subsídios por desempleo) después de la primera huelga; recortes después de la segunda en 1993. Programas de «salario Social» en las CCAA
	Unidad de Acción Sindical	Acuerdos a nivel regional		
		Huelga General 1994 (27-E)		Casi sin efectos
	UGT lidera la acción sindical		1994: Flexibilización de la negociación colectiva Empresas de Trabajo Temporal (ETT) Contrato de aprendizaje Limitación de la temporalidad Se facilita el despido por causas económicas	Cambios en la estrategia negociadora de los sindicatos Sustitución de unos contratos temporales por otros sin efectos en la reducción de la tasa de temporalidad Se intensifica la temporalidad de los trabajadores temporales (ETT y contratos por obra o servicio)
Segmentación de la negociación colectiva y transición política (1995)	Aumenta el poder de la empresa en la negociación Negociación a nivel de empresa y de sector Cambio de gobierno	Acuerdo para la resolución extrajudicial de los conflictos laborales (1996)		Empresarialización y judicialización de las relaciones laborales

2.º periodo: Segmentación de la negociación colectiva y transición política (1995-96)

Las reformas de 1994 supusieron un cambio en la relación de fuerzas entre los agentes sociales a favor de los empresarios, del que los sindicatos salieron bastante debilitados. A pesar de que los despidos colectivos se habían establecido como una materia de negociación colectiva en el Estatuto de los Trabajadores desde su primera versión, los empresarios conseguían ahora la capacidad unilateral para el despido colectivo de hasta el 10% de la plantilla, sin necesidad de recurrir a la negociación colectiva (Baylos 2003). La empresa se convertía en una unidad crucial para la negociación colectiva. En este periodo, en la negociación al nivel de la empresa, los sindicatos desarrollaron la estrategia de evitar o limitar la utilización de las Empresas de Trabajo Temporal por las empresas. Desde 1994, el número de cuestiones que se recogían en los convenios colectivos aumentaban significativamente. Tanto las cuestiones de clasificación profesional como la movilidad geográfica o funcional, por ejemplo, pasaron a incorporarse al contenido de muchos convenios.

En este nuevo marco de relaciones laborales creado por las reformas de 1994, y como efecto de esta empresarialización, se produjo un fuerte incremento de las demandas judiciales, en lo que se ha dado en llamar una judicilización de las relaciones laborales. Este proceso llevó en 1996 a la firma de un Acuerdo para la Resolución Extrajudicial de los Conflictos Laborales, formado por las dos principales organizaciones empresariales (CEOE y CEPYME) y los principales sindicatos (CCOO y UGT).

Debe señalarse sin embargo, que las reformas de estos años seguían pareciendo insuficientes a juicio de los empresarios. Las principales organizaciones empresariales y los foros de los negocios incidían en este aspecto. Consideraban que la estrategia de confrontación de los años anteriores había debilitado significativamente a los sindicatos y que era el momento de introducir una fuerte reforma laboral orientada hacia la flexibilización del empleo en diversos aspectos:

- Los acuerdos colectivos debían poder revisarse periódicamente para adaptarlos a las distintas circunstancias económicas.
- Debería eliminarse la autorización administrativa para los despidos colectivos
- Deberían reducirse los costes por despido.

Los empresarios presionaron para lograr un acuerdo general sobre la reforma laboral en su conjunto. Ese acuerdo general llegó en cierto modo en 1997, aunque sus contenidos no coinciden exactamente con la agenda empresarial.

3º periodo: Consenso limitado y reformas flex-seguridad.

En 1997, el año de la tercera gran reforma, el ciclo económico mostraba unos niveles altos de crecimiento y la tasa de desempleo había empezado a

descender. La reforma llegó en una fase inicial de un largo ciclo de crecimiento económico y posiblemente ello coadyuvo a que sus efectos fuesen más positivos en términos de cantidad y calidad del empleo, con la creación de un volumen muy destacado de empleos, muchos de los cuales eran fijos. Ya desde 1994 a 1997, se habían creado 300.000 empleos anuales y la tasa de crecimiento del PIB había pasado del 2% al 4%.

Aunque algunos autores han tratado de mostrar las reformas de 1997 como la continuación de otras reformas anteriores (Flórez 1998), lo que defendemos aquí es que representa un importante punto de inflexión que pudo haber marcado una tendencia distinta en la evolución del mercado de trabajo y de las relaciones laborales. Fue la primera reforma laboral de calado, desde la aprobación del Estatuto de los Trabajadores, que se realizaba con el acuerdo explícito y la implicación directa de los sindicatos. Era además la primera vez que se buscaba la flexibilidad con nuevas formas de estabilidad (contratos indefinidos con menores costes por despido) en vez de introducir nuevos tipos de contratos temporales. Además, las medidas orientadas a la flexibilidad se complementaban con otras que mejoraban la protección del empleo y que mejoraban el proceso de negociación colectiva.

Después de varios meses de negociaciones, el 7 de abril de 1997 las organizaciones empresariales y sindicales más importantes (CEOE, CEPYME, UGT y CCOO) comenzaban a firmar una serie de tres acuerdos: El Acuerdo Interconfederal para la Negociación Colectiva, el Acuerdo para la Cobertura de Vacíos y el Acuerdo Interconfederal para la Estabilidad del Empleo.

El *Acuerdo Interconfederal para la Negociación Colectiva* (AINC) trataba de abordar un tema siempre pendiente para los agentes sociales: la falta de articulación y de claridad en la estructura de la negociación colectiva a sus diferentes niveles. Antes de este acuerdo, todos los convenios de todos los tipos podían incluir todo tipo de materias, sin ningún criterio de especialización. Con este acuerdo, los temas de negociación se asignan a los distintos ámbitos y unidades de la negociación colectiva (nacional, de sector, regional o provincial o de empresa).

El número de convenios colectivos venía ya aumentando desde 1994 como efecto de la llamada empresarilización de la negociación colectiva, pero a finales de la década, se incrementa también significativamente el número de trabajadores cubiertos por los convenios colectivos que se firmaban: cada año, un millón de trabajadores más. Como muchos convenios son plurianuales, no es fácil saber cómo ha aumentado la cobertura neta total de la negociación colectiva, ni mucho menos podemos designar a este acuerdo, el AINC, como causa directa del mismo. En cualquier caso, ambos, el acuerdo y las estadísticas podrían estar marcando una misma tendencia de flexibilización y ordenación de la negociación colectiva a la par que se aumentaba su cobertura.

El *Acuerdo para la Cobertura de Vacíos* (ACV) trataba de cubrir el hueco dejado por la derogación 1994 de la normativa que regulaba una serie de sectores residuales en el mercado de trabajo español y que venían desde la etapa franquista (las ordenanzas laborales). En este acuerdo se incluyen, para esos

sectores, cuestiones relativas a la estructura profesional, la promoción de los trabajadores, la estructura de los salarios o el régimen disciplinario.

Debe subrayarse también la ampliación del papel de los sindicatos en el control de las condiciones de trabajo, que asumían la representación y la defensa de los intereses de los trabajadores temporales de las ETTs. Posteriormente, en 2001 se establecía la obligación de las empresas de informar a los representantes de los trabajadores de los contratos de subcontratación que pudiera establecer la empresa, de la misma forma que los trabajadores de la empresa subcontratada debían saber la identidad de la empresa principal.

Podemos decir que la tendencia a la segmentación de la negociación colectiva y a la limitación de su incidencia, introducida por las reformas laborales anteriores y favorecidas en un contexto de altos niveles de paro y de precariedad hasta mediados de los noventa, puede haber experimentado un cambio de signo. A finales de los 90 y a principios del nuevo siglo, cada vez más trabajadores estaban cubiertos por la negociación colectiva, la función de representación de los sindicatos se veía favorecida y se mejoraba la articulación de la negociación colectiva a los distintos niveles.

Sin embargo, para nuestro análisis, el acuerdo más importante es el *Acuerdo Interconfederal para la Estabilidad del Empleo* (AIEE), firmado el 28 de abril de 1997 por las mismas organizaciones (CEOE, CEPYME, COO y UGT) después de un año de negociaciones (Miguélez y Prieto 1999). Los objetivos que se planteaba el acuerdo era contribuir a la competitividad de las empresas y a mejorar la calidad del empleo, reduciendo la temporalidad. El acuerdo tenía mayor significación si cabe no sólo porque eran los agentes sociales los que asumían directamente la responsabilidad del diálogo social y de que éste llevara a una reforma del mercado de trabajo, sino también porque se establecía como objetivo deseable y asumido por todos aumentar la estabilidad en el empleo. Un informe de CCOO, que como primer sindicato lideraba las negociaciones por parte de los representantes de los trabajadores, justificaba el acuerdo por la precaria situación del mercado de trabajo en España, con más de tres millones de desempleados y otros tantos trabajadores temporales (CCOO 2000). El AIEE apostaba decididamente por mejorar la calidad del empleo, promoviendo la formación continua, una mayor estabilidad en el empleo, y unas mejores expectativas de promoción laboral tanto para los ocupados como para los parados. El AIEE puede ser visto como un primer paso para transformar la cultura del empleo tradicional de la pasada década, basada en la temporalidad y la precariedad laboral, hacia una nueva cultura de la estabilidad y la calidad en el empleo. El contenido del acuerdo se hizo efectivo al trasladarlo el gobierno y las Cortes a una serie de medidas legales.

Algunas medidas iban dirigidas a la reducir la precariedad laboral restringiendo la utilización de los contratos temporales: se eliminaban los contratos temporales para la promoción de empleo y los de lanzamiento de nueva actividad; se sustituían los contratos de aprendizaje por contratos para la formación, que introducían a su vez nuevas limitaciones y aseguraban más la formación efectiva, se remitía a los convenios para limitar los contratos en prácticas y los

contratos por circunstancias de la producción y se establecía la necesidad de delimitar precisamente la definición de los trabajadores a tiempo parcial. Se intensificaba además el control administrativo y sindical de las ETTs.

Los trabajadores a tiempo parcial con menos de 12 horas semanales (o menos de 48 horas mensuales) vieron mejorar su protección social, equiparándose al resto de los trabajadores.

Los cambios que se establecen en esta época para las ETTs son asimismo importantes.⁵⁰ Se establecía, de acuerdo con el principio de igualdad del Estatuto de los Trabajadores, que los contratos establecidos por una ETT debían tener las mismas condiciones (de jornada y salarios) que los que realizaban las *empresas usuarias* para las mismas funciones. Esta reforma significaba una reducción muy considerable del incentivo de las empresas para recurrir a las ETTs como vía para la contratación de personal, a la vez que se reforzaba el control de los sindicatos sobre estas empresas. Aunque, no es fácil cuantificar el efecto de estas medidas en la reducción de la temporalidad generada por la contratación a través de este tipo de empresas, podría defenderse que en cualquier caso ha sido netamente positivo.

Todas estas medidas se entendían como la compensación a los sindicatos por aceptar la reforma más importante: introducir un nuevo contrato de trabajo para la promoción de empleo, destinado a facilitar la incorporación al empleo estable de los colectivos más desfavorecidos en el mercado de trabajo. Enfrentados a la demanda de las organizaciones empresariales de liberalizar el despido (sin necesidad de justificar las causas del mismo) y sometidos a la presión del gobierno para flexibilizar los contratos indefinidos, los sindicatos propusieron esta nueva modalidad de contratación como un mal menor.

El nuevo contrato tenía las mismas características que el contrato indefinido tradicional, excepto que la indemnización por despido improcedente era significativamente menor (33 días por año trabajado con un límite de 24 mensualidades, frente a los 45 días del contrato indefinido ordinario). Se reforzó la vía de la negociación colectiva para potenciar la transformación de contratos temporales en estos nuevos contratos indefinidos, que además se beneficiaban de una reducción de la cotización empresarial a la Seguridad Social.

Además, se clarificaron las causas económicas que justifican un despido y se simplificó la forma en la que demostrarlas.

50 RD 2729/1998 y Ley 29/1999, de 16 de julio.

TABLA 8. Cambios y tendencias en la negociación colectiva y en la reforma laboral en España 1997-2003

Periodo	Dinámica de la negociación	Protestas/ acuerdos	Principales reformas	Efectos y tendencias relacionadas
Consenso, flexibilidad de despido y políticas de calidad (1997-2001)	Negociación y acuerdos a nivel nacional (articulando flexibilidad y calidad del empleo) Los acuerdos interconfederales como estrategia de superación de la dualidad del empleo. CCOO mantiene el liderazgo Diferencias crecientes entre los sindicatos Algunos sectores de los partidos de izquierda critican la política sindical de consensos y acuerdos	AIEE: Acuerdo Interconfederal para la Estabilidad en el Empleo AINC: Acuerdo Interconfederal para la Negociación colectiva ACV: Acuerdo para la cobertura de vacíos	1997 - Nuevos contratos indefinidos (para la promoción de empleo) con menor indemnización por despido. - Se limitan distintos contratos temporales - Se extinguen los contratos temporales para la promoción de empleo. - Se clarifican las causas económicas que justifican despido.	- Aumenta la contratación indefinida (la ordinaria y la de promoción de empleo). - Reducción ligera de la tasa de temporalidad. - Algunas mejoras en la calidad del empleo. - Crecimiento del empleo sin precedentes en las últimas tres décadas (incluyendo el empleo estable). - Nuevas normas para la negociación colectiva. - Flexibilización creciente. - Mejoras en la regulación de los contratos temporales. - El ámbito de la reforma laboral se extiende hacia el empleo estable.
		2001 Acuerdo para la resolución extra-judicial de conflictos laborales.	1998 - Mejoras en la protección social de los trabajadores temporales. - Homogeneización de las condiciones de trabajo de las ETTs y las empresas usuarias (en jornada y salarios).	
			2001 - Reducción limitada de la indemnización por despido de los contratos indefinidos ordinarios. - Los nuevos contratos indefinidos se extienden a más colectivos de trabajadores	
Indefinida: de la imposición a la retirada (2001-2004)	Negociación y acuerdos entre sindicatos y patronal Distanciamiento sindical con el gobierno respecto de la reforma laboral. Confrontación sindical con el gobierno en los recortes de las prestaciones sociales.	2002/03 Acuerdo entre sindicatos y patronal sobre negociación colectiva y estabilidad salarial. Huelga general 20/6/02. Acuerdo entre los sindicatos y el gobierno para retirar la reforma.	2002 - El gobierno pone en marcha una reforma unilateral: - Reducción de los costes por despido (<i>salarios de tramitación</i>). - Reducción de la protección por desempleo para los fijos discontinuos, jornaleros agrícolas, emigrantes retornados y trabajadores con contratos temporales encadenados irregularmente. - Medidas de activación punitiva para los desempleados. - En 2003, la oposición sindical echa atrás la reforma.	- Se mantienen las tendencias del periodo anterior. - El empleo crece más lentamente.

2001: hacia la flexibilización generalizada del despido

En 2001 se aprueba otra modificación importante de la legislación laboral.⁵¹ Las medidas se justifican con vistas a la consecución de tres objetivos: ampliar el ámbito de los colectivos que podían acceder a los nuevos contratos indefinidos, disminuir los costes por despido de los contratos indefinidos ordinarios, limitar los contratos temporales y flexibilizar la jornada de los trabajadores a tiempo parcial y de los fijos discontinuos. La concreción de las medidas podría sintetizarse en los siguientes puntos:

- *Indemnización por despido en los contratos indefinidos ordinarios* en caso de despido improcedente: la indemnización se mantiene en los 45 días por año trabajado, pero con un tope de 42 mensualidades.
- *Contratos indefinidos para la promoción de empleo*: se amplía el intervalo de edades (de 16 a 30 años), a las mujeres en sectores en los que se encuentran subrepresentadas y a los que llevan más de 6 meses desempleados (antes 12).
- *Limitar el número de contratos temporales e incrementar el empleo estable*: la duración máxima de los contratos eventuales se fija en 12 meses (1,5 meses menos). Se subvenciona la transformación de contratos para la formación en contratos estables.
- *Flexibilizar el trabajo a tiempo parcial*: Se suprime la limitación de jornada para los contratos a tiempo parcial, que estaba establecida en el 77% de los de jornada completa. Se flexibiliza la distribución diaria del tiempo de trabajo, así como la regulación de los contratos fijos discontinuos, hasta hacer desaparecer prácticamente las diferencias entre esos dos tipos de contratos.

La ampliación de los colectivos que pueden firmar el nuevo tipo de contrato de trabajo de duración indefinida y la eliminación de los límites a los contratos a tiempo parcial son las principales medidas orientadas hacia la flexibilización. Otras medidas que limitan los contratos temporales o que tratan de promover la estabilidad en el empleo estaría orientadas a mejorar la calidad del empleo. Aunque esta reforma no llegó a conseguir el apoyo explícito de los sindicatos, tampoco recibió una crítica excesiva, manteniendo hasta cierto punto la misma combinación de estrategias, flexibilidad y seguridad, que la reforma anterior.

4.º periodo: La última reforma frustrada, de la imposición a la retirada

Después de 2001, el clima de consenso parcial empezó a resquebrajarse debido al intento del gobierno de llevar a cabo una nueva reforma laboral sin el acuerdo de los sindicatos, que iba orientada específicamente a la activación de los desempleados estableciendo nuevas obligaciones y reduciendo la protec-

51 Real Decreto para la Reforma Laboral de 3 de Marzo de 2001.

ción social. La reforma de 2002 obliga a los desempleados a firmar un compromiso escrito con la oficina de empleo. La reducción de las prestaciones afectaba a los fijos discontinuos, a los jornaleros agrícolas de Andalucía y Extremadura y a los emigrantes retornados. Los criterios para la comprobación de ingresos en el caso de la prestación asistencial por desempleo se hacían más estrictos al tomarse en consideración tanto la indemnización por desempleo como los rendimientos hipotéticos de las propiedades que pudiesen tener.

Otro aspecto controvertido de la reforma fue la abolición de los salarios de tramitación, el salario que percibían de la empresa los trabajadores despedidos hasta que se resolviese el juicio, siempre que el despido fuese considerado improcedente. Con esta reforma, el trabajador despedido sería considerado ya como parado y recibiría por tanto sólo la prestación por desempleo que le correspondiese, consumiendo el periodo de percepción al que tuviese derecho.

Esta reforma tenía un doble significado: por un lado, se trataba de una nueva vía para reducir los costes del despido para las empresas limitando la protección social de los trabajadores despedidos, sin ningún tipo de compensación adicional por parte del sistema público de protección social. Por otro lado, la reforma perseguía presionar a los parados para aceptar empleos de mala calidad y de bajos salarios. En estos términos, la reforma, que no se había discutido previamente ni había sido objeto de ninguna negociación (ni aparece por cierto en ninguno de los Planes Nacionales de Acción para el Empleo aprobados previamente) era inaceptable para los sindicatos. Su puesta en marcha supuso una vuelta al escenario de confrontación (principalmente entre el gobierno y los sindicatos, ya que las organizaciones empresariales y los sindicatos mantenían una dinámica de pactos a nivel estatal).

Finalmente, después de la huelga general del 20 de junio y las negociaciones que le siguieron, el gobierno fue retirando prácticamente todo el contenido de la reforma previamente aprobada. Algunos aspectos que formalmente se mantuvieron, como el incremento de las obligaciones para los desempleados, nunca llegaron a aplicarse realmente. De las negociaciones no surgió, sin embargo, otro tipo de planteamiento alternativo.

Es justo en este momento, en 2006, ya con un nuevo gobierno, cuando parece retomarse la lógica de los acuerdos de 1997 y se construye un nuevo consenso para la reforma laboral. Después de arduas negociaciones, el 9 de mayo de 2006 se firmaba el Acuerdo para la mejora del Crecimiento y del Empleo. El acuerdo, en sus contenidos más relevantes, supone:⁵²

- Mantenimiento del contrato indefinido de fomento del empleo para los mismos colectivos.
- Un plan «de choque» para la conversión de contratos temporales en indefinidos incentivado por jugosas bonificaciones, con fecha límite de 31 de diciembre.

52 Liceras, Dolores (2006). «Un análisis sindical del Acuerdo para la mejora del Crecimiento y el Empleo». *Revista de Derecho Social*. En prensa.

- Un programa de bonificaciones a la contratación indefinida durante cuatro años (con una cantidad fija según el colectivo bonificado), tanto para el contrato ordinario como para el de fomento.
- Reducción de la cotización por desempleo para los contratos indefinidos.
- Limitación del encadenamiento de contratos temporales (máximo de 24 meses en 30, independientemente del tipo de contrato temporal, incluso en las administraciones públicas).⁵³
- Se reintroducen límites de edad a los contratos de formación.
- Desaparece el contrato de inserción.
- Se define la cesión ilegal de trabajadoras, diferenciándola más claramente de la relación comercial de las subcontratas.
- Mejora la representación sindical de los trabajadores de las subcontratas y las posibilidades de acción sindical en estos casos.
- Se refuerza la Inspección de Trabajo y de Seguridad Social.
- Mejora la protección de los desempleados (mayores de 45 años sin responsabilidades familiares, fijos discontinuos, eventuales del Régimen Especial Agrario).
- La Renta Activa de Inserción pasa a ser un derecho subjetivo dejando de depender, como hasta el momento, de la disponibilidad presupuestaria establecida en la partida
- Mejoras en las prestaciones del Fondo de Garantía Salarial.
- Se abre un grupo de trabajo para la mejora de las políticas activas y de los servicios públicos de empleo

En general, el conjunto de las medidas parecen ir en la línea de potenciar el empleo estable, de limitar los abusos en la contratación indefinida, de mejorar la protección de los trabajadores y de los que no tienen empleo. Van pues claramente orientadas en la vía de la calidad del empleo. Quizás

Habrà que ver sin embargo, cómo todas estas medidas se van implementando progresivamente y qué efectos reales tienen en el mercado de trabajo: la historia de las reformas laborales está llena, como hemos visto, de ejemplos en el que los efectos no previstos (¿colaterales?) han anulado las consecuencias positivas que supuestamente se pretendían, o al menos las han deslucido muy significativamente.

3.3. LA PROTECCIÓN SOCIAL Y LA REFORMA LABORAL

Como en otros muchos países europeos, los mecanismos de protección por desempleo fueron introducidos más tarde que otros dispositivos de protección de la Seguridad Social (como los que protegían frente a los accidentes de trabajo o la jubilación por ejemplo). Este carácter tardío quizás se aprecia más

⁵³ Se calcula que a casi 2 millones de personas con contratos temporales se les encadenan varios contratos. 843.000 de ellos llevarían más de 24 meses en la misma empresa (Ibid.).

marcadamente en España dado que el proceso de industrialización en nuestro país había sido más tardío y más débil. Los primeros sistemas de seguro de desempleo fueron desarrollados por las asociaciones de trabajadores, sobre el principio de voluntariedad. Aunque hubo varios intentos de subsidiar estos fondos de seguro en los años 20, no fue hasta la Segunda República (1931) cuando se constituyó la primera Caja Nacional contra el Paro Forzoso, que apoyaba por un lado a las organizaciones mutualistas que creaban seguros de desempleo a la vez que ayudaba a crear un servicio nacional de colocación. Ambas medidas fueron derogadas por el régimen franquista y no se reemplazaron por ninguna otra institución similar. Tan sólo algunas medidas muy limitadas aportaban alguna cobertura para situaciones muy específicas de desempleo (por ejemplo, el Seguro de Desempleo por razones Tecnológicas de 1954). Así, el primer sistema obligatorio de protección por desempleo a escala nacional data tan sólo de 1961 (Martín de la Guardia y Pérez Sánchez 1998), coincidiendo con una fase de crecimiento económico y de relativa apertura política del régimen en la esfera internacional.

Hasta 1975, el número de perceptores de las prestaciones por desempleo fue muy limitado (69.400 en 1974), en parte debido a una regulación restrictiva y en parte por la situación formal de pleno empleo (la tasa de desempleo era del 2,6%, pero había una elevada proporción de subempleo, de personas trabajando en empleos tradicionales de baja productividad, o por un número muy limitado de horas). A lo largo de la segunda mitad de los años 70, y conforme el desempleo iba creciendo, el sistema de protección fue mejorando progresivamente, tanto en términos de cobertura como en cuanto a las tasas de sustitución. Sin embargo, muchos colectivos de trabajadores permanecían todavía al margen de la cobertura del sistema. Con el crecimiento del desempleo que provocó la crisis económica de 1975, el número de perceptores se multiplicó por 10 en un quinquenio: 621.500 en 1980, justo en el momento anterior a la aprobación de la Ley Básica de Empleo.

La Ley de 1980 intensificó el carácter contributivo del seguro, ligando el tiempo de percepción con el tiempo de contribución y limitando el periodo máximo de percepción (18 meses máximo para los trabajadores con más de tres años de cotización). Este ajuste supuso una reducción del número de perceptores que pasó a estar por debajo del medio millón en 1985, justo en un momento de ajuste económico y reestructuración industrial. En ese mismo periodo, el desempleo había aumentado muy rápidamente, hasta alcanzar los 2,7 millones de parados, haciendo bajar así la tasa de cobertura del Seguro de Desempleo por debajo del 20%, el mismo nivel al que se encontraba en 1973.

Como una compensación parcial, la ley de 1980 introducía una prestación complementaria por desempleo, de carácter semi-contributivo,⁵⁴ con prueba de

⁵⁴ Habitualmente se hace referencia a ella como un subsidio *asistencial* por desempleo. Sin embargo, su limitación a los colectivos cubiertos por el sistema contributivo le aporta ese carácter que hemos definido como *semicontributivo*.

necesidad y de cuantía fija, sólo para aquellos trabajadores con responsabilidades familiares que hubiesen agotado su prestación contributiva. En 1981, había ya 105.997 perceptores de este subsidio.

Los efectos de la Ley Básica de Empleo de 1980 son por tanto ciertamente ambiguos a este respecto. Por un lado ampliaba la definición de una situación «legal» de desempleo, incrementando así potencialmente el número de perceptores (por ejemplo, los fijos discontinuos). Pero por otro lado, como producto de un intenso debate parlamentario entre las concepciones universalistas o contributivas de las políticas sociales, la solución adoptada era un cierto compromiso entre ambas posturas, aunque más del lado del criterio contributivo (como una extensión asistencial del mismo), ya que estas prestaciones complementarias eran accesibles tan sólo a aquellos que previamente habían percibido (y agotado) la prestación contributiva (excepto para algunas categorías muy específicas de trabajadores como los jornaleros agrícolas de Andalucía y Extremadura). En este sentido, el modelo adoptado tenía similitudes con el modelo francés.

A partir de la reforma de 1984, el dispositivo asistencial, entonces subsidio por desempleo, pasó a convertirse en España en el principal mecanismo de protección del desempleo en términos cuantitativos. En este año, el número de perceptores de la prestación asistencial aumentó hasta los 344.732, y en 1985 ya superaba el medio millón. En 1990, había un total de 1,3 millones de perceptores de prestaciones por desempleo, de los que el 61% correspondía a la opción asistencial (Cruz Roche 1994). La cuantía establecida sin embargo ha sido siempre muy reducida, referenciándose en el SMI (el 75% de dicha cuantía), lo que en el año 2002, suponía tan sólo el 28% del salario medio.

TABLA 9. Protección contributiva por desempleo hasta 1984

año	Desempleados (miles)	Tasa de desempleo (%)	Perceptores (miles)	Cobertura (%)
1973	303,5	2,2	61,2	20,2
1974	353,0	2,6	69,4	19,7
1975	514,5	3,8	147,7	28,7
1976	658,3	4,9	234,3	35,6
1977	748,5	5,6	275,4	36,8
1978	991,0	7,5	382,1	38,6
1979	1.205,3	9,2	481,6	40,0
1980	1.482,1	11,5	621,5	41,9
1981	1.847,7	14,3	648,1	35,1
1982	2.117,5	16,2	524,0	24,7
1983	2.336,1	17,8	466,5	20,0
1984	2.716,1	20,5	494,5	18,2

FUENTE: (Cruz Roche, Desdentado Bonete y Rodríguez Cabrero 1985), de INE, INP e INEM.

3.3.1. El aumento de la protección por desempleo o el pago de la deuda social

Después de la reforma de 1984, un tercer momento de referencia lo encontramos tras la huelga general de 1988, al extenderse la cobertura y la calidad de las prestaciones por desempleo:⁵⁵

- Reducción a 52 años de la edad mínima para acceder a la extensión ilimitada del subsidio por desempleo hasta la jubilación.
- Establecimiento de un nuevo periodo de prestación de 6 meses para los parados de larga duración con cargas familiares.
- Ampliación por 6 meses de la duración máxima de la prestación para los desempleados con más de dos años en el paro.

Después de esta reforma el aumento de la cobertura fue notable y en 1993, el número de perceptores era casi de 2 millones.

Al año siguiente, entre 1989 y 1990, con la negociación de la Propuesta Sindical Prioritaria en las Comunidades Autónomas, se fueron introduciendo programas limitados de «salario social» a nivel regional (el País Vasco y Navarra tenían ya en funcionamiento programas similares antes de esta iniciativa (Laparra, Corera, Gaviria et al. 1989), aunque solamente en algunos casos llegó a constituirse un auténtico programa de garantía de ingresos mínimos con criterios europeos (el País Vasco en sentido estricto en ese momento), presentando en la mayoría de los casos, múltiples limitaciones. En 1993, tan sólo 48.887 hogares accedían a estos programas en España, incluyendo diversas modalidades de empleo protegido, con un gasto total que no llegaba a los 23.000 millones de pesetas. Esta situación se explicaba en parte por la falta de implicación política del gobierno central en este campo, tanto para asumir una función de dirección y de coordinación en el desarrollo de los programas (estableciendo, por ejemplo un nivel mínimo de protección para todo el Estado), como, sobre todo, para financiar total o parcialmente sus costes (Aguilar, Laparra y Gaviria 1995). El resultado, todavía hoy es que el 80% de la población del país (salvo País Vasco, Navarra y, hasta cierto punto Madrid) no cuenta con la cobertura de un auténtico programa de garantía de rentas mínimas para los desempleados y para sus familias cuando se agotan las prestaciones contributivas y semi-contributivas de la Seguridad Social (Laparra 2005).

3.3.2. La re-mercantilización del mercado de trabajo

Las medidas para la protección por desempleo puestas en marcha en 1989 supusieron un fuerte incremento del gasto en este capítulo durante los años siguientes. Cuando el cambio de ciclo económico en 1992 llevó a un contexto de crisis fiscal, el gobierno optó por desandar lo andado e introducir una

55 Real Decreto ley de Medidas Adicionales de Carácter Social de 1989.

serie de medidas restrictivas en la protección por desempleo que anulaban prácticamente los avances sociales conseguidos en el cambio de década. Curiosamente, la reforma se justificaba, en el debate político por la existencia de fraude en la percepción de las prestaciones por desempleo, pero no se orientaba a mejorar los mecanismos de seguimiento, inspección y control, sino que se abordaba una reducción generalizada de los derechos sociales de todos los desempleados: pagaron justos por pecadores.

Se establecía la pérdida del derecho a la prestación en el momento en el que los parados rechazaran participar en un programa de formación, en actividades ocupacionales o desatendieran una oferta de trabajo. La reforma introducía también una reducción en las tasas de sustitución de la prestación respecto de la base de cotización (es decir, respecto del salario), del 80% al 70%, así como la relación entre periodo de contribución y tiempo máximo para la percepción (4 meses de prestación por cada año de contribución, estableciendo un tiempo de contribución que era tres veces superior al anterior. En el año siguiente, en 1993, la reforma continuaba en la misma línea, aumentando las obligaciones previstas para los desempleados respecto de la formación y la búsqueda de empleo. Se restringía también el concepto de «responsabilidad familiar» que daba acceso al subsidio por desempleo.

La reforma afectó muy especialmente a los jóvenes, más presentes en el segmento temporal del mercado de trabajo y más vulnerables por tanto al desempleo. El resultado fue la intensificación de la dependencia económica de los jóvenes respecto de sus familias y la fragmentación de su experiencia laboral. Es bastante probable que una parte de estos jóvenes se vieran atrapados en una sucesión precaria de desempleo desprotegido (con cobertura familiar en la mayor parte de los casos) y empleos de corta duración y de bajos salarios. En 1992, casi la mitad de los jóvenes de 16 a 25 años tenía algún tipo de prestación por desempleo. Cinco años después esa misma proporción se había reducido a menos de la mitad: el 23,1% (Arango Fernández 1999).

En el año 2000, en el contexto del compromiso europeo para erradicar la exclusión social, se pone en marcha un nuevo programa, la Renta Activa, como otro subsidio asistencial para los parados de más de 45 años que se encontraran en una situación económica difícil. La prestación era también del 75% del SMI y su percepción duraba 10 meses. La novedad en este caso era que obligaba a la firma de un compromiso individual para la inserción laboral que incluía la obligatoriedad de acudir a cursos de formación. El programa, sin embargo, se ha desarrollado muy lentamente y en 2004, con unos 50.000 perceptores todavía tenía un tamaño más reducido que las rentas mínimas de las CCAA (Laparra 2005).

3.3.3. La activación como vía para erosionar los derechos sociales

Tradicionalmente, el sistema español de protección por desempleo ha puesto el acento en las políticas pasivas debido a las elevadas tasas de desempleo y a las limitadas oportunidades que ofrecía el mercado de trabajo desde

mediados de los 70 hasta mediados de los 90. La introducción del debate sobre las medidas activas de empleo es más reciente en nuestro país que en otros países (sobre todo respecto de los países nórdicos o del Reino Unido), centrándose casi en exclusiva en la organización de actividades formativas. Las políticas activas de creación de puestos de trabajo (empleos protegidos, de tipo comunitario) se han puesto en marcha tan sólo a un nivel muy reducido en el plano local, y orientadas hacia colectivos específicos afectados por procesos de exclusión social, por lo que han tenido una escasa influencia en las tasas oficiales de desempleo. La única excepción digna de resaltar sería el Plan de Empleo Rural en Andalucía y Extremadura, con un efecto muy visible en el mercado de trabajo del entorno rural de estas regiones. Para valorar su impacto, sin duda complejo en estas zonas, es necesario tener en cuenta su contribución a reducir la movilidad territorial (evitando movimientos migratorios masivos como los que se habían producido en las décadas precedentes hacia las grandes ciudades industriales españolas), su efecto en la reducción de los incentivos al empleo (precario) existente en ese contexto, su papel en la combinación con actividades económicas de escasa productividad y su aportación a la mejora de las condiciones de vida de los jornaleros.

El protagonismo de las políticas pasivas de protección por desempleo no ha llevado, sin embargo a que entre en funcionamiento ninguna «trampa de la pobreza», ya que el nivel de las prestaciones está bien por debajo de los salarios más bajos, tal como reconocía el propio Ministerio de Trabajo (MTAS 2002). Como media, la prestación bruta representa el 44% del salario bruto promedio (EU 2002).

Cuando se han introducido medidas de activación, ha sido habitualmente desde una lógica punitiva, aunque, carentes de un servicio público de empleo eficaz con capacidad para controlar el cumplimiento efectivo de las obligaciones por parte de los parados, este tipo de medidas punitivas tenían en realidad una escasa incidencia real. Así fue en las reformas de principios de los 90, y así ha sido en la última reforma de 2004. Las prestaciones claramente basadas en una estrategia de activación, como la Renta Activa de inserción o las rentas mínimas de las CCAA, tienen una importancia residual en el conjunto del sistema de protección por desempleo.

La reforma de la protección por desempleo que se intentó en 2002, finalmente abortada, no se concebía en sentido estricto como una reforma tipo *workfare*, tal como ha sido definido por Guy Standing (Standing 1990; Laparra, Gaviria y Aguilar 1996a), incluso en su primera versión, sino más bien como una estrategia de activación que introducía más obligaciones para los desempleados y una reducción del total de prestaciones económicas para algunos grupos. Se obligaba a los parados a firmar con la oficina de empleo un compromiso por escrito y se introducían cambios en el régimen de infracciones y sanciones.

En cuanto a la reducción de las prestaciones, se abolían, como hemos dicho, los *salarios de tramitación* (con cargo a la empresa), mientras se resolvían los casos de despido improcedente, pasando a cobrar directamente los trabajadores despedidos la correspondiente prestación por desempleo y reduciendo

por tanto el tiempo de protección para el trabajador y la cuantía económica total que podía recibir después de un despido. Se introducían también recortes importantes a los fijos discontinuos, a los jornaleros de Andalucía y Extremadura o a los emigrantes retornados. Se endurecían finalmente los criterios para el cálculo de los ingresos que pudiera dar derecho al subsidio (asistencial) por desempleo: se tendría en cuenta la indemnización por despido y los rendimientos hipotéticos de la propiedad.

Finalmente, después de la huelga general y la subsiguiente negociación, la mayor parte de estas reformas se anularon formalmente (en la tramitación parlamentaria del Decreto Ley) o bien acabaron por no hacerse efectivas (en la gestión ordinaria de los servicios de empleo):

- Se mantenían las obligaciones de los desempleados, pero introduciendo nuevas salvaguardas y con una redefinición más exigente de qué debía considerarse una oferta de empleo adecuado.
- Los trabajadores con indemnizaciones por despido podrían acceder al subsidio por desempleo.
- En el caso de encadenamiento ilegal de contratos temporales, las prestaciones por desempleo recibidas en los periodos de inactividad serían reembolsados a la Seguridad Social por el empresario y no por el trabajador.
- Los emigrantes retornados no recobraron su derecho a las prestaciones anteriormente establecidas, pero tendrían acceso a la Renta Activa.
- Los salarios de tramitación se reintroducían tan como estaban anteriormente a la reforma, aunque con algunas modificaciones en el procedimiento: el empresario podía interrumpir el pago de estos salarios reconociendo el carácter improcedente del despido y pagando la correspondiente indemnización.
- Los fijos discontinuos mantendrían el derecho a la protección por desempleo.
- Los jornaleros del sur pasaban a tener cuatro diferentes programas: el antiguo subsidio agrario se mantenía para los que lo hubiesen percibido en los últimos tres años; se mantenía el seguro de desempleo (tres meses de prestación por cada año trabajado) introducido por la reforma; podían acceder también a la Renta Activa de Inserción; y se anunciaba uno nuevo (la renta agraria) para el futuro.

Con todos estos cambios, el nivel de protección social para los desempleados posiblemente habrá quedado como estaba anteriormente a la reforma.

En su conjunto, durante los años 90 podemos apreciar una tendencia a largo plazo a la reducción de la protección social de los desempleados. Esto no ha hecho sino reforzar sus límites históricos en términos de duración, de tasas de cobertura y de cuantía de la prestación, que muestran una relación directa, como ya veremos, con la disposición a aceptar ofertas de empleo precario en España. El déficit histórico a la hora de asegurar un nivel de ingresos mínimos

a todos los hogares y una prestación por desempleo a todos los parados ha tenido un impacto estructural profundo y de larga duración: el crecimiento del empleo temporal y de los trabajos mal pagados difícilmente puede explicarse sin este proceso. Además, después de todos estos cambios, sigue sin establecerse un sistema de garantía de ingresos mínimos con carácter general, lo que explica las altas tasas de pobreza de España y la tendencia a mantener un stock de exclusión social extrema incluso en las fases de fuerte crecimiento económico (Laparra 2001; Laparra 2005).

Afortunadamente, el Acuerdo de 2006 para la mejora del Crecimiento y del Empleo⁵⁶ se ha acordado también de los parados, aunque con medidas todavía demasiado tímidas como para que supongan grandes cambios en el nivel de protección. Se mejora, preferentemente por la vía del subsidio, la protección de los mayores de 45 años sin responsabilidades familiares, de los fijos discontinuos o de los eventuales del campo o de los socios trabajadores temporales de las cooperativas. También las mejoras del Fondo de Garantía Salarial (aumentando los topes salariales al triple del SMI y aumentando el máximo de días a 150) suponen un cierto avance en este sentido. Quizás lo más ilusionante en este sentido es el compromiso de convertir la Renta Activa de Inserción en una prestación de derecho subjetivo, lo que podría ampliar notablemente su campo de cobertura, especialmente para los parados con mayores dificultades. Sin embargo, su concepción (prestación directamente condicionada y limitada en el tiempo) todavía le hace estar muy lejos de la concepción de una renta mínima de inserción. Sigue estando pendiente una revisión de conjunto de los sistemas de garantía de mínimos y una mejora de su capacidad protectora que haga reducir significativamente los niveles de pobreza en España.

3.4. CONCLUSIONES: EL ASEDIO A LA CIUDADELA DEL EMPLEO

La reforma del mercado de trabajo en España es un proceso a largo plazo que viene desarrollándose desde mediados de los 80 respondiendo a la lógica de la flexibilización. Tan sólo mirando las fechas de las reformas más relevantes (1984, 1994, 1997, 1998, 1999, 2000 y 2001) puede verse el ritmo creciente de un proceso de continua transformación de las relaciones laborales que ya en sí introduce un considerable grado de inseguridad y de inestabilidad en el estatus de empleado (se transmite la idea de que nada es intocable en la relación laboral). En la cultura de la flexibilidad así construida, lo primero que se convierte en flexible son las mismas normas y regulaciones. Cada año se introduce una nueva reforma y así la regulación se va adaptando progresivamente a las necesidades del mercado de trabajo y de la economía en general.

56 Liceras: «Un análisis sindical del Acuerdo para la mejora del Crecimiento y el Empleo».

A pesar de las diferencias que hemos mostrado entre los diversos periodos de este proceso de reformas, hay una lógica de continuidad entre todas ellas: los efectos perversos generados por cada reforma exigen a su vez una nueva transformación que se justificará por la necesidad de compensar o de aliviar los efectos de la reforma anterior. En su conjunto, el proceso puesto en marcha desde principios de los 80 puede verse como parte de una estrategia sostenida dirigida hacia lo que se había venido a llamar *la ciudadela del empleo* (Fuentes Quintana, Valle y Alcaide Inchausti 1993), llegando a sentirse sus efectos por tanto en los sectores más centrales de las clases trabajadoras. Después de dos décadas, la ciudadela ya no es tan inexpugnable.

TABLA 1O. Perspectiva general de las reformas laborales en España

Periodo	Hasta 1984	1984 a 1996	1997 a 2000	2001 a 2003
Proceso	Reestructuración económica y ajuste de plantillas	Flexibilidad de contratación	Flexibilidad de despido	Homogeneización por abajo
Agente	Empresas y organizaciones empresariales	Gobierno	Gobierno y agentes sociales	Gobierno
Justificación	Crisis	Desempleo	Temporalidad	Diferencias, discriminación
Consecuencias	Desempleo masivo	Aumento temporalidad Dualización: trabajadores estables y temporales	Aumento estabilidad Segmentación: contratos indefinidos nuevos y tradicionales	– Pérdida de estabilidad para los trabajadores estables tradicionales – Aumento de nuevos trabajadores estables – Ligeras mejoras en la calidad del empleo temporal
Colectivo afectado	Desempleados	Trabajadores temporales	Nuevos trabajadores estables	Trabajadores estables tradicionales

Las reformas laborales han actuado preferentemente sobre *la dimensión temporal* del empleo (al potenciar la flexibilidad contractual han intensificado también la temporalidad empírica), mientras que las reformas en la protección

social de los desempleados o en la negociación colectiva actuaban como facilitadores del proceso. Sin embargo, *sus efectos sobre la calidad del empleo han ido más allá* de esa exclusiva dimensión y se han podido percibir en cuestiones como las jornadas reales, los salarios, la salud y seguridad en el empleo, la formación e incluso la propia protección social efectiva:

- El tiempo de trabajo es ahora más flexible y más directamente dependiente de las necesidades de la producción, llegando los trabajadores a estar disponibles en cualquier momento y manteniendo una proporción importante de horas extras.
- La evolución de los salarios ha estado marcada por el mantenimiento del poder adquisitivo a la vez que cambiaba la estructura salarial para incorporar más conceptos variables (aumentando la flexibilidad salarial). La política gubernamental ha jugado un papel destacado en este proceso, manteniendo el Salario Mínimo Interprofesional a un nivel muy bajo⁵⁷ y subestimando muchos años el incremento previsto de los precios (haciendo reducir así los incrementos salariales previstos). La otra consecuencia de esta política de congelación de los salarios mínimos ha sido el aumento de las diferencias salariales. Las diferencias de género se mantienen en este aspecto muy amplias, especialmente en las ocupaciones de menor cualificación.
- Las condiciones de salud y seguridad en el trabajo no se han cuidado adecuadamente y así, los accidentes en el trabajo, también los accidentes mortales, se incrementaron en el periodo considerado. La evaluación de la efectividad de la legislación en la materia aprobada en 1995 es claramente negativa, ya que su aplicación ha ido paralela al empeoramiento de todos los indicadores utilizados. Es muy amplia la percepción de que la precariedad y las estrategias empresariales de flexibilización son los principales factores explicativos del empeoramiento de la salud en el trabajo.
- No se han establecido programas de formación para los trabajadores temporales y la descualificación progresiva que implica este tipo de trabajo no se ha compensado a través de la formación. Diversos estudios apuntan que la estabilidad en el empleo es un requisito para un tipo de formación continua que califique realmente para mejores empleos (Mirón Hernández 2000).
- Es más significativo el hecho de que ciertos derechos laborales legalmente establecidos pueden ser violados impunemente en el caso de los trabajadores temporales, como pasa con las bajas por maternidad que en muchas ocasiones se convierten en despidos efectivos de las trabajadoras embarazadas.

⁵⁷ El nuevo gobierno del PSOE se ha comprometido en una política de elevación del SMI hasta los 600 €, que ha empezado a dar sus primeros pasos, aunque esto no tendrá efecto sobre las prestaciones asistenciales, como venía siendo habitual, debido a que se establece una nueva referencia: el IPREM.

Todos estos procesos profundizan en la dualización de la población trabajadora. El mantenimiento de una alta proporción de trabajadores temporales (que se mantiene cercana a un tercio del conjunto de la población asalariada) y la intensificación de su temporalidad (con contratos de trabajo cada vez de menor duración) significa que las mejoras alcanzadas con las reformas de 1997-2001 pueden ayudar a mejorar la calidad del empleo de un número creciente de trabajadores estables también en otras dimensiones en el medio plazo, pero van a tener un impacto muy limitado en la mejora de la calidad del empleo de los trabajadores temporales.

El *modelo de estabilidad salarial* es un elemento común de todo este proceso de reformas constantes: este modelo, que ha sido aceptado por los sindicatos desde los acuerdos establecidos entre las principales fuerzas políticas en el periodo de la transición democrática (los Pactos de la Moncloa), ha implicado un ligero incremento de la capacidad adquisitiva, habitualmente por debajo del incremento de la productividad. Hubo sin embargo diferencias entre unos periodos y otros. Así, las restricciones salariales fueron una base fundamental para la mejora de la competitividad de las empresas españolas en un contexto de creciente internacionalización y de incorporación a la CEE. En la segunda mitad de los 90, sin embargo, la contención salarial parece más ligada a la creación de empleo. Aumentaron considerablemente los empleos de baja cualificación y de bajos ingresos (aunque ahora más estables), llegando a ser mayor la tasa de crecimiento del empleo que la del conjunto de la economía.

La escasa protección de los trabajadores desempleados es otra característica histórica del modelo español de relaciones laborales, que ha sido intensificada incluso por el proceso de reformas de los 80 y los 90. Excepto las medidas de carácter social establecidas en 1989, muy dependientes de la coyuntura política del momento, y rápidamente neutralizadas en 1992, *no ha habido ninguna reforma dirigida a mejorar los niveles de protección y la calidad de vida de los desempleados*, a pesar de lo reducido del nivel de cobertura (en torno al 40%) y de la cuantía de las prestaciones (la mitad de los perceptores reciben el subsidio asistencial, que supone tan sólo el 28% del salario medio). El 80% de la población en España (con la excepción de tres comunidades autónomas) carece de un sistema de garantía de ingresos mínimos con capacidad de cubrir a los desempleados sin ingresos. Como ya ha sido formulado, una limitación de los periodos de cobro por desempleo puede tener efectos negativos desde una perspectiva más general del mercado de trabajo y del modelo de desarrollo económico (Esping-Andersen 2000; Esping-Andersen y Regini 2000).

En su conjunto, ha habido un proceso de *creciente re-mercantilización del mercado de trabajo* que ha llevado a una importante reducción de las posibilidades de elección en el momento de la incorporación al mercado de trabajo obligando a los individuos a aceptar condiciones laborales extremadamente precarias. Además, nadie ha planteado una estrategia seria de compensar los riesgos crecientes del mercado de trabajo por medio de otros dispositivos de seguridad basados en la mejora de la protección social para aquellos que han perdido sus empleos o que han visto reducirse significativamente sus ingresos. Este

déficit de protección es todavía más sorprendente si consideramos el ahorro en el gasto por desempleo que ha supuesto la conjugación de las reformas restrictivas de 1992-93 y la reducción del desempleo desde 1996 (aproximadamente un 1% del PIB de ahorro anual en relación con 1992, una década después), unos recursos que muy bien podrían haber permitido implementar programas y dispositivos de ese tipo, combinando las políticas activas con la garantía de ingresos. Este tipo de estrategias ayudarían a configurar un modelo de flex-seguridad más equilibrado que tomara en cuenta la perspectiva y las necesidades de los propios trabajadores. Si propuestas como ésta no forman parte hoy de la agenda política es debido a que *el modelo de flexibilidad insegura*, orientado a *un equilibrio de baja cualificación*,⁵⁸ es un componente fundamental de la estrategia española de desarrollo económico y de competitividad en el contexto internacional.⁵⁹

A lo largo de todo este proceso, se han experimentado cambios muy sustanciales en cuanto al modo y a los procedimientos utilizados para implementar las reformas laborales. Desde principios de los 80 hasta mediados de los 90, las reformas, apoyadas firmemente por la patronal y el mundo de los negocios, contaban con la oposición firme de los sindicatos debido a su carácter unidimensional (contra la estabilidad y la seguridad en el empleo), sin prever medidas compensatorias de los costes sociales que implicaban. Por ello, contaron con el rechazo más o menos explícito de la mayoría de la opinión pública y tuvieron que enfrentarse a las acciones de protesta de los sindicatos. En 1997 se produce un cambio importante, produciéndose un mayor entendimiento entre los agentes sociales y el gobierno y un mayor equilibrio en la distribución de los costes de la reforma.

Los distintos periodos de reformas laborales se dan en momentos muy diferentes en cuanto al contexto económico internacional y nacional. Las dos grandes reformas del primer periodo (en 1984 y en 1992-1994) se dan en un contexto de crisis económica nacional e internacional y dentro de un proceso de modernización y reestructuración industrial que implicaba una fuerte destrucción de empleo. En un contexto económico muy diferente, de fuerte crecimiento económico y de expansión del empleo, el periodo de reformas 1997 a 2001, no sólo fue distinto en la naturaleza de las medidas adoptadas, sino también en la metodología con la que se introdujeron. Los efectos de las primeras reformas aludidas fueron controvertidos en cuanto a su impacto en la creación de empleo, pero fueron meridianamente claros en cuanto a la expansión de la temporalidad y la precariedad laboral, así como en un proceso de sustitución de em-

58 Literalmente «low skill equilibrium», en términos de Esping-Andersen Esping-Andersen, Gösta (2000). «Who is harmed by labour market regulation?» *Why deregulate labour markets?* Gösta Esping-Andersen and Marino Regini. Oxford, Oxford University Press.

59 En este campo, el nuevo gobierno ha tratado de desmarcarse también de la etapa anterior anunciando una política orientada a la mejora de la productividad. Parecen claras las consecuencias que esta nueva estrategia tendría que llevar en cuanto al aumento de los recursos en educación o en I+D+I. Sin embargo, no se ha clarificado todavía cómo afectará eso a la regulación del mercado de trabajo o a la protección social. En cualquier caso, carecemos en este momento de suficiente perspectiva para saber hasta donde se está produciendo realmente un cambio en el modelo de desarrollo.

pleo estable por trabajadores temporales: solamente 5,7 millones de trabajadores tenían un contrato indefinido en 1994. La teoría de las transiciones en la que los empleos temporales se concebían como un primer paso en el acceso al mercado de trabajo que llevaría posteriormente hacia el empleo estable (Toharia y Malo 2000), tiene un soporte empírico muy limitado en ese periodo en España: solamente el 12% de los trabajadores temporales recorrían ese itinerario cada año, lo que implica que la espera para promover a una cohorte de trabajadores temporales podía ser de unos 4 años como media (pero sin garantía de éxito). Por el contrario, los efectos de la reforma de 1997 son más claros en cuanto al crecimiento del empleo y también en el aumento del empleo estable, limitado en términos proporcionales (no se reduce sustancialmente la tasa de temporalidad), pero muy importante en términos absolutos: 3,7 millones más de empleos estables en 2005 respecto a 1997.

La expansión del desempleo y la inestabilidad (producida por las reformas de 1984 y 1994) ha tenido también consecuencias políticas, debido a la desafección de una parte importante del electorado socialista y al desarrollo de un discurso muy crítico con los sindicatos en los estratos de la clase obrera más fuertemente afectados por las reformas (Polavieja 2001). Por el contrario, la reforma acordada en 1997 supuso un aporte de legitimidad a un gobierno en minoría del Partido Popular y contribuyó posiblemente al logro de la mayoría absoluta en las elecciones de 2000. Merece la pena destacar también que en ese periodo se ha producido un aumento significativo de la implantación sindical, tanto en términos de representantes de los trabajadores en los comités de empresa, como en el número de trabajadores cubiertos por la negociación colectiva, incluidas las cláusulas de revisión salarial, así como en el volumen de afiliados (aunque no hay datos fiables sobre este último aspecto).

Es difícil concluir cual es exactamente la responsabilidad de las reformas del periodo 1997-2001 en cambiar las tendencias precedentes del mercado de trabajo en España (ciertamente no fueron esas reformas las que desencadenaron el crecimiento del empleo estable, que empezó después de la recuperación económica de 1994), pero sí puede decirse que esas reformas potenciaron el crecimiento del empleo estable hasta unos niveles desconocidos en el mercado de trabajo español desde hacía décadas. Cabe pensar también que la dinámica del diálogo social y de la concertación centralizada, unida a la capacidad competitiva de la economía española creó un clima de confianza en el mundo empresarial que hizo mantener alto el estímulo a la inversión y la creación de empleo.

Queda por analizar sin embargo, cuales han sido las transformaciones en la estructura productiva y en el modelo de desarrollo que han permitido experimentar esta fuerte creación de empleo desde mediados de los 90, mientras la experiencia de los 80 fue preferentemente de intensa inversión en nuevas tecnologías, de reestructuración industrial y de ajuste de plantillas. Es algo que sobrepasa los límites de este proyecto de investigación.

En cualquier caso, por la relevancia teórica del tema, debe subrayarse la implicación de los agentes sociales, especialmente de los sindicatos, en el di-

seño y la implementación de las reformas laborales en esta etapa. El consenso no había sido un prerrequisito para la introducción de reformas laborales en España como lo ha sido tradicionalmente en otros países europeos (Esping-Andersen y Regini 2000). Sin embargo es una de las características más destacadas de las reformas de 1997. Lo que hemos querido plantear es que quizás no son la principal explicación del relativo éxito de estas reformas ni el cambio en la regulación de los contratos indefinidos (la distancia en costes de despido sigue siendo grande respecto de los contratos temporales), ni tampoco las limitaciones para establecer contratos temporales (esas medidas ya se habían mostrado poco efectivas en el pasado). Tendrían que tenerse en cuenta, como hemos dicho, los cambios en los mercados internacionales y en el modelo tecnológico de desarrollo económico. Pero un elemento esencial puede ser la combinación de incentivos más directos (subvenciones a los nuevos contratos indefinidos) junto con el efecto psicológico de la concertación y del clima general de paz social sobre las expectativas de las empresas y de los propios consumidores. Desde esta perspectiva, el recurso a métodos participativos que impliquen a los agentes sociales (corporatismo) es especialmente reseñable en el contexto del sur de Europa, y parecen haber sido efectivos a la hora de garantizar la viabilidad de las reformas, tanto desde el punto de vista técnico (mejora del diseño de la reforma) como a la hora de potenciar sus efectos más positivos.

Desde una perspectiva más general, esta experiencia muestra también cómo las clasificaciones de regímenes de empleo y bienestar que habitualmente se manejan en el mundo académico tienen una escasa capacidad para predecir las tendencias en la evolución de cada uno de los países. España, por ejemplo, habitualmente clasificado como un régimen continental-mediterráneo, ha experimentado, en las reformas que hemos analizado, un proceso de desregulación comparable con los modelos liberales y ha introducido posteriormente un modelo de negociación de las reformas que lo aproxima significativamente a las experiencias de otros países del centro y del norte de Europa. Este proceso podría haber sido en España el primer paso en la transformación de una cultura de la precariedad hacia una cultura de la calidad del empleo y la responsabilidad de los agentes sociales. Sin embargo, las políticas desarrolladas a partir de 2001 abortaron este cambio y la cuestión que debería ser analizada en este momento es por qué los distintos actores protagonistas (patronal, sindicatos y gobierno) malgastaron este capital social desde 2001. ¿Por qué esta política claramente rentable para el gobierno no continuó después? ¿Por qué no se introdujo nunca seriamente en los Planes Nacionales de Acción, tanto en los métodos (participación) como en el contenido (calidad del empleo)? Estas son preguntas para futuros trabajos de investigación.

De la misma forma, lo será también el seguimiento y la valoración del acuerdo de 2006. Tal como se ha dicho, podemos interpretar que, después del cambio de gobierno, el acuerdo firmado en 2006 «para la mejora del Crecimiento y el Empleo», supone una vuelta «a la senda iniciada con el Acuerdo Interconfederal para la Estabilidad del Empleo suscrito en 1997» (Liceras 2006). La recuperación de una dinámica de consenso en el diseño de las reformas labo-

rales, los objetivos de sustitución del empleo temporal por empleo estable (estabilizando el contrato indefinido de fomento), la búsqueda de límites más eficaces para el abuso de la contratación temporal o las mejoras en la protección de los desempleados apuntarían claramente en esta línea. Sin embargo, es todavía demasiado pronto para valorar cómo estos acuerdos se van aplicando y qué efectos reales tienen finalmente en el mercado de trabajo. La cuestión de si el cambio de gobierno ha permitido retomar el camino de una reforma laboral consensuada y equilibrada hacia un modelo de calidad del empleo, flexibilidad, seguridad y alta productividad queda también pendiente.

4. LA CALIDAD DEL EMPLEO EN PERSPECTIVA COMPARADA

*Con la colaboración de Raquel González
y José Ramón García de Eulate*

En esta cuarta parte presentamos una perspectiva comparativa de la calidad del empleo en España, contrastando la realidad de una serie de comunidades autónomas, y tratando de tener siempre como referencia el contexto europeo. El objetivo es repasar las distintas dimensiones de la calidad (y de la precariedad) del empleo y ver en qué aspectos se establecen las diferencias más significativas.

La selección de las comunidades autónomas de las que presentamos datos se ha hecho por distintos motivos:

Introducimos a la Comunidad Foral de Navarra por ser éste un mercado de trabajo del que tenemos una perspectiva más cercana y porque en este mismo libro presentamos análisis específicos de la dinámica de la precariedad a un nivel más micro.

La cercanía territorial: hemos seleccionado las tres comunidades autónomas colindantes con Navarra: la Comunidad Autónoma Vasca, Aragón y La Rioja. Con obvias diferencias entre unas y otras, en su conjunto puede defenderse que presentan notables similitudes en términos de estructura económica y social con Navarra. Diferentes territorios y diferentes sectores productivos pueden estar obviamente más relacionados con una u otra según los casos, pero en su conjunto parece una comparación bien pertinente.

Los casos extremos: en el conjunto del Estado, las comunidades de Madrid y de Cataluña por un lado, y de Andalucía por otro, suelen representar (en cuanto a volumen y sobre todo en cuanto a calidad) casos extremos en diversas variables del mercado de trabajo. Son pues dos buenos puntos de referencia por oposición.

En su conjunto, pensamos que se da una perspectiva adecuada de la diversidad de mercados de trabajo en España, aunque quizás están sobrerrepresentados los casos de mayor dinamismo económico y donde la calidad de empleo está por encima de la media.

En cualquier caso, para un análisis comparativo con otras comunidades autónomas, presentamos en el Anexo estadístico las tablas que sostienen estos gráficos con los valores correspondientes al conjunto de las comunidades autónomas españolas.

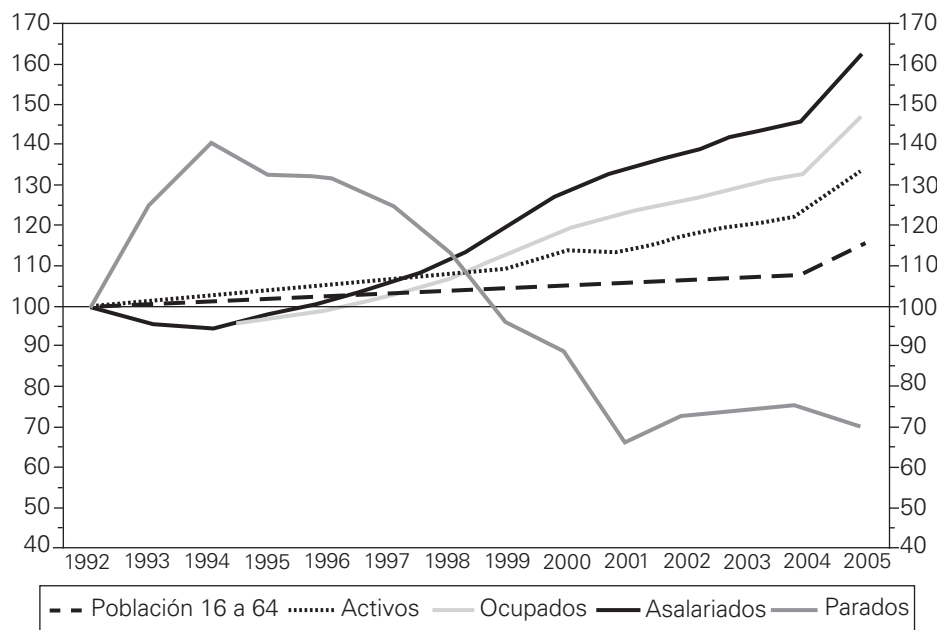
Debe ser señalado que, a este nivel de análisis, en algunas fuentes como la EPA, se detectan ciertos saltos e irregularidades en las series de algunas comunidades autónomas más pequeñas, como La Rioja o Navarra, que pueden tener su explicación en una desviación puramente muestral. Sin embargo, el sentido de la tendencia en todo el periodo es perfectamente significativo de las transformaciones a las que asiste el mercado de trabajo.

Además, a lo largo de estos años (establecemos siempre que ha sido posible el periodo de 1992 a 2005) se han producido ciertas variaciones metodológicas en las fuentes consultadas (preferentemente la EPA) que pueden producir alteraciones y escalonamientos en las series. Lo importante aquí no es tanto aportar una medición exacta de cada una de las variables, sino sobretodo descubrir el sentido del cambio, las tendencias en la evolución de la calidad del empleo y de la precariedad laboral.

4.1. UN CONTEXTO DE EXPANSIÓN DEL EMPLEO

Se ha dicho con razón que una primera condición para mejorar la calidad del empleo es que aumente su cantidad. Un contexto de expansión del empleo supone aumentar las posibilidades de elegir para los trabajadores, y por tanto de rechazar ofertas de empleo de condiciones más o menos precarias. Además, en un contexto de expansión del empleo mejoran las condiciones para la negociación, colectiva e individual, en términos de mejoras de calidad del empleo.

A este respecto, el mercado de trabajo ha presentado, en términos generales, una tendencia común en el conjunto del Estado durante más de 10 años, desde 1994. Esa tendencia ha estado marcada por la expansión del empleo y sobre todo del empleo asalariado, mientras se reducía notablemente el número de desempleados. Esta expansión del empleo se explica por la conjunción de tres factores que pueden apreciarse en el siguiente gráfico: un factor demográfico, una transformación cultural y un factor relacionado con el dinamismo económico.

GRÁFICO 7. Evolución de las principales magnitudes del mercado de trabajo en España. 1992-2005

FUENTE: EPA, (segundo trimestre de cada año) y elaboración propia.

El crecimiento de la población en edad de trabajar es significativo, aunque este factor demográfico tiene una incidencia relativamente menor en el crecimiento del empleo. El significado de este factor en términos de calidad del empleo es neutro, ya que aumentan los empleos, pero también aumenta la competencia por conseguirlos.

La disposición para el trabajo asalariado es un elemento cultural y social que tiene su expresión en la evolución de la población activa. Es ésta una tendencia que tiene que ver sobretodo con los cambios en la situación social de las mujeres, pero que también afecta a otros grupos. La población activa aumenta también por motivos más coyunturales: si hay más empleo disponible, se incorporan más los sectores desanimados que habían dejado de buscar empleo. Sin embargo, en el gráfico podemos observar cómo el crecimiento de la población activa es continuo en casi todo el periodo (excepto en 1993, en un contexto de fuerte crisis económica) y explica una buena parte del aumento del empleo. El significado de este factor en términos de calidad del empleo es más ambivalente, ya que si por un lado supone una mayor competencia en el mercado de trabajo (más personas que quieren trabajar) y por tanto menos posibilidades de elegir o de exigir, por otro lado aumentan las probabilidades de confluencia de dos o más empleos en una unidad de convivencia, aumentando la capacidad de maniobra de los trabajadores.

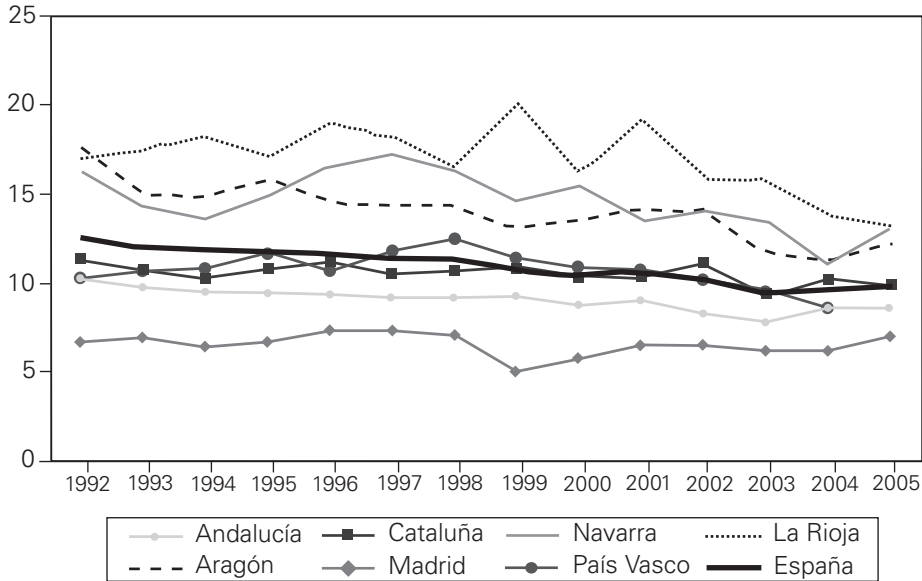
Cabe prever que ambos factores van a continuar en el futuro su tendencia ascendente contribuyendo así a mantener la expansión del mercado de trabajo que hemos podido observar en la última década.

Otra cosa es el funcionamiento del mercado y sus efectos sobre el empleo que, como cabría pensar, tiene una lógica más cíclica y ciertamente más imprevisible. Destaca en este sentido el impacto en la destrucción de empleo y en el crecimiento del desempleo de la crisis de 1992. Pero sobretodo destaca el crecimiento continuo del empleo, y sobretodo del empleo asalariado, desde 1994, en proporciones notablemente superiores al crecimiento demográfico y a la población activa, lo que se manifiesta en una reducción muy significativa del desempleo.

Se ha pasado de un total de 12 millones de empleos en 1994 a 18,7 millones en 2005, un crecimiento de más de un 50%; y de 9 millones a 15,4 millones de asalariados en el mismo periodo. Aunque una parte de este incremento se debe al efecto de las mejoras metodológicas de la estadística que han venido emergiendo una proporción significativa de empleo real, pero que antes no se contabilizaba, no deja de ser impresionante el cambio de contexto: desde la perspectiva de la cantidad de empleo, las condiciones han mejorado muy sustancialmente como para que pueda plantearse la cuestión de la calidad.

Este contexto de expansión del empleo, y sobre todo del empleo asalariado, debe servirnos por ello para valorar la evolución de otras variables más directamente relacionadas con la calidad del empleo.

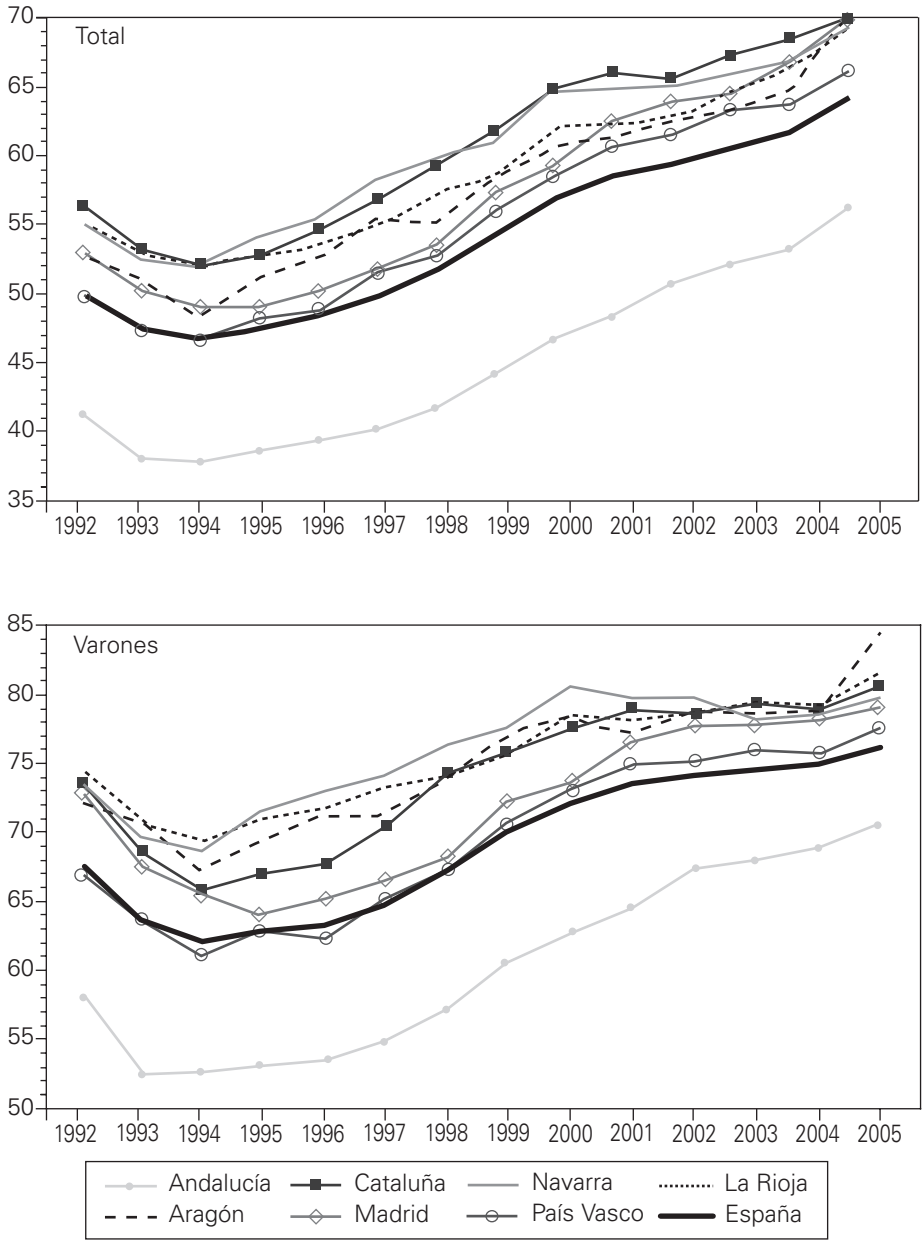
Es significativa en este sentido la evolución que ha presentado el empleo autónomo, que muchas veces se ha organizado en condiciones críticas respecto de la calidad del empleo y que han llegado a ser calificadas como formas de «autoexplotación». En otros casos (especial importancia tiene, por ejemplo, el caso italiano), el empleo autónomo es entendido como «falsos autónomos» o «autónomos dependientes», lo que ha venido a significar una transformación de una relación laboral en una relación comercial, al margen por tanto de las regulaciones laborales. Esto sin embargo, no es lo que ha sucedido en España durante los últimos 10 años, en términos cuantitativos al menos. El empleo autónomo se ha mantenido bastante estable, siempre por debajo de los 2 millones, lo que significa una proporción cada vez menor de la población activa y del conjunto del empleo. La expansión del empleo se ha producido principalmente bajo la forma de empleo asalariado y esto en sí mismo puede tener ya un primer significado de mejora de la calidad.

GRÁFICO 8. Proporción de trabajadores autónomos sobre la población activa en varias comunidades autónomas

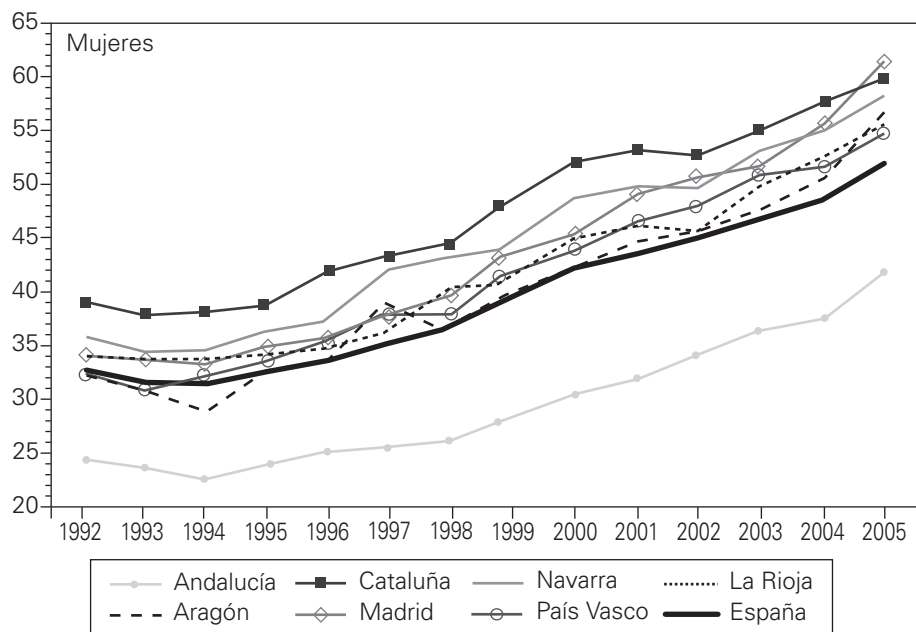
La «abundancia» de empleo es el mejor contexto para garantizar que los trabajadores puedan elegir los empleos que más les convengan y que más se adecuen a sus capacidades, aumentando de esta forma la calidad del empleo en su conjunto y potenciando la productividad general del sistema. Mejoran asimismo en este aspecto, tal como hemos dicho, las circunstancias en las que los trabajadores pueden negociar sus condiciones de trabajo. El crecimiento del empleo y de las tasas de ocupación no es una condición suficiente, pero es una condición necesaria para mejorar la calidad del empleo.

La expansión del mercado de trabajo nos aporta pues un contexto positivo para valorar una dimensión clave de la calidad del mercado de trabajo: su accesibilidad para el conjunto de los trabajadores. En relación con este aspecto, es especialmente relevante la cuestión de cuáles han sido los grupos sociales que se han visto especialmente beneficiados en cuanto a su acceso a la ocupación. Este es el análisis que tratamos de abordar a continuación. Hemos utilizado para ello las tasas de ocupación calculadas sobre el total de la población en edad de trabajar (16 a 64 años) para cada grupo.

GRÁFICO 9. Tasas de empleo por sexo (ocupados sobre la población de 16 a 64 años) 1992-2005



FUENTE: EPA y elaboración propia.

GRÁFICO 9. Tasas de empleo por sexo (ocupados sobre la población de 16 a 64 años) 1992-2005 (Continuación)

FUENTE: EPA y elaboración propia.

La Rioja, Cataluña, Aragón y Navarra mantienen las primeras posiciones en cuanto al nivel de ocupación para el conjunto de la población en edad de trabajar en torno al 70%. La distancia con la media estatal es importante (unos 5 puntos porcentuales) y es especialmente significativa la distancia con Andalucía (14 puntos porcentuales). Haciendo un símil con la trayectoria recorrida por estas comunidades autónomas, esta distancia, medida en tiempo, supondría prácticamente una década de crecimiento del empleo respecto, por ejemplo de Cataluña o Navarra.

Las mujeres son sin duda un colectivo especialmente beneficiado por este crecimiento del empleo: si había 4 millones de mujeres ocupadas en 1994, encontramos 7,5 millones en 2005, casi el doble. Más de la mitad del nuevo empleo ha ido a parar a este colectivo, reduciéndose así significativamente el *gap* respecto de los varones en cuanto a tasas de ocupación en unos 8 puntos en estos años. Esto es debido, entre otras cosas, a que las tasas de ocupación masculinas, en torno al 80% en los últimos años, son ya a este nivel mucho más inflexibles al alza. Debe observarse que las mujeres sufrieron menos en términos de empleo los efectos de la crisis de principios de los 90 y se beneficiaron más de la bonanza económica reinante desde 1994, lo que nos indica una tendencia subyacente, muy profunda, más allá de situaciones meramente coyunturales del mercado de trabajo.

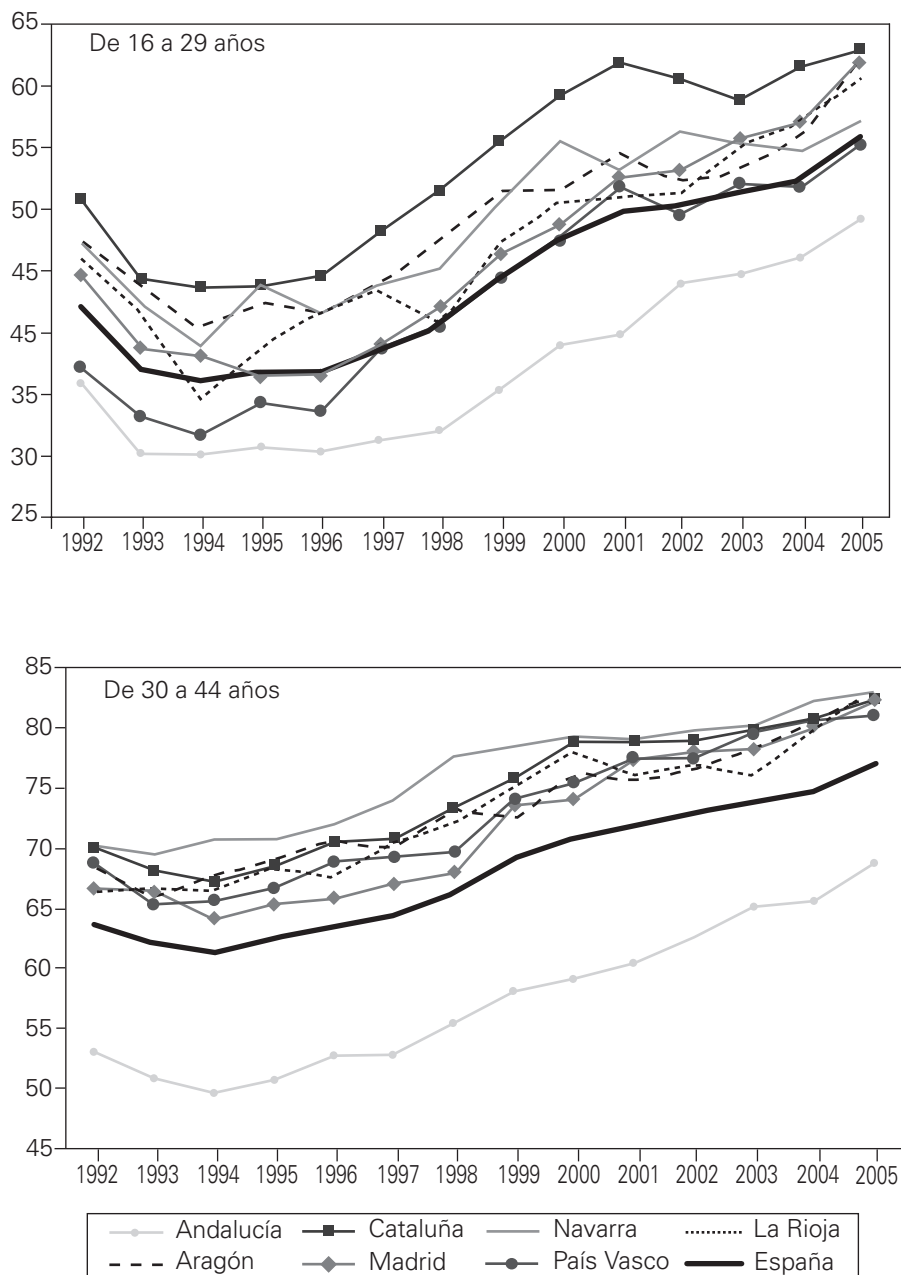
Es preciso destacar sin embargo que las distancias entre comunidades autónomas en cuanto a la tasa de ocupación femenina son mayores que en lo que se refiere a la ocupación de los varones, lo que nos indica que los factores culturales (actitud frente al empleo de las trabajadoras y valoración del empleo femenino entre los empresarios), de política social (gestión de las responsabilidades familiares y disponibilidad de recursos sociales) y de estructura económica (presencia de ramas de actividad más «accesibles» para las mujeres) colocan a las mujeres en mejor posición en algunas comunidades autónomas.

Fueron los jóvenes los que soportaron principalmente el impacto de la crisis económica del 92 y de la reducción de empleo que trajo consigo. En dos años, la tasa de ocupación cayó 6 puntos, hasta el 36,2% de la población de 16 a 29 años. En algunos casos como Navarra o Aragón, el impacto de la reducción del empleo en los jóvenes fue aún más intenso.

Por el contrario, a partir de 1994, los jóvenes son también los más beneficiados de la creación de empleo, con un crecimiento de la tasa de ocupación de 19,7 puntos porcentuales, ampliamente superados en el caso del País Vasco (23,7 puntos) y Madrid (23,9 puntos). Los otros grupos de población parecen haberse beneficiado menos proporcionalmente: 14 puntos de aumento para el grupo de 30 a 44 y 17 puntos para los de más edad. En todo caso, se mantiene todavía la situación claramente más ventajosa en cuanto al acceso y la permanencia en el empleo de las edades intermedias, entre 30 y 45 años.

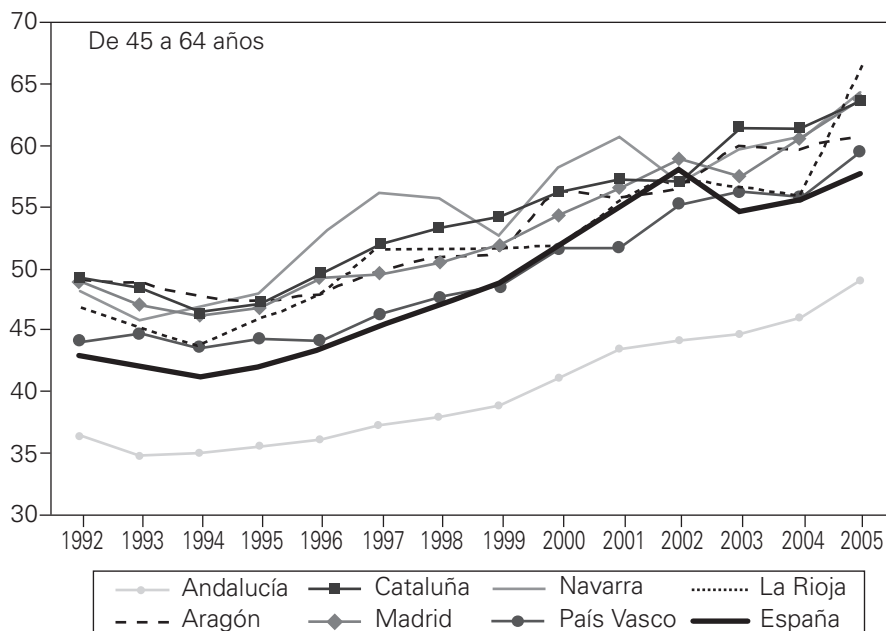
Tanto desde la perspectiva de género como para los distintos grupos de edad, el aumento del empleo se ha desarrollado con una dinámica de discriminación positiva, corrigiendo las desigualdades en este aspecto. El mercado de trabajo en España es más accesible ahora para todos.

GRÁFICO 10. Tasas de empleo por grupos de edad (ocupados sobre la población de cada grupo de edad) 1992-2002



FUENTE: EPA y elaboración propia.

GRÁFICO 10. Tasas de empleo por grupos de edad (ocupados sobre la población de cada grupo de edad) 1992-2002 (Continuación)



FUENTE: EPA y elaboración propia.

Cabe pensar, de cualquier forma, que la mejora de del colectivo de más edad en su tasa de ocupación no se debe tanto a una intensificación del acceso a nuevos empleos, como en un mayor éxito en el mantenimiento de los empleos que ya tenían y en la llegada a esta etapa del ciclo vital de generaciones con mayores tasas de ocupación en su itinerario laboral.

Avanzar en la línea de creación de empleo y de creciente homogeneización, por arriba, de las tasas de ocupación entre los distintos grupos sociales será la vía para construir el contexto más positivo con vistas a la mejora de la calidad en el empleo y a la reducción de la precariedad.

4.1.1. El contexto europeo de creación de empleo en los 90

En términos europeos, las tasas de ocupación globales para España son similares a las de la UE-15, fruto de un proceso de continuo acercamiento durante todo el proceso, pero todavía se encuentra a 5 ó 6 puntos porcentuales por debajo para las mujeres. En ambos casos, la distancia respecto de los objetivos establecidos en la Cumbre de Lisboa es aún muy considerable.

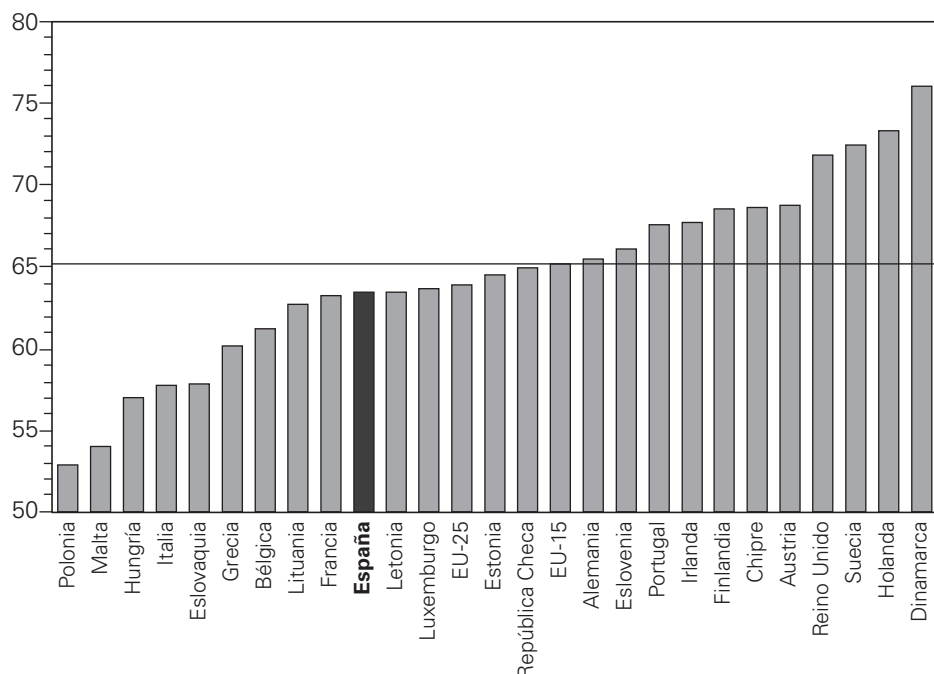
Diversas comunidades autónomas, sin embargo, han alcanzado ya los objetivos de Lisboa o se encuentran a punto de superarlos. En estos casos, lógicamente, la ocupación de las mujeres también ha crecido muy sustancialmente: es muy difícil hacer crecer la tasa de ocupación general a esos niveles si no es con la incorporación de las mujeres al empleo. Las mayores distancias, como muestra el caso de Andalucía, se dan en las comunidades en las que esta incorporación va más lenta.

TABLA 11. La ocupación en España dentro del contexto europeo. 2005

	Tasa de empleo	Tasa de empleo femenino
Andalucía	56,2	41,8
Aragón	69,1	55,7
Cataluña	70,3	59,8
Madrid	70,1	61,4
Navarra	69,3	58,4
País Vasco	66,1	54,7
La Rioja	71	56,8
España (IIT 05 EPA)	64,2	52
España (Eurostat)	63,3	51,2
Unión Europea (15)	65,1	57,4
Objetivos Lisboa	70	60

FUENTE: Eurostat, EPA y elaboración propia (los datos por CCAA son del IIT 05 EPA).

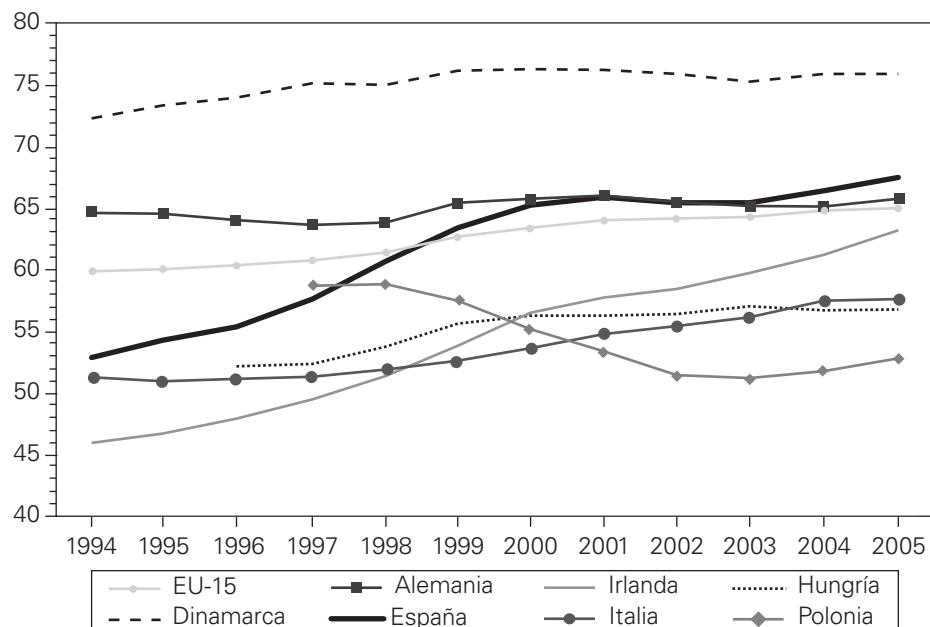
GRÁFICO 11. Tasas de empleo de la población de 15 a 64 años. EU 2005.



FUENTE: Eurostat, LFS.

Introduciendo una política audaz de reparto del trabajo a través del empleo a tiempo parcial (socialmente más viable en un sistema de altos salarios) algunos países han logrado aumentar la tasa de ocupación bruta (sin considerar el tiempo de trabajo) hasta el 76,2% como el caso de Dinamarca o el 74,1% en Holanda. Posteriormente, han experimentado ligeras reducciones (hasta 75,9 y 73,2% respectivamente), pero manteniéndose siempre claramente por encima de los objetivos de Lisboa.

Como puede verse en el gráfico siguiente el empleo ha crecido de manera bastante estable durante todo el periodo, pero a un ritmo insuficiente para alcanzar los objetivos establecidos. Detrás de ese crecimiento general, sin embargo, encontramos realidades muy distintas. Junto a tendencias fuertemente expansivas del mercado de trabajo como el caso de España o Irlanda (u otras a un ritmo más lento como Italia, partiendo de un nivel bajo, o Dinamarca, partiendo de niveles muy altos de ocupación), encontramos otros países como Alemania en los que el empleo prácticamente no ha crecido. En el este de Europa encontramos además países en los que el proceso de reestructuración económica está suponiendo un coste fuerte en términos de pérdida de empleos, como Polonia, junto a otros, como Hungría, en los que esta adaptación permite incluso ligeros aumentos en la tasa de empleo.

GRÁFICO 12. Evolución de las tasas de ocupación en varios países europeos (1994-2005)

FUENTE: Eurostat, LFS.

Aún considerando el tiempo de trabajo, entre 1996 y 2001, medido en puestos de trabajo equivalentes a tiempo completo (FTE) para la población entre 15 y 64 años, la tasa de ocupación había aumentado 3,2 puntos en la UE, situándose en el 58,5%⁶⁰:

- Destacan las tasas de ocupación alcanzadas por los países como Dinamarca (69,8%), Portugal (67,4%), Finlandia (65,7%), Suecia (65,1%) y Reino Unido (62,1%). Nótese que en este grupo encontramos países con modelos de desarrollo de alta productividad y contenido tecnológico y con sistemas de bienestar social comprometidos por el pleno empleo; pero también otros, como Portugal, con niveles de productividad más reducidos o situaciones intermedias como la del Reino Unido en la que conviven ambas estrategias de expansión del mercado de trabajo (por arriba y por abajo). En todos estos países, las tasas de desempleo se encuentran por debajo del 5%.

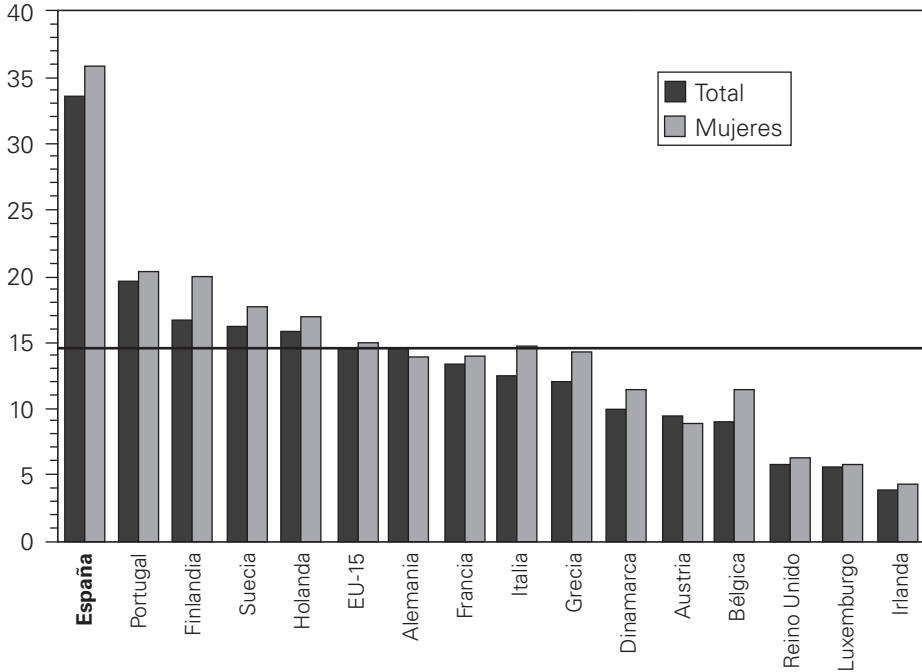
⁶⁰ Los datos que presentamos proceden del informe *Employment in Europe 2002. Recent trends and prospects*. European Comisión, 2002. Hacen referencia a la tasa de ocupación equivalente en empleos a tiempo completo (FTE), que tiene la virtud de eliminar los sesgos que introduce en la comparación la distinta incidencia del empleo a tiempo parcial en los estados miembros.

- Es asimismo muy significativo el crecimiento del empleo en otros países considerados tradicionalmente periféricos, y que han sido identificados históricamente con la emigración hasta fechas muy recientes: Irlanda sube 9,2 puntos hasta el 60,7%; Finlandia aumenta 8,2 puntos y se sitúa en el 65,7%; España aumenta 9,1 puntos pero todavía se encuentra a bastante distancia de la media europea, con el 53,8% de tasa de ocupación FTE.
- Encontramos algunas excepciones (Alemania baja una décima y Austria dos décimas, pero ambos siguen situándose por encima de la media europea (58,6% y 63,4% respectivamente).

4.2. LA ESTABILIDAD EN EL EMPLEO COMO UNA DIMENSIÓN SUSTANCIAL DEL MERCADO DE TRABAJO EN ESPAÑA

La estabilidad en el empleo es posiblemente la dimensión más relevante en el análisis de la calidad del empleo en España por tres motivos.

En primer lugar porque España presenta los niveles más altos de empleo temporal en el conjunto de la Unión Europea. No se trata de una diferencia puramente cuantitativa, sino de un caso atípico precisamente porque la alta incidencia comparativa de la contratación temporal se ha convertido en un rasgo distintivo, en una característica estructural del mercado de trabajo en España. En el gráfico siguiente puede verse representada esta diferencia: 19 puntos porcentuales respecto de la Europa de los quince y 14 puntos respecto del país más cercano, Portugal.

GRÁFICO 13. Proporción de trabajadores con contratos temporales en los países de la Unión Europea. 2005**FUENTE:** Eurostat, LFS.

En segundo lugar, desde una perspectiva más teórica, la estabilidad en el empleo viene asociada a la garantía de seguridad de existencia, como un valor esencial que el empleo estándar ha aportado en las sociedades industriales avanzadas hasta nuestros días en lo que se ha venido a denominar «el modelo fordista» (Aglietta 1979; Coriat 1982). La superación de dicho modelo organizativo en la estructura productiva supone un cuestionamiento de las funciones desarrolladas por el empleo en este ámbito de la seguridad de existencia y la plasmación de sus limitaciones. Así, la reducción de la estabilidad de la relación salarial ha supuesto en el final del siglo xx un impacto en el modelo social y la necesidad de un replanteamiento del modo en el que garantizar la seguridad de existencia de los individuos.

Por último, la reducción de la estabilidad en el empleo se viene asociando en diversas investigaciones a otros aspectos básicos de la precariedad del empleo. La reducción de la estabilidad, bien en términos empíricos, como reducción de la permanencia en un mismo puesto de trabajo, como en términos contractuales, como aumento de las distintas formas de contratación temporal, tiene efectos negativos en dos aspectos sustanciales: el acceso a la formación continua de los trabajadores disminuye ya que la empresa tiene menor interés

en la potenciación del capital humano; y la salud y seguridad en el trabajo se resiente por la menor experiencia de los trabajadores y una mayor incidencia de los accidentes entre los trabajadores más recientes y con contratos temporales. Ambos, la formación y la salud de la fuerza de trabajo, son factores que afectan directamente a la productividad del empleo.

En sentido inverso, una disminución en la movilidad ocupacional (por una estabilidad excesiva) puede implicar una asignación deficiente de los recursos humanos en el sistema productivo, incidiendo así en una reducción de la productividad respecto de su nivel potencial. Si la falta de estabilidad reduce la productividad y el exceso también, cabe pensar que hay un punto de equilibrio en el que consiguen los mayores niveles de productividad del conjunto del sistema productivo. Lo que no está claro es que ese punto de equilibrio se corresponda con las aspiraciones de los trabajadores ni con las estrategias de las empresas individuales.

En cualquier caso, tanto por su importancia cuantitativa en términos puramente comparativos, como por su relevancia teórica en cuanto a su influencia en la transformación social, como por su incidencia en otras dimensiones de la calidad del empleo, el análisis de la estabilidad del empleo, de su evolución en el tiempo y de la forma en la que afecta a unos colectivos y otros en el mercado de trabajo sigue siendo uno de los elementos más esenciales del análisis de la calidad del empleo.

4.2.1. Incidencia del empleo estable y del empleo temporal en los distintos segmentos del mercado de trabajo

Para este análisis partimos en primer lugar del indicador más habitualmente utilizado en la bibliografía en España: la proporción de trabajadores con contratos indefinidos.

Como puede verse en el gráfico siguiente, en un contexto de fuerte expansión del mercado de trabajo y a pesar de las diversas reformas de la regulación laboral acometidas en este periodo orientadas a reducir la importancia del empleo temporal (1994, 1997 y 2001 principalmente), en términos relativos, sorprende la estabilidad que mantiene la proporción entre los trabajadores con contratos indefinidos y aquellos sujetos a diversas formas de contratación temporal.

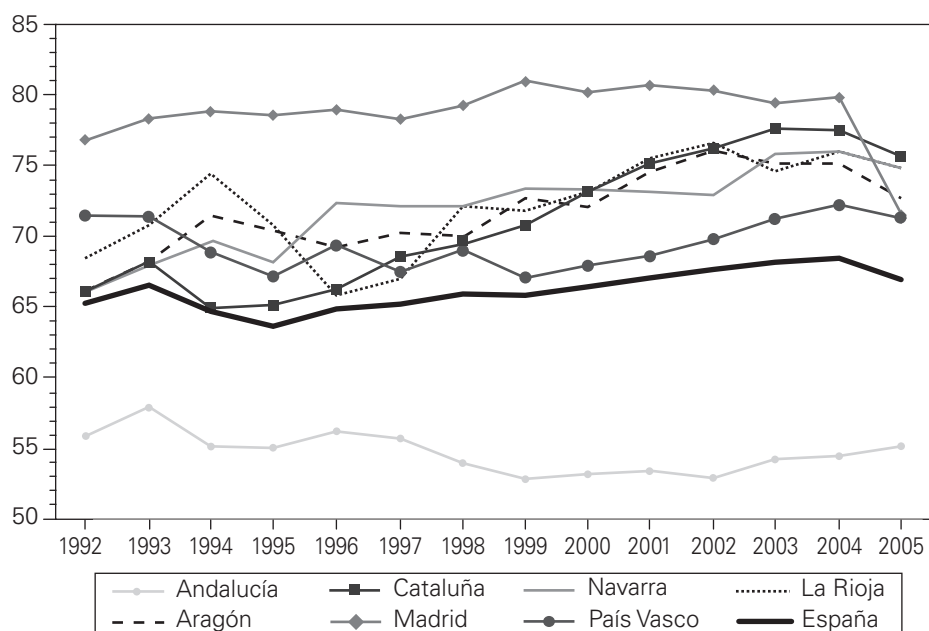
Una mirada más atenta nos hará ver, detrás de esa primera imagen de continuidad, algunas transformaciones de interés:

- A pesar del discurso tan extendido sobre la precarización del empleo, la década pasada ha sido una década de aumento, ligero pero constante, en la estabilidad del empleo, salvo alguna excepción como el caso de Andalucía entre las comunidades analizadas, que presenta la tendencia contraria.
- Las diferencias con la media estatal, en casos como Navarra, Aragón o Cataluña han aumentado: la mejora en cuanto a la estabilidad han

sido por tanto mayores, pero esa tendencia va reduciéndose en los últimos tres años debido al estancamiento en la proporción de empleo estable.

- La caída de 2005 tiene posiblemente una explicación metodológica, debido al efecto de los cambios introducidos en la EPA, en cuanto a la «emersión» de 800.000 empleos temporales, muchos de ellos ocupados por inmigrantes. Esta corrección afectaría especialmente a algunos casos como el de Madrid.

GRÁFICO 14. Proporción de asalariados con contratos indefinidos para varias comunidades autónomas



FUENTE: EPA y elaboración propia.

Este ligero aumento del empleo estable en términos relativos es sin embargo mucho más significativo en términos absolutos: Respecto de 1994, en el año 2005 hay en España 4,4 millones más de empleos con contrato indefinido, lo que supone un crecimiento del 65% respecto del volumen inicial de este tipo de empleo, hasta alcanzar una cifra que supera los 10 millones. Se trata de un incremento ininterrumpido que rompe una larga tendencia histórica de destrucción de empleo estable: primero por la crisis de finales de los setenta, después por la reconversión de muchos sectores económicos y finalmente por un modelo de crecimiento que potenciaba el empleo temporal y la sustitución de trabajadores estables.

TABLA 12. Evolución del número de asalariados estables y temporales en Navarra y en España. 1992-2005

	Navarra		España	
	Estables	Temporales	Estables	Temporales
1992	92.086	46.954	6.211.898	3.296.516
1993	92.732	43.625	6.050.602	3.028.196
1994	94.341	41.400	5.844.411	3.151.688
1995	96.942	45.602	5.928.576	3.393.755
1996	101.147	38.535	6.224.635	3.356.271
1997	107.142	41.473	6.532.422	3.505.976
1998	114.135	44.644	6.952.146	3.612.904
1999	123.535	45.050	7.515.925	3.899.400
2000	130.338	47.502	8.145.378	4.105.097
2001	130.975	48.190	8.556.331	4.145.152
2002	132.929	49.887	8.854.125	4.235.833
2003	141.808	45.339	9.220.054	4.314.500
2004	146.070	45.896	9.460.083	4.369.007
2005	157.742	53.280	10.264.712	5.126.017
Dif 2005-1992	65.656	6.326	4.052.814	1.829.501
%	71,3	13,5	65,2	55,5

FUENTE: INE, EPA segundo trimestre, y elaboración propia.

La sustitución de trabajadores fue un instrumento utilizado por las empresas para conseguir una flexibilización de la plantilla, una reducción de los costes y la debilitación de la posición de los trabajadores en la relación laboral. Este fenómeno puede apreciarse perfectamente en el periodo 1993-94, en el que, a nivel estatal, se reduce en términos absolutos el empleo estable a la vez que aumenta el empleo temporal.

Es interesante comparar estos datos con el caso de Navarra, donde no se aprecia este mismo fenómeno en términos estadísticos (lo que no quiere decir que no haya existido en la realidad de muchas empresas). Esto nos indica que el empleo temporal se ha utilizado más como un mecanismo de amortiguación que frenaba los efectos de la crisis en el segmento del empleo estable: entre 1992 y 1994, el empleo temporal se reduce 12 puntos en Navarra, perdiéndose 5.500 puestos de trabajo temporales mientras el empleo estable incluso experimentaba algún ligero incremento. Este funcionamiento coincide con la tesis de Polavieja que defiende que el efecto de amortiguación que supone esta bolsa de temporales en las empresas en realidad está haciendo todavía más estables a los trabajadores con contrato indefinido introduciendo una fuerte dualidad en la situación de los trabajadores en el seno de la empresa (Polavieja 2001).

También aquí interesa especialmente saber quienes se han beneficiado más de este incremento del empleo estable con carácter general. La primera respuesta que hay que dar es que sin duda lo han hecho las mujeres. En España el 47% del aumento neto del empleo estable está ocupado por mujeres, una

proporción notablemente mayor que lo que corresponde a su participación en el mercado de trabajo. Todavía más en La Rioja, Cataluña o Navarra, más de la mitad de este incremento corresponde a las mujeres: un 56%, lo que implica un rápido proceso de igualación entre hombres y mujeres en este sentido.

Esto es lo que se refleja en el gráfico siguiente que representa la proporción de empleo estable (con contrato indefinido) en el total de la población asalariada: si a principios de los 90, la diferencia en la proporción de empleo estable entre ambos sexos era de unos 10 puntos, ahora esa diferencia se ha reducido a 4 puntos.

GRÁFICO 15. Proporción de asalariados con contratos indefinidos por sexo para varias comunidades autónomas

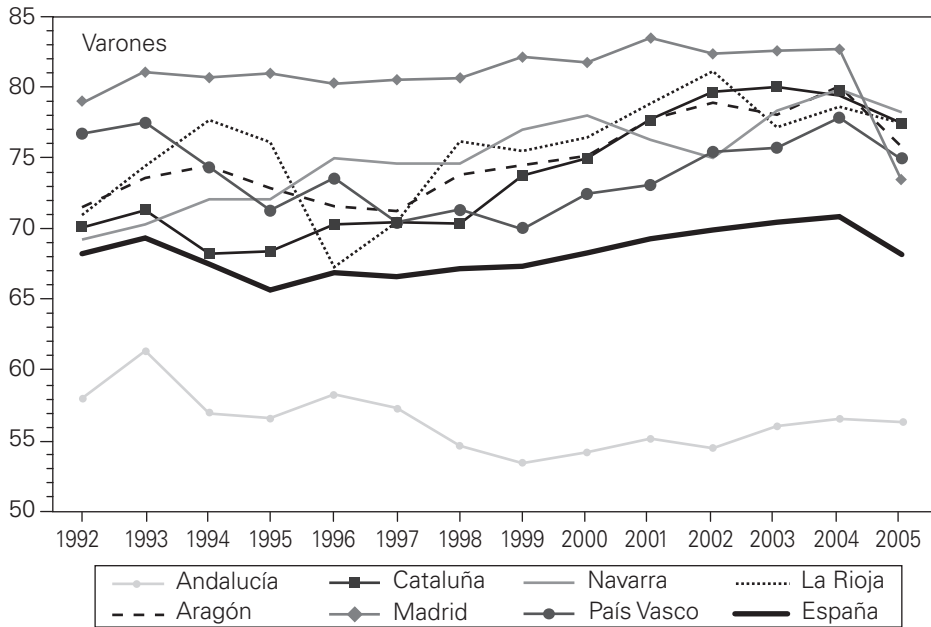
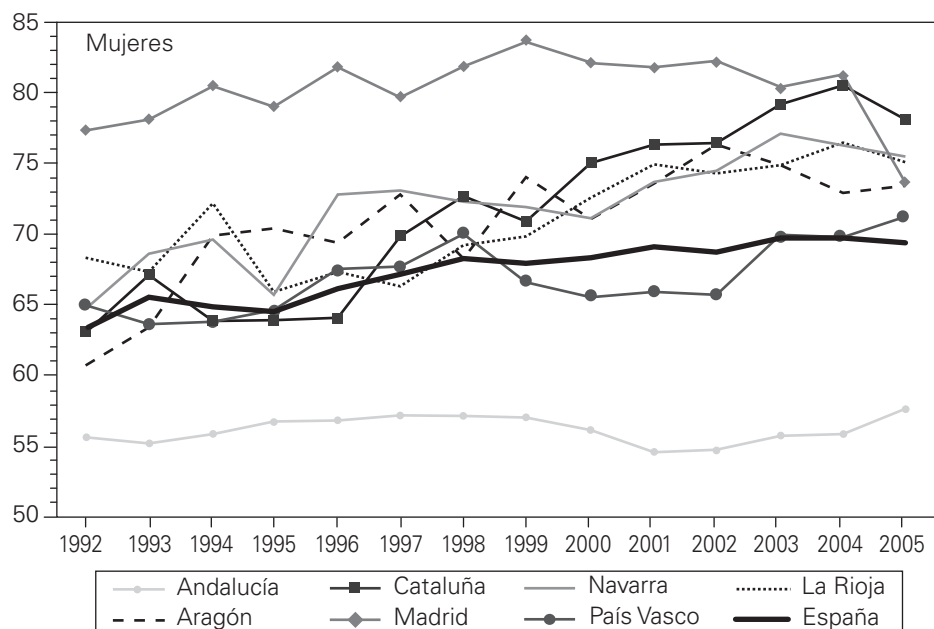


GRÁFICO 15. Proporción de asalariados con contratos indefinidos por sexo para varias comunidades autónomas (Continuación)



Los jóvenes son el grupo más beneficiado por el aumento del empleo estable en general, aunque con diferencias según las comunidades autónomas. La estabilidad en el empleo mejora 10 puntos porcentuales para este grupo desde 1995.

Los trabajadores de más edad mantienen unos niveles de estabilidad muy altos, en torno al 90% en sitios como Cataluña o Navarra. Los mecanismos de protección del empleo en este colectivo parecen, en este sentido, estar funcionando: Los mayores costes de despido de estos trabajadores, debido a la antigüedad acumulada, y los mecanismos de negociación colectiva en la empresa parecen mantener a salvo de la temporalidad de este colectivo que, de perder su empleo, se enfrenta a mayores dificultades para el acceso a uno nuevo si quiera temporal. La pérdida de un puesto de trabajo estable puede significar en muchos casos el pase a una situación de inactividad.

Andalucía es en esto también la excepción entre los casos analizados: partiendo de niveles significativamente más bajos que otras comunidades autónomas en cuanto a la estabilidad en el empleo de los trabajadores de más edad, presenta una tendencia descendente que hace aumentar su distancia con la media estatal.

Los trabajadores en edades intermedias de su vida activa ven reducir incluso ligeramente su nivel de estabilidad (2 puntos porcentuales en 10 años). Es

ésta una tendencia común para la mayoría de comunidades autónomas analizadas (con diversa intensidad). Sin embargo, en algún caso como Cataluña, este grupo sigue incluso aumentando su estabilidad.

Este proceso de igualación en cuanto a la estabilidad en el empleo puede verse también en cierto sentido atendiendo al nivel de estudios, sobre todo en lo que respecta a los niveles intermedios (los trabajadores con titulaciones técnico-profesionales aumentan 10 puntos su nivel de estabilidad) y superiores (los trabajadores con títulos universitarios ven cómo se reduce 6 puntos). Mientras tanto, los trabajadores con menor nivel de estudios mantienen básicamente su nivel de estabilidad.

La forma en la que se concreta esta tendencia común es sin embargo distinta según los casos. Mientras en Andalucía los trabajadores con menos estudios ven reducir incluso ligeramente su estabilidad contractual, los niveles intermedios presentan mejorías más reducidas (+5 puntos) y los universitarios reducen su estabilidad más de la media (-8 puntos), en otras comunidades autónomas como Cataluña, La Rioja, Aragón o Navarra, todos los grupos ven mejorar su nivel de estabilidad contractual: unos muy intensamente (los niveles técnico-profesionales aumentan hasta unos 20 puntos de media), y otros de un modo más reducido (5 puntos los de nivel de estudios más bajo y 3 puntos los de nivel universitario, como valores promedio en estas comunidades).

GRÁFICO 16. Proporción de asalariados con contratos indefinidos por grupos de edad para varias comunidades autónomas

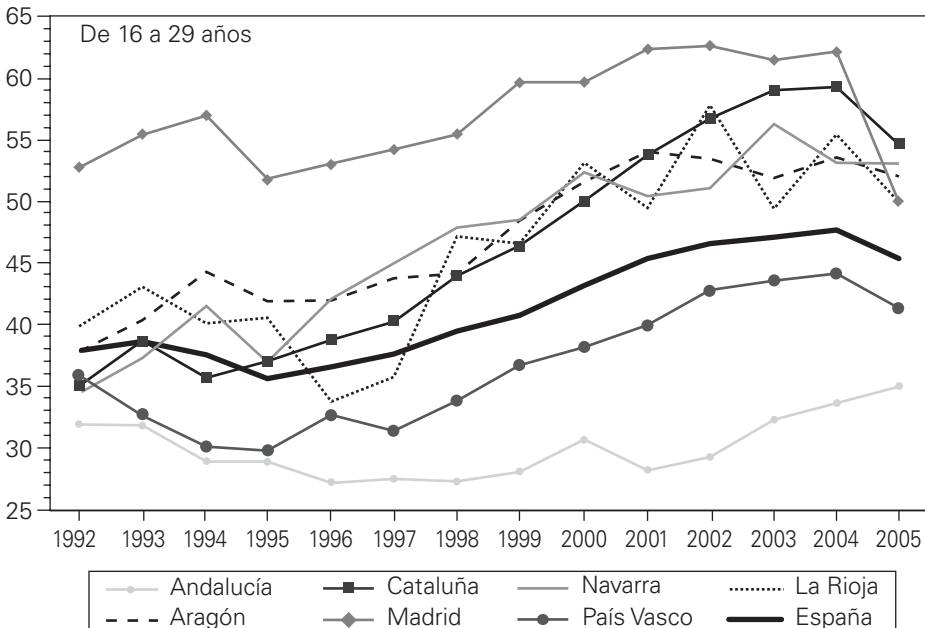


GRÁFICO 16. Proporción de asalariados con contratos indefinidos por grupos de edad para varias comunidades autónomas (Continuación)

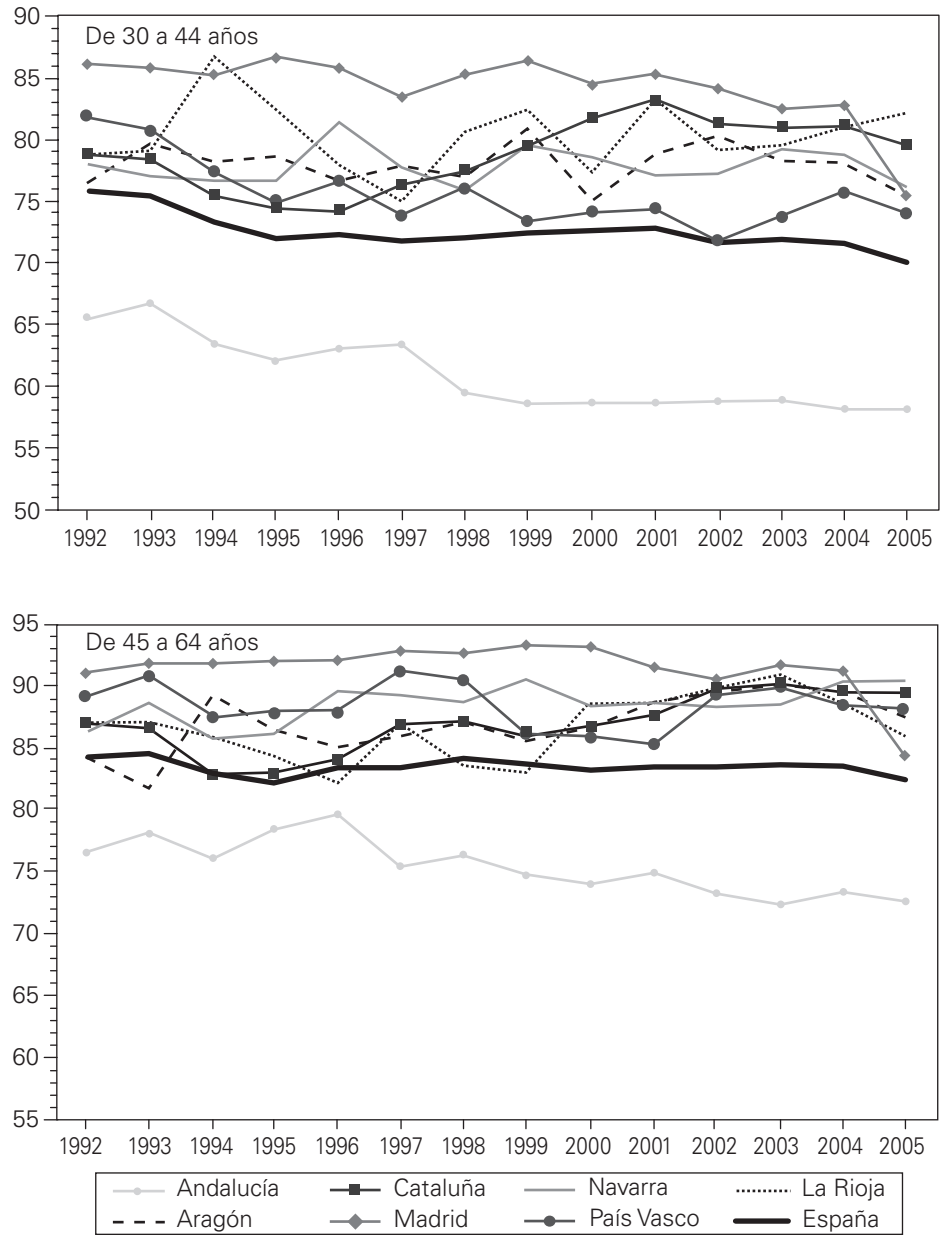


GRÁFICO 17. Proporción de asalariados con contratos indefinidos por niveles de estudios para varias comunidades autónomas

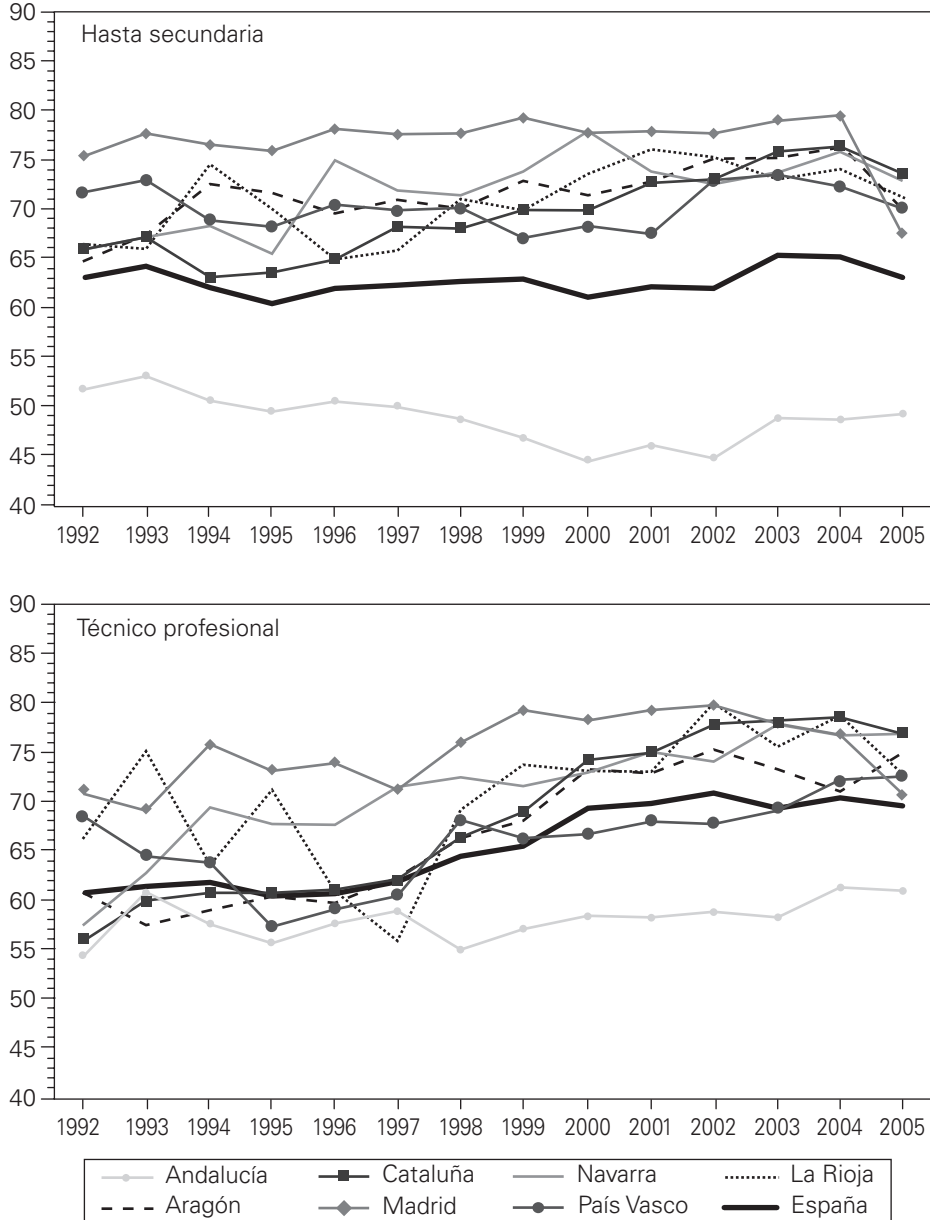
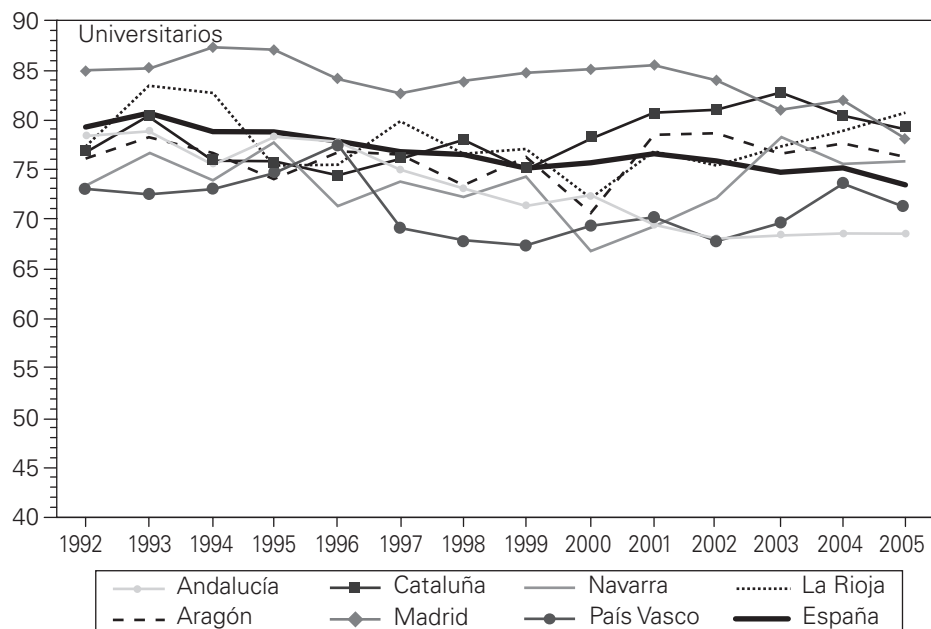


GRÁFICO 17. Proporción de asalariados con contratos indefinidos por niveles de estudios para varias comunidades autónomas (Continuación)

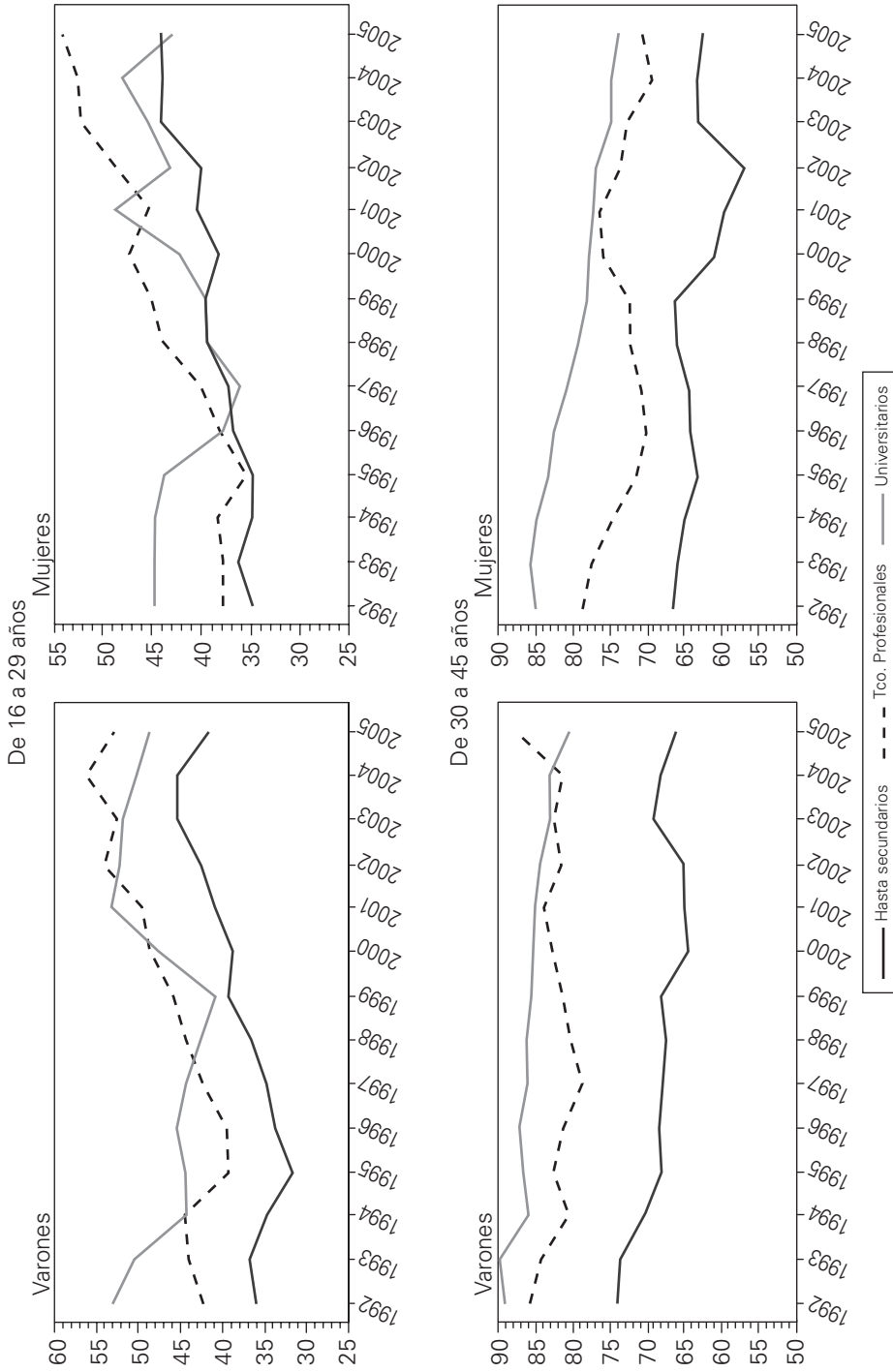


Sin embargo, estas conclusiones, que son correctas para el conjunto de la población, están muy influenciadas por las diferencias en cuanto al nivel de estudios de los distintos grupos de edad y sexo. Es un análisis que presentamos a continuación.

Efectivamente, en los jóvenes tan sólo con estudios secundarios y técnico-profesionales, el acceso a la estabilidad ha mejorado sustancialmente en este periodo, igualando, e incluso mejorando ligeramente estos últimos a los trabajadores jóvenes con estudios universitarios. El aumento de la estabilidad es también importante en los jóvenes con los niveles de estudios más bajos (a diferencia de lo que pasa en otros grupos de edad para esos niveles educativos).

La situación llega a invertirse y las universitarias son las que menores niveles de estabilidad tienen en sus empleos (en las mujeres jóvenes). La inestabilidad para ellas es un coste para acceder a empleos de mayor cualificación y se explica además, al menos en parte, por el menor tiempo pasado desde la finalización de los estudios.

GRÁFICO 18. Proporción de asalariados con contratos indefinidos por niveles de estudios, edad y sexo. España 1992-2005.



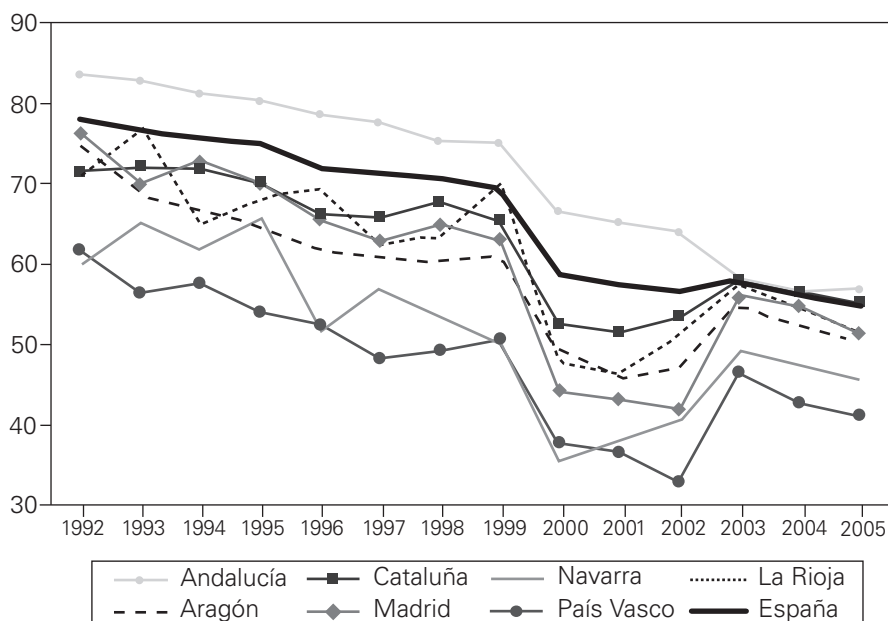
Una vez transcurrido un primer periodo de asentamiento profesional, por encima de los 30 años, la posición de los trabajadores con estudios universitarios es mejor que la del resto, aunque la tendencia en este grupo de edad es también la de igualarse con los niveles técnico profesionales.

En todos los niveles educativos se observa una tendencia a reducir la estabilidad en este grupo de edad en el conjunto del Estado. Las trabajadoras de 30 a 45 años con estudios universitarios ven cómo se reduce la proporción de empleo estable más que los varones: posiblemente el coste de un mayor acceso al empleo y un mayor coste relativo que los varones para alcanzar empleos cualificados.

Desde otra perspectiva, viéndolo en su conjunto, la proporción de trabajadores con niveles altos de formación ha aumentado considerablemente durante estos años: si 8 de cada 10 no llegaba a secundaria, ahora es escasamente la mitad la que no alcanza ese nivel de estudios. En el País Vasco y Navarra la posición es especialmente destacada: de cada 10 trabajadores estables, tres tienen estudios universitarios y otros tres tienen estudios técnico-profesionales.

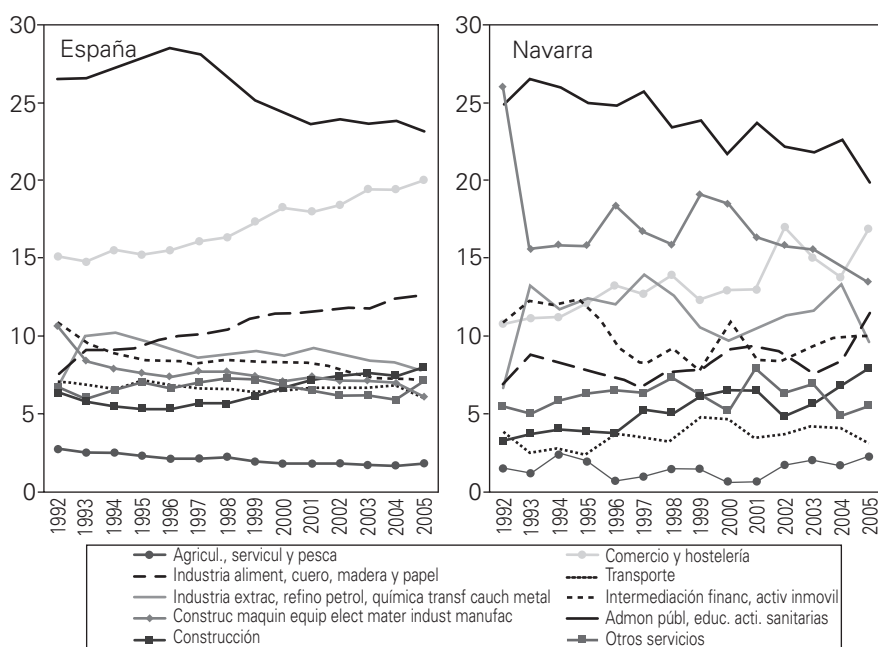
La incorporación de las generaciones más jóvenes al empleo y sobretodo al empleo estable, tal como hemos visto en los capítulos anteriores, tiene un impacto muy sustancial de potenciar el capital humano de nuestro sector productivo. Es ésta una buena base sobre la que construir una estrategia de calidad en el empleo para el futuro.

GRÁFICO 19. Proporción de los trabajadores con contrato indefinido con un nivel de estudios equivalente a secundaria o inferior (%)



Otra cuestión sustancial que hay que analizar es la capacidad del sistema productivo de sacar partido y aprovechar los potenciales de incremento de la productividad que tiene esta mejora de la formación de la población ocupada, y muy especialmente de los trabajadores estables. Dicho de otra forma: el salto a la sociedad de la información, y sus potenciales de incremento de la calidad del empleo gracias a las ganancias en productividad, no sólo requiere una mano de obra bien formada; requiere también una transformación del tejido productivo en esa misma línea, con inversiones en investigación, en innovación y en calidad.

GRÁFICO 20. Distribución de los trabajadores con contrato indefinido según rama de actividad (%)



Sin dar exactamente respuesta a esa pregunta, el gráfico anterior nos da algunas pistas del tipo de procesos de transformación que está experimentando el sistema productivo y, sobre todo, su impacto en el empleo estable. Este gráfico nos muestra la aportación de cada rama de actividad (algunas están agrupadas por motivos obvios de representatividad) al conjunto del empleo estable. La comparación con Navarra nos permite tener también una referencia de las características comparativas del mercado de trabajo a un nivel más local.

La administración pública, incluidos los sectores sanitario y educativo (con un significativo ámbito privado), cuya evolución depende directamente de las políticas públicas ha ido reduciendo significativamente su aportación al em-

pleo estable. Esta tendencia ha sido más continua y más intensa en Navarra. Es necesario precisar que en la administración pública, en muchas ocasiones, las interinidades y las contrataciones temporales se traducen en una relativa estabilidad, posiblemente en periodos mayores de permanencia en el empleo (estabilidad empírica) que en el sector privado, y con mecanismos de acceso final a la función pública o la contratación estable.

La rama de químicas y similares, así como las de alimentación y similares, han visto reducir también su aportación a la estabilidad del empleo en Navarra.

Otras ramas, de importancia estratégica en cuanto a la calidad del empleo y a la estructuración del mercado de trabajo, se han mantenido en una situación más bien estable en cuanto a la porción del empleo estable que sostienen en Navarra durante los últimos 10 años. El metal, la automoción y similares estaría en este caso.

Otro sector tradicionalmente generador de empleo «de cuello blanco», el de la banca, los seguros y la actividad inmobiliaria, ha crecido recientemente algo en Navarra pero la proporción del empleo estable que significa este sector todavía no alcanza los niveles de principios de los noventa. En el conjunto del Estado, sin embargo, el crecimiento ha sido más continuado en todo el periodo.

En sentido contrario, los empleos estables se encuentran cada vez más en sectores como el comercio, la hostelería e incluso la construcción. La estabilidad como elemento potenciador de la productividad del empleo será en estos sectores previsiblemente menor y su capacidad de absorción de titulados notablemente más reducida.

Es decir, los cambios en el peso de las distintas ramas productivas del mercado de trabajo y las diferencias en los modelos de organización entre unas y otras esta afectando también a los resultados finales en términos de estabilidad y de calidad en el empleo.

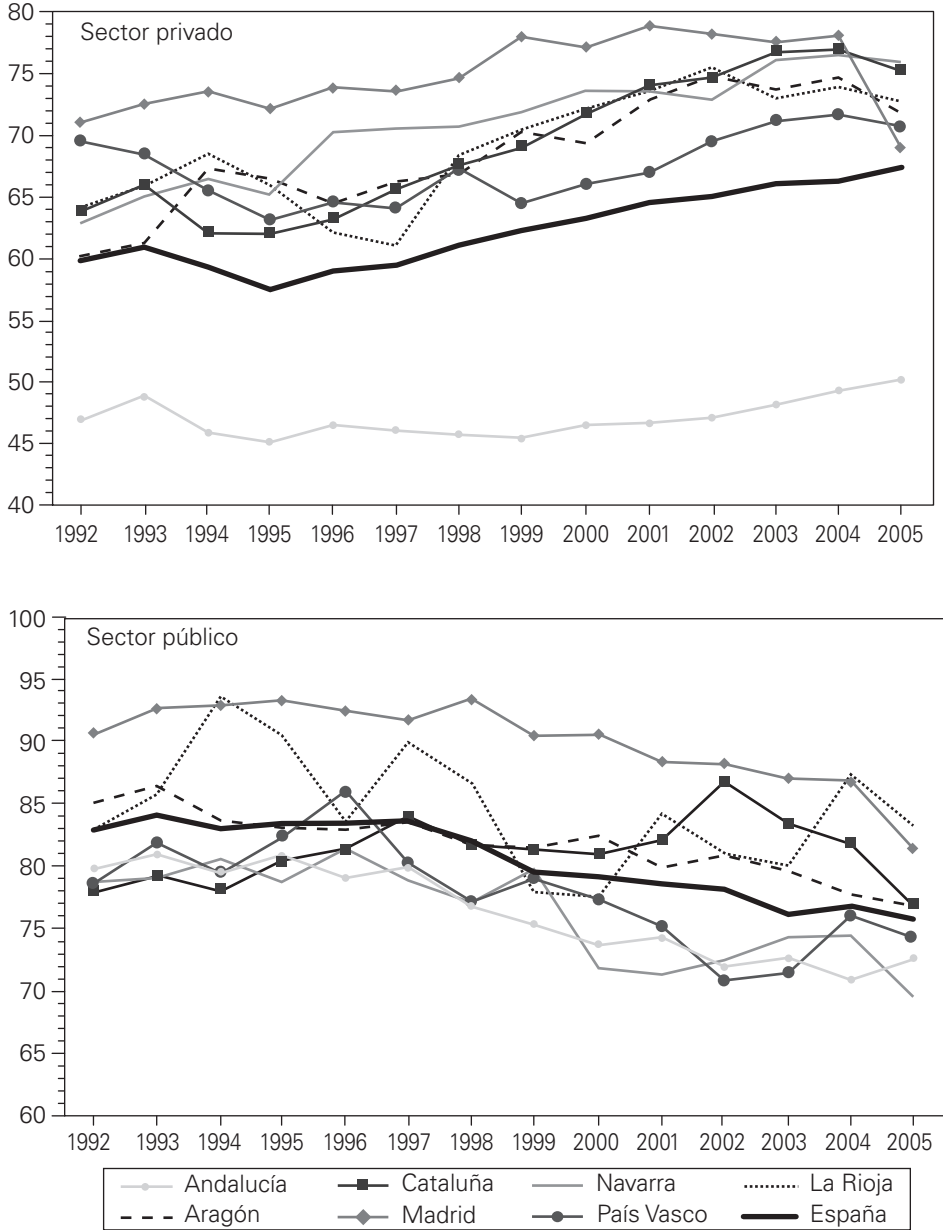
Estas tendencias, que pueden suponer un serio problema para la mejora de la calidad del empleo, no sólo desde la perspectiva de la estabilidad, tendrían que ser analizadas más en profundidad.

Especial interés tendría repensar el papel que el sector público está teniendo y puede tener en la configuración de los niveles de estabilidad y de calidad en el empleo: La proporción de empleo temporal es ya mayor en el sector público que en el privado en alguna comunidad autónoma como Navarra. El hecho es especialmente significativo (ver gráfico siguiente).

Aunque pueda haber algunos problemas de la muestra a este nivel de análisis, la tendencia se mantiene bastante clara y la proporción de empleo estable en el sector público podría haber bajado hasta 10 puntos porcentuales en Navarra. Presenta una de las tendencias más claramente descendentes en los últimos años, situándose entre las peores posiciones entre las comunidades autónomas analizadas, claramente por debajo de la media estatal. Aunque esta comunidad sea un caso extremo, pone de manifiesto una tendencia común en el conjunto del Estado y en las diversas comunidades analizadas.

La reforma laboral de 1997 habría tenido sin duda unos efectos netamente más positivos si hubiese ido acompañada de una política orientada a mejorar la estabilidad del empleo en el sector público

GRÁFICO 21. Proporción de empleo estable en el sector público y privado de la economía en varias CCAA



Los cambios en la estabilidad del empleo han afectado también de forma distinta a unos y otros niveles ocupacionales. Los niveles más altos, de expertos y directivos ven reducirse ligeramente su relativo «privilegio», mientras las cualificaciones intermedias aumentan la estabilidad en el empleo en el mismo grado y los niveles menos cualificados mantienen una situación similar en todo el periodo, en torno a la mitad para el conjunto del Estado.

Los casos de Aragón, La Rioja, Cataluña o Navarra presentan una diferencia significativa con el conjunto del Estado de todos los niveles de cualificación. La diferencia es sin embargo mayor en los grupos de menor cualificación (en torno a 10 puntos de diferencia con la media estatal), en lo que podríamos identificar como una lógica más igualitaria en la distribución de la inseguridad.

GRÁFICO 22. Proporción de asalariados con contratos indefinidos por nivel ocupacional para varias comunidades autónomas

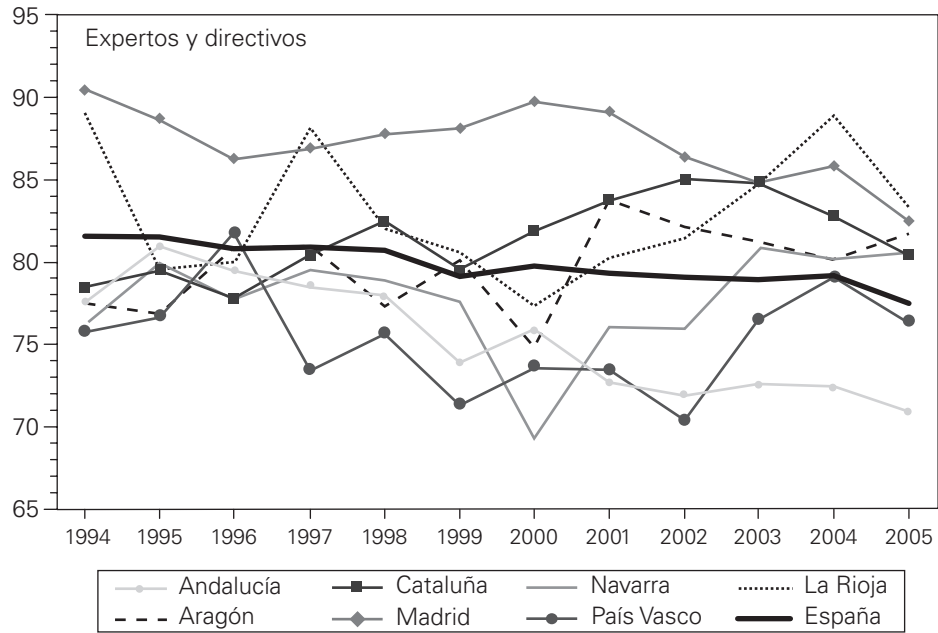
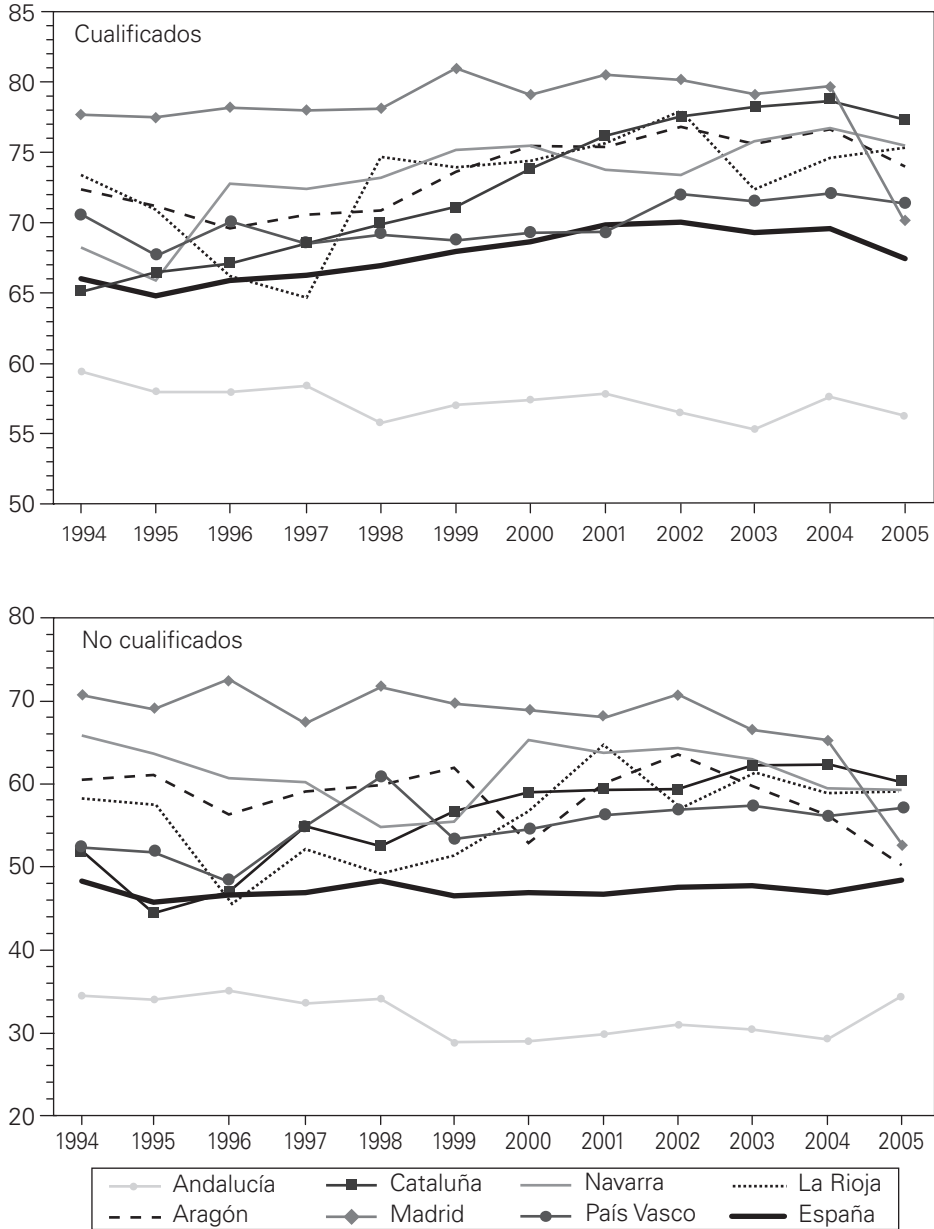


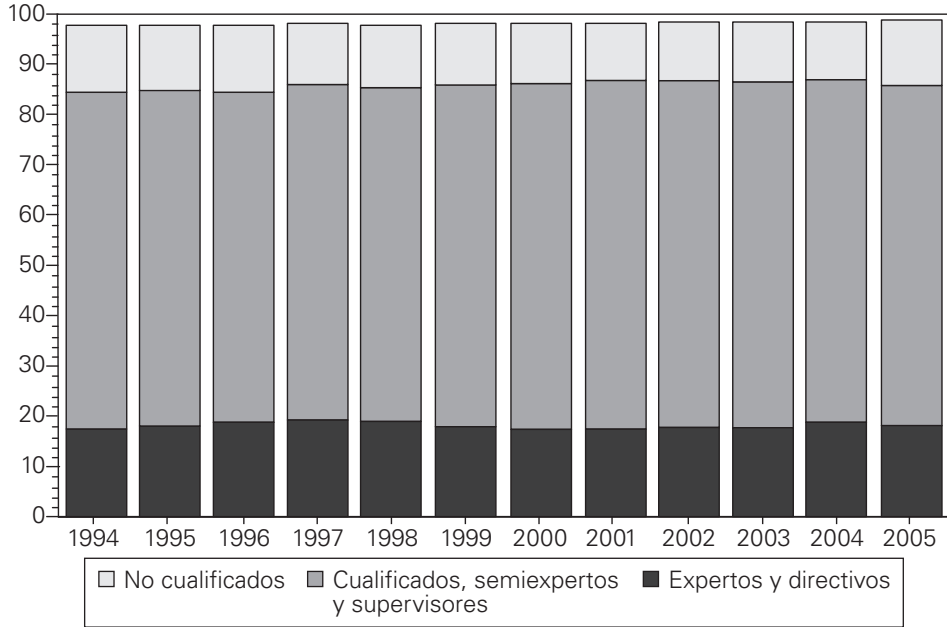
GRÁFICO 22. Proporción de asalariados con contratos indefinidos por nivel ocupacional para varias comunidades autónomas (Continuación)



El mercado de trabajo en estas comunidades parece ser más duro con sus elites y más igualitario a la hora de redistribuir la flexibilidad entre los distintos niveles de la organización, en una tendencia más parecida a la que veíamos en otros países europeos. La cuestión es saber hasta qué punto estas prácticas implican otro tipo de mecanismos de compensación para no caer en una crisis de motivación en los niveles altos (salarios, beneficios,...), qué efectos tiene esto sobre los costes y cómo afecta todo ello a la productividad. Pero esto es ya objeto de otra investigación distinta que sin duda tendría que descender a un nivel micro.

Desde la perspectiva de los niveles ocupacionales, es sorprendente que la estructura ocupacional, entre los trabajadores estables se haya mantenido casi intacta en los últimos ocho años. Veremos este mismo fenómeno, con carácter general en el conjunto de la población asalariada, pero lo señalamos aquí como muestra de las limitaciones con las que se aplican las estrategias de calidad. Ni siquiera entre los trabajadores con contrato indefinido parece experimentarse un proceso de creciente cualificación que permita desarrollar un modelo de crecimiento más basado en la productividad. La estabilidad en este aspecto puede ser una condición necesaria para favorecer una inversión en capital humano a medio y largo plazo, pero no parece estar siendo una condición suficiente para provocar ese proceso de cambio en la estrategia competitiva. Las mejoras significativas realizadas en la formación de los trabajadores no se han traducido en transformaciones paralelas en el modelo productivo que permitan su aprovechamiento y rentabilización. Se trata de una inversión, de un esfuerzo colectivo, que está dando de momento escasos frutos. El incremento del nivel formativo de los trabajadores, sin una transformación paralela del modelo productivo puede estar suponiendo una cierta frustración individual (se traduce en una fuerte subocupación, en personas contratadas muy por debajo de su nivel formativo) y por ello una fuente de conflicto en las organizaciones, un significado radicalmente distinto en términos de calidad del empleo al que cabía esperar inicialmente.

GRÁFICO 23. Distribución de los trabajadores con contrato indefinido según nivel de la ocupación en España (%)



NOTA: La suma no es igual a 100% debido a que algunos grupos ocupacionales no se clasifican.

FUENTE: EPA (segundo trimestre) y elaboración propia.

4.2.2. Estabilidad contractual y estabilidad empírica

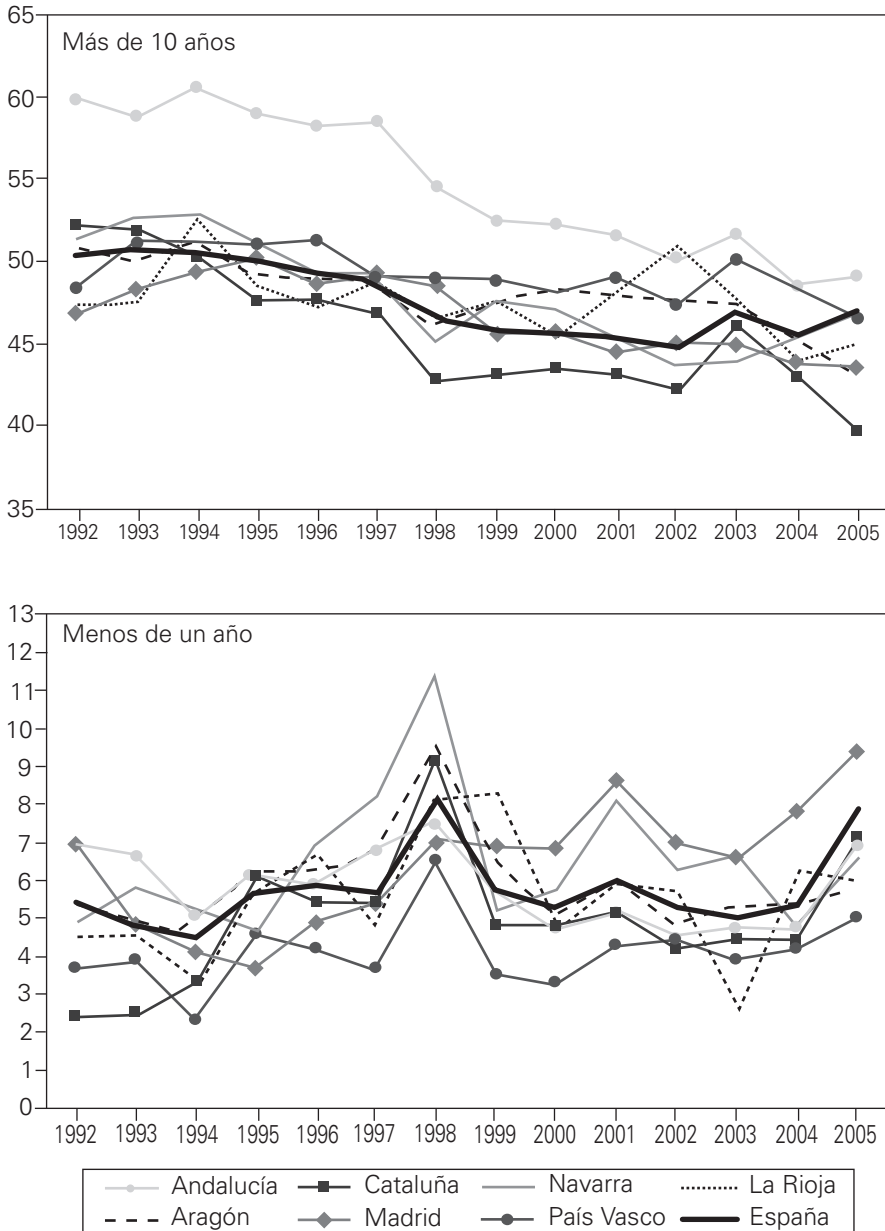
El análisis anterior es sin duda muy relevante. Ha sido éste el tipo de análisis y de indicadores principalmente utilizados para estudiar la estabilidad en el empleo en España, como una aproximación a un concepto más amplio de precariedad. La Unión Europea, en el sistema de indicadores de calidad del empleo, lo incluye como uno de los indicadores principales a pesar de que, en la comparación internacional presente notables problemas a la hora de buscar las equivalencias exactas en los tipos de contratos laborales de cada país. En unos casos, como en el Reino Unido, los contratos indefinidos no presentan las mismas características en cuanto a protección por despido que las que presentan en países como Francia o España. En otros casos, algunos tipos de contratos que no son indefinidos difícilmente pueden equipararse a lo que aquí identificamos como un contrato temporal (los *contractuels* en la administración pública francesa por ejemplo). Todo ello introduce problemas a la hora de la comparación internacional (Laparra, 2004). En el análisis que hemos realizado, sin embargo, entre territorios de un mismo país y con una legislación laboral homogé-

nea este problema no se plantea y la comparación es perfectamente legítima. El tipo de contrato efectivamente refleja un estatus diferenciado en el mercado de trabajo español, que da lugar a derechos distintos y a un nivel mayor o menor de protección del empleo. Este estatus distinto ha dado lugar además a una serie de ventajas comparativas para los trabajadores con contrato indefinido debido a la diferencia de condiciones en las que se plantea la relación laboral. La desprotección de los trabajadores con contrato temporal hace que asuman condiciones de trabajo que posiblemente no serían asumidas en otro contexto de mayor protección. El tipo de contrato nos identifica por tanto un estatus, reconocido formalmente, que podríamos denominar *estabilidad contractual* (Garrido, 1994) o formal. Es una perspectiva importante de la estabilidad, pero no es suficiente.

Los mismos contratos indefinidos o temporales pueden tener una duración muy distinta. Incluso en la realidad pueden prolongarse por encima del tiempo legalmente establecido como máximo cuando este tope existe, si se dan encadenamientos de contratos, tal como viene siendo denunciado por los sindicatos. Cabe pensar que, en un contexto de creciente flexibilidad, los contratos indefinidos son ahora menos estables que hace algún tiempo y que los contratos temporales a veces se encadenan dando lugar a relaciones laborales mucho más permanentes de lo que hubiéramos pensado inicialmente. Esto es lo que podemos llamar *estabilidad empírica*. La diferenciación es relevante y nos abre otra vía de análisis. El tiempo de permanencia en la empresa es una primera aproximación, pero la mejor aproximación a esta medida de la estabilidad se obtiene a partir del análisis de las transiciones, y de las permanencias, entre distintas situaciones laborales.

Al margen de las transformaciones legales, que son comunes para el conjunto del Estado, es importante analizar la dinámica que el mercado de trabajo presenta en términos empíricos. Como quiera que los empleos se mantienen en el momento de la encuesta, no sabemos cuanto van a durar realmente. Sin embargo, la proporción de trabajadores estables con más de 10 años en la empresa y con menos de uno es una aproximación interesante a lo que queremos medir.

GRÁFICO 24. Distribución de los trabajadores con contrato indefinido según tiempo de permanencia en la empresa (%)



La movilidad de los trabajadores con contrato indefinido ha crecido muy sustancialmente. En el gráfico anterior se ve claramente que la proporción de trabajadores que lleva más de 10 años en la empresa se ha ido reduciendo en los años considerados, cómo es en los mercados más dinámicos (Cataluña, Madrid, Aragón, La Rioja o Navarra) donde menor es la proporción de trabajadores más antiguos, y cómo, aunque presenta un perfil sinuoso (posiblemente por los cambios en la composición de la muestra) la proporción de trabajadores con menos de 1 año en la empresa parece haber experimentado un cierto incremento en el conjunto del periodo.

Hay que tener en cuenta, sin embargo, que estos indicadores, utilizados habitualmente en el análisis comparativo internacional, están notablemente influidos por el contexto de crecimiento o de reducción del empleo: Si el empleo estable ha estado creciendo significativamente en los últimos años, eso implica que una proporción importante de trabajadores lleva relativamente poco tiempo en su empresa. En paralelo, el aumento de plantillas implica que un número similar de trabajadores más antiguos representa sin embargo una proporción menor en el conjunto. Curiosamente, este indicador de la estabilidad (como estabilidad empírica) puede verse afectado negativamente por un contexto positivo para la calidad del empleo como es la creación de empleo, la expansión del mercado de trabajo.

En la tabla siguiente puede verse cómo España se encuentra, de acuerdo con el indicador de la permanencia media en el empleo, inmediatamente detrás de los países habitualmente considerados más liberales en sus relaciones laborales en cuanto al nivel de flexibilidad en el mercado de trabajo: Dinamarca, Reino Unido u Holanda. La misma imagen se nos muestra también respecto de la proporción de empleos de duración más limitada (menos de un año de permanencia en el puesto de trabajo), con casi tres puntos porcentuales de diferencia respecto de la media europea (en este caso, después de Dinamarca, Finlandia y Suecia).

Por el contrario, los empleos de mayor duración, de más de 10 años, se encuentran en España en una proporción similar a la media europea. La flexibilidad en el mercado de trabajo se ha repartido de una forma más desigual en España, concentrándose en determinados sectores con una gran movilidad entre diversos empleos temporales.

Las diferencias en términos de temporalidad empírica son mucho menores que en términos de temporalidad contractual, lo que significa que la expansión de la contratación temporal en España se ha producido en buena medida como parte de una estrategia empresarial de reducción de costes y debilitamiento de la posición de los trabajadores en la negociación laboral, y en menor medida como consecuencia de las necesidades objetivas de la producción.

TABLA 13. Permanencia en el empleo de la población empleada en Europa

	Menos de un año (%)	Más de 10 años (%)	Permanencia media (años)
Dinamarca	18,8	34,1	8,1
Reino Unido	14,6	30,8	8,2
Holanda	14,6	39,6	9,7
España	15,3	38,7	9,9
Francia	14,6	38,3	10,0
Finlandia	16,3	41,1	10,1
Alemania	10,3	38,2	10,1
Austria	7,4	40,4	10,4
Irlanda	13,1	37,5	10,6
Suecia	15,0	44,6	10,9
Luxemburgo	9,1	41,4	11,3
Italia	10,0	45,9	11,7
Bélgica	11,5	47,6	11,7
Portugal	9,1	46,7	12,6
Grecia	7,9	51,5	14,4
EU-15	12,5	39,1	10,2

FUENTE: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (March 2000).

Pero no sólo ha crecido la flexibilidad del contrato indefinido. Este proceso ha sido todavía más intenso para el caso de los trabajadores temporales. Paralelamente a la impresionante expansión de la contratación temporal (en 2002 se realizaron 12,6 millones de contratos temporales en España) se ha reducido significativamente la duración de los contratos temporales.

A partir de esta información sobre la permanencia en el empleo puede calcularse, introduciendo una perspectiva más dinámica, la tasa de fracaso en los nuevos empleos después de un año (por ejemplo), medido como aquellos que habiendo encontrado un empleo en un año determinado, lo pierden en el siguiente. Con este indicador calculado por Auer y Cazes, España alcanzaba en 1998 una espectacular tasa del 63% de fracasos, frente al 22% de Italia o el 29% de Alemania. En cierto sentido, el éxito relativo en cuanto a creación de empleo en nuestro país sería el fruto de un intenso proceso de prueba y error, que sólo en un tercio de los casos acaba en una cierta estabilidad. (Auer y Cazes 2000, 2003)

Hemos construido un índice de rotación que nos mide el número de contratos temporales que se firman cada año en relación con el stock de trabajadores temporales (según la EPA). El indicador en realidad refleja tres tipos distintos de rotación:

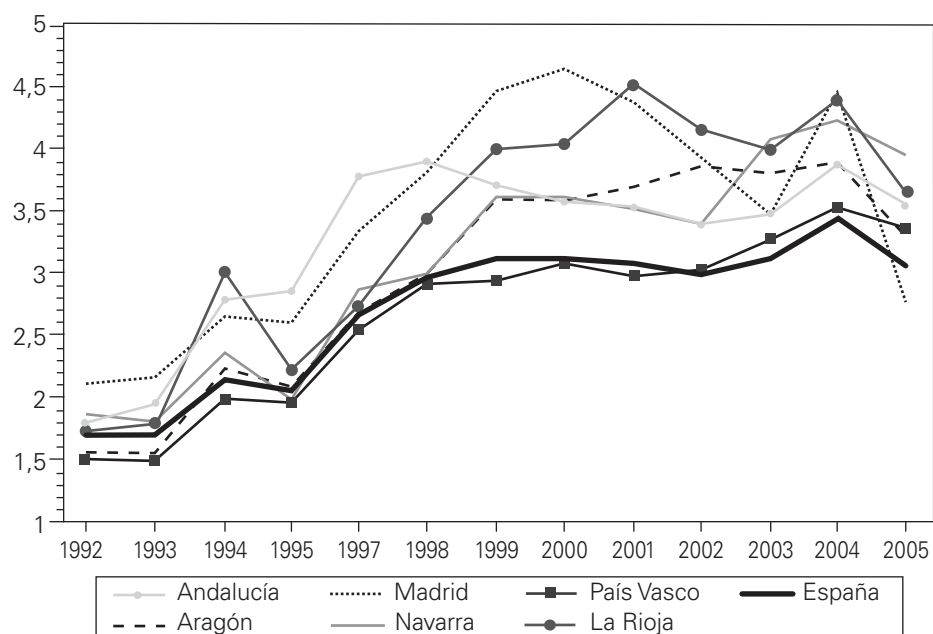
- El encadenamiento de contratos temporales en la misma empresa y para la misma persona, de tal forma que una situación de temporalidad contractual en realidad da lugar a situaciones de mayor estabili-

dad empírica (rotación de contratos en un trabajador para el mismo puesto).

- La rotación de distintos trabajadores temporales en un mismo puesto de trabajo como efecto de las estrategias empresariales (rotación de trabajadores en un puesto).
- La sucesión de un mismo trabajador por distintos puestos de trabajo debido al carácter estacional o coyunturalmente variable de algunas actividades (rotación de un trabajador por distintos puestos).

En cualquier caso, el aumento de este índice de rotación supone el empeoramiento relativo de la situación de los trabajadores temporales respecto de la estabilidad y el mantenimiento del empleo. Y esto es exactamente lo que ha pasado, como puede verse en el gráfico siguiente.

GRÁFICO 25. Índice de rotación de los trabajadores temporales: promedio de contratos temporales firmados por cada trabajador temporal



FUENTE: INEM, EPA y elaboración propia.

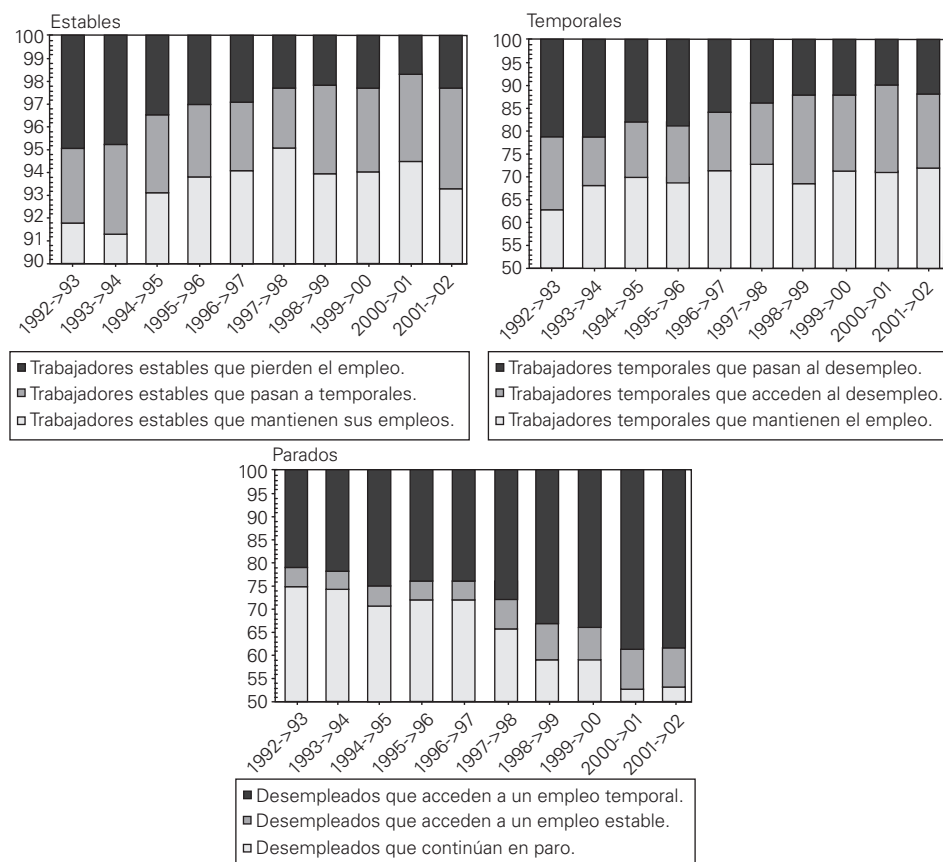
Las diferencias entre las comunidades analizadas se han ido incrementando progresivamente en el periodo y en ciertos casos se ha llegado a duplicar «la velocidad de rotación» que expresaría este índice.

4.2.3. La dinámica del empleo estable y del temporal: análisis de las transiciones del mercado de trabajo a través de la EPA-flujos

Para solventar el sesgo que introduce la presencia de una proporción importante de empleos de nueva creación, la mejor herramienta de la que disponemos es el análisis de las transiciones que se producen en el mercado de trabajo. Utilizamos aquí los datos de la EPA enlazada correspondiente al segundo trimestre, que nos permite analizar los cambios en la situación de la población activa.

Distinguimos entre tres situaciones lógicas en el mercado de trabajo: los que están ocupados con un empleo estable, los que están ocupados con un tipo de contrato temporal y los que están desempleados. Dejamos al margen en este análisis los trabajadores autónomos y los inactivos a efectos de simplificar el análisis y porque en ambos casos se entiende que no están en el mercado de trabajo (no venden su fuerza de trabajo). Lo que representamos en el gráfico son las transiciones entre esas tres situaciones de un año a otro.

GRÁFICO 26. Transiciones en el mercado de trabajo en España



FUENTE: EPA de flujos IIT y elaboración propia.

En el gráfico anterior puede verse cómo la evolución de la calidad del empleo ha sido positiva en España en términos de estabilidad contractual y desde una perspectiva dinámica. Como efecto de la reforma de 1997 parece haber aumentado muy escasamente las probabilidades de ser despedido para el conjunto de los trabajadores con contrato indefinido (menos de 2 puntos porcentuales después de 1997). E incluso, para aquellos que lo pierden (cerca del 7%), las probabilidades de encontrarse en paro un año después disminuyen significativamente hasta 1997 y parecen estabilizarse desde entonces. En cualquier caso, este análisis es demasiado grosero, ya que el volumen que representan los nuevos contratos en el total de trabajadores estables era todavía reducido. Debería por ello ser completado con uno más específico para los nuevos contratos de fomento del empleo indefinido, algo que presentamos en el próximo apartado. Sin embargo, nos da la imagen de la escasa incidencia estructural de la reforma en términos de reducción de la estabilidad para el conjunto de los trabajadores con contrato indefinido.

Además, los trabajadores temporales ven aumentar notablemente sus probabilidades de encontrar un empleo estable, que eran muy reducidas en los primeros años 90 (uno de cada 10) y que casi llegan a duplicarse en algunos años del final del periodo. También para este colectivo de trabajadores temporales, las probabilidades de verse sin empleo se reducen a la mitad.

Incluso los desempleados ven cómo aumenta muy ligeramente las probabilidades de acceder directamente a un empleo estable, aunque la forma mayoritaria de acceso al empleo sigue siendo temporal. En su conjunto, uno de cada dos desempleados encuentra empleo en el plazo de un año al final del periodo analizado, el doble que una década antes.

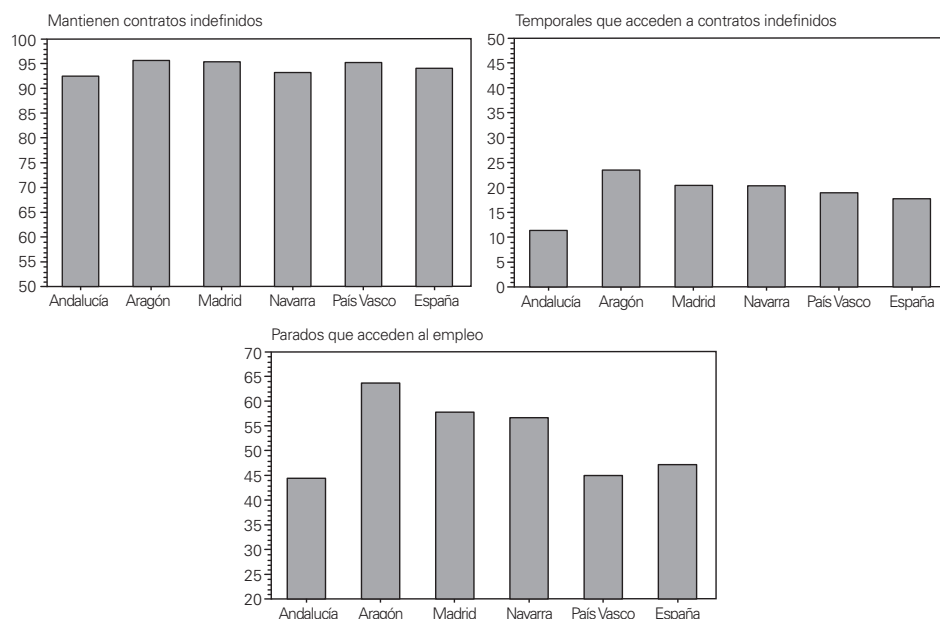
Indudablemente, esta evolución positiva del mercado de trabajo en los últimos años se explica no sólo por las reformas laborales, sino también por la fase expansiva del ciclo económico en la que se producen, en un contexto internacional especialmente positivo para España. El valor de las reformas, sin embargo, no debería despreciarse por este motivo: si comparamos esta fase expansiva con otras precedentes (a finales de los 80, por ejemplo), vemos cómo en los últimos años ha habido una mayor traducción del crecimiento económico en la creación de empleo estable. La reflexión nos debería llevar más bien a poner de relieve la importancia del momento en el que se introducen las reformas laborales y la necesidad de anticiparse a los problemas. En una fase recesiva del ciclo económico los efectos podrían quizás haber sido inversos.

La EPA no permite el análisis por CCAA de los flujos hasta 2000. Incluso algunos de ellos, por afectar a una proporción reducida de trabajadores, presentan problemas de representatividad de la muestra. Por ello, utilizamos tan sólo tres indicadores básicos de transiciones laborales: los trabajadores con empleo estable que han mantenido esa situación en el año siguiente (no significa sin embargo que no haya cambio de empleo, puede haber accedido a otro empleo estable), los asalariados temporales que acceden a un empleo estable y los parados que acceden a un empleo asalariado. En los tres casos se trata de transiciones netamente positivas desde la perspectiva de la calidad del empleo en lo

que se refiere a su dimensión de seguridad. Hemos tomado además la el valor promedio del flujo correspondiente a dos años (2000 a 2001 y 2001 a 2002) para mejorar su representatividad. En cualquier caso, los datos deben tomarse como una mera aproximación.

Este análisis de los flujos en el mercado de trabajo solamente puede realizarse por comunidades autónomas para los últimos ejercicios: 2000 a 2001 y 2001 a 2002. Para la realización de este informe no hemos podido tener disponibles los datos del flujo de 2002 a 2003 y posteriores.

GRÁFICO 27. Transiciones positivas en el mercado de trabajo (% sobre el total de cada grupo en el año de partida) Media de los flujos 2000-2001 y 2001-2002



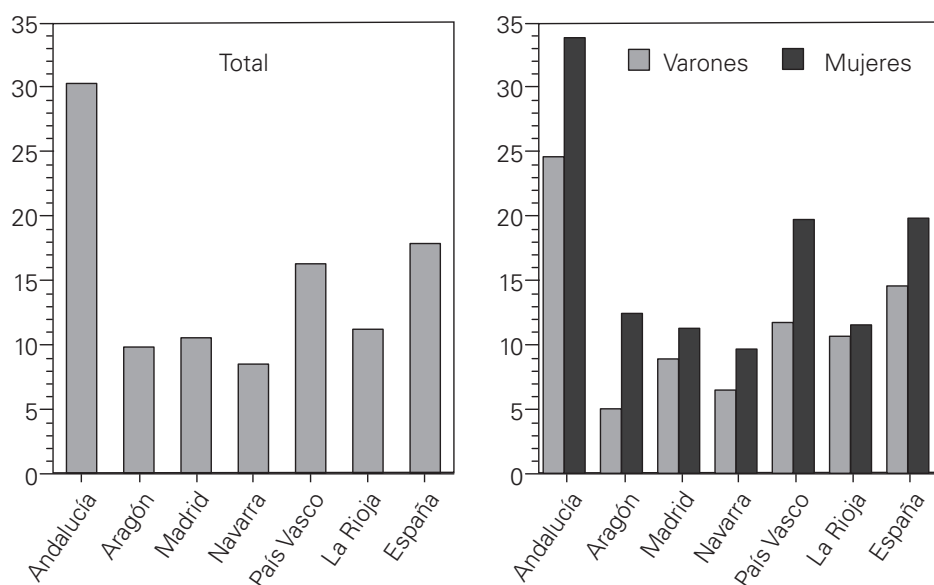
FUENTE: EPA-Flujos IIT y elaboración propia.

Destaca, entre las comunidades analizadas, la situación de Andalucía en cuanto a la dinámica del mercado de trabajo, donde la estabilidad de los contratos indefinidos es menor y las probabilidades de conseguirlos son más reducidas para los trabajadores temporales, de la misma forma que son menores las probabilidades de conseguir un empleo para los parados. Por el contrario, en las comunidades autónomas más cercanas al pleno empleo, las probabilidades de conseguir un empleo son mayores para los parados (casi 20 puntos de diferencia entre Aragón y Andalucía) y las de que los temporales pasen a ser estables son prácticamente el doble en esta comunidad, mientras los trabajadores esta-

bles pierden sus empleos en menor proporción (salvo en el caso de Navarra donde la estabilidad de los contratos indefinidos parece ser menor).

En el gráfico siguiente puede verse también cómo, en términos dinámicos, la presión sobre el conjunto de los asalariados es notablemente mayor que lo que en principio se deduciría de las tasas de desempleo: las probabilidades de perder un empleo son tres veces superiores en Andalucía que en las comunidades con mayores niveles de ocupación.

GRÁFICO 28. Asalariados que pierden su empleo en un año por sexo (% sobre el total de cada grupo en el año de partida). Media de los flujos 2000-2001 y 2001-2002



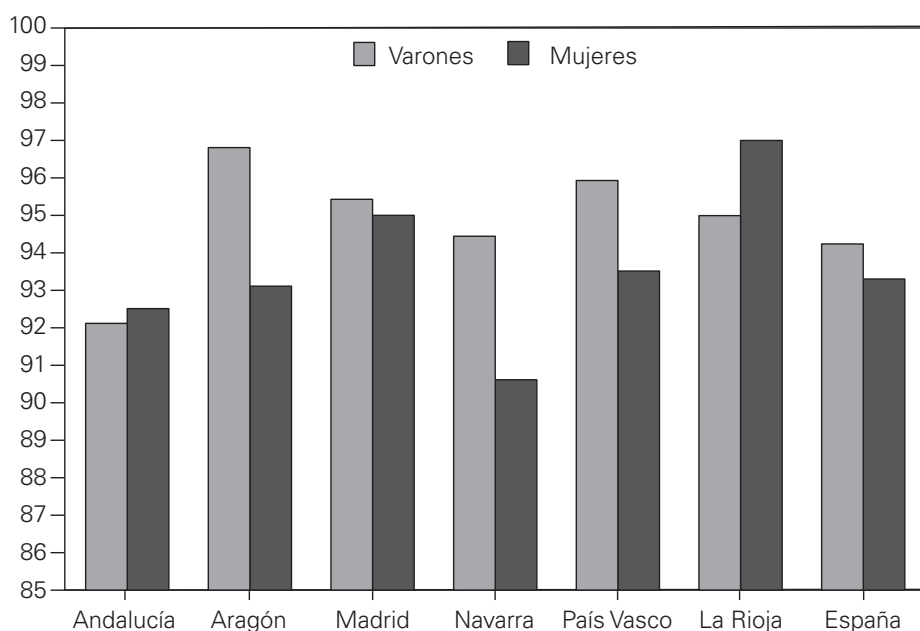
FUENTE: EPA-Flujos IIT y elaboración propia.

Sin duda el indicador que representamos en los gráficos anteriores refleja las situaciones más negativas desde la perspectiva del empleo y de la seguridad de existencia que aporta: el paso de la ocupación al desempleo. Este flujo más negativo parece aumentar ligeramente en la caso de las mujeres en todos los casos.

Cada año, una de cada cinco mujeres con contrato indefinido pierde su empleo en España. La proporción es relativamente alta, también en el contexto europeo. La mayor presencia de contratos temporales entre las mujeres explica preferentemente esta diferencia de género, y el alto nivel en general. No hablamos por tanto sólo de temporalidad contractual, sino de empleos realmente temporales que acaban y dejan a las personas en el paro.

Las diferencias de género son menores para los trabajadores estables (aunque la pérdida de un contrato indefinido también afecta algo más a las mujeres): la diferencia podría estar en torno a un punto. En algunas comunidades autónomas podría incluso invertirse el sentido de la comparación (más estabilidad en los empleos «fijos» de las mujeres), aunque aquí podría haber también en algún caso problemas de representatividad de los datos, como en La Rioja.

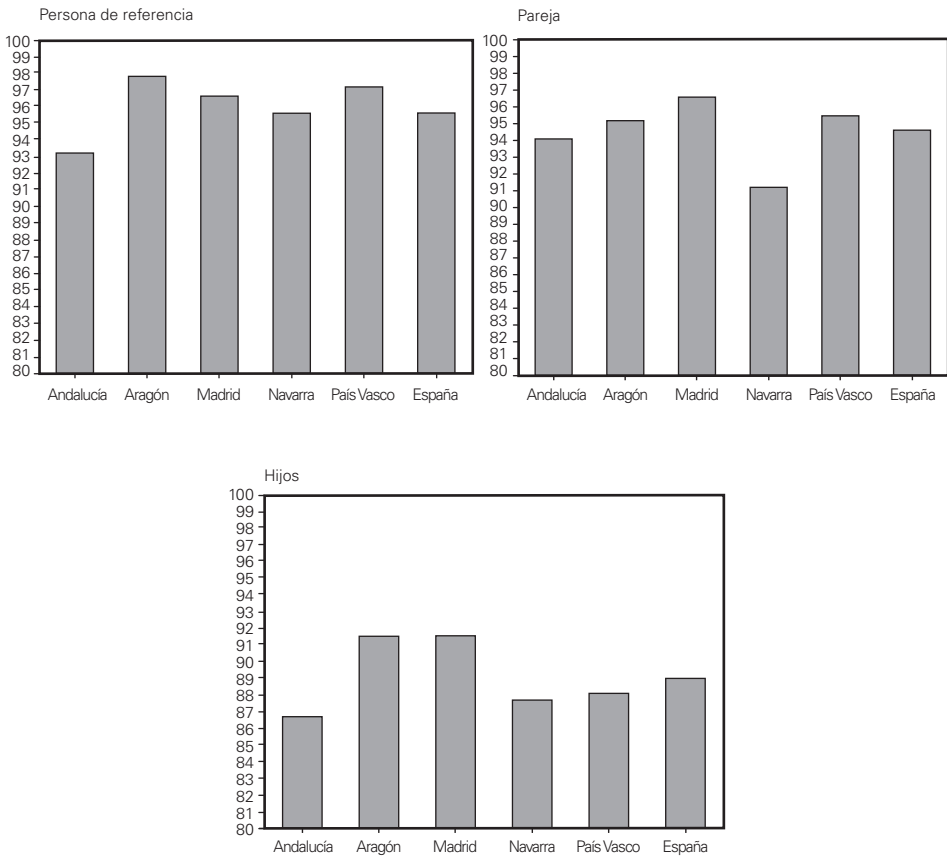
GRÁFICO 29. Proporción de trabajadores con empleo estable que mantienen un empleo estable después de un año, por sexo (% sobre el total de cada grupo en el año de partida) Media de los flujos 2000-2001 y 2001-2002



FUENTE: EPA-Flujos IIT y elaboración propia.

Si tenemos en cuenta la posición en el hogar, las personas que se identifican como «pareja de la persona de referencia» tienen prácticamente el mismo riesgo que ésta de perder un puesto de trabajo estable (1 punto más). Sin embargo, las mayores diferencias se dan en los hijos: 8 puntos respecto de la persona de referencia. Los jóvenes no sólo lo tienen más difícil para acceder a un empleo y mucho más para que éste sea estable, sino que además se enfrentan a un mayor riesgo de perderlo que otros trabajadores con el mismo estatus. El criterio de la antigüedad parece seguir bastante asentado en el espacio de trabajo.

GRÁFICO 30. Proporción de trabajadores con empleo estable que mantienen un empleo estable después de un año, por posición en el hogar (% sobre el total de cada grupo en el año de partida). Media de los flujos 2000-2001 y 2001-2002

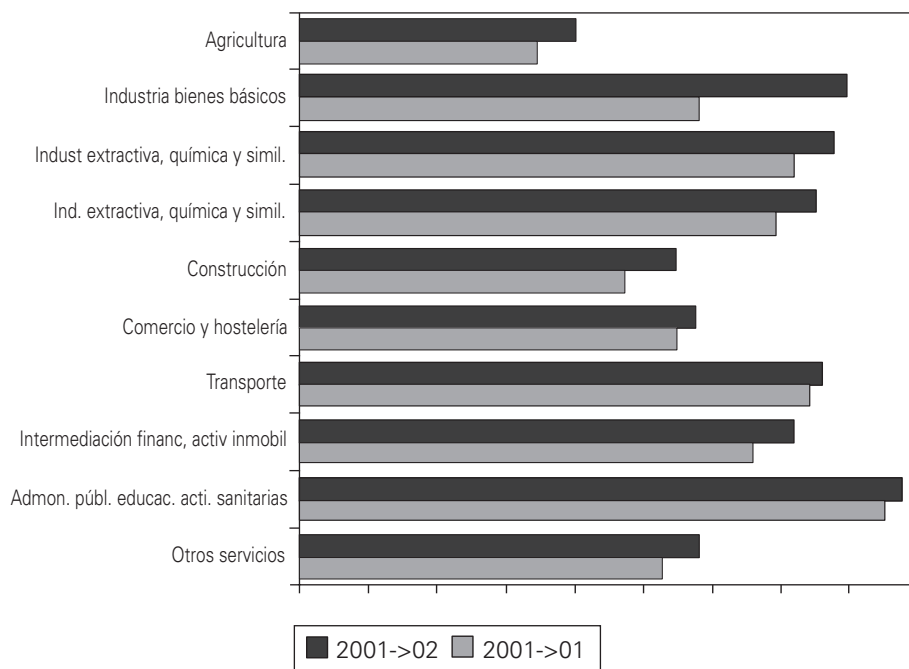


FUENTE: EPA-Flujos TII y elaboración propia.

Finalmente podemos analizar también las diferencias en el riesgo de perder un empleo estable por ramas de actividad.

La evolución que aparece en los dos años analizados es que progresivamente se reduce la estabilidad de los trabajadores con contrato indefinido, y esa tendencia se encuentra presente en todas las ramas de actividad. Hay lógicamente diferencias: de hasta 10 puntos entre la agricultura y la administración pública, por ejemplo, pero incluso en la construcción, uno de cada diez trabajadores ha dejado su empleo un años después.

GRÁFICO 31. Proporción de trabajadores con empleo estable que mantienen un empleo estable en cada rama de actividad en España (% sobre el total de cada grupo en el año de partida)



FUENTE: EPA-Flujos y elaboración propia.

Será de gran interés analizar cómo van evolucionando estos flujos y hasta qué punto suponen un cambio sustancial de la dinámica dual que venía observándose en el mercado de trabajo en España (máxima estabilidad para los contratos indefinidos, máxima flexibilidad para los contratos temporales). De momento, cinco años después de la introducción del nuevo contrato indefinido con despido más barato, puede afirmarse que el coste en términos de pérdida de estabilidad para el conjunto de los trabajadores con contrato indefinido ha sido más bien reducido y que se ha visto muy compensado con un aumento general del empleo estable y una mejora de las oportunidades para trabajadores temporales y para desempleados.

4.2.4. El impacto de la temporalidad en los hogares

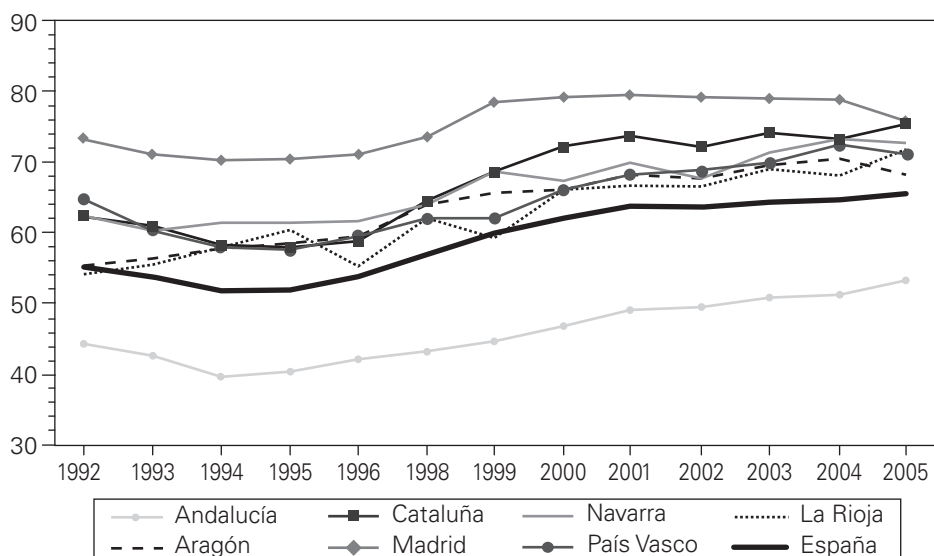
Para un análisis del impacto social de la temporalidad y de la estabilidad en el empleo, es especialmente interesante complementar la información aportada hasta el momento con la perspectiva del hogar. Si señalábamos que el empleo estable había sido un elemento clave para explicar el potencial integrador

del trabajo durante buena parte del siglo xx, hemos de recordar que esa capacidad integradora se extendía, más allá del propio trabajador implicado (normalmente el varón adulto, con las implicaciones que esto tenía en términos de desigualdad de género) hacia el conjunto de su familia.

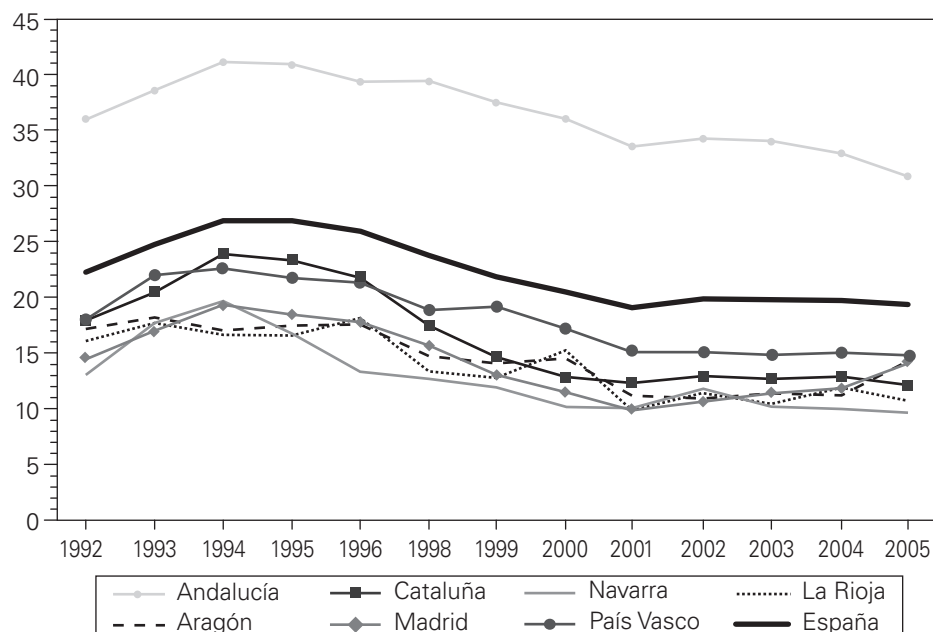
Desde esta perspectiva, puede construirse un indicador especialmente interesante: la proporción de hogares activos (con al menos una persona activa) que tienen entre estos miembros al menos a un trabajador con empleo estable. Es por tanto una medida de la estabilidad de ingresos que está aportando el mercado de trabajo a los hogares, una dimensión significativa del nivel de integración social.

En el gráfico siguiente puede verse el impacto del aumento del empleo estable en los hogares en España: desde 1994 a 2005, el empleo estable ha llegado a muchos más hogares: si en 1994 había 4,7 millones de hogares con algún trabajador estable, en 2005 habría 7,6 millones de hogares en esa situación. La estabilidad que aporta el mercado de trabajo a los hogares mejora un 26,2%, pasando de 51,9% al 65,5% de los hogares. En términos porcentuales esta transformación puede parecer menos significativa, pero es necesario resaltar que estamos hablando de casi 3 millones de hogares más.

GRÁFICO 32. Proporción de hogares activos con al menos un trabajador estable



FUENTE: EPA, segundo trimestre.

GRÁFICO 33. Proporción de hogares activos con todos los activos en empleos temporales o parados

FUENTE: EPA, segundo trimestre.

En segundo lugar, es también destacable que la precariedad laboral de los hogares ha disminuido en España en este periodo, especialmente de 1995 a 2001. La proporción de los hogares activos (con algún miembro activo) en los que todos ellos son trabajadores temporales

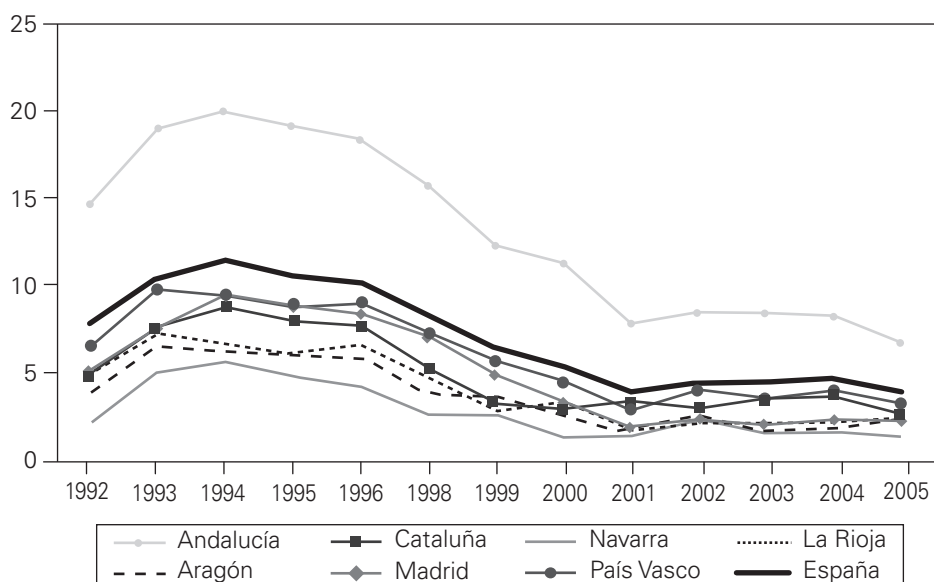
o desempleados es comparativamente baja en las comunidades autónomas con los mercados de trabajo más dinámicos durante todo el periodo (producto de unas tasas menores de desempleo, pero también de una mejor distribución de los empleos entre los hogares). La tendencia es paralela para el conjunto del Estado, pero con un efecto más intenso en términos relativos: desde 1994 a 2001. La precariedad laboral de los hogares en ciertas comunidades se ha reducido a prácticamente la mitad. Al final del periodo uno de cada 10 hogares activos se encontraría en esa condición especialmente precaria desde la perspectiva del empleo, sin ningún empleado estable en sitios como Navarra, La Rioja, o Cataluña. Esa proporción para el conjunto del Estado es prácticamente el doble.

Sin embargo, estos cambios relativos, siendo importantes, no nos deben hacer olvidar el mantenimiento y reproducción constante de una bolsa de hogares que se desenvuelven en el mercado de trabajo en estas condiciones de precariedad: 2,2 millones de hogares en 2005, un volumen que apenas se había reducido en un 9% en una década.

Esta evolución ha corrido paralela a un aumento del empleo temporal en términos absolutos, lo que nos habla de la creciente compaginación en los hogares de empleos estables y precarios, quedando una proporción cada vez más reducida de hogares dependiendo exclusivamente del empleo temporal.

Finalmente, dentro de este colectivo de hogares precarios, están los excluidos totalmente del empleo. La evolución es también especialmente positiva en cuanto a la reducción de estas situaciones más desfavorecidas, las de los hogares excluidos del empleo, los hogares activos en los que no hay nadie que trabaja: la proporción se ha reducido a sólo un tercio y ahora, tan sólo un 4% de los hogares activos quedan al margen del empleo en el conjunto del Estado, llegando a niveles prácticamente residuales, en torno al 2% en algunos casos como Navarra, La Rioja, Madrid o Aragón. Si lo que se ha dado en llamar «el desempleo total familiar» afectaba en España a un millón de hogares en 1994, ahora esta cantidad se ha reducido a menos de la mitad.

GRÁFICO 34. Desempleo total familiar: proporción de hogares activos con todos los activos en paro



FUENTE: EPA, segundo trimestre.

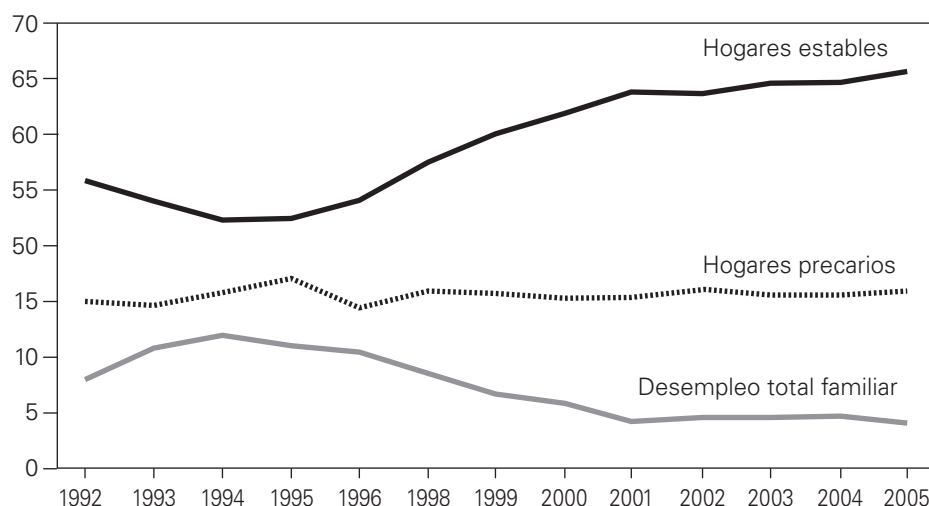
En su conjunto, el impacto en los hogares de la mejora del mercado de trabajo es significativamente positivo. Frente a las tesis que han defendido el advenimiento de la sociedad del riesgo (Beck 1998), el caso de España, a pesar del importante volumen de empleo precario, presenta como mínimo, una excepción, si analizamos la situación de los hogares respecto del mercado de tra-

bajo. No sólo no ha aumentado su inseguridad, sino que durante toda una década los hogares españoles han ido consiguiendo mayores niveles de seguridad, aumentando el número de empleos estables, así como al intensificando la combinación de varios empleos temporales en un mismo hogar.

Sin embargo, durante los últimos cinco años esta tendencia positiva parece agotarse y encontrar fuertes limitaciones para llegar a reducir las situaciones de precariedad y de exclusión de los hogares respecto del empleo, tanto en términos absolutos como relativos. Si se quiere mejorar la situación de los hogares más desfavorecidos y reducir en términos absolutos la precariedad social que implica la bolsa de empleo temporal en España, parece razonable pensar que siguen siendo necesarias políticas específicas dirigidas hacia estos colectivos, manteniendo una dinámica de reformas del mercado de trabajo que tenga en cuenta estas situaciones.

GRÁFICO 35. Situación de los hogares activos en relación con el mercado de trabajo

Proporción sobre el total de hogares activos (%)



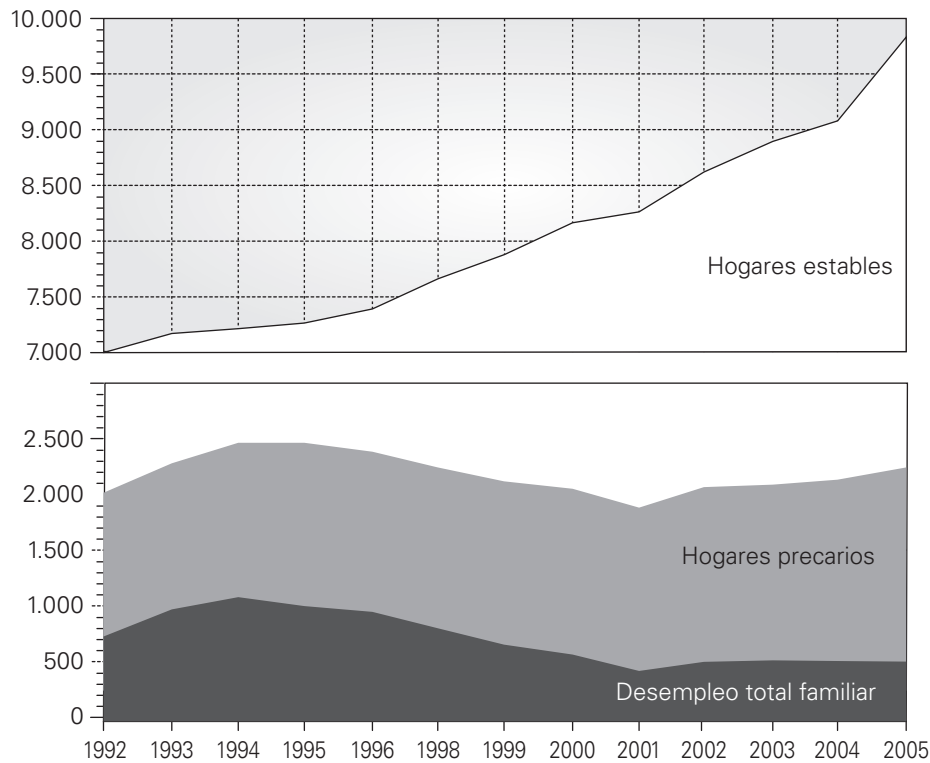
Hogares estables: Hogares con alguna persona activa en los que al menos un miembro tiene un empleo con contrato indefinido.

Hogares precarios: Hogares con alguna persona activa en los que no hay empleos estables y al menos un miembro tiene un empleo temporal.

Desempleo total familiar: Hogares en los que todos sus miembros activos se encuentran desempleados.

GRÁFICO 35. Situación de los hogares activos en relación con el mercado de trabajo (Continuación)

N.º de hogares en cada situación



Hogares estables: Hogares con alguna persona activa en los que al menos un miembro tiene un empleo con contrato indefinido.

Hogares precarios: Hogares con alguna persona activa en los que no hay empleos estables y al menos un miembro tiene un empleo temporal.

Desempleo total familiar: Hogares en los que todos sus miembros activos se encuentran desempleados.

4.3. TEMPORALIDAD Y ESTABILIDAD EN EL EMPLEO A PARTIR DE FUENTES REGISTRALES⁶¹

Gabinete de Estudios de CCOO de Navarra

Posiblemente uno de los indicadores de los que más se ha abusado en los debates sobre el mercado de trabajo es la proporción de contratos temporales (o indefinidos) en el año: nueve de cada 10 contratos registrados son temporales en los últimos años. Este impresionante dato que parecería confirmar para siempre la creciente precarización del mercado de trabajo sin embargo no nos dice nada porque está poniendo en relación dos magnitudes de significado absolutamente distinto.

La diferencia entre ambas magnitudes (número de contratos temporales e indefinidos registrados en un año) tiene que ver con su origen administrativo y con la diferencia sustancial de ambos tipos de contratos: es previsible, y así lo demuestran los datos sobre transiciones de unos y otros trabajadores y trabajadoras, que las personas contratadas con contrato indefinido vayan a permanecer en su puesto de trabajo durante un largo periodo (en muchos casos, una buena parte del resto de su vida laboral); sin embargo, un contrato temporal puede significar a veces tan sólo un día de trabajo.

Así, tal como hemos mostrado, detrás del aumento de la contratación temporal no hay tanto un aumento de los puestos de trabajo con esta característica (que también) como un incremento (en mayor medida) de la rotación de las personas sobre los mismos puestos y una simple reducción administrativa del tiempo de contratación que ni siquiera tiene por qué significar una reducción del tiempo trabajado en la empresa.

De la misma forma, una reducción relativa de la proporción de contratos estables, incluso su decrecimiento en términos absolutos, puede ser compatible con el aumento del empleo estable si estos empleos son más duraderos.

En un mercado de trabajo crecientemente flexible, la contratación es cada vez un indicador peor de la creación de empleo y debería dejar de utilizarse ya de la forma en la que se ha hecho durante las últimas décadas.

En este análisis hemos optado por utilizar estas magnitudes de forma separada y tratando de evitar este tipo de interpretaciones inadecuadas. En primer lugar nos parece fundamental pasar del análisis de los contratos (una concepción puramente administrativa), al análisis de las personas contratadas (de mayor relevancia sociológica). En segundo lugar, es bastante clarificador utilizar los datos de contratación en relación con los provenientes de la Encuesta de Población Activa (relación de un flujo con un stock). Finalmente, el interés de una base acumulativa como la del SNE se pone de manifiesto cuando acometemos un análisis de carácter longitudinal, viendo los cambios en la situación de las personas como aproximación a sus itinerarios laborales. Hemos podido inte-

61 Este apartado está basado en el estudio «Análisis de la temporalidad en Navarra», a partir de la metodología utilizada en el Proyecto Qualitas, de análisis estadístico de las bases de contratos y desempleo de SNE, financiado por el Observatorio Navarro de Empleo durante el año 2005.

relacionar esta base de datos con el registro del desempleo para completar esta perspectiva sobre las transiciones laborales.

Presentamos aquí algunos de los principales resultados de un análisis de este tipo realizado para un caso concreto, Navarra, que pensamos que puede aportar algunas conclusiones extrapolables al conjunto del Estado. Supone además una innovación metodológica que, por lo dicho anteriormente, puede resultar de interés para investigaciones subsiguientes a nivel estatal.

4.3.1. El empleo temporal sigue su expansión

86.000 personas se rotan anualmente por unos 46.000 empleos (equivalentes) temporales disponibles, de los cuales unos son siempre los mismos empleos (rotación pura de trabajadores y trabajadoras) y otros son a su vez puestos de trabajo estacionales o de corta duración que aparecen y desaparecen. Para estas personas se han firmado en Navarra nada menos que 194.474 contratos de trabajo temporales.

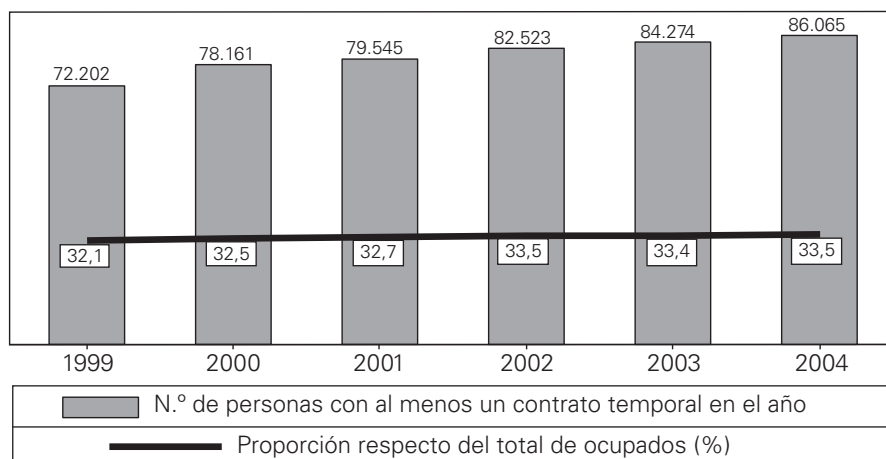
TABLA 14. Significado de la contratación temporal en relación con el empleo temporal

	Empleos temporales EPA (a)	Personas contratadas temporales SNE (b)	Puestos de trabajo temporal por trabajador temporal (a/b)
1999	45.050	72.202	0,62
2000	47.502	78.161	0,61
2001	48.190	79.545	0,61
2002	49.887	82.523	0,60
2003	45.339	84.274	0,54
2004	45.896	86.065	0,53

FUENTE: «Análisis de la Temporalidad en Navarra. 2005», Gabinete de Estudios CC.OO. Navarra, OBNE (Observatorio Navarro de Empleo). A partir de las bases de personas contratadas del SNE (Servicio Navarro de Empleo), 1999-2004. El nº de empleos se obtiene a partir de los datos de EPA (INE).

En realidad estamos hablando de casi dos personas por puesto de trabajo: una peculiar manera de repartir el empleo. Esta es posiblemente la medida más aproximada de la extensión de la precariedad laboral en su dimensión temporal.

A pesar de que las elevadas tasas de temporalidad son una preocupación constante en Navarra, la inercia del mercado de trabajo no se frena y las cifras de contratación temporal muestran una tendencia ascendente, no sólo en cuanto a número de contratos sino, lo que es más importante, de personas contratadas.

GRÁFICO 36. Evolución de las personas a las que se les realiza al menos un contrato temporal, año por año

FUENTE: «Análisis de la Temporalidad en Navarra. 2005», Gabinete de Estudios CC.OO. Navarra, OBNE. A partir de las bases de personas contratadas del SNE, 1999-2004 y EPA (INE).

Como vemos en el gráfico, el volumen de personas con al menos un contrato temporal en cada año aumenta significativamente: 14.000 trabajadores y trabajadoras más afectados por la temporalidad, lo que supone un incremento del 19% en estos cinco años. La proporción sobre el total de personas ocupadas, sin embargo, aumenta tan sólo 1,4 puntos porcentuales.

Aunque en los primeros años de regulación de las ETT (1994), se produjo una importante alarma social por el elevado uso de esta contratación temporal y lo que suponía en la precarización del empleo, a partir de la reforma introducida en 1999 para la regulación del funcionamiento de estas entidades (Ley 29/6/06), su uso se ha desacelerado significativamente.

TABLA 15. Evolución de las personas a las que se les realiza al menos un contrato a través de ETT en el año. (% sobre el total de las personas con algún contrato temporal en el año)

Personas %		
1999	12.881	17,8
2000	12.515	16,0
2001	11.876	14,9
2002	12.414	15,0
2003	13.494	16,0
2004	13.504	15,7

FUENTE: «Análisis de la Temporalidad en Navarra. 2005», Gabinete de Estudios CC.OO. Navarra, OBNE. A partir de las bases de personas contratadas y desempleadas de SNE, 1999-2004.

Concretamente la evolución del número de personas con contratos a través de ETT ha aumentado en estos 6 años en 623, lo que supone un crecimiento escaso y genera una reducción de 2,2 puntos porcentuales en su proporción con respecto al total de personas que participan en el mercado de trabajo temporal. Por ello mientras que en 1999 el porcentaje de personas con contratos de ETT alcanzaba el 17,8% de total de personas con contrato temporal, en 2004 éste se reduce hasta el 15,7%.

Durante el periodo analizado, el incremento de contratos temporales a través de ETT se ha debido a una mayor rotación de los/as trabajadores/as y no a un incremento de personas contratadas a través de ETT.

En definitiva, la reforma de 1999 ha congelado el recurso a las ETT para la expansión de la temporalidad, pero sigue siendo necesario incidir en la mejora de las condiciones de los/as trabajadores/as temporales contratados/as a través de esta vía, que corren un mayor riesgo de rotación y encadenamiento de contratos.

4.3.2. Los colectivos de reciente inserción laboral, y en las actividades económicas con mayor expansión, son los más afectados por la temporalidad

Tal como cabía pensar, la inestabilidad es mayor en los empleos que vienen generándose en nuestra Comunidad en los sectores en expansión, y están siendo ocupados por los colectivos de más reciente incorporación al mercado de trabajo. Son estas personas, en dichos empleos, las que encadenan más contratos temporales, las que tienen contratos temporales con menor duración..., y sobre todo, las que posteriormente tienen más posibilidades de perder su empleo o de encontrarse atrapados/as en trabajos temporales durante excesivo tiempo, como vamos a mostrar a continuación.

De hecho, el encadenamiento de varios contratos temporales por una persona, en una misma empresa, una realidad cada vez más habitual, afecta especialmente a las mujeres contratadas, en los empleos más feminizados (sector servicios, categorías administrativas), las categorías profesionales más bajas (categorías no cualificadas) y las contrataciones a través de ETT. De la misma manera, la duración media de los contratos es menor entre la población femenina, entre las personas más jóvenes y la población con nacionalidad extranjera.

Los colectivos en los que se concentra la temporalidad coinciden con los perfiles de trabajador de más reciente incorporación al mercado de trabajo, concretamente: mujeres, jóvenes y personas con nacionalidad extranjera.

TABLA 16. Proporción de trabajadores contratados temporalmente en cada año por cada 100 asalariados en el 2º trimestre EPA

		1999	2000	2001	2002	2003	2004
Sexo	Hombre	38,5	39,8	40,5	41,7	42,2	42,2
	Mujer	47,2	47,0	45,6	44,4	43,1	49
Grupos de edad	16 a 29 años	74,1	73,9	82,5	76,7	83,5	92,4
	30 a 44 años	32,5	34,9	32,6	33,6	32,4	30,9
	45 y más	20,2	18,8	18,7	19,8	18,8	18,0
Estudios	Sin Estudios	32,6	514,3	448,6	329,4	261,2	434,0
	Básicos	58,1	57,0	65,2	67,3	67,9	72,4
	Medios	20,6	68,4	51,7	38,8	31,8	34,1
	FP	72,9	24,9	22,0	21,1	20,9	17,1
	Universitarios	26,0	25,6	24,8	23,9	23,1	22,0
Nacionalidad	Española	39,8	39,3	39,6	38,7	38,7	37,4
	Extranjera	714,0	522,8	89,2	86,1	81,4	100,6
Ocupación	Expertos y Directivos	16,1	17,7	20,2	16,1	18,5	17,8
	Cualificados	31,2	30,1	31,6	27,0	27,5	28,9
	No cualificados	166,1	191,3	162,4	193,8	169,5	189,1
Actividad	Agricultura, ganadería, caza, pesca y selvicultura	77,7	198,2	318,5	80,9	90,0	103,3
	Industria agroalimentaria (conservas)	66,9	51,0	48,8	60,4	45,9	37,8
	Industria del metal (incluyendo fabricación de vehículos)	20,3	21,6	19,4	21,6	21,1	17,1
	Industria química, plástico y caucho	26,3	37,8	28,4	22,5	21,7	24,4
	Industria del papel y artes gráficas	15,6	14,7	19,1	19,9	11,8	17,5
	Industria, madera y mueble	39,8	21,5	16,4	25,7	29,9	27,6
	Industria textil y confección	20,5	16,6	21,7	14,7	15,5	10,7
	Otra industria (fabricación de productos no metálicos)	20,1	74,6	73,0	78,6	75,6	84,1
	Construcción	70,2	19,6	25,1	23,2	18,7	16,2
	Servicios A (comercio y hostelería)	59,0	60,9	57,1	45,9	48,5	56,9
	Servicios B (transporte y comunicaciones)	42,6	41,7	50,5	46,0	36,3	37,7
	Servicios C (Banca, Intermediación financiera)	10,4	11,3	9,8	8,5	12,5	12,6
	Servicios D (Servicios a empresas)	165,3	150,3	147,4	173,5	151,3	137,1
	Servicios E (Servicios Sociales, educativos, sanitarios)	19,9	21,2	24,6	22,9	23,9	22,4
	Otros servicios (actividades recreativas, culturales y depor.	70,4	75,4	53,8	71,6	69,8	80,4
	Hogares que emplean personal doméstico	2,7	3,3	1,7	2,1	2,3	2,7
Sector	Primario	77,7	198,2	318,5	80,9	90,0	103,3
	Secundario	27,2	25,3	25,4	27,1	24,0	20,8
	Construcción	70,2	74,6	73,0	78,6	75,6	84,1
	Servicios	46,1	48,2	45,5	44,7	45,8	47,4

FUENTE: «Análisis de la Temporalidad en Navarra. 2005», Gabinete de Estudios CC.OO. Navarra, OBNE. A partir de las bases de personas contratadas y desempleadas de SNE, 1999-2004 y datos EPA IIT.

En la tabla anterior es preciso advertir que los porcentajes superiores a 100 personas contratadas cada año (como flujo) por cada 100 personas asalariadas estimadas en la EPA (como stock) pueden indicar varias cosas. Puede deberse a una rotación muy importante de trabajadores y trabajadoras en los puestos de trabajo temporales, pero también a problemas en la muestra de la EPA (sobre todo si se trata de algún año aislado) o a diferencias en los criterios de clasificación en ambas fuentes (podría ser el caso de las personas sin estudios, por ejemplo).

Es por tanto un indicador que debe tomarse con ciertas precauciones, sobre todo a un cierto nivel de desagregación. En cualquier caso, sí puede defenderse que el impacto social de la temporalidad es mayor que el impacto que indica la EPA sobre el mercado de trabajo: los trabajadores y trabajadoras estables están normalmente en su puesto de trabajo todo el año, pero hay muchos temporales que combinan periodos de empleo y desempleo (los que se encuentran en paro en un determinado momento no se ven reflejados en la EPA como temporales, pero son personas que viven de empleos temporales).

Además este análisis nos es útil para ver con mayor detalle cómo la temporalidad contractual está afectando muy diferentemente a unos colectivos y a otros. La diferencia de género es significativa, pero lo es todavía más la edad. En todos los casos (jóvenes, mujeres, personas con nacionalidad extranjera, etc.) la contratación temporal se acentúa cuando los niveles de estudios alcanzados son básicos. De la misma manera, la temporalidad es mayor cuanto más baja es la categoría profesional, por lo tanto se concentra sustancialmente entre los trabajadores y trabajadoras no cualificados.

Además, destacan las diferencias por rama de actividad y la concentración de la temporalidad en unas pocas actividades como la agricultura, la construcción, los servicios a empresas u otros servicios (en menor medida, también la hostelería), mientras que en ciertas ramas de la industria y los servicios la proporción de personas con contratos temporales en el año respecto del número de empleos es especialmente bajo: se acerca a 1/10.

Vemos aquí pues también cómo la temporalidad contractual no es más que una dimensión del empleo precario, cuya precariedad se ve a su vez reforzada por otras problemáticas asociadas: más rotación, menos cualificación, más segregación,...

No podemos dejar de decir que tiene algo de previsible (no sabemos si razonable) esta mayor incidencia de la precariedad laboral en ciertos sectores emergentes y en expansión, que afecta sobre todo a los colectivos que más recientemente se están incorporando al mercado de trabajo. El problema no es tanto que la puerta al mercado de trabajo sea más o menos precaria, sino más bien saber que la evolución posterior es positiva o negativa: si detrás de la puerta hay una expectativa de empleos de calidad para todos los colectivos o si hay más bien una trampa que les obliga a mantenerse en condiciones precarias durante una parte importante de su vida laboral. Por eso tiene un especial interés el análisis de algunas transiciones laborales que presentamos a continuación

4.3.3. Transiciones laborales a partir del registro de contrataciones

El análisis más interesante del registro de contrataciones es posiblemente el análisis longitudinal de las transiciones de los trabajadores y trabajadoras que puede realizarse debido al carácter acumulativo del mismo. Permite una perspectiva a medio plazo, que no es posible conseguir con las olas de la EPA, de más corta duración.

Distinguimos aquí conceptualmente entre transiciones y trayectorias como dos formas de aproximarse al conocimiento y la valoración de los itinerarios de los trabajadores y trabajadoras (Frade, Darmon y Laparra 2004):

- El concepto de *trayectoria* implica un sentido de progresión, de desarrollo en la carrera profesional concebida *ex ante* como parte del marco de las relaciones laborales que definen las características del empleo. Este concepto de trayectoria tiene por tanto un carácter normativo e institucional que debe ser analizado preferentemente desde una perspectiva cualitativa. Cabe pensar en la hipótesis de que este concepto de trayectoria y de carrera profesional ha sido seriamente afectado por los cambios del modelo de organización productiva y de gestión del personal, pero no es esta perspectiva la que adoptamos para el análisis que presentamos a continuación.
- Aquí hablamos de *transiciones*, refiriéndonos a la idea de cambios empíricos en la situación de los trabajadores y trabajadoras, analizados *ex post*, y que nos orientan sobre las probabilidades de que ese tipo de itinerarios sean recorridos por los distintos colectivos analizados.

Este análisis tiene una especial relevancia para una aproximación más dinámica a la calidad del empleo. Aquí aportamos algunos indicadores que nos pueden aproximar a esa cuantificación de las transiciones, pero antes de presentar los resultados, es necesario introducir algunas notas metodológicas que hagan entender con precisión tanto el alcance como las limitaciones del análisis realizado:

Este análisis nos permite una valoración más fina de las tendencias del mercado de trabajo que la que podríamos hacer simplemente a partir de series temporales. No estamos hablando de estimaciones, sino que podemos controlar el conjunto de la población ocupada que ha sido contratada en los últimos 5 años. Además, ya que la base de contrataciones del SNE distingue muy precisamente el tipo de contrato (esta diferenciación es muy burda en la EPA), podemos ver las diferencias en el comportamiento que han experimentado los contratos indefinidos de fomento del empleo, introducidos por la reforma de 1997 y de esta forma aportar otro elemento para la valoración del impacto que ha podido tener ésta.

Hemos podido incorporar al análisis el registro del desempleo y podemos detectar por tanto cuándo una persona ocupada queda en situación de

desempleo. Sin embargo, la distinta naturaleza de ambos registros administrativos⁶² hace que los datos aportados sean tan sólo indicadores aproximativos de lo que se pretende medir. Con esta limitación, y otras de menor impacto cuantitativo (la transición a la jubilación, por ejemplo) tan solo podemos interpretar qué significa la sucesión de ciertos tipos de contratos, o la ausencia de ellos, así como el paso por las oficinas por el servicio público de empleo:

- Partimos de la población que ha sido contratada en 1999 y vemos su evolución en los cinco años siguientes. Seleccionamos por un lado a las personas que han tenido al menos un contrato temporal en 1999 y por otro lado, a aquellas que al menos han tenido un contrato indefinido en el mismo año.
- Los que accedieron a un contrato indefinido en 1999 (ordinario o de fomento) y ya no han tenido más contratos de ningún tipo en el periodo 2000-04, ni se han registrado como personas desempleadas en ese periodo: interpretamos que *han conservado su empleo estable* (estable a estable). Una parte pueden haber perdido efectivamente ese contrato y estar en desempleo (no registrados) o inactivos. Si aparecen otros contratos en el periodo analizado pero son sólo estables, puede ser por un proceso de promoción profesional con un nuevo contrato o por un despido y nuevo acceso a otro contrato indefinido. Es por tanto un flujo ambivalente pero no exactamente precarizante (estable a otros estables).
- Las personas con al menos un contrato temporal en 1999, que a lo largo del periodo 2000-2003 acceden a un contrato indefinido, no apareciendo ni como temporales, ni en desempleo en 2004. Entendiendo que esta población es la que mantiene la estabilidad adquirida después de 1999.
- Las que accedieron a un contrato indefinido en 1999 (ordinario o de fomento) y aparecen con contratos temporales de algún tipo en el periodo 2000-2004 o en el registro de desempleo: interpretamos que *han perdido su empleo estable* (estable a temporal o estable a paro).
- Las que tuvieron contratos temporales en 1999 y todos sus contratos en el periodo 1999-2004 son temporales: interpretamos que *están atrapadas en la precariedad* (temporal a temporal), en ocasiones también con periodos de desempleo registrado (temporales con paro). También aquí puede que haya más situaciones precarias, pero al menos tenemos claro que son todos los que están.

62 El registro de contrataciones del SNE es un acto puntual (pero obligatorio) que no permite saber qué ha pasado con el contrato posteriormente a su firma. Por contra, el registro de desempleados es voluntario y se renueva periódicamente, pudiéndose reproducir con exactitud el tiempo de duración del periodo de paro.

4.3.4. La trampa de la precariedad

Cuatro de cada diez trabajadores y trabajadoras temporales consiguió un empleo estable en el periodo 2000-2004. El proceso de espera para estas personas es por tanto excesivamente largo como para interpretarlo como una dinámica del «*queue model*». Más bien tendríamos que destacar *que unos 40.000 trabajadores y trabajadoras están atrapados en la precariedad (temporalidad) desde hace por lo menos cinco años, un 20% de la población asalariada.*

TABLA 17. Transiciones de las personas con contratos temporales en 1999, durante los 5 años siguientes (% sobre el total de cada grupo en 1999)⁶³

Tipo de contrato temporal en 1999	Consiguen un contrato indefinido 2000-04		«Atrapados/as en la temporalidad» 2000-04			
			Temporales sin paro		Temporales con paro	
	Personas	%	Personas	%	Personas	%
Formación	2.090	59,8	721	20,6	686	19,6
Estacional	20.375	44,9	13.313	30,0	11.420	25,2
Interinidad	3.121	44,8	1.735	24,9	2.118	30,4
Obra/servicio	10.790	37,6	9.605	33,5	8.307	28,9
Otros	80	50,3	53	33,3	26	16,4
Total con contrato temporal en 1999	28.508	41,5	22.619	33,0	17.500	25,5

FUENTE: «Análisis de la Temporalidad en Navarra. 2005», Gabinete de Estudios CC.OO. Navarra, OBNE. A partir de las bases de personas contratadas y desempleadas de SNE, 1999-2004.

Aunque la probabilidad de verse atrapadas en esta espiral de precariedad es superior para las mujeres, en términos absolutos, la temporalidad prolongada afecta más a las personas jóvenes en empleos no cualificados que trabajan en los servicios. Las zonas del sur de Navarra son asimismo más afectadas proporcionalmente. Más allá de esta información disponible, sería de gran interés tener un buen diagnóstico sobre la situación real de estos trabajadores y trabajadoras con vistas al diseño de políticas adecuadas a sus necesidades y a sus potencialidades. Este colectivo seguirá siendo un objetivo prioritario de las actuaciones en materia de empleo durante los próximos años.

⁶³ Nota Metodológica: la población con nacionalidad extranjera no se registra hasta el año 2005 en situación de paro/a en las bases de SNE. Por ello este análisis de flujos o transiciones laborales se realiza exclusivamente contabilizando a la población con nacionalidad española.

TABLA 18. Tres itinerarios distintos de las personas que accedieron a un empleo temporal en 1999: evolución hasta 2004 (% horizontal)

		Consiguen un contrato indefinido	Consiguen sólo contratos temporales pero sin paro	Combinan empleos temporales con paro
Sexo	Hombre	39,9	36,3	23,8
	Mujer	43,7	28,3	27,7
Grupos de edad	16 a 29 años	43,7	33,4	23,0
	30 a 44 años	41,2	30,7	28,2
	Mayor 45 años	33,5	37,2	29,0
Estudios	Sin Estudios	31,2	63,2	5,7
	Básicos	38,5	35,7	25,8
	Medios	42,3	34,7	23,0
	FP	51,3	24,5	24,2
	Universitarios	42,5	28,5	29,0
Ocupación	Expert y directivos	42,3	35,9	21,8
	Cualificados	44,0	30,8	25,2
	No cualificados	38,8	34,4	26,8
Actividad	Agricultura, ganadería, pesca y selvicultura	31,6	50,1	18,4
	Industria agroalimentaria	43,7	35,6	20,7
	Industria metal (fabricación vehículos)	52,3	24,8	22,9
	Industria química, plástico y caucho	48,9	28,5	22,6
	Industria del papel y artes gráficas	53,4	33,5	13,0
	Industria madera y mueble	48,4	18,2	21,1
	Industria textil y confección	74,2	26,0	31,0
	Otra industria (fab productos no metálicos...)	51,1	30,9	22,1
	Construcción	27,2	42,3	30,5
	Servicios A (comercio y hostelería)	49,3	28,4	22,3
	Servicios B (transporte y comunicaciones)	41,9	37,8	20,3
	Servicios C (Banca, intermediación financiera)	57,0	28,8	18,2
	Servicios D (servicios a empresas)	43,0	30,6	26,4
	Servicios E (servicios sociales, educativos, sanitarios)	30,7	33,8	33,8
	Otros servicios	38,7	39,0	26,7
	Hogares que emplean pers. doméstico	34,4	35,9	29,7
Sector	Primario	31,6	50,1	18,4
	Secundario	48,7	29,5	21,8
	Construcción	37,2	42,3	30,5
	Servicios	42,3	31,7	26,1
Total		41,5	33,0	25,5

NOTA: Los datos sobre ocupación, sector y actividad se refieren al primer contrato de 1999. No se incluyen los extranjeros por falta de información en todo el periodo.

FUENTE: «Análisis de la Temporalidad en Navarra. 2005», Gabinete de Estudios CC.OO. Navarra, OBNE. A partir de las bases de personas contratadas y desempleadas de SNE, 1999-2004.

Pero todas estas características interactúan y lo que nos interesa es saber cuál es el factor que incide más en la inestabilidad laboral que estamos tratando: ¿el perfil de la persona?, ¿el sector o la ocupación en la que se contrata?, ¿la modalidad del contrato temporal que se le realiza?... La utilización de la regresión logística, nos permite valorar la incidencia de las variables contempladas (sexo, edad, ocupación, sector, etc.), en la probabilidad de quedar atrapado en empleos temporales durante los 6 años analizados.

TABLA 19. Probabilidad de mantenerse como temporal frente a la probabilidad de acceder a un contrato indefinido hasta 2004, para los trabajadores con contrato temporal en 1999. Regresión logística

Variables Independientes	Categorías	Exp(B)	Sig.
Sexo	Hombre	1,017	0,375
Categoría referencia: mujer			
Grupo de edad	De 16 a 29 años	0,831	0,000
Categ. ref.: De 45 a 64 años	De 30 a 44 años	0,829	0,000
Nivel formativo	Básicos	1,090	0,002
Categ. ref.: Universitarios	Medios	1,017	0,593
	FP	0,759	0,000
Sector de actividad	Agricultura	1,204	0,009
Categ. ref.: Servicios	Industria	0,712	0,000
	Construcción	1,641	0,000
Categoría profesional	Dirección empresas y Admón. Públicas	0,833	0,386
Categ. ref.: Trabajadores no cualificados	Técnicos y profesionales científicos e intelectuales	1,140	0,001
	Técnicos y Profesionales de Apoyo	0,954	0,231
	Empleados de tipo administrativo	0,781	0,000
	Trab servicios restauración, personales, protección, vendedores	0,801	0,000
	Trab cualificados agricultura y pesca	0,934	0,428
	Artesanos y trab cualificados de las industrias	0,940	0,041
	Operadores de instalaciones y maquinaria, montadores	0,816	0,000
Tipo contrato temporal	Temporal formación	0,424	0,000
Categ. ref.: Temporal obra y servicio	Temporal estacional	0,746	0,000
	Temporal interinidad	0,859	0,000
Tamaño empresa	Menos de 20 trabajadores	0,860	0,000
Categ. ref.: Más de 250 trabajadores	De 20 a 99 trabajadores	0,914	0,001
	De 100 a 250 trabajadores	0,891	0,000
Constante		2,407	
Porcentaje correcto global		59,6	
-2 log de la verosimilitud		85624,063	
R cuadrado de Cox y Snell		0,039	
R cuadrado de Nagelkerke		0,053	

VARIABLE DEPENDIENTE: 1 se mantiene como temporal; 0. Accede a contrato indefinido.

FUENTE: «Análisis de la Temporalidad en Navarra. 2005», Gabinete de Estudios CC.OO. Navarra, OBNE. A partir de las bases de personas contratadas y desempleadas de SNE, 1999-2004.

En relación con el *perfil de las personas contratadas*, de manera contraria a lo que podría haberse intuido a lo largo de este apartado, la variable

sexo no aparece como determinante para caer en la trampa de la temporalidad. La edad es más significativa a la hora de valorar la posibilidad de que una persona se mantenga en empleos temporales durante el periodo de análisis. De hecho a la probabilidad de seguir siendo temporal desde 1999 hasta 2004 es mayor para los trabajadores y trabajadoras de más edad. En cuanto al nivel formativo, sólo las personas con Formación Profesional tienen claramente más probabilidades de salir de la temporalidad que el resto.

Por sectores, las diferencias son importantes y las personas con contratos temporales de la industria tendrían más del doble de probabilidades de superar la temporalidad que las de la construcción, situándose los otros dos sectores en posiciones intermedias.

Las diferencias por niveles ocupacionales son menores, pero, curiosamente, la probabilidad de seguir como temporal es mayor entre los y las técnicos y profesionales científicos e intelectuales (aunque los contratos indefinidos en este grupo, una vez conseguidos, son más estables, como ya veremos). Los que más probabilidades tienen de superar la temporalidad es el personal de tipo administrativo.

El tamaño de la empresa influye también limitadamente: la probabilidad de salir de la temporalidad es algo mayor en las empresas más pequeñas, de menos de 20 trabajadores.

Sin embargo, el *tipo de contrato temporal* que se realizó en 1999 condiciona muy significativamente la probabilidad de conseguir un empleo estable o de mantenerse «atrapado» en la temporalidad en los 5 años siguientes. Los contratos de obra y servicio son especialmente perversos en este sentido, mientras que los contratos de formación son la mejor vía para un empleo estable (lo que parece bastante lógico por la inversión en capital humano que suponen para las empresas).

Tampoco cabe interpretarlo directamente como un efecto del tipo de contrato *per se*. Detrás de la elección de un tipo u otro de contrato temporal está habitualmente la estrategia empresarial de fondo respecto del futuro de cada trabajador y trabajadora.

La temporalidad afecta más, como veíamos antes, a los colectivos que se incorporan de nuevo al mercado de trabajo, pero no son las características personales las que «explican» su situación de precariedad (sexo, edad o nivel formativo) sino sobre todo las características de las actividades que realizan (seguramente un análisis más detallado por ramas de actividad sería interesante en este aspecto) y el tipo de contrato temporal que suscriben. Aún así cabe hacerse la pregunta: ¿tendrán los colectivos de más reciente incorporación al mercado de trabajo, la posibilidad de acceder a un empleo estable tal y como lo hicieron y lo hacen otros colectivos? o ¿asumirán estos perfiles la inestabilidad y la precariedad que conlleva, como característica intrínseca de su acceso al empleo?, ¿seguirá recayendo preferentemente sobre estas personas la demanda de flexibilidad cada vez mayor de nuestro mercado de trabajo?

4.3.5. Los contratos indefinidos de fomento, con mayor temporalidad empírica que los ordinarios

En los últimos seis años, un promedio de 18.400 personas han sido contratadas en Navarra cada año con contrato indefinido, con una clara tendencia al alza (un 14% más personas contratadas en 2004 que en 1999). La proporción de personas contratadas cada año respecto del total de empleo se mantiene bastante estable: aproximadamente un nuevo contratado por cada siete personas asalariadas estables existentes. El contraste de las cifras de contratación con las de la EPA nos hace ver que la creación de empleo estable ha mantenido posiblemente un ritmo más constante del que esta encuesta estimaba (el incremento de empleo estable se veía muy reducido según la EPA en algunos años).

TABLA 20. Significado de la contratación indefinida en relación al conjunto del empleo estable

	Total de empleos estables en Navarra. EPA (a)	Personas contratadas en el año. SNE (b)	Personas contratadas/ 100 empleos estables (b/a)
1999	123.535	17.134	13,87
2000	130.338	16.852	12,93
2001	130.975	19.134	14,61
2002	132.929	18.508	13,92
2003	141.808	19.102	13,47
2004	146.070	19.508	13,36

FUENTE: «Análisis de la Temporalidad en Navarra. 2005», Gabinete de Estudios CC.OO. Navarra, OBNE. A partir de las bases de personas contratadas y desempleadas de SNE, 1999-2004.

El incremento de personas con contrato indefinido producido durante este tiempo, ha sido provocado fundamentalmente por la utilización del «nuevo» contrato indefinido. De hecho la modalidad de contratación indefinida más utilizada a lo largo del periodo de análisis (1999-2004), es la que se realiza a través de estas medidas de fomento a la contratación indefinida.

Aunque no debe olvidarse tampoco el papel que la contratación indefinida a jornada parcial (casi exclusivamente utilizada entre la población femenina) y la discontinua (modalidad mayoritariamente aplicada a población femenina y trabajadores/as con nacionalidad extranjera) han tenido en este incremento de la población indefinida en Navarra, a pesar de que en 2004 este tipo de contratos sigue suponiendo un 5,1% de la población contratada indefinidamente.

A partir de la ley elaborada en 1997, la normativa sobre la contratación de fomento ha sido transformada para aumentar su incidencia en diferentes perfiles de trabajador y trabajadora. En un primer momento la normativa de 1997 dirige la contratación de fomento a personas desempleadas jóvenes, paradas de larga duración, mayores de 45 años, personas con discapacidad, es decir, a los trabajadores y trabajadoras con mayor dificultad de acceso al empleo estable. Sin embargo, su aplicación no se estaba produciendo, en la medida de lo esperado, entre la población femenina.

Por ello, se plantea una segunda reforma, con la Ley 12/2001, que amplía el colectivo de mujeres susceptibles de ser contratadas en esta modalidad (desempleadas, en profesiones y ocupaciones con menor índice de empleo femenino, contratadas en 24 meses siguientes a la fecha del parto, etc.), consiguiendo un incremento en la contratación de la población femenina a partir de 2002, y generando un efecto diferencial positivo a favor de éstas.

En la tabla siguiente podemos ver cuales son los colectivos y los tipos de empleos que, relativamente, más empleo estable están creando (proporcionalmente a su peso en el mercado de trabajo).

Nuevamente aquí, la distinta naturaleza de las fuentes interrelacionadas (el registro de contratos y la EPA) tiene algunas ventajas, pero también claros inconvenientes: los índices especialmente altos (en algún caso incluso por encima del 100%) son el resultado de una mayor rotación de personas en estos puestos de trabajo (son necesarios más contratos para mantener el volumen de los puestos estables), pero también de las diferentes metodologías (diferente clasificación) utilizadas en cada fuente.

TABLA 21. Proporción de las personas que acceden cada año a contratos indefinidos (registro de contratos) por cada 100 trabajadores con contrato indefinido (estimados por la EPA)

		1999	2000	2001	2002	2003	2004
Sexo	Hombre	38,5	11,6	12,3	12,2	11,7	11,5
	Mujer	14,9	13,9	16,3	14,8	14,5	14,4
Grupos de edad	16 a 29 años	32,7	27,9	35,7	31,4	30,4	35,9
	30 a 44 años	10,3	10,3	11,3	10,6	10,5	10,1
	45 y más	6,0	5,0	5,6	5,4	5,2	5,0
Estudios	Sin Estudios	8,0		140,6	98,3	120,6	167,1
	Básicos	17,1	14,3	19,4	18,5	18,7	18,9
	Medios	20,9	24,7	19,1	15,4	11,5	11,5
	FP	9,0	7,9	7,7	8,0	7,6	6,7
	Universitarios	9,0	9,3	9,3	8,5	8,1	8,5
Nacionalidad	Española	13,1	12,0	13,5	12,6	11,7	11,5
	Extranjera	302,7	105,3	23,2	25,6	36,7	39,1
Ocupación	Expertos y Directivos	7,2	7,8	8,1	7,0	7,6	7,5
	Cualificados	11,2	10,2	11,5	10,9	10,0	10,4
	No cualificados	51,9	42,0	48,2	49,2	45,3	49,1
Actividad	Agricultura, ganadería, caza, pesca...	14,2	45,8	66,2	13,2	13,8	11,2
	Industria agroalimentaria (conservas,...)	21,5	15,2	23,0	18,9	18,6	13,1
	Industria del metal (incluyendo vehículos)	10,0	9,1	8,5	7,4	7,5	6,2
	Industria química, plástico y caucho	17,8	18,5	15,7	11,1	13,7	15,3
	Industria del papel y artes gráficas	9,9	9,6	14,2	16,3	7,2	9,9
	Industria, madera y mueble	17,8	11,2	7,3	8,5	12,2	10,5
	Industria textil y confección	8,1	3,4	7,1	7,2	5,3	4,8
	Otra industria (productos no metálicos)	9,5	7,4	11,1	10,4	7,9	7,2
	Construcción	16,3	14,4	17,6	22,8	21,4	18,2
	Servicios A (comercio y hostelería)	31,6	28,4	32,3	23,4	25,3	29,6
	Servicios B (transporte y comunicaciones)	17,5	20,0	24,2	24,3	17,9	20,8
	Servicios C (Banca, Intermediación financiera)	4,6	3,7	3,7	6,0	6,6	8,7
	Servicios D (Servicios a empresas)	31,0	22,7	29,1	34,3	30,9	25,5
	Servicios E (Sociales, educativos, sanitarios)	3,8	4,0	4,0	3,7	3,7	4,0
	Otros servicios (recreativos, culturales y depor.)	24,6	22,7	14,9	20,7	18,6	22,9
	Hogares que emplean personal doméstico	0,5	0,5	0,1	0,5	0,5	0,4
Sectores	Primario	14,2	45,8	66,2	13,2	13,8	11,2
	Secundario	11,7	9,5	11,9	10,4	9,8	8,5
	Construcción	16,3	14,4	17,6	22,8	21,4	18,2
	Servicios	14,1	13,9	14,2	14,2	13,9	15,1

FUENTE: «Análisis de la Temporalidad en Navarra. 2005», Gabinete de Estudios CC.OO. Navarra, OBNE. A partir de las bases de personas contratadas y desempleadas de SNE, 1999-2004.

Aún con esta ambivalencia de los datos, las diferencias tan significativas entre unas proporciones y otras nos apuntan una tendencia interesante: el empleo estable parece estar creciendo más, allí donde era mayor la proporción de empleo temporal: en las mujeres, en los jóvenes, en los empleos menos cualificados, en ciertos servicios y en menor grado en la construcción (la excepción sería la agricultura que mantiene una proporción de nuevos contratados relativamente reducida). Esto es importante, ya que supone una contratendencia que tiende a compensar la intensificación de la precariedad laboral en ciertos segmentos del mercado de trabajo.

Los datos confirman que cuando se interviene a través de reformas legales en el mercado de trabajo, estas modificaciones causan un efecto directo aumentando la contratación indefinida y las conversiones a indefinidos de los colectivos en los que se procura hacer mayor incidencia.

Las mujeres han sido las grandes beneficiarias de estas políticas de fomento. En 2004, ya más de la mitad de las personas contratadas por esta vía eran mujeres (un 52%) una proporción significativamente mayor que su participación en el mercado de trabajo. Es éste un elemento a considerar muy seriamente a la hora de valorar las reformas que dieron lugar a estas medidas por lo que puede estar ayudando a corregir uno de los mayores desequilibrios del mercado de trabajo en Navarra y en el conjunto del Estado: las desigualdades de género.

La incorporación de la población femenina al empleo estable se está produciendo de la siguiente manera:

- La contratación de fomento, en la que mayor porcentaje de población femenina existe, tiene mayor incidencia en el ámbito de la Educación, Sanidad y Servicios personales.
- La contratación indefinida a jornada parcial, «casi exclusiva» entre la población femenina, se concentra destacadamente en Servicios y entre el personal administrativo y trabajadores/as no cualificados/as.
- Por último, la contratación indefinida discontinua es claramente mayoritaria en el sector agrícola y la industria agroalimentaria, actividades marcadamente estacionales.

La participación de otros colectivos más afectados por la temporalidad o el desempleo apenas se ha visto alterada respecto de la proporción de personas que acceden a contratos indefinidos ordinarios. Únicamente en los colectivos de cualificación intermedia, asociada a titulaciones de FP y similares podría observarse un ligero impacto positivo.

Como consecuencia de esta incorporación diferenciada a la contratación indefinida, a lo largo del periodo analizado se va perfilando la existencia de dos tipologías de trabajadores indefinidos. «Los trabajadores varones con contratos ordinarios en el sector industrial versus las trabajadoras con contratos de fomento, a jornada parcial o discontinuos en el sector servicios o el agrícola-agroalimentario». Es decir, se observa una masculinización de los contratos indefinidos ordinarios frente a un proceso de feminización de las contrataciones indefinidas de fomento.

La constitución de dos tipos de indefinidos/as diferentes conlleva también la existencia de dos tipos de estabilidad en el empleo.

El análisis de las transiciones nos muestra que estas diferentes tipologías de personas con contrato indefinido se comportan también de diferente forma en el mantenimiento de estos empleos:

TABLA 22. Transiciones hasta 2004, de las personas con contratación indefinida en 1999 (% sobre el total de cada grupo en 1999)

Tipo de contrato indefinido en 1999	Sin cambio 2000-04		Otros contratos indefinidos en 2000-04 (1)		Paro o temporalidad en 2000-04 (2)	
	Personas	%	Personas	%	Personas	%
Indefinidos jornada completa (14.270)	8.423	59,0	3.565	25,0	2.282	16,0
Indefinido jornada parcial (1.880)	784	41,7	625	33,2	471	25,1
Indefinido discontinuo (704)	215	30,5	261	37,1	228	32,4
Indefinido ordinario (3.351)	2.141	63,9	770	23,0	440	13,1
Nuevo indefinido de fomento (12.840)	7.095	55,3	3.422	26,6	2.323	18,1
Total indefinidos (16.767)	9.395	56,0	4.406	26,3	2.966	17,7

NOTA: No se incluye a la población con nacionalidad extranjera por falta de información para todo el periodo.

(1) Personas que aparecen registradas con otros contratos indefinidos (desde 2000 hasta 2004), independientemente de si pasan por situaciones de temporalidad y desempleo, o no.

(2) Personas que aparecen registradas con contratos indefinidos en 1999 que en años posteriores se encuentran registrados/as como temporales o desempleados/as, pero nunca con otro contrato indefinido.

FUENTE: «Análisis de la Temporalidad en Navarra. 2005», Gabinete de Estudios CC.OO. Navarra, OBNE. A partir de las bases de personas contratadas y desempleadas de SNE, 1999-2004.

Las personas más estables (que mantienen su empleo en mayor porcentaje) son las que parten en 1999 con un contrato indefinido a jornada completa u ordinario.

Las personas menos estables⁶⁴ que muestran situaciones de desempleo con mayor frecuencia, son las que tienen contratos indefinidos a jornada parcial y discontinuos. Las personas con mayor inestabilidad empírica son mayoritariamente, mujeres, entre 30 a 44 años y con niveles de estudios medio-alto.

⁶⁴ Personas menos estables: aquellas que han pasado por el desempleo al menos una vez en el periodo considerado.

En el cuadro siguiente puede observarse cómo los contratos indefinidos que se han realizado en 1999 siguen siendo más estables para los varones (una diferencia de más de 8 puntos) que para las mujeres. Sin embargo, los jóvenes conservan en mayor proporción su empleo indefinido o los sustituyen por otro del mismo tipo. El nivel de estudios no parece ser una variable relevante, salvo para las personas sin estudios que son un volumen muy reducido.

Por ramas de actividad es donde se dan las mayores diferencias, estableciéndose tres modelos distintos en cuanto a la dinámica de los contratos indefinidos:

- Ramas de alta estabilidad empírica de los contratos indefinidos, en ramas que podríamos llamar clásicas de la industria (metal químicas, artes gráficas,...), en la banca o en educación o sanidad.
- En otras ramas, como la agricultura, la mayor pérdida de empleos estables se traduce con mayor frecuencia en situaciones de precariedad (contratos temporales o desempleo)
- En algunas ramas industriales, en las que el empleo estable está aumentando significativamente, parece estar configurándose un nuevo modelo de flexibilidad menos precaria, basado en la movilidad, que hace que una proporción alta de pérdidas de empleos indefinidos (alta temporalidad empírica) no se traduzca tanto en transiciones hacia situaciones más precarias, sino hacia otros empleos estables.

TABLA 23. Personas que accedieron a un empleo estable en 1999: evolución hasta 2003 (% horizontal)

		Permanece estable	Cambia a otros estables	Cambia a temporales y/o al paro
Sexo	Hombre	59,3	24,6	16,1
	Mujer	50,9	29,0	20,2
Grupos de edad	16 a 29 años	59,2	24,9	15,9
	30 a 44 años	49,7	30,1	20,2
	45 a 64 años	62,0	20,9	17,1
Estudios	Sin Estudios	77,7	17,1	5,3
	Básicos	56,0	25,6	18,4
	FP	55,5	27,5	17,1
	Medios	54,8	28,1	17,1
	Universitarios	56,4	26,2	17,4
Sector	Primario	48,3	25,2	26,5
	Secundario	68,4	18,3	13,3
	Construcción	58,1	21,3	20,5
	Servicios	48,9	31,5	19,6
Ocupación	Expertos y directivos	62,2	24,6	13,2
	Cualificados	50,3	30,9	18,8
	No cualificados	61,4	20,2	18,5
Actividad	Agricultura, ganadería, caza, pesca y selvicultura	48,3	25,2	26,5
	Industria agroalimentaria (conservas)	54,2	27,9	18,0
	Industria del metal (incluyendo fabricación de vehículos)	72,8	15,0	12,3
	Industria química, plástico y caucho	73,8	15,6	10,6
	Industria del papel y artes gráficas	74,3	15,5	10,2
	Industria, madera y mueble	64,8	18,1	17,2
	Industria textil y confección	58,0	21,3	20,7
	Otra industria (fabricación de productos no metálicos)	71,9	17,5	10,7
	Construcción	58,1	21,3	20,5
	Servicios A (comercio y hostelería)	45,9	35,0	19,1
	Servicios B (transporte y comunicaciones)	48,2	34,1	17,7
	Servicios C (Banca, Intermediación financiera)	71,4	18,9	9,7
	Servicios D (Servicios a empresas)	47,8	30,8	21,4
	Servicios E (Servicios Sociales, educativos, sanitarios)	62,6	20,5	16,9
	Otros servicios (actividades recreativas, culturales y deportivas)	44,3	27,8	27,9
	Hogares que emplean personal doméstico	59,3	22,2	18,5
Total		56,0	26,3	17,7

FUENTE: «Análisis de la Temporalidad en Navarra. 2005», Gabinete de Estudios CC.OO. Navarra, OBNE. A partir de las bases de personas contratadas y desempleadas de SNE, 1999-2004.

Las diferencias en el comportamiento de los contratos indefinidos de fomento respecto de esta dinámica nos ayuda a valorar los efectos de las reformas de 1997 que los introdujo. Esta reforma establecía, para este nuevo tipo de contratos, una menor indemnización por despido.

Por ello, cabía esperar una mayor probabilidad de perder el empleo estable para este nuevo tipo de trabajadores, los «nuevos estables».

Efectivamente esto ha sido así; en el cuadro siguiente podemos ver que mientras las personas contratadas en 1999 con un contrato indefinido ordinario perdían su empleo y pasaban a un contrato temporal o al desempleo en un 13%, los que accedían a un contrato de fomento lo hacían en un 18%.

Prácticamente para todos los colectivos analizados y en todos los tipos de empleos estudiados, los nuevos contratos de fomento presentan una menor estabilidad y un mayor riesgo de dar paso a situaciones de precariedad y/o desempleo. Habría que señalar aquí como excepción el colectivo de los mayores de 45 años que parece presentar una mayor estabilidad con los contratos de fomento. De la misma forma, la agricultura o la construcción no parecen presentar diferencias en cuanto a esta dinámica.

Será necesario considerar sin embargo qué parte de estas diferencias se deben a la presencia en este nuevo tipo de contratación, de determinados colectivos con mayor propensión a perder sus empleos estables (mujeres, jóvenes, sector servicios,...).

TABLA 24. Personas que accedieron a un empleo estable en 1999: evolución hasta 2004 según el tipo de contrato estable (% horizontal sobre el total de cada tipo de contrato)

		Con contrato ordinario en 1999			Con contrato de fomento en 1999		
		Perma- nece estable	Cambia a otros estables	Cambia a tempo- rales y/o al paro	Perma- nece estable	Cambia a otros estables	Cambia a tempo- rales y/o al paro
Sexo	Hombre	65,1	22,3	12,7	58,2	25,0	16,8
	Mujer	61,2	24,6	14,2	50,8	29,2	20,1
Grupos de edad	16 a 29 años	69,8	18,1	12,1	59,2	25,2	15,6
	30 a 44 años	63,0	24,3	12,7	43,3	32,8	23,9
	45 a 64 años	56,2	25,4	18,3	64,8	19,5	15,8
Estudios	Sin Estudios	87,3	12,7	0,0	70,3	20,9	8,8
	Básicos	61,3	23,5	15,2	56,1	25,6	18,4
	FP	63,6	26,2	10,2	54,9	27,0	18,2
	Medios	61,3	23,3	15,4	54,4	28,9	16,7
	Universitarios	70,3	20,2	9,5	53,2	27,8	19,0
Sector	Primario	56,5	21,7	21,7	55,9	22,9	21,2
	Secundario	73,7	16,7	9,6	68,5	18,0	13,5

		Con contrato ordinario en 1999			Con contrato de fomento en 1999		
		Cambia a			Cambia a		
		Perma- nece estable	Cambia a otros estables	tempo- rales y/o al paro	Perma- nece estable	Cambia a otros estables	tempo- rales y/o al paro
Sector	Construcción	58,0	22,0	20,0	58,2	21,4	20,5
	Servicios	58,3	27,4	14,4	47,6	32,1	20,3
Ocupación	Expert y directivos	72,2	20,5	7,3	61,1	25,2	13,7
	Cualificados	56,9	27,7	15,4	49,3	31,6	19,1
	No cualificados	70,7	15,8	13,5	61,2	20,2	18,7
Actividad	Agricultura, ganadería, caza, pesca y selvicultura	56,5	21,7	21,7	55,9	22,9	21,2
	Industria agroalimentaria (conservas)	65,1	23,5	11,3	55,4	27,6	17,0
	Industria del metal (incluyendo fabricación de vehículos)	76,1	14,1	9,8	71,8	15,2	13,1
	Industria química, plástico y caucho	84,0	9,4	6,6	70,9	17,4	11,8
	Industria del papel y artes gráficas	80,0	14,3	5,7	73,0	15,9	11,2
	Industria, madera y mueble	74,1	16,5	9,4	63,0	18,8	18,2
	Industria textil y confección	65,8	18,4	15,8	59,8	21,3	18,9
	Otra industria (fabricación de productos no metálicos)	71,7	19,5	8,8	72,4	16,6	11,0
	Construcción	58,0	22,0	20,0	58,2	21,4	20,5
	Servicios A (comercio y hostelería)	53,2	31,4	15,4	44,4	35,9	19,7
	Servicios B (transporte y comunicaciones)	60,9	27,4	11,7	44,1	36,7	19,2
	Servicios C (Banca, Intermediación financiera)	84,0	8,0	8,0	66,2	22,8	11,0
	Servicios D (Servicios a empresas)	56,9	28,5	14,7	47,2	31,0	22,4

		Con contrato ordinario en 1999			Con contrato de fomento en 1999		
		Perma- nece estable	Cambia a otros estables	Cambia a tempo- rales y/o al paro	Perma- nece estable	Cambia a otros estables	Cambia a tempo- rales y/o al paro
Actividad	Servicios E (Servicios Sociales, educativos, sanitarios)	73,8	13,4	12,8	64,4	18,3	17,3
	Otros servicios (actividades recreativas, culturales y depor.)	63,0	20,0	17,0	45,0	27,1	27,9
	Hogares que emplean pers. doméstico	80,0	20,0	0,0	54,6	22,7	22,7
Total		63,9	23,0	13,1	55,3	26,7	18,1

FUENTE: «Análisis de la Temporalidad en Navarra. 2005», Gabinete de Estudios CC.OO. Navarra, OBNE. A partir de las bases de personas contratadas y desempleadas de SNE, 1999-2004.

Una vez más nos preguntamos cuál es el factor que incide más, en este caso, en la pérdida de un contrato indefinido: ¿el perfil de la persona?, ¿el sector o la ocupación en la que se contrata?, ¿la modalidad del contrato indefinido que se le realiza?. La respuesta obtenida a través de la regresión logística, nos muestra una menor incidencia de las variables que describen el perfil, que el tipo de contrato o la categoría profesional en la que se ocupa, a la hora de influir en un cambio de situación contractual.

TABLA 25. Probabilidad de mantenerse como indefinido frente a la probabilidad de perder el contrato indefinido hasta 2004, para los trabajadores con contrato indefinido en 1999. Regresión logística

Variables Independientes		Categorías	Exp(B)	Sig.
Sexo				
Categoría referencia: mujer		Hombre	1,008	0,871
Grupo de edad		De 16 a 29 años	0,871	0,028
Categ. ref.: De 45 a 64 años		De 30 a 44 años	0,515	0,000
Nivel formativo		Básicos	1,248	0,001
Categ. ref.: Universitarios		Medios	1,162	0,055
		FP	1,082	0,297
Sector de actividad		Agricultura	1,056	0,781
Categ. ref.: Servicios		Industria	1,541	0,000
		Construcción	1,252	0,005
Categoría profesional		Dirección empresas y Admón. Públicas	1,603	0,005
Categ. ref.: Trabajadores no cualificados		Técnicos y profesionales científicos e intelectuales	2,512	0,000
		Técnicos y Profesionales de Apoyo	1,651	0,000
		Empleados de tipo administrativo	1,392	0,000
		Trab. servicios restauración, personales, protección, vendedores	0,665	0,000
		Trab. cualificados agricultura y pesca	0,698	0,218
		Artesanos y trab. cualificados de las industrias	1,065	0,368
		Operadores de instalaciones y maquinaria, montadores	0,794	0,003
Tipo contrato indefinido (a)				
Categ. ref.: Nuevo indefinido		Indefinido ordinario	1,575	0,000
Tipo contrato indefinido (b)				
Categ. ref.: Indefinido jornada Parcial/discontinuo		Indefinido jornada completa	1,391	0,000
Tamaño empresa		Menos de 20 trabajadores	0,380	0,000
Categ. ref.: Más de 250 trabajadores		De 20 a 99 trabajadores	0,500	0,000
		De 100 a 250 trabajadores	0,723	0,002
		Constante	2,532	
		Porcentaje correcto global	66,6	
		-2 log de la verosimilitud	14867,370	
		R cuadrado de Cox y Snell	0,115	
		R cuadrado de Nagelkerke	0,053	

VARIABLE DEPENDIENTE: 1 = Si continúa como indefinido; 0 = No continúa como indefinido

FUENTE: «Análisis de la Temporalidad en Navarra. 2005», Gabinete de Estudios CC.OO. Navarra, OBNE. A partir de las bases de personas contratadas y desempleadas de SNE, 1999-2004.

Efectivamente, las diferencias de sexo no parecen tener apenas incidencia en las probabilidades de conservar un contrato indefinido (y presentan una escasa significación). Lo mismo puede decirse de las diferencias en el nivel de estudios. Sólo respecto de la edad, los mayores de 45 años conservan el empleo en mayor proporción.

Las diferencias según las características de los empleos son sin embargo mayores. La probabilidad de mantenerse indefinido es mayor en la industria que en el resto de los sectores. También en las ocupaciones más cualificadas, incluido el personal administrativo, la estabilidad de los contratos indefinidos es mayor. Del mismo modo que lo es en las empresas de mayor tamaño. Las personas cuyo contrato indefinido es de tipo ordinario y/o a jornada completa se enfrentan también a una menor probabilidad de perderlo que los nuevos indefinidos de fomento o las contratadas a jornada parcial o discontinua.

Parece comprobarse por tanto que el contrato indefinido de fomento es significativamente menos estable que el contrato ordinario a medio plazo. Es preciso tener presente que son los colectivos más afectados por la temporalidad, especialmente las mujeres, los que más se han beneficiado de este tipo de contratos y que han supuesto una proporción muy significativa del nuevo empleo estable que se ha creado durante todos estos años. No es fácil además defender que estos nuevos empleos se hubiesen creado de todas formas, sin la introducción de la nueva modalidad contractual y sin las desgravaciones establecidas.

4.3.6. Un balance positivo a pesar de todo

De las personas contratadas en 1999, casi 12.000 fueron contratadas de forma indefinida. Recuérdese que hay en ese momento unos 124.000 trabajadores y trabajadoras estables según la EPA y que nuestro análisis no se refiere a ellos, sino tan sólo a los nuevos contratados: uno de cada diez personas estables. Merece la pena analizar la diferencia en los itinerarios de éstas.

Una de cada cuatro personas con contrato indefinido perdió su empleo y pasó a trabajar de forma temporal en los cuatro años siguientes, una proporción reducida, pero significativa.

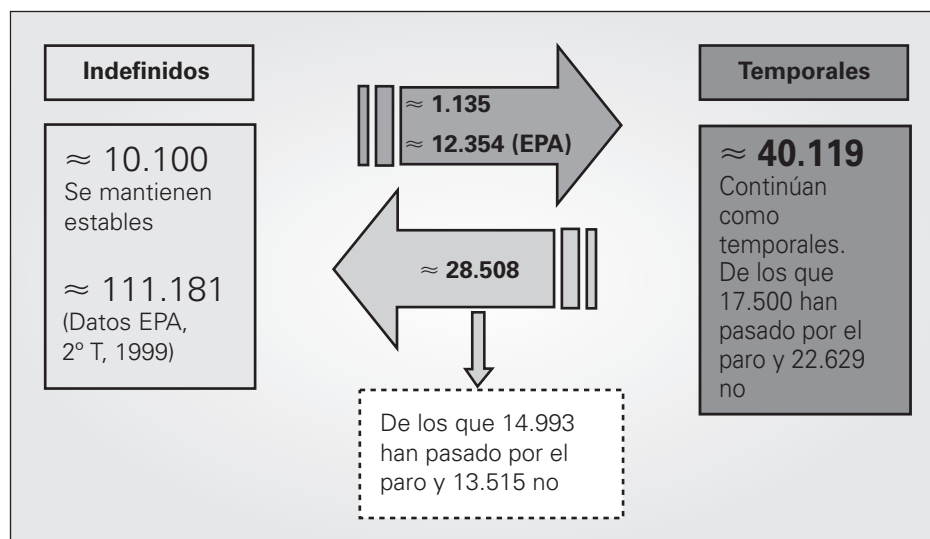
La enorme bolsa de empleo temporal construida a partir de mediados de los ochenta es una gran hipoteca que la dinámica del mercado de trabajo va reduciendo demasiado lentamente. Aún y todo merece la pena destacar cómo el flujo de temporales que consiguen un empleo estable (14.500) es muy superior al de los estables que pierden su estabilidad (2.751). Cabe argumentar que estas dimensiones no son exactamente comparables ya que, aunque estemos hablando de personas que comienzan un empleo en ese año, no estamos contando a los colectivos del mismo modo: en este registro entran casi todos los trabajadores y trabajadoras temporales, pero sólo una décima parte de los estables.

Si aplicamos este mismo análisis a la EPA, que sí incorpora a todos por igual, el resultado es equivalente, aunque la diferencia es menor: unos 5.500 estables pasan a temporales anualmente como media en esos años, frente a

los 8.300 temporales que pasan a estables. Lógicamente al ser flujos anuales, el resultado neto al final del periodo es menor, pero en la comparación el balance sigue siendo positivo también con estos datos.

Extrapolando el ritmo del flujo de las personas contratadas como indefinidas en 1999 que pasan a temporales en el periodo 1999-2004, al conjunto de estables (en todo caso su estabilidad sería mayor), tal como lo estima la EPA, tendríamos que serían 12.354 los que habrían pasado de estables a temporales. Por contra, son más del doble los trabajadores y trabajadoras de la bolsa de temporales que han conseguido un contrato indefinido en este periodo.

GRÁFICO 37. Balance de los flujos entre el empleo estable y el empleo temporal entre 1999 y 2004 en Navarra



FUENTE: «Análisis de la Temporalidad en Navarra. 2005», Gabinete de Estudios CC.OO. Navarra, OBNE. A partir de las bases de personas contratadas y desempleadas de SNE, 1999-2004.

Por lo tanto, y más allá de los valores numéricos (que son aproximativos) es posible concluir que a pesar de la importante presencia de la temporalidad en el mercado laboral navarro, se produce, tanto en términos de proporción como en absolutos, un balance positivo en dichas transiciones, ya que el porcentaje de temporales que pasan a indefinidos es considerablemente superior que el porcentaje de los indefinidos que pierden su estabilidad contractual. El balance, contemplado en estos términos es netamente positivo.

Sin embargo, es importante resaltar de nuevo el excesivo número de personas atrapadas en la temporalidad durante un total de 6 años, más de 40.000, una parte importante de ellas con periodos de desempleo a lo largo de todo ese tiempo.

TABLA 26. Estables que pasan a temporales y temporales que pasan a estables. Comparación en el periodo de 1999 hasta 2004

		Estables que cambian a temporales o parados		Temporales que cambian a estables		Proporción b/a
		Nº (a)	% (sobre el total estables en 99)	Nº (b)	% (sobre el total temporales en 99)	
Sexo	Hombre	1648	16,1	15.530	39,9	9,4
	Mujer	1318	20,2	12.978	43,7	9,9
Grupos de edad	16 a 29 años	1281	15,9	15.973	43,7	12,5
	30 a 44 años	1282	20,2	9.673	41,2	7,6
	45 a 64 años	403	17,1	2.862	33,5	7,1
Estudios	Sin Estudios	9	5,3	229	31,2	25,4
	Básicos	1596	18,4	14.441	38,5	9,1
	FP	392	17,1	3.594	42,3	9,2
	Medios	470	17,1	5.556	51,3	11,8
	Universitarios	499	17,4	4.688	42,5	9,4
Sector	Primario	63	26,5	435	31,6	6,9
	Secundario	739	13,3	7.965	48,7	10,8
	Construcción	254	20,5	2.532	37,2	10,0
	Servicios	1910	19,6	17.576	42,3	9,2
Ocupación	Expert y directivos	388	13,2	3.476	42,3	9,0
	Cualificados	1560	18,8	13.331	44,0	8,6
	No cualificados	1018	18,5	11.701	38,8	11,5
Actividad	Agricultura, ganadería, caza, pesca y selvicultura	63	26,5	435	31,6	6,9
	Industria agroalimentaria (conservas)	173	18,0	2.211	43,7	12,8
	Industria del metal (incluyendo fabricación de vehículos)	245	12,3	2.518	52,3	10,3
	Industria química, plástico y caucho	49	10,6	453	48,9	9,2
	Industria del papel y artes gráficas	31	10,2	344	53,4	11,1
	Industria, madera y mueble	75	17,2	529	48,4	7,1
	Industria textil y confección	35	20,7	429	74,2	12,3
	Otra industria (fabricación de productos no metálicos)	131	10,7	1.661	51,1	12,7
	Construcción	254	20,5	2.532	27,2	10,0
	Servicios A (comercio y hostelería)	912	19,1	6.377	49,3	7,0
	Servicios B (transporte y comunicaciones)	179	17,7	1.159	41,9	6,5

		Estables que cambian a temporales o parados		Temporales que cambian a estables		Proporción b/a
		Nº (a)	% (sobre el total estables en 99)	Nº (b)	% (sobre el total temporales en 99)	
Actividad	Servicios C (Banca, Intermediación financiera)	18	9,7	253	57,0	14,1
	Servicios D (Servicios a empresas)	393	21,4	6.063	43,0	15,4
	Servicios E (Servicios Sociales, educativos, sanitarios)	194	16,9	2.451	30,7	12,6
	Otros servicios (actividades recreativas, culturales y depor Hogares que emplean pers. doméstico)	209	27,9	1.247	38,7	6,0
		5	18,5	44	34,4	8,8
Total		2966	17,7	28.508	41,5	9,6

FUENTE: «Análisis de la Temporalidad en Navarra. 2005», Gabinete de Estudios CC.OO. Navarra, OBNE. A partir de las bases de personas contratadas y desempleadas de SNE, 1999-2004.

A la hora de analizar qué colectivos están protagonizando estos flujos en el mercado de trabajo, podemos establecer algunos resultados:

Desde esta perspectiva dinámica hemos visto ya que la pérdida de empleos estables afecta más a las mujeres: una diferencia de 4 puntos en la probabilidad de pasar de estables a temporales o al desempleo. Las diferencias por edad son igualmente significativas, situándose peor los grupos de edad intermedios. Algunos sectores como la agricultura, el textil, la construcción, el comercio y hostelería, los servicios a empresas o las actividades recreativas destacan igualmente porque los contratos estables son en realidad menos estables que en el resto del mercado de trabajo. Los empleos estables de cualificaciones medias y sobre todo altas, y aquellos situados en la industria, se pierden más difícilmente.

Veámos también, en sentido contrario, cómo en el flujo positivo, las personas temporales que consiguen un contrato indefinido, las diferencias por sexo son a la inversa, estando en mejor situación las mujeres. También los jóvenes se sitúan en una posición comparativamente mejor. Destaca este dinamismo positivo en todas las ramas industriales así como el comercio, la hostelería, la banca o los servicios a empresas, al ofrecer en mayor medida esta peculiar posibilidad de promoción laboral. Los empleos cualificados, que requieren más formación, ven aumentar notablemente sus probabilidades de acceder a un empleo «fijo».

En la conjunción de estos dos flujos (estables que pasan a temporales y temporales que pasan a estables) podemos ver diversas dinámicas (ver Tabla 13):

- En algunas ramas de actividad como la hostelería y el comercio ambas dinámicas son intensas, con un balance final relativamente negativo en términos comparativos.
- En otras ramas encontramos flujos igualmente flujos intensos tanto de entrada como de salida del empleo estable, pero el balance es más positivo, como puede verse en el caso de los servicios a empresas, el textil, o incluso la industria agroalimentaria.
- Encontramos a su vez ramas, como la agricultura o los servicios recreativos y culturales, con gran flexibilidad a la hora de dejar los empleos estables, y además con una tendencia mucho menor a transformar en estables los empleos temporales.
- Por contra, la industria en general (salvo los casos apuntados antes) y algunas ramas de los servicios, como la financiera, aportan más estabilidad a sus empleos indefinidos y más posibilidades de convertirse en estables a los trabajadores temporales.
- Algunos colectivos, como los de mayor edad, logran defenderse mejor de la pérdida de un empleo estable, pero no tienen tanto éxito en el acceso a un nuevo empleo indefinido cuando lo han perdido.
- En otros colectivos, como las mujeres pasa exactamente lo contrario: consiguen empleos estables más fácilmente y los pierden también más fácilmente que la media.

Hay por tanto balances distintos en cada segmento del mercado de trabajo. Sin embargo, el crecimiento de la temporalidad y de la inestabilidad del empleo (temporal e indefinido) es una realidad palpable, justificada por el mercado de trabajo, en base a una mal entendida flexibilidad y a la frecuente tendencia empresarial de reducir costes a través del recorte de condiciones laborales, sin sopesar en profundidad las consecuencias económicas y sociales que esto conlleva.

Esta realidad hace patente la necesidad de un debate social, en el que se sopesa la idoneidad de la temporalidad y de la inestabilidad, frente a la demanda de un mercado de trabajo más competitivo, basado en conceptos como la investigación, el desarrollo, la innovación, la cualificación de los trabajadores y trabajadoras, la mejora de la seguridad laboral, etc., todos ellos aspectos difícilmente desarrollables en un entorno laboral como el que venimos describiendo.

También es cierto y es necesario advertirlo, que la ya arraigada cultura de la temporalidad no sólo incide negativamente en la calidad del empleo sino que trasciende a otros ámbitos por lo que los propios estilos de vida de muchas personas de esta Comunidad están viéndose afectados.

4.4. OTRAS DIMENSIONES DE LA CALIDAD DEL EMPLEO

La temporalidad, contractual o empírica, no es la única dimensión del empleo precario, tal como decíamos antes. Podría no ser incluso la más importan-

te en cuanto a su impacto social en las condiciones de vida de los trabajadores y en la propia estructura social. La forma en la que se articula con otras dimensiones del empleo precario nos va a decir hasta qué punto se pueden estar produciendo mecanismos de compensación que hacen que la precariedad del empleo en ciertas dimensiones sea socialmente más llevadera o si, por el contrario, actúan como refuerzo concentrando en un colectivo de trabajadores precarios todos los déficits de calidad del empleo de un determinado mercado de trabajo.

Unos salarios elevados, por ejemplo, podrían compensar la inseguridad asociada al empleo temporal, pero, sin embargo, todos los indicios nos llevan a pensar que son los trabajadores temporales los que menor remuneración reciben, acentuando así su precariedad. Esta inseguridad (y/o insuficiencia) de ingresos en la que les sitúa el mercado podría estar compensada por políticas públicas generosas de protección social, como en el modelo nórdico de bienestar, pero en nuestro país la mitad de los desempleados se encuentran desprotegidos. La negociación colectiva se ha preocupado en ocasiones de los trabajadores temporales, haciendo sus condiciones de trabajo más parecidas a las de los trabajadores estables, o estableciendo mecanismos de promoción para ellos; sin embargo, en otras ocasiones, la escasa presencia de los trabajadores temporales en los sindicatos hace que sus problemas pasen a un segundo plano y se refuerce su precariedad contractual con salarios inferiores, mayores probabilidades de despido y contenidos de trabajo más penosos, llegando en ciertas ramas de actividad a un funcionamiento de fática desregulación de la relación laboral. Un horario reducido puede parecer una opción interesante para ciertos colectivos de trabajadores o para ciertas etapas vitales, siempre que vaya acompañado de un buen salario. Sin embargo, en muchas ocasiones, el empleo a tiempo parcial es una imposición que condena a los trabajadores a vivir por debajo de la línea de pobreza. En ciertos casos, los jóvenes egresados de la universidad por ejemplo, los trabajadores pueden llegar a elegir empleos temporales y con salarios reducidos, debido al interés de su contenido de trabajo, a su motivación vocacional, a la creatividad que impliquen, a la formación que les aportan o a la potencialidad de promoción profesional que presentan: ¿deberíamos considerar a estos empleos precarios? Por el contrario, la temporalidad parece ser un factor demostrado que refuerza los riesgos laborales, tanto en términos de accidentes como de enfermedades profesionales.

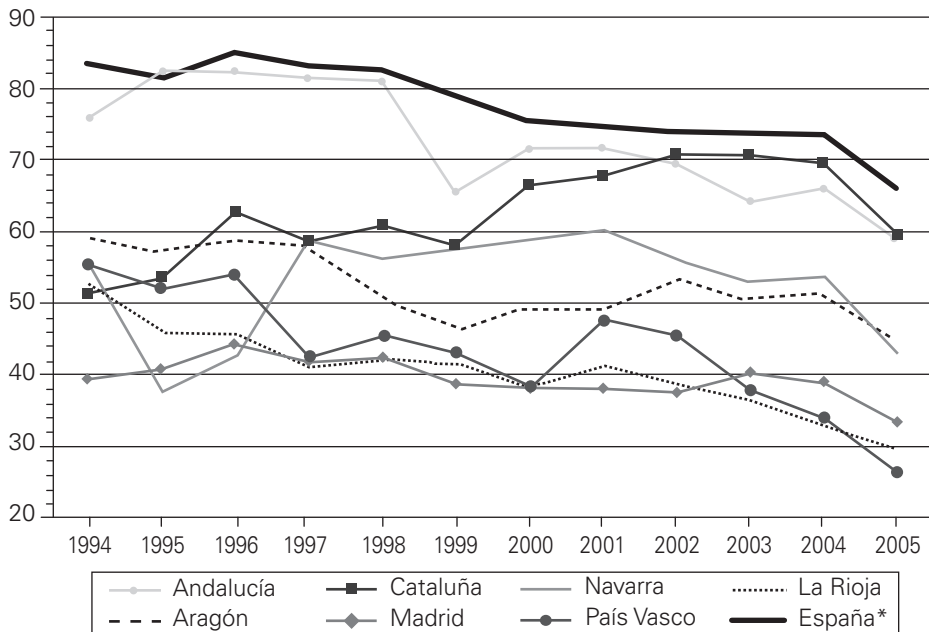
Este juego de compensaciones y de refuerzos entre las distintas dimensiones del empleo precario hacen especialmente limitadas las aproximaciones unidimensionales y nos hacen ver la necesidad de analizar en profundidad la interrelación entre todas ellas viendo cómo se concretan en cada colectivo de trabajadores. Es éste sin embargo otro proyecto de investigación, de gran calado, que se queda en la agenda pendiente para el futuro. Nos conformamos aquí con una revisión comparativa de la situación del mercado de trabajo en España para cada una de las principales dimensiones de la calidad del empleo que hemos puesto de manifiesto.

4.4.1. Negociación colectiva

La negociación colectiva ha sido un mecanismo básico de protección del empleo. Su carácter vinculante y el reconocimiento legal de los acuerdos alcanzados entre las partes le convierten en un instrumento de primer orden para limitar la mercantilización del trabajo humano. Aunque la regulación y la práctica de la negociación colectiva ha variado a lo largo del tiempo, la mera existencia de este tipo de prácticas y su nivel de cobertura en el conjunto de los trabajadores es también un indicador de la calidad del empleo. En su conjunto, se estima que la cobertura de los convenios colectivos es muy alta en España, desde la perspectiva comparativa con el resto de Europa, superando el 80% de los trabajadores, a pesar de la baja densidad de afiliación sindical existente (en torno al 15%) (EU 2003).

Además, algunas variaciones en cuanto a la práctica de negociación colectiva por los agentes sociales nos orientan sobre la forma en la que éstos están tratando de articular el principio de regulación (implícito en la negociación colectiva) y los requisitos de flexibilidad (impuestos por la dinámica del mercado).

GRÁFICO 38. Cobertura de los convenios firmados cada año por CCAA (trabajadores afectados por cada 100 asalariados)

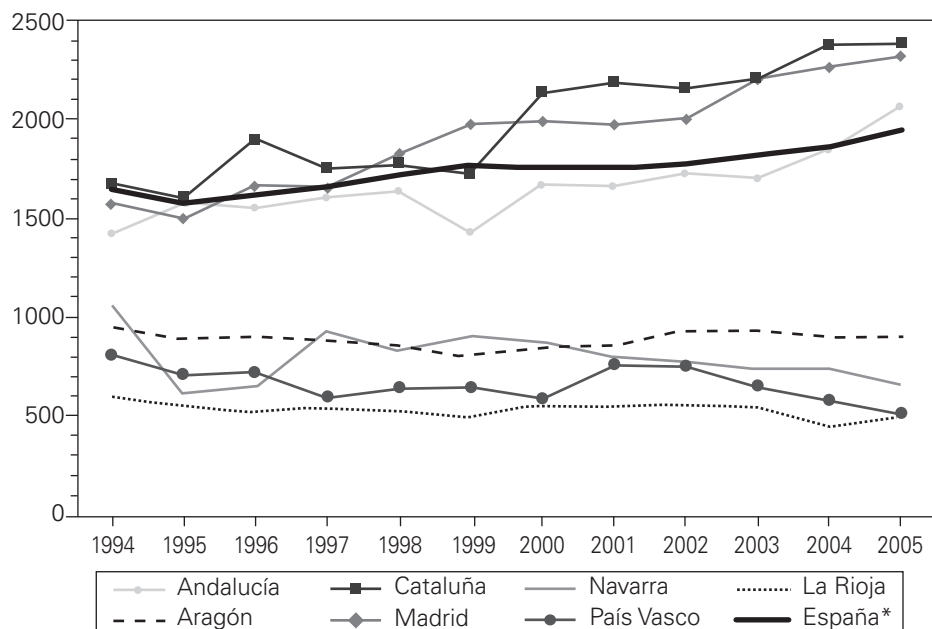


* Incluye también los convenios inter-autonómicos. Por eso el valor para España no se corresponde con la media de las comunidades autónomas.

FUENTE: MTAS.

En el gráfico anterior hemos reflejado la cobertura de los convenios que tienen ámbito autonómico de forma que sea posible la comparación entre distintos territorios. Habría que decir por tanto que la cobertura total de la negociación colectiva es mayor que lo que expresan estas cifras, ya que no se incluyen los convenios firmados de carácter inter-autonómico, salvo para el conjunto del Estado. Además, muchos de los convenios firmados tienen una duración superior al año lo que tampoco queda reflejado en las estadísticas oficiales. Ambos factores hacen que este indicador, como aproximación a la cobertura general de la negociación colectiva se quede corto. En sentido contrario, puede haber trabajadores que en un mismo año se vean afectados por la firma de convenios sectoriales, a nivel autonómico, interautonómico o de empresa, lo que introduce también duplicidades y sesga el indicador sobreestimando la cobertura real del conjunto de la negociación. Con estas limitaciones, utilizamos este indicador como una aproximación a la actividad de los agentes sociales en este ámbito.

La primera imagen que podemos obtener es que si en el conjunto del Estado y en las comunidades analizadas la negociación colectiva de ámbito autonómico tiene una tendencia a la baja, en Cataluña parecería más bien que tiende a aumentar en sus niveles de cobertura, situándose claramente por encima de la media estatal y de las comunidades con las que puede tener mayor similitud en cuanto a la estructura del mercado de trabajo.

GRÁFICO 39. Media de trabajadores afectados por cada convenio firmado en el ámbito autonómico

* Incluye también los convenios inter-autonómicos. Por eso el valor para España no se corresponde con la media de las comunidades autónomas.

FUENTE: MTAS.

Las diferencias en el nivel de cobertura de los convenios (en número de trabajadores) tiene una primera explicación en el tamaño de la población. Aunque no hay una relación exacta entre población ocupada en cada comunidad y cobertura por convenio. Es lógicamente en las comunidades autónomas de mayor tamaño (Cataluña, Madrid y Andalucía) donde se firman los convenios más «grandes». También es interesante observar una tendencia contraria en algunos casos (especialmente para Navarra, pero también en los últimos años para el País Vasco) a la reducción del nivel de cobertura de los convenios, lo que podría apuntar en esos casos, a una mayor flexibilización, descentralización o, tal como se ha dicho, «empresarialización» de la negociación colectiva.

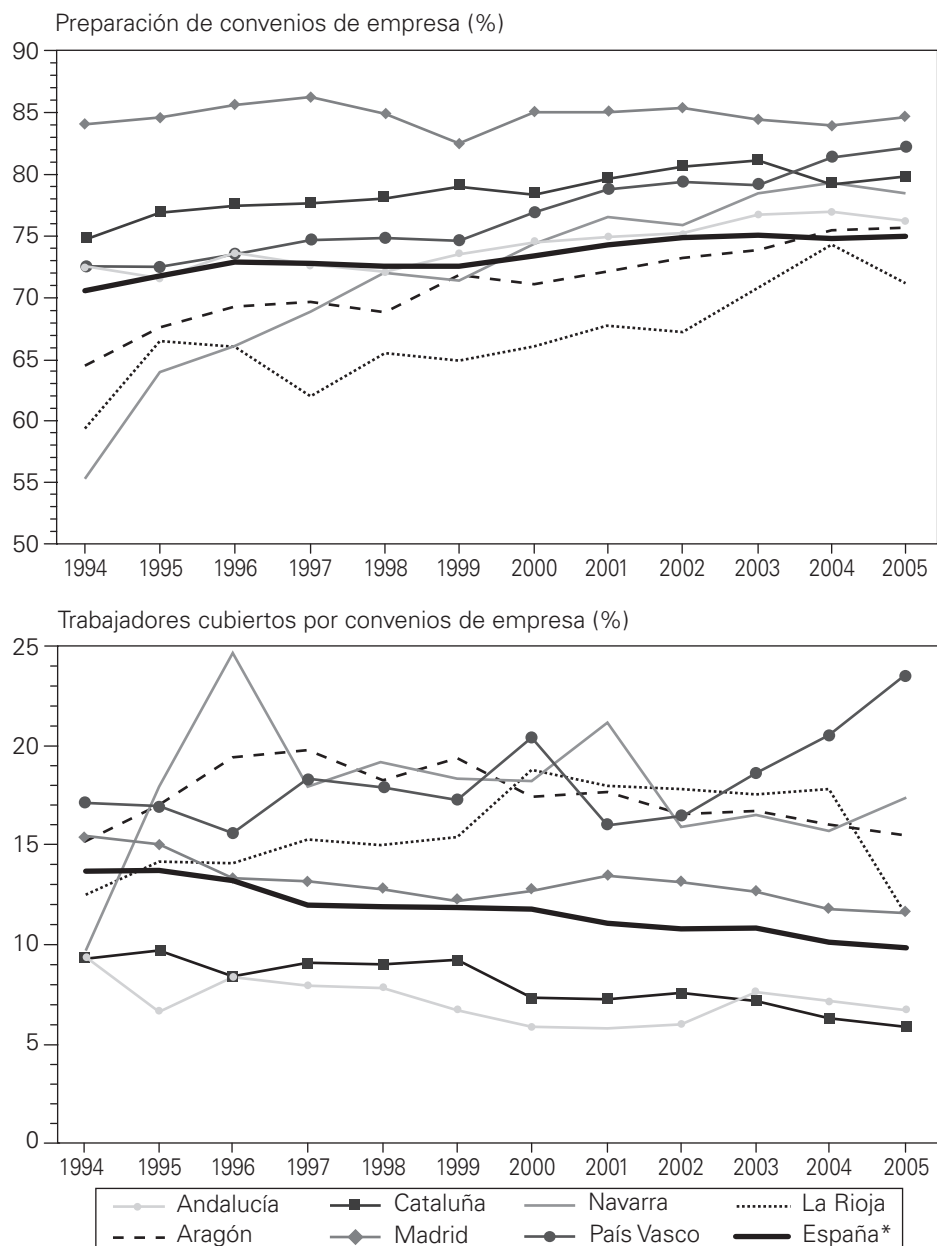
Efectivamente este proceso de «empresarialización» de las relaciones colectivas tiene una incidencia especial en Navarra, donde la proporción de convenios de empresa ha aumentado considerablemente a lo largo de la última década (un incremento de 20 puntos porcentuales respecto de la situación en 1994), alcanzando los niveles ya elevados que tenían Madrid, País Vasco o Cataluña: en estos casos cuatro de cada cinco convenios autonómicos que se fir-

man tienen como ámbito de aplicación una sola empresa. La tendencia a la empresarialización es también significativa en Aragón, aunque todavía en niveles inferiores.

Esta «empresarialización» de la negociación colectiva no se expresa tanto en número de trabajadores afectados, lo que seguramente es el resultado de dos procesos: una extensión de la negociación por empresa a compañías de tamaño pequeño o mediano por un lado, y una tendencia inversa a centralizar la negociación colectiva a nivel sectorial autonómico o estatal por otro.

La tendencia a firmar convenios de empresa puede ser el efecto de dos procesos distintos, que a su vez son dos explicaciones compatibles. Por un lado los convenios de empresa permiten mejorar las condiciones pactadas a nivel sectorial. Un mayor número de convenios de empresa significaría normalmente una mejora de la remuneración y de las condiciones de trabajo, lo que parece ser coherente con algunas de las conclusiones de esta investigación. A su vez esto indicaría una mayor capacidad de los sindicatos de organizarse a nivel de empresa, consiguiendo capacidad de representación y de negociación a este nivel. Por otro lado, la «empresarialización» es otra estrategia de adaptarse de una forma flexible a las incertidumbres del mercado, lo que implica una doble lectura: un valor añadido de competitividad en el mercado para las empresas, que pueden adaptarse más fácilmente a cambios en la coyuntura del mercado, pero también una mayor vulnerabilidad de los logros sociales conseguidos por los trabajadores en cada empresa. Además, cabe prever que la extensión de la negociación a nivel de empresa puede conllevar un incremento de la conflictividad y con él, de la pérdida de jornadas de trabajo si no hay establecida una sólida cultura de negociación y de concertación en la empresa.

Una investigación sobre las transformaciones en la dinámica de la negociación colectiva, con un análisis más exhaustivo de la cobertura real de la negociación, de los distintos ámbitos de concertación y de los contenidos de ésta podría ayudar a valorar más adecuadamente cómo está incidiendo en la precariedad laboral y en concreto en la calidad del empleo de los trabajadores más precarios. Algunos ejemplos de cómo influye la dinámica de la negociación colectiva en la precariedad laboral, y de cómo podría afrontar este fenómeno, pueden verse en los capítulos posteriores.

GRÁFICO 40. Incidencia de los convenios de empresa en el conjunto de la negociación colectiva

* Incluye también los convenios inter-autonómicos. Por eso el valor para España no se corresponde con la media de las comunidades autónomas.

FUENTE: MTAS.

4.4.2. Salarios

El capítulo de los salarios suele ser el que mayores dificultades presenta a la hora de cerrar un proceso de negociación colectiva y las razones son obvias: en una sociedad de mercado la capacidad adquisitiva de los salarios es un determinante de primer orden del nivel de vida de los trabajadores. El nivel salarial es por tanto un indicador clave de la calidad del empleo. A largo plazo y como indicador agregado es además una aproximación a la medición de la productividad del trabajo. A un nivel más desagregado, no siempre está claro que los puestos más remunerados sean los más productivos en una sociedad, ni en términos económicos (contribución al aumento de la producción general), ni mucho menos en términos de utilidad social (contribución a la satisfacción de las necesidades de la población).

El análisis que aquí presentamos es muy básico: se refiere a la evolución de los salarios en su conjunto y a la comparación entre distintos territorios. No entraremos a analizar la distribución de la masa salarial entre la población ocupada, la relación entre los distintos niveles salariales o la extensión del colectivo de trabajadores con bajos salarios. Este apartado deberá entenderse por tanto como meramente exploratorio y como un recordatorio de la necesidad de contar con mejor información sobre salarios. El contraste entre fuentes fiscales y de la Seguridad Social con datos de encuesta marcaría una línea de investigación de gran interés en este campo.

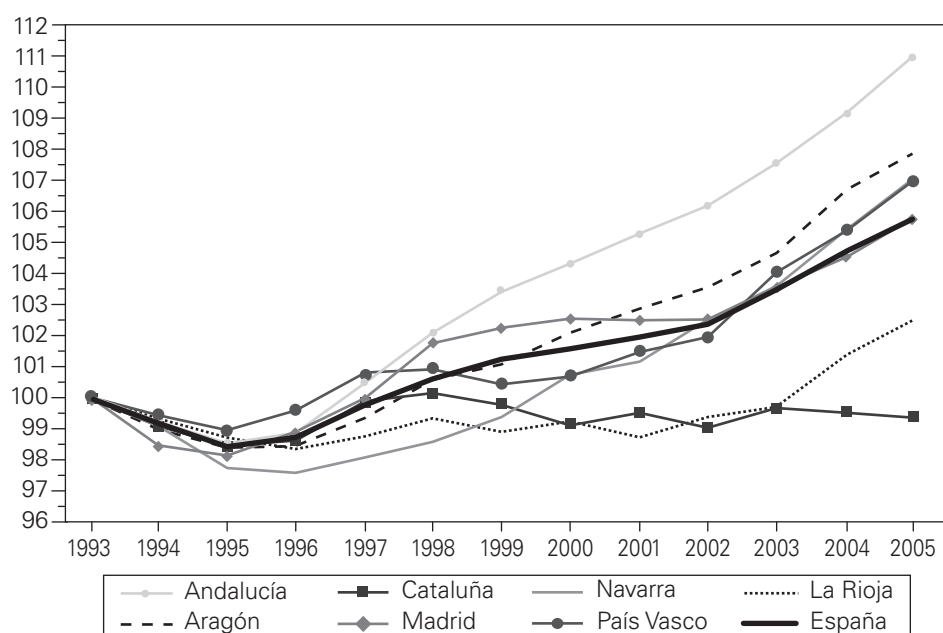
Un primer análisis lo hemos realizado a partir de la información existente sobre los convenios firmados. En ellos se acuerda un determinado nivel de incremento salarial, pero para colectivos de muy distinto tamaño y con una duración temporal que puede variar de unos casos a otros. Por ello, la estadística que hemos construido se refiere a un trabajador imaginario que cada año firmaría un convenio con un incremento salarial equivalente a la media de incremento que publica el MTAS para los convenios firmados cada año. No deja de ser una aproximación pero nos orienta sobre la evolución de los salarios en distintos territorios. Es esto lo que puede verse en el siguiente gráfico. Hemos eliminado el efecto del incremento de los precios al consumo para dar una aproximación más precisa a lo que ha podido incrementarse la capacidad adquisitiva real de los salarios en esta década larga. Con esta referencia podríamos decir que los salarios han subido en España por encima del 7%, con diferencias significativas entre unas comunidades y otras.

De acuerdo con las estadísticas facilitadas por el INE a partir del Índice de Costes Laborales y de la Encuesta de Salarios, Madrid, País Vasco, Navarra y Cataluña presentarían los mayores niveles salariales. Las diferencias con respecto a la media estatal y a las comunidades autónomas con menores niveles salariales se ha incrementado ligeramente: la diferencia respecto a Andalucía en cuanto a costes salariales es superior al 20%.

Aparece sin embargo una notable contradicción entre estas dos fuentes que tendría que ser explorada y explicada: las tendencias son contrarias para varias comunidades autónomas: En Andalucía los salarios aumentan según lo que

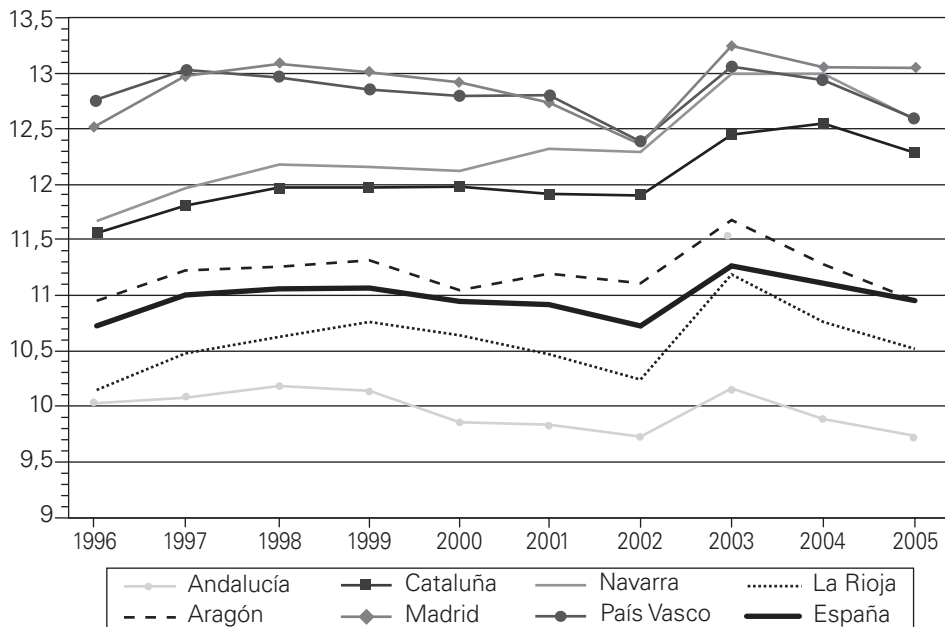
aparece registrado en los convenios, pero llega incluso a disminuir de acuerdo con las declaraciones de las empresas. En sentido contrario, los convenios registrarían en Cataluña una reducción de la capacidad adquisitiva en este periodo, mientras que el coste laboral por hora declarado por las empresas aumenta.

GRÁFICO 41. Evolución de la capacidad adquisitiva de los salarios a partir de las subidas salariales pactadas en los convenios colectivos registrados cada año (1993=100)



FUENTE: MTAS (subidas de los convenios) INE (ipc) y elaboración propia.

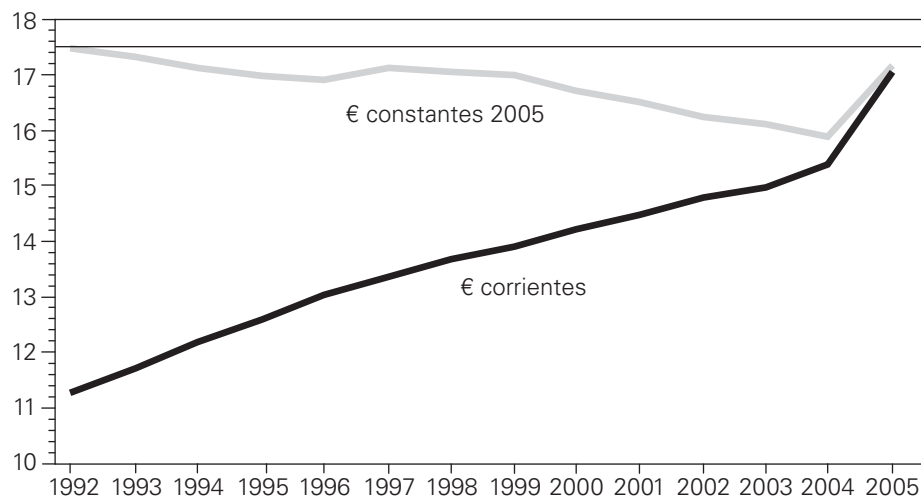
GRÁFICO 42. Evolución del coste salarial total por hora (€ de 2005) para varias CCAA



FUENTE: INE, Series enlazadas de I.C.L. con la Encuesta de Salarios en la Industria y los Servicios.

En este contexto general de mejora limitada de los salarios, los colectivos que están sujetos a la evolución del Salario Mínimo Interprofesional experimentaban una significativa reducción (del 9,5% de su capacidad adquisitiva entre 1992 y 2004). Las subidas nominales del SMI aprobadas cada año iban siendo absorbidas en su totalidad por el incremento de los precios. Sólo a partir de 2004 se produce una clara recuperación de la capacidad adquisitiva, al aumentar el SMI por encima de la inflación. Si se cumple el compromiso del gobierno de alcanzar los 600 € mensuales en esta legislatura, se habrá transformado claramente la situación respecto de la década anterior. Sin embargo, esta mejora de los ingresos no afectará a ciertos colectivos perceptores de ayudas sociales, hasta hace poco asociadas al SMI y ahora desvinculadas del mismo.

GRÁFICO 43. Evolución del Salario Mínimo Interprofesional por día en € corrientes de cada año y en € constantes de 1991



FUENTE: MTAS, INE y elaboración propia.

Por mucho que se ha hablado de la cuestión de los *working poor*, y de su posible extensión en Europa, no se cuenta todavía con indicadores homogeneizados y comúnmente aceptados para medir este fenómeno desde la perspectiva de los salarios. El indicador que utiliza la UE de trabajadores pobres en realidad no está midiendo la proporción de niveles salariales bajos, sino la proporción de trabajadores que viven en hogares pobres (contando todos los ingresos, con una renta equivalente por debajo del 60% de la mediana equivalente nacional). Se llega así a resultados claramente anti-intuitivos que sitúan la pobreza en los trabajadores varones en España a un nivel significativamente superior al de las mujeres (12%, frente al 9%), lo que posiblemente estaría muy influido por las diferencias en la composición de los hogares en uno y otro caso, más que con las diferencias salariales entre hombres y mujeres que, como veremos van en sentido contrario. Este indicador refleja por tanto a la vez el bajo nivel de los salarios y su inadecuación para cierto tipo de hogares. Con todo, la posición de España es claramente superior a la media, con niveles de pobreza en los trabajadores que casi triplican los de otros países como Finlandia o Bélgica.

TABLA 27. Proporción de trabajadores con riesgo de pobreza en sus hogares (con ingresos equivalente por debajo del 60% de la renta media equivalente) 2004

	Hombres	Mujeres	Total
Grecia	14	12	13
Portugal	14	12	13
España	12	9	11
Italia	12	7	10
Alemania	6	9	9
EU-15	8	7	8
Luxemburgo	8	8	8
Austria	8	7	7
Irlanda	7	6	7
Suecia	6	6	6
Dinamarca	5	4	5
Francia	6	5	5
Bélgica	5	4	4
Finlandia	5	4	4

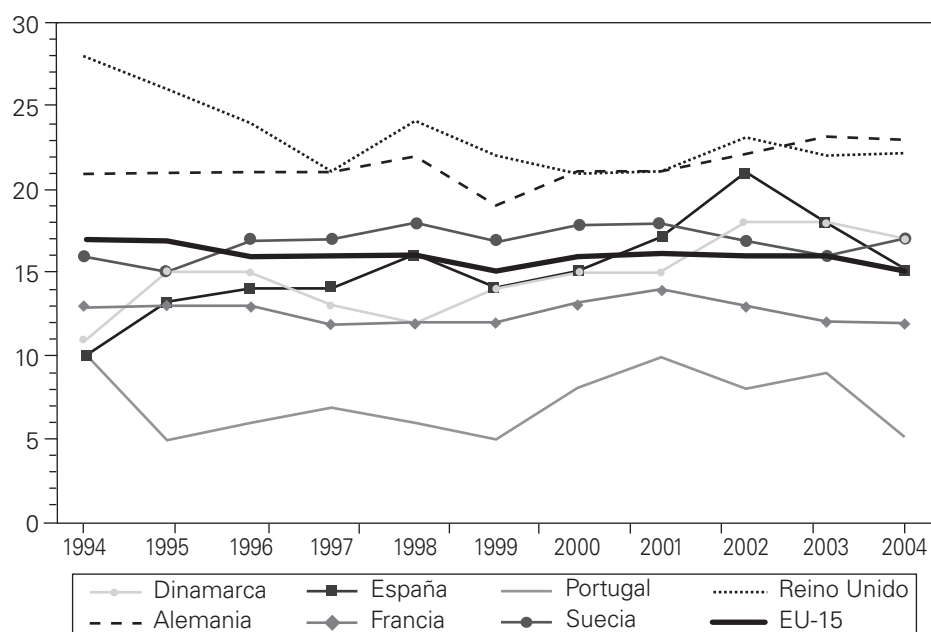
FUENTE: Eurostat.

De acuerdo con otras investigaciones que consideran los trabajadores pobres a los que perciben salarios inferiores a los 2/3 de la mediana, en España, casi uno de cada cinco trabajadores estaría situado en esa posición, entre el 18 y el 19% según la fuente (más del doble de lo expresado en la tabla anterior), con niveles similares a los del Reino Unido, 19%-20%, y doblando la intensidad del problema que pueden presentar países cercanos como Francia 8%-12%, o Italia, 3%-5%.(Salverda, Nolan, Maitre et al. 2001).

La perspectiva de género suele introducirse habitualmente en el análisis de los salarios recogiendo las diferencias salariales entre hombres y mujeres. En el contexto europeo, éste es uno de los indicadores principales utilizados por la UE dentro de la EEE. Se analiza la diferencia entre el salario medio bruto por hora entre hombres y mujeres, como porcentaje del de los hombres (para empleados con jornadas superiores a las 15 horas). En ese contexto, España se sitúa en una posición intermedia: las mujeres en España tienen salarios un 15% más bajos que los hombres, una diferencia similar a la media europea. Sin embargo esta situación se explica preferentemente gracias al éxito de las mujeres en el sector público (no sólo en términos de acceso a puestos de responsabilidad, sino también en términos de volumen de empleo, dicho sea de paso), siguiendo aquí una pauta común a los países del sur de Europa. Por el contrario, en el sector privado de la economía las diferencias salariales entre hombres y mujeres aumentan sustancialmente, hasta el 23%, en este caso, ligeramente por encima de la media. Es preciso hacer notar también que mientras la tendencia en la Unión Europea es hacia una ligera reducción de las diferencias, en España ha ocurrido lo contrario durante toda una década, hasta 2002, y sólo en

estos últimos años parece registrarse una reducción significativa de las diferencias salariales.

GRÁFICO 44. Diferencias salariales medias entre hombres y mujeres en la UE (% del salario por hora del varón)



FUENTE: Eurostat.

4.4.3. La dimensión temporal

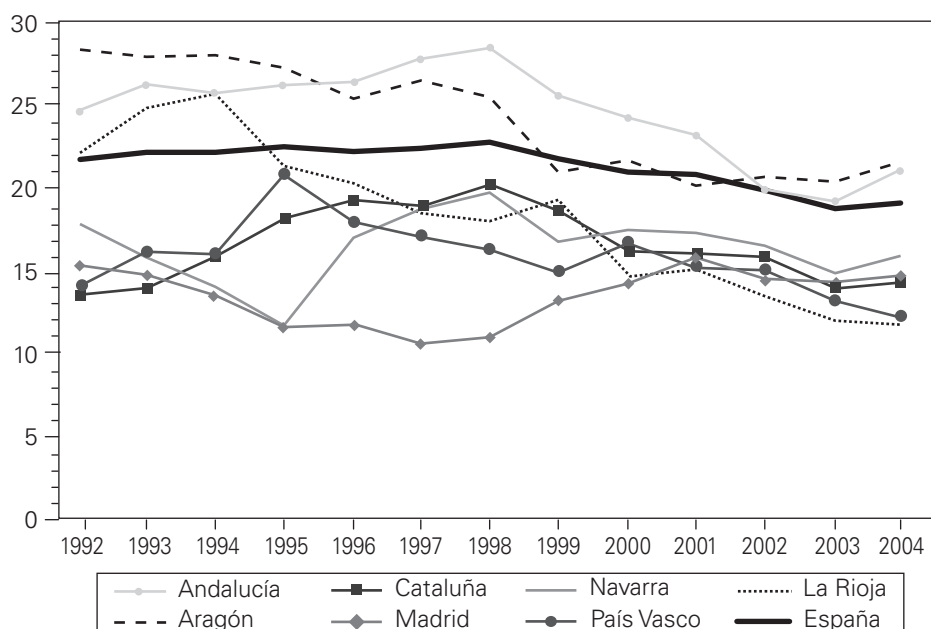
La dimensión temporal es básica en el análisis de la calidad del empleo. Es sin duda uno de los aspectos que también interesan mucho a trabajadores y empresarios, condiciona sustancialmente la articulación entre el trabajo y la vida privada y llega a convertirse en ocasiones en el motivo principal para aceptar o rechazar un empleo. No es casualidad que el tiempo sea una de las magnitudes con las que más habitualmente se mide el trabajo. La introducción de una flexibilidad creciente en los modelos de organización de la producción ha hecho de este aspecto un motivo habitual de negociación, muchas veces sin encontrar soluciones que articulen los distintos intereses. Se trata de ver por tanto qué efectos tienen esas transformaciones sobre la calidad del empleo. Dentro de esta dimensión temporal nos interesa analizar tanto la duración de la jornada con carácter general, como centrarnos en aquellas situaciones de inadecuación de la misma, bien por exceso, bien por ser demasiado reducida y conllevar una

disminución sustancial de los ingresos. Después, sería interesante identificar las situaciones en las que la organización de ese tiempo de trabajo puede afectar al normal desarrollo de las relaciones sociales y familiares de los trabajadores, como otra expresión del impacto social del empleo precario, aunque en este análisis no hemos podido entrar en esta última cuestión.

4.4.4.1. Jornadas excesivas

Los horarios excesivos, entendidos éstos como aquellos que superan las 40 horas semanales han experimentado una cierta fluctuación con una ligera reducción en el periodo, tanto en el conjunto del Estado como en la mayoría de las comunidades autónomas, con la excepción de Madrid desde 1997. Esta reducción es más significativa en los últimos años analizados (3,5 puntos porcentuales desde 1998). Aún así, uno de cada cinco trabajadores soportan este tipo de horarios excesivos a nivel estatal.

GRÁFICO 45. Proporción de trabajadores con jornadas reales de más de 40 horas semanales



FUENTE: INE, EPA IIT.

En términos comparativos, la jornada de trabajo en España es relativamente alta. El debate sobre la reducción del tiempo de trabajo como vía para la creación de empleo ha tenido en España una menor incidencia real que en otros

países europeos. Según la Encuesta sobre Condiciones de Vida y de Trabajo⁶⁵, la jornada media en España en empleos a tiempo completo se calculaba en 42,2 horas semanales, ligeramente por encima de la media europea (41,9), pero solamente superada por la larguísima jornada inglesa, que ya no significa lo mismo que significó en su día y que se calcula realmente en 44,6 h semanales.

4.4.4.2. Tiempo parcial

El trabajo a tiempo parcial se está introduciendo lentamente en el mercado laboral español y ya afecta a 8 de cada 100 trabajadores. Las reformas legislativas y las recomendaciones europeas han incentivado este tipo de empleos como forma de incorporar a la producción a ciertos sectores de población con otras obligaciones (familia, estudios,...). Sin embargo, en un contexto de salarios notablemente más bajos que en Europa, la introducción de este tipo de alternativas es mucho más problemática. Más que adecuarse a las necesidades de los trabajadores lo que parece producir es una reducción muy sustancial de los ingresos. Quizás por ello, la proporción de trabajadores a tiempo parcial parece estabilizarse desde mediados de los 90.

Desde una perspectiva conceptual lo que esto nos sugiere es que el indicador de proporción de empleo a tiempo parcial no es demasiado adecuado para valorar la calidad del empleo. Un aspecto sustancial es la voluntariedad de la jornada reducida, pero esto tampoco es fácil de valorar. Por un lado, el trabajo a tiempo parcial puede suponer una mayor adecuación a las distintas situaciones de los trabajadores; por otro lado, estas situaciones, y la decisión de cuanto tiempo trabajar, están muy determinadas por ciertos factores estructurales (asignación distinta de roles por género, disponibilidad y accesibilidad de los servicios sociales, oferta de puestos de trabajo a tiempo completo). En el conjunto de Europa, por ejemplo, tan sólo el 22% de los trabajadores a tiempo parcial manifiesta que le gustaría trabajar más horas (el 29% en España)⁶⁶, lo que apuntaría al carácter eminentemente voluntario del tiempo parcial. Sin embargo, dos de cada tres de estos mismos trabajadores identificaban como razones para trabajar a tiempo parcial, las responsabilidades familiares y no haber encontrado otro trabajo (68% en España)⁶⁷, lo que apunta a un carácter preferentemente involuntario de este tipo de opción (o mejor dicho a una voluntariedad fuertemente constreñida)⁶⁸. En todo caso, la decisión de trabajar más horas lo que querrá expresar sobretodo es el deseo de ganar más dinero y no tanto de estar más tiempo trabajando, lo que nos orienta a la importancia de conjugar el análisis respecto del empleo a tiempo parcial (y del objetivo político de aumentarlo como vía para potenciar la flexibilidad) con los niveles salariales a los que da lugar.

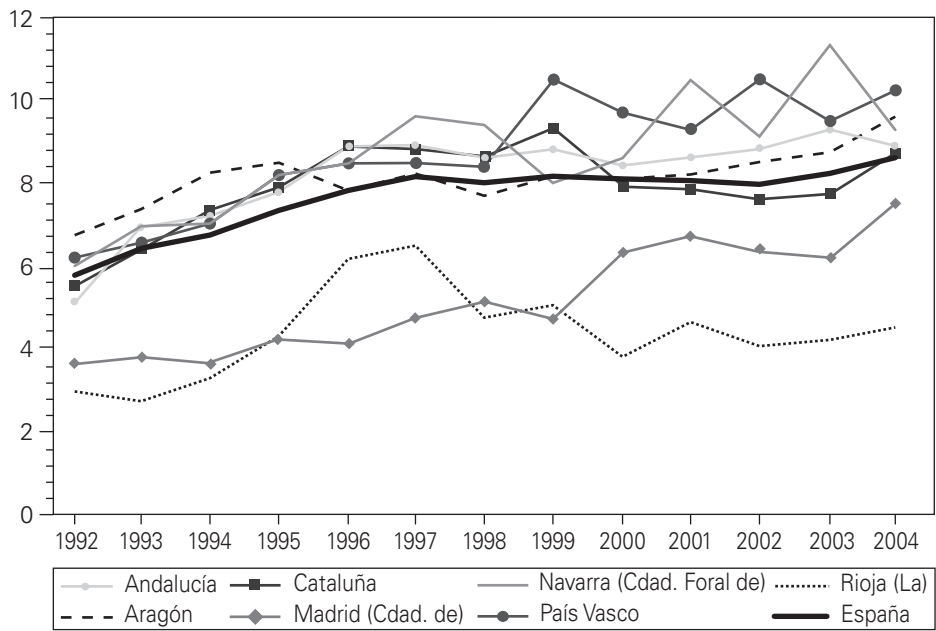
65 European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, 2000.

66 Third Survey on Working Conditions, 2000 (EU-15).

67 PHOGUE.

68 Darmon, Isabelle y Carlos Frade (2002). «Precarious employment in comparative perspective: a review of cross-national research, definitions and measures. ESOPE Prject». Barcelona, European Commission. FP 5. DG Research. /ICAS Institute., basado en Marlier, E. y S. Pothieux (2000). «Low-Wage employees in EU countries». *Statistics in Focus* 11/2000.

GRÁFICO 46. Proporción de trabajadores con jornada a tiempo parcial.



FUENTE: INE, EPA IIT.

TABLA 28. Proporción de trabajadores con jornada a tiempo parcial

	Hombre	Mujer
1992	2,0	13,6
1993	2,3	14,7
1994	2,6	15,1
1995	2,7	16,5
1996	3,1	17,0
1997	3,2	17,4
1998	3,0	17,1
1999	3,0	17,6
2000	2,8	17,1
2001	2,8	17,3
2002	2,6	17,0
2003	2,6	17,1
2004	2,7	17,9

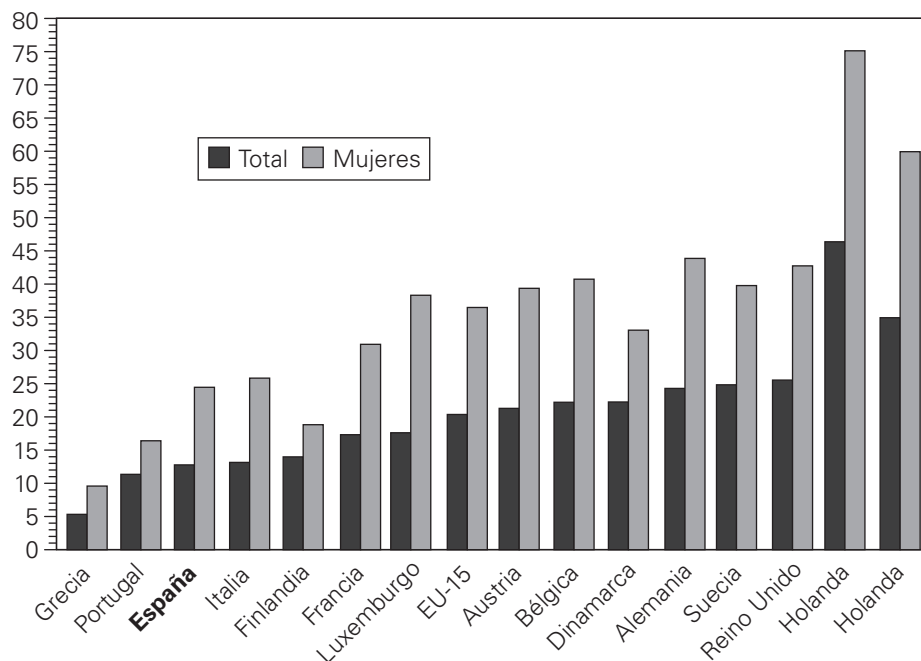
FUENTE: INE, EPA IIT.

De la misma forma que en otros países, el trabajo a tiempo parcial afecta preferentemente a las mujeres en España, una diferencia que se ha ido incre-

mentando en el tiempo: casi una de cada cinco mujeres trabaja a tiempo parcial. La proporción para los varones sigue siendo prácticamente igual después de todos estos años, a un nivel residual de menos del 3%, lo que expresa las resistencias a la introducción de una lógica igualitaria en el mercado de trabajo. Pero el crecimiento del empleo a tiempo parcial en las mujeres no significa en España una reducción del volumen de empleo a tiempo completo, no ha significado menos empleo sino más empleo para las mujeres.

En el contexto europeo, en términos del total de la población ocupada, tal como utiliza este indicador la UE, la proporción aparece ligeramente incrementada, debido a la aplicación de otros criterios temporales en la definición.

GRÁFICO 47. Trabajo a tiempo parcial en la UE como proporción de la población ocupada (%). 2005



FUENTE: Eurostat, LFS.

Con todas las consideraciones realizadas anteriormente, parece razonable optar por una cierta expansión del trabajo a tiempo parcial, siempre que ésta dé lugar a niveles de remuneración adecuados y no lleve a incrementar las tasas de pobreza entre los trabajadores, lo que posiblemente nos llevaría a la consideración de otros instrumentos de políticas de rentas. Se trata de buscar no sólo la adaptación de la jornada a las necesidades de la empresa, sino también a las necesidades individuales de las personas.

4.4.4.3. Horarios asociales

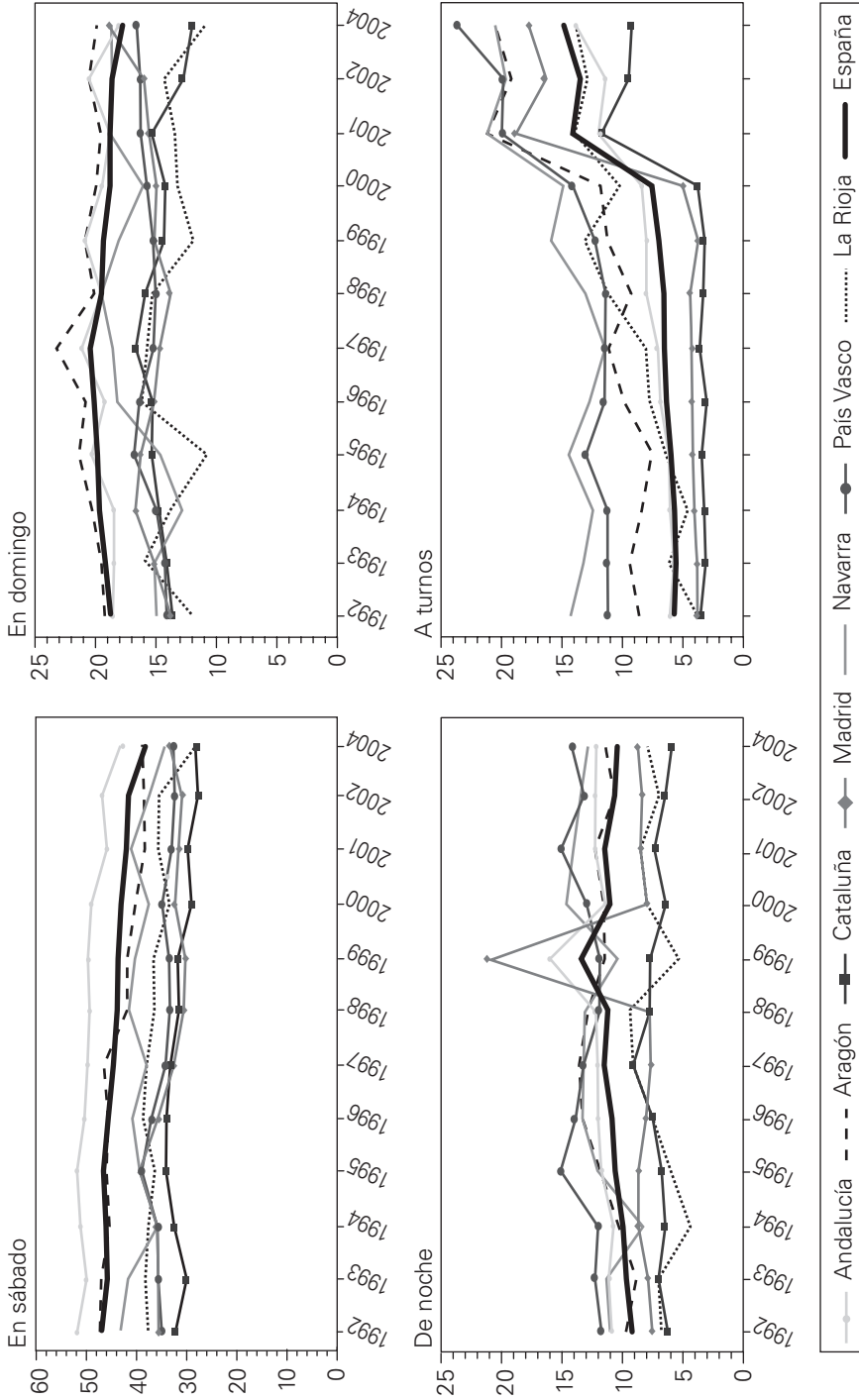
La distribución de la jornada es otra dimensión temporal de la calidad del empleo habitualmente valorada por trabajadores y empresarios. Para los primeros, la compatibilidad del trabajo con la vida familiar y social depende no tanto del volumen de horas trabajadas como de su distribución en horario y calendario. Para los segundos, la adaptación de los horarios a los requerimientos de la producción y del mercado es un requisito de rentabilidad.

En su conjunto, podemos afirmar que también en este aspecto de las condiciones de trabajo la tendencia general se orienta hacia una creciente flexibilización de horario y calendario, aunque en unos indicadores el cambio es más claro que en otros.

Así, mientras la proporción de ocupados que trabaja algún sábado, desciende ligeramente, la tendencia a trabajar de noche y a turnos parece aumentar. Pueden observarse diversas oscilaciones e inconsistencias en la evolución, debidas a cuestiones metodológicas. Algunas comunidades autónomas más industrializadas, como Navarra, Aragón o País Vasco, alcanzan mayores niveles de flexibilidad en cuanto a la introducción del trabajo a turnos y con horario nocturno, y en menor grado en domingo, y sin embargo presentan una proporción menor de trabajo en los sábados.

Las diferencias son especialmente significativas y podrían tener relación con la distinta estructura productiva en cada caso (alcanzan casi 20 puntos de diferencia entre unos y otros casos de entre los estudiados para el trabajo dominical y la proporción llega a ser triple en el trabajo nocturno), unas diferencias que han ido aumentando salvo en cuanto al trabajo de los sábados.

GRÁFICO 48. Proporción de trabajadores que trabajan una o más veces en sábados, domingos, de noche y a turnos



FUENTE: INE, EPA, IIT.

Por sexo, las diferencias son apreciables en algunos aspectos. Las diferencias de género a la hora de asumir las responsabilidades familiares tiene probablemente mucho que ver con estas diferencias en el comportamiento laboral. Con carácter general, las mujeres aportaban flexibilidad trabajando más en sábado, aunque la diferencia se ha reducido a la mitad en este periodo. En cuanto al trabajo dominical, no hay diferencias. Por el contrario, la flexibilidad horaria a lo largo de la jornada es mayor entre los varones, al menos a partir de los indicadores seleccionados. El trabajo por la noche es más habitual entre los varones pero el trabajo por turnos afecta a ambos grupos por igual.

TABLA 29. Proporción de trabajadores que trabajan en España una o más veces e en sábados, domingos, de noche y a turnos por sexo

	Trabajan en sábados		Trabajan en domingos		Trabajan de noche		Trabajan a turnos	
	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer
1992	46	50,2	18,5	18,7	10,9	6,2	6,5	4,1
1993	44,8	48,8	19,2	18,7	11,4	6,3	6,5	3,9
1994	45,4	47,8	19,9	19,1	11,6	6,8	6,5	4,3
1995	45,8	48	20,1	19,2	12,5	7,2	6,7	4,5
1996	45	46,9	20,3	19,5	12,8	7,7	7,1	4,9
1997	44,9	45,2	20,8	19,8	13,5	8	7,5	5
1998	43,6	44,9	19,9	18,8	13,2	7,7	7,4	5,4
1999	43,6	44,4	19,5	18,7	15,3	10,5	7,9	5,8
2000	42,9	43,7	18,8	18,5	12,8	8	8,1	6,7
2001	41,7	43,2	18,9	18,5	13,5	8,3	14,4	14,3
2002	41,4	42,6	18,5	18,1	12,5	7,9	13,6	13,5
2004	37	39,3	17,6	17,7	12,3	7,6	14,7	15,7

FUENTE: INE, EPA, IIT.

Curiosamente, esta doble pauta desde la perspectiva de género no se reproduce a nivel europeo. En la Unión Europea (de los 15), los varones trabajan en mayor proporción que las mujeres a turnos y por la noche, pero también los sábados y los domingos.

TABLA 30. Proporción de trabajadores que trabajan en sábados, domingos, de noche y a turnos en la Unión Europea

	Total	Hombres	Mujeres
Domingos	30	32,5	26,7
Sábados	52,8	56,8	47,7
A turnos	14,4	16,4	12
De noche	16,9	21,4	11

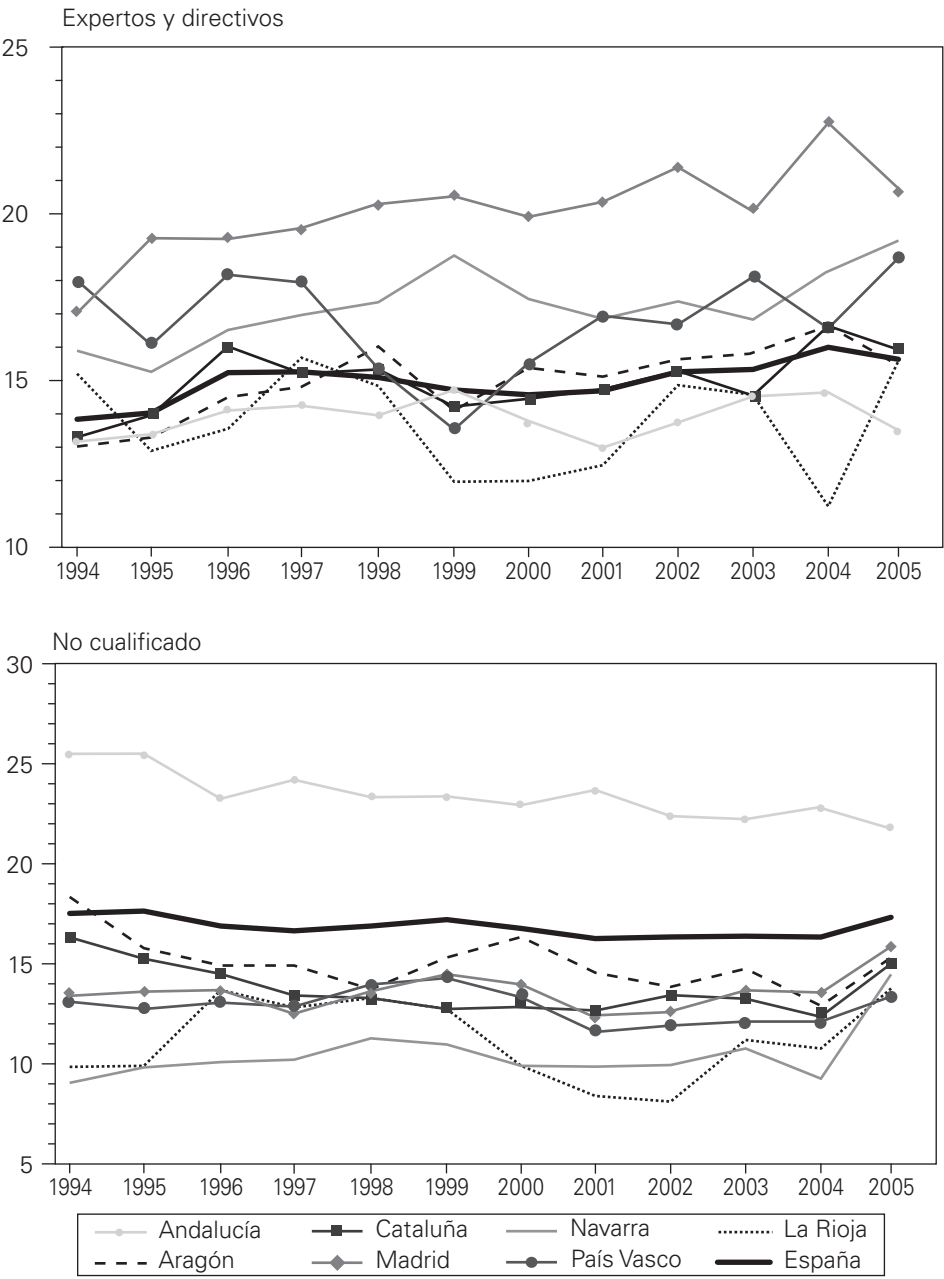
FUENTE: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Tercera Encuesta de Condiciones de Vida y de Trabajo en EU-15. 2000.

Con carácter general los niveles de flexibilidad son mayores en Europa en estos aspectos con algunos países, como el Reino Unido que sobrepasan estos parámetros en unos 10 puntos porcentuales. Aunque la metodología de las fuentes es distinta, como hipótesis podría pensarse que el trabajo en los fines de semana es menos habitual en España (entre 12 y 15 puntos menos que en la UE). En cuanto al trabajo nocturno, la diferencia es menor: unos 6 puntos menos en España. Por el contrario, el trabajo a turnos alcanza proporciones similares en España que en la UE. No es casualidad que sean estos aspectos de la flexibilidad de jornada los que más se estén negociando en algunos de los convenios más representativos para algunas comunidades autónomas.

4.4.4. La dimensión organizativa: autonomía y satisfacción en el puesto de trabajo

En realidad, a pesar de la notable mejora en el nivel educativo de los trabajadores que hemos visto anteriormente, el sistema productivo se ha transformado muy poco en cuanto a la composición de las ocupaciones y a su nivel de cualificación. La sociedad de la información está todavía lejos en España, a pesar del potencial productivo que en este sentido puede apreciarse en una fuerza de trabajo joven y formada.

GRÁFICO 49. Proporción de expertos y directivos, y de empleos no cualificados en el total de empleo asalariado para varias CCAA (%)



FUENTE: EPA segundo cuatrimestre y elaboración propia.

El incremento de la proporción de trabajadores expertos y de directivos es escaso (más significativo en Madrid o Navarra). En su conjunto, no llega a constatarse suficientemente que la sociedad de la información esté transformando la estructura ocupacional en España, ofreciendo oportunidades de empleos creativos, de calidad y altamente productivos.

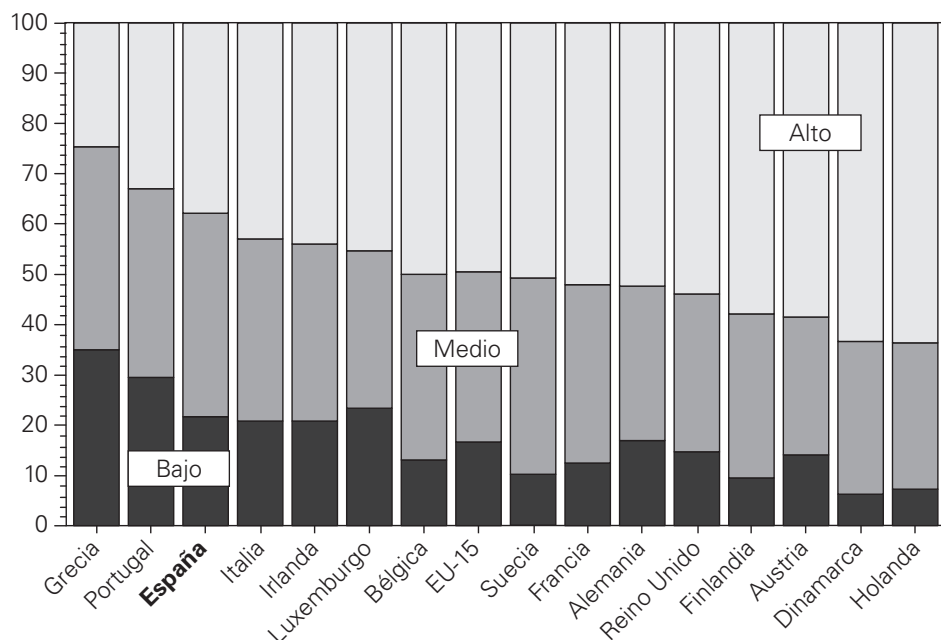
Curiosamente en esas comunidades puede apreciarse también un ligera tendencia a aumentar el colectivo de trabajadores menos cualificados en el conjunto de la población asalariada (más claramente en Navarra). Si esto no avala la tesis de una descualificación creciente de la mano de obra como una de las dimensiones relevantes de la precariedad laboral en España, sí parece al menos apuntar a una cierta dualización en este aspectos, al menos en algunos territorios.

Tal como ya veíamos al analizar las características del empleo estable, la evolución de estos indicadores expresa las limitaciones para dar respuesta al desafío de una estrategia europea de calidad que basa su competitividad internacional en la potenciación de la capacidad productiva del capital humano.

En el gráfico siguiente podemos comprobar cómo España se encuentra en una situación de clara desventaja respecto de otros países europeos cuando analizamos el contenido intelectual del trabajo.

Es sin duda un motivo de reflexión sustantivo que sean los países con mercados de trabajo considerados habitualmente más flexibles, los mismos que han desarrollado más el contenido intelectual del trabajo. El modelo de flexibilidad + seguridad sobre el que se han articulado el mercado de trabajo y las políticas sociales en estos países parece mostrarse como un interesante potenciador de la capacidad creativa del trabajo. A su vez, la alta productividad del trabajo en este modelo garantiza la financiación de unos niveles altos de protección social y de formación continua.

GRÁFICO 50. Contenido intelectual del trabajo* (proporción sobre el total de ocupados)

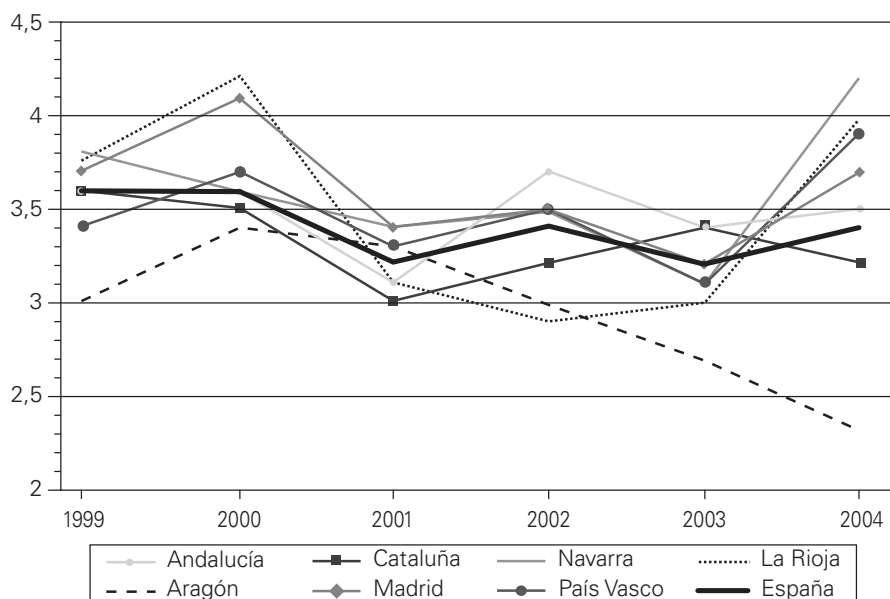


* Medido a partir de 6 características del puesto de trabajo: tareas complejas, autovaloración de la calidad del trabajo requerida, resolución de problemas no previstos, aprendizaje de cosas nuevas, cubrir estándares precisos de calidad y trabajo no monótono. Se ha clasificado como BAJO si sólo cumple dos o menos de esas características, MEDIO si cumple tres o cuatro, y ALTO si cumple cinco o seis. (Vogler-Ludvig 2002b).

FUENTE: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (March 2000).

Desde otra perspectiva, las potencialidades creativas de los puestos de trabajo pueden intuirse a través de las valoraciones realizadas por los propios trabajadores.

En primer lugar, la monotonía de las tareas y el aburrimiento en el puesto de trabajo son síntomas de un bajo contenido creativo, limita la implicación de los trabajadores en el desarrollo de las tareas productivas y reduce por tanto la productividad. Muchas de las limitaciones que se han puesto de manifiesto sobre el taylorismo y el fordismo como modelos de organización industrial serían aplicables a este caso. En cierto sentido, el aburrimiento es la forma en la que es percibida por los trabajadores el viejo concepto de «alienación». Con carácter general, el nivel de aburrimiento en el trabajo es relativamente bajo (3,4 sobre 10 en Navarra para 2001).

GRÁFICO 51. Monotonía y aburrimiento en el puesto de trabajo expresada por los trabajadores (escala de 1 a 10)

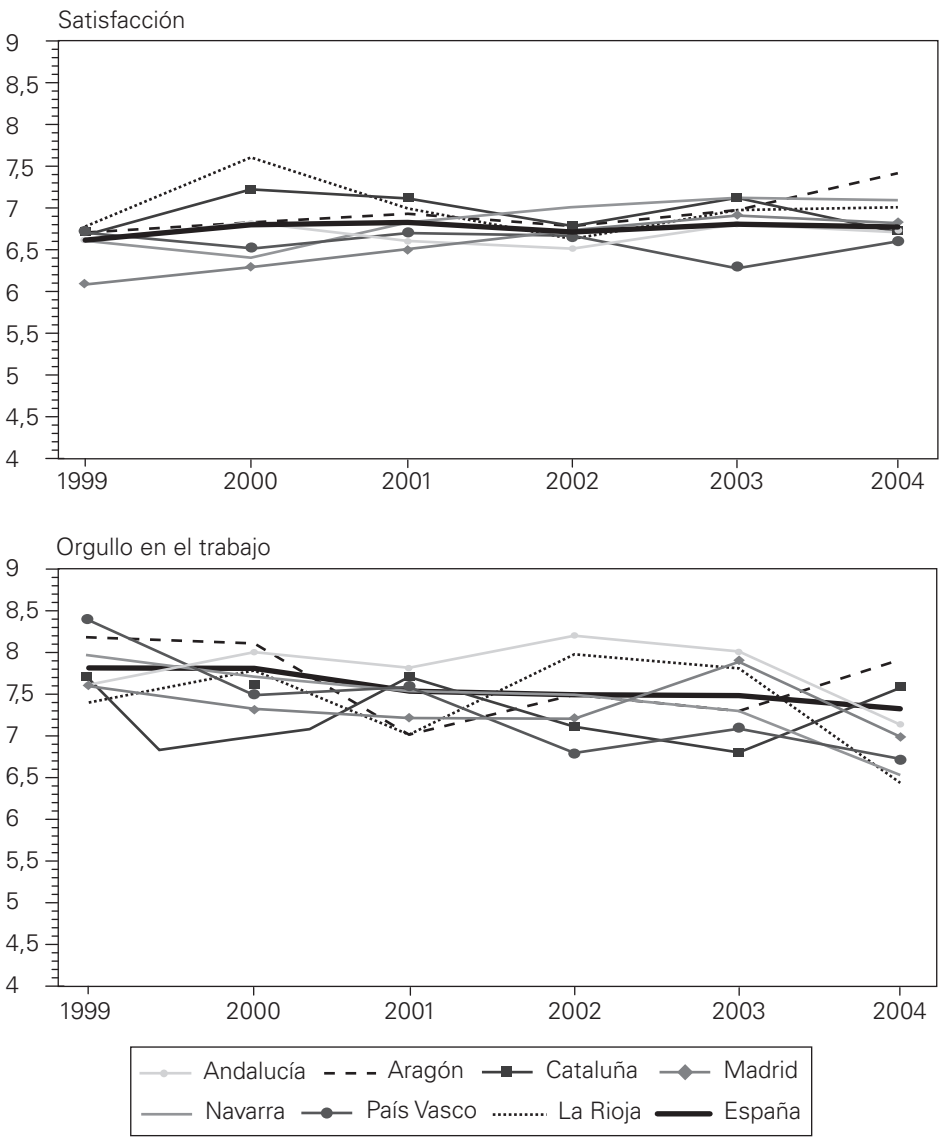
FUENTE: Encuesta de Condiciones Laborales. MTAS.

Comparativamente este indicador es, en ciertos años, muy similar para el conjunto de las comunidades analizadas, lo que, partiendo de estructuras productivas tan dispares, nos sugiere quizás una significativa limitación de este tipo de indicadores subjetivos. A la vez, encontramos saltos y discontinuidades en la serie difíciles de explicar por los cambios objetivos en los contenidos del trabajo.

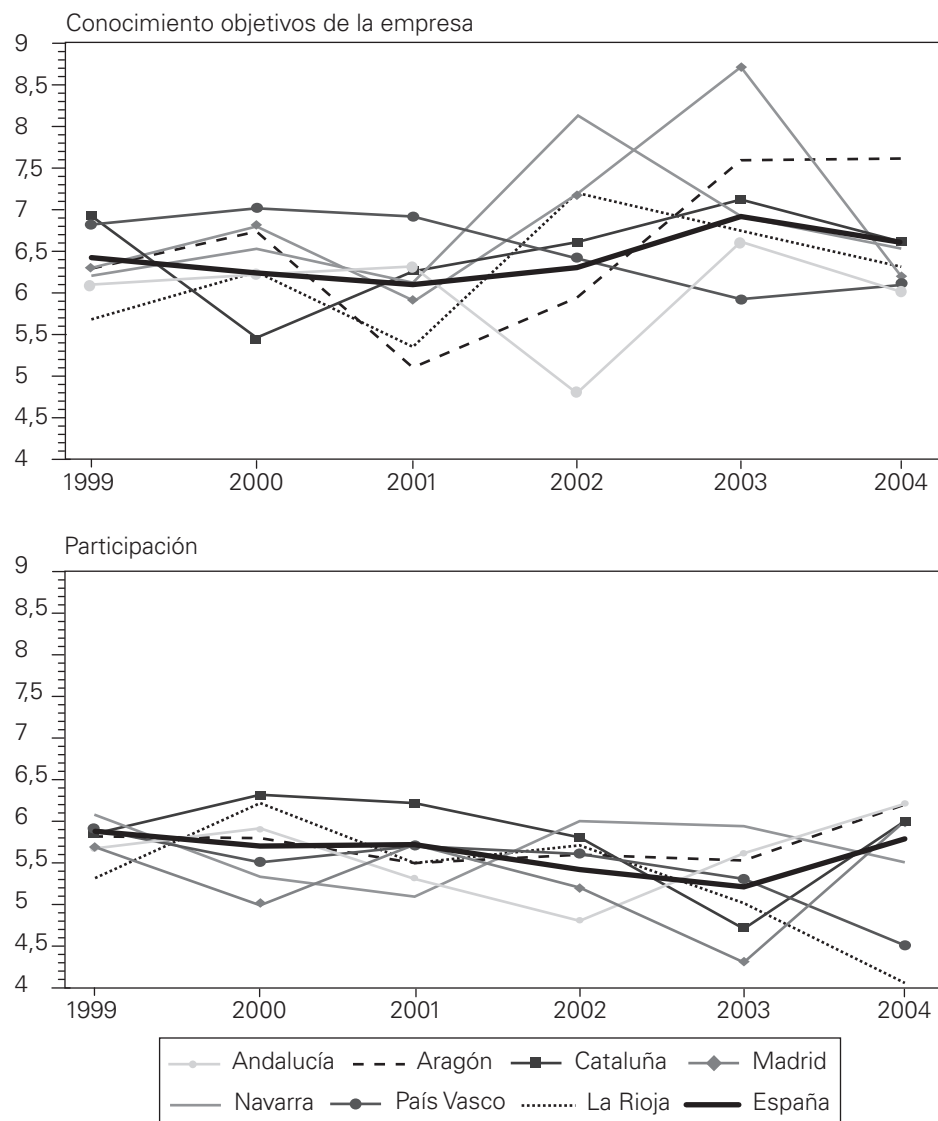
En cualquier caso, la tendencia en este aspecto parece ser ligeramente positiva, lo que, teniendo en cuenta la evolución del nivel de cualificación de los puestos de trabajo que veíamos antes, nos apuntaría posiblemente al efecto que han podido tener el aumento del empleo y de la movilidad, tal como hemos demostrado en apartados anteriores (los trabajadores se aburren menos en un puesto de trabajo nuevo). Esto no ha impedido sin embargo que en algunas comunidades autónomas, sin embargo, la monotonía haya aumentado en los últimos años.

Visto en términos positivos, la satisfacción y el orgullo en el trabajo presentan niveles relativamente altos, con valores muy similares entre las distintas comunidades autónomas y con tendencias contradictorias no fáciles de interpretar. Quizás este último aspecto, el del orgullo en el trabajo, con lo que indica de construcción de identidades positivas, expresa la aportación todavía muy relevante que el empleo tiene en nuestras sociedades como factor de integración social. Desde esta perspectiva, la reducción de un 6,4% en su valoración (6 décimas sobre 7,8 puntos) apunta a las transformaciones que el empleo puede estar sufriendo en este aspecto y que tienen que ver con la tesis expresada por Sennet como «la corrosión del carácter» (Sennet 1998).

GRÁFICO 52. Satisfacción y participación en el trabajo



FUENTE: Encuesta de Condiciones Laborales. MTAS.

GRÁFICO 52. Satisfacción y participación en el trabajo (Continuación)

FUENTE: Encuesta de Condiciones Laborales. MTAS.

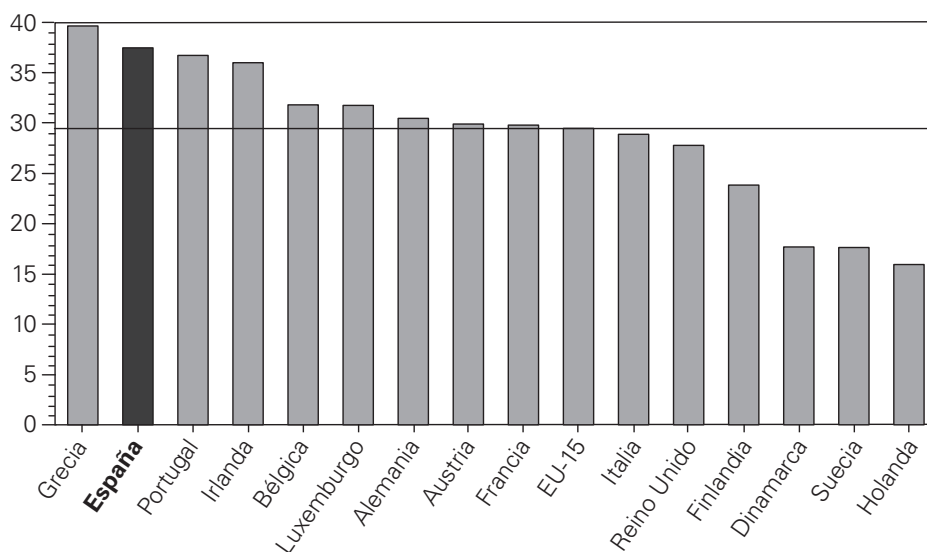
Los dos indicadores que presentamos relativos al nivel de participación, tal como es expresado por los trabajadores, como tal participación o como simple conocimiento de los objetivos de la empresa, presentan valores más bajos, lo que es coherente con el escaso desarrollo de las formas de democracia industrial en nuestro entorno. Hablando propiamente de la participación, la tendencia es clara-

mente negativa, salvo el último año, y llega a rozar los niveles del suspenso, aunque es preciso advertir aquí que, por el carácter subjetivo de estas valoraciones, más que transformaciones de los modelos de organización empresarial, las oscilaciones sugieren la influencia significativa de determinadas coyunturas en la gestión de los recursos humanos y de la propia dinámica de la negociación colectiva.

Es especialmente ilustrativo de la situación el siguiente gráfico comparativo con el contexto europeo. Nótese que, aunque también esté basado en declaraciones de los trabajadores, el carácter más objetivo de las situaciones detectadas hace que este indicador sea más robusto que las escalas de valoración, a las que no siempre es fácil encontrar un significado preciso.

La distancia respecto de los países más avanzados en la introducción de nuevos métodos de organización basados en la calidad es muy significativa: la proporción de trabajadores sin autonomía en el desarrollo habitual de sus tareas es más del doble en el caso de España.

GRÁFICO 53. Proporción de trabajadores con bajo nivel de autonomía en el empleo*



* El nivel de autonomía en el empleo se valora a partir de la declaración de los trabajadores de no ser capaces de alterar el orden de las tareas, el método de trabajo o el ritmo. Se considera un nivel bajo de autonomía si se cumplen dos o tres de estas características (Vogler-Ludvig 2002b).

FUENTE: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (March 2000).

En su conjunto podemos ver cómo son estos aspectos relativos a las formas de organización de la producción y a lo que implican en términos de auto-

nomía, participación de los trabajadores y satisfacción, los que han recibido menor atención en el debate público sobre el empleo en España. Esta atención escasa no significa que no sea problemático como hemos visto. Más bien lo contrario, nos apunta a uno de los ámbitos con mayores déficits que cubrir en términos comparativos.

4.4.5. Salud y seguridad en el trabajo

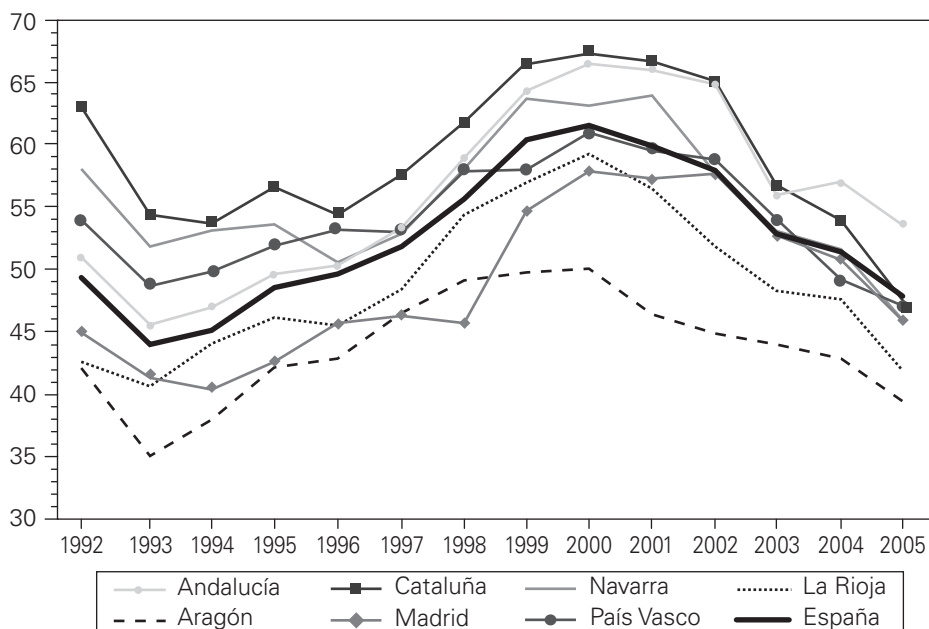
Este aspecto de la calidad del empleo ha sido atendido más habitualmente por los medios de comunicación. Esta mayor atención tiene que ver con que afecta a uno de los valores más básicos e incuestionados, el derecho a la integridad personal, pero también con la intensidad que presenta el problema en España. Efectivamente podríamos decir que muchos de los éxitos en términos de eficiencia del modelo productivo español han tenido un coste directo en términos de salud de los trabajadores y de pérdida de vidas humanas.

Se ha hablado de la relación que tiene el problema de los accidentes de trabajo con la temporalidad. Mucha menor atención han recibido otros aspectos igualmente relevantes: los modelos de organización, la intensidad de los ritmos o incluso, el nivel de participación en la empresa. Sin que tengamos aquí una base empírica para demostrar estas interrelaciones, nos parece razonable presentar, como una hipótesis de trabajo la profunda imbricación de los distintos aspectos de la calidad del empleo. Los accidentes laborales no son sino una expresión fenomenológica de todo ello y es por tanto una buena aproximación al análisis de la calidad del empleo en su conjunto.

Los indicadores en este aspecto, por la rotundidad de los hechos que se miden (la muerte de un trabajador en su puesto de trabajo) son de una calidad mucho mayor, aunque encontramos problemas de comparabilidad en el ámbito internacional debido a las diferencias conceptuales, así como déficits en la calidad de la información recogida por ocultamiento en los sectores de economía sumergida.

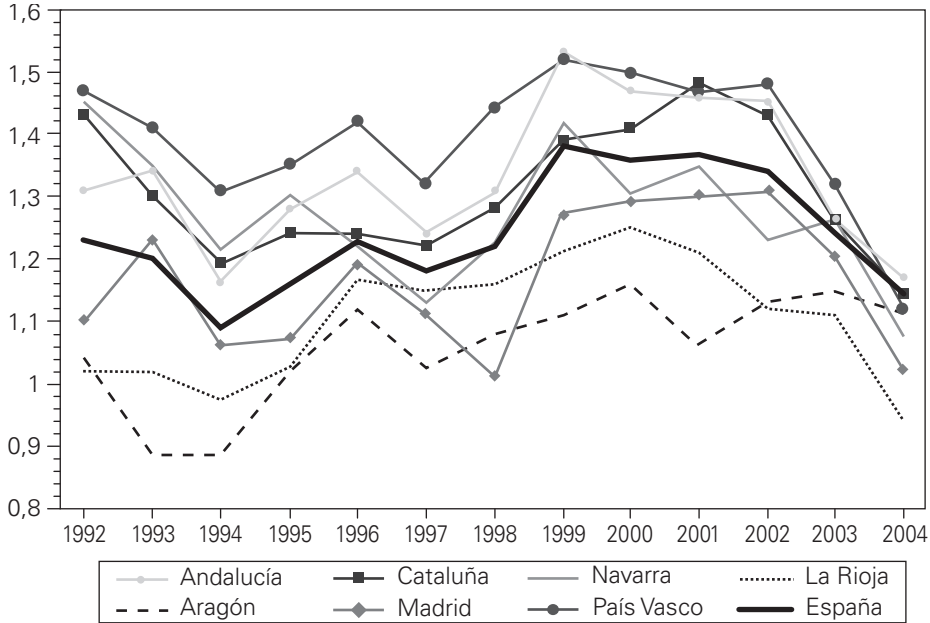
En el conjunto del Estado, después de siete años seguidos con una preocupante tendencia ascendente (aumento de 17,6 puntos porcentuales, hasta 61,4 accidentes por cada mil ocupados), las cosas parecen ir mejor en los últimos cinco años, con una tendencia constante al descenso en este indicador y con una mayor homogeneización interregional (sólo Andalucía parece mostrar una mayor resistencia a reducir la siniestralidad).

GRÁFICO 54. Accidentes laborales con baja por cada mil ocupados en distintas CCAA



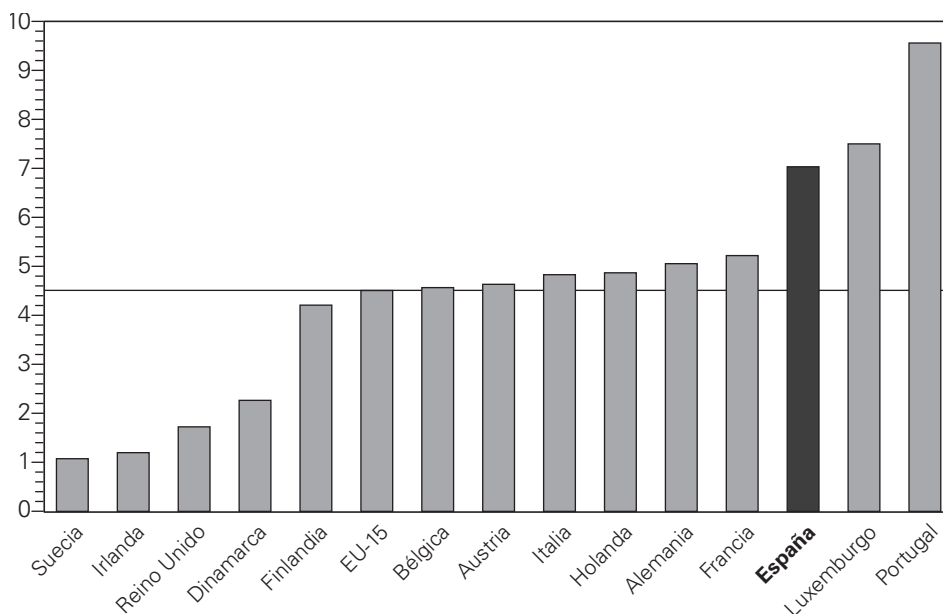
Las jornadas perdidas debido a estos accidentes es un indicador que de alguna forma, si quiera parcialmente, nos aproxima a la idea de que los déficits en la calidad del empleo, la precariedad, también tienen sus costes, que deberían ser contabilizados para una correcta valoración de las supuestas bondades del modelo económico.

La conclusión es básicamente la misma que la ya expresada con el indicador de la tasa de accidentabilidad, en cuanto al empeoramiento de la situación en la segunda mitad de los 90. La corrección de esta tendencia, en términos de costes, parece ser más clara a partir de 2000, lo que podría explicarse por tres factores de muy distinta significación: la reducción de la gravedad de los accidentes de trabajo, una mayor eficiencia de los servicios sanitarios en la recuperación y/o una política de mayor presión sobre los accidentados por parte de las mutuas para un rápido retorno al puesto de trabajo (en un contexto de crecimiento económico y falta de mano de obra en determinados segmentos del mercado de trabajo).

GRÁFICO 55. Jornadas perdidas debido a accidentes de trabajo por persona ocupada en varias CCAA

La comparación internacional de los datos sobre accidentes de trabajo no es fácil debido a las fuertes diferencias en los conceptos y en los criterios de recogida de la información, tal como recoge la Comisión Europea respecto de las Estadísticas Europeas de Accidentes de Trabajo (EU 2004a). Después de un proceso de armonización que la propia Comisión reconoce que no ha superado los riesgos para la comparación entre los distintos estados miembros, se llegó para 1993, a la siguiente tasa armonizada (el hecho de que no se ofrezcan datos posteriores a 1993 es en sí mismo suficientemente significativo).

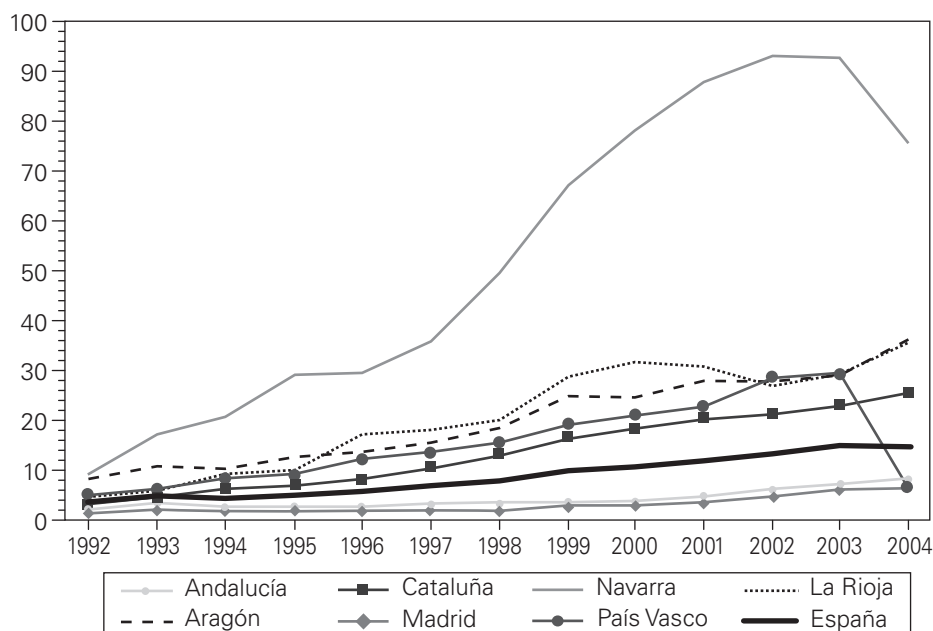
GRÁFICO 56. Tasa armonizada de accidentes de trabajo con baja de más de tres días por cada 100 ocupados en la Unión Europea, en seis ramas de actividad principales. 1993



FUENTE: Comisión Europea. DG de Empleo y Asuntos Sociales.

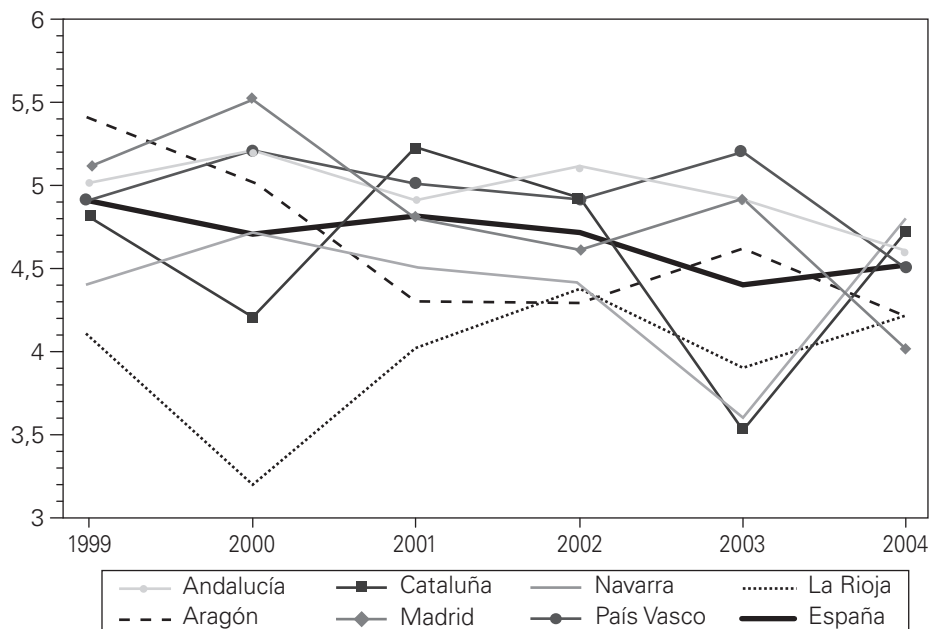
La posición de España es en este aspecto muy claramente desfavorable, con 7 veces más riesgo de accidentes de trabajo que países como Suecia, y muy por encima de la media europea, situándose en tercera posición (de Grecia no se ofrecen datos comparables). Nótese que los datos que se ofrecen corresponden a 1993, justo antes del fuerte empeoramiento de España en cuanto a siniestralidad laboral (el índice aumentó un 40%).

En cuanto a las enfermedades registradas, lo primero que es necesario destacar es la heterogeneidad en la calidad de los registros en las distintas comunidades autónomas. Las diferencias de tan espectaculares resultan totalmente increíbles: Navarra (75 enfermedades profesionales por cada 10.000 ocupados) aparece con tasas de enfermedades profesionales 10 veces superiores a Andalucía, País Vasco o Madrid, mientras otras comunidades como Cataluña, La Rioja o Aragón se encuentran en una posición intermedia de unas 30 enfermedades profesionales por cada 10.000 ocupados. En este contexto es imposible saber si la tendencia al alza refleja un empeoramiento o una simple mejora en la calidad de los registros.

GRÁFICO 57. Enfermedades profesionales con baja por 10.000 ocupados

Otro aspecto de la salud laboral puede valorarse a partir del nivel de estrés sentido por los trabajadores en el puesto de trabajo. Con todas las matizaciones sobre este tipo de indicadores subjetivos (que se refleja nuevamente en las fuertes oscilaciones en los datos para las comunidades autónomas), parece apreciarse una ligera tendencia a la baja nivel estatal, lo que podría ser coherente con un mayor atención a las cuestiones de prevención y salud laboral en los últimos años.

GRÁFICO 58. Nivel de estrés en el puesto de trabajo expresado por los trabajadores (escala de 1 a 10)



FUENTE: Encuesta de Condiciones Laborales. MTAS.

En el cuadro siguiente puede verse cual es la posición de España en el contexto europeo respecto de algunos indicadores de condiciones físicas de trabajo, del medio ambiente del mundo laboral: la exposición a vibraciones, a ruidos excesivos, a temperaturas excesivamente altas o excesivamente bajas, a la contaminación ambiental, a las sustancias peligrosas o a la radiación. El interés de estos indicadores se debe a que, aún estando basados en la declaración de los trabajadores (y no en mediciones directas en el puesto de trabajo), se trata de apreciaciones más objetivables (puede medirse más fácilmente la temperatura que la satisfacción) y por tanto la referencia de los trabajadores puede ser más relevante. Sin embargo, incluso en este tipo de preguntas, la respuesta va a depender del nivel de información, así como de la sensibilización que los trabajadores tengan sobre estos aspectos, lo que puede variar muy significativamente entre los distintos países europeos.

Nótese cómo de los 15 países, España ocupa siempre las últimas posiciones, con una posición media entre el 12º y el 13º lugar. En su conjunto España tendría que mejorar un 17% la calidad ambiental de su medio de trabajo para alcanzar la media europea y un 50% para ponerse a la par de los países más avanzados en este terreno. Nótese que estos valores serían una estimación mínima, ya que habitualmente, en los lugares en los que hay me-

jores condiciones, por un mayor control de estos aspectos de la salud laboral, hay también una mayor conciencia y una percepción más minuciosa de los riesgos.

TABLA 31. Exposición a un ambiente insano en el trabajo durante más de 1/4 de la jornada laboral. EU 2000

	Vibración	Ruido	Altas tempera- turas	Bajas tempera- turas	Respirar vapor, hu- mo, polvo, sust. químicas	Manipula- ción contac- to de productos peligrosos	Radiación
Alemania	26,3	28,5	21,4	16,6	20,0	13,4	6,1
Austria	24,2	24,3	19,6	17,8	21,7	12,4	6,5
Bélgica	19,5	26,5	21,0	16,6	18,1	11,5	5,5
Dinamarca	14,7	29,9	16,4	18,6	17,4	9,0	3,7
España	31,4	32,6	26,8	24,8	28,6	16,9	7,0
Finlandia	28,1	40,6	28,7	28,2	29,1	16,9	7,4
Francia	23,8	31,3	24,6	25,9	25,8	17,5	4,6
Grecia	29,7	32,9	36,4	32,9	41,0	26,1	5,4
Holanda	13,9	22,0	21,7	16,0	14,4	11,0	4,4
Irlanda	25,2	33,9	19,3	25,4	23,0	18,0	6,0
Italia	25,7	25,4	18,1	14,7	20,9	13,3	4,0
Luxemburgo	19,1	23,5	18,1	18,4	22,3	12,0	5,0
Portugal	27,6	28,3	16,5	13,4	23,3	14,0	5,6
Reino Unido	17,8	28,6	24,4	25,5	19,7	19,3	6,9
Suecia	17,7	32,5	16,6	17,1	24,1	13,0	7,2
EU-15	23,7	28,9	22,5	20,6	22,3	15,5	5,7
Distancia a EU-15 (puntos porcentuales)	7,7	3,7	4,3	4,2	6,4	1,4	1,2
Distancia relativa (España=100)	24,4	11,4	15,9	16,9	22,2	8,3	17,9
Distancia al 1º (puntos porcentuales)	17,4	10,6	10,3	19,5	14,2	7,9	3,3
Distancia relativa (España=100)	55,5	32,5	38,5	78,6	49,6	46,8	47,5
Posición	15	12	13	10	13	10	13

FUENTE: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (March 2000).

No sólo la temporalidad, como ha sido analizado ya, o la falta de experiencia y formación adecuada que a veces va asociada a ella, como defienden otros, sino también este tipo de factores físicos condicionan muy significativa los altos índices no sólo de enfermedades laborales, sino también de accidentes en el trabajo. Las decisiones adoptadas a la hora de nuevas inversiones, de la in-

roducción de nuevas tecnologías o de la modificación de los modelos de producción tendrían que tener en cuenta todos estos aspectos, dentro de una estrategia de mejora de la calidad.

Vista en su conjunto la información disponible en este ámbito, y teniendo en cuenta la trascendencia del mismo, destacan las dificultades que presenta su análisis comparativo tanto en términos temporales (tendencias) como espaciales (territorios). Es previsible que la atención de la UE a los indicadores de calidad del empleo tenga un efecto positivo en la homogeneización de los indicadores en este ámbito (y en otros).

4.4.6. Formación

La formación es un requisito básico de viabilidad de una estrategia de calidad en el empleo. Permite avanzar por la vía de un crecimiento constante de la productividad y de este modo, mejorar otros aspectos de la calidad del empleo como la creatividad, la autonomía en el trabajo, el desarrollo de una carrera profesional, las mejoras salariales, el aumento de la seguridad en el empleo, la mejora de la salud laboral, etc. Ahora bien, es necesario recordar que, así como la formación no fue en su momento una garantía para la creación de empleo, tampoco es ahora garantía para una mejora de la calidad de los puestos de trabajo. Para ello, es necesario el desarrollo de una estrategia más omnicompreensiva, tanto si hablamos a nivel de empresa como a nivel del conjunto del sistema productivo.

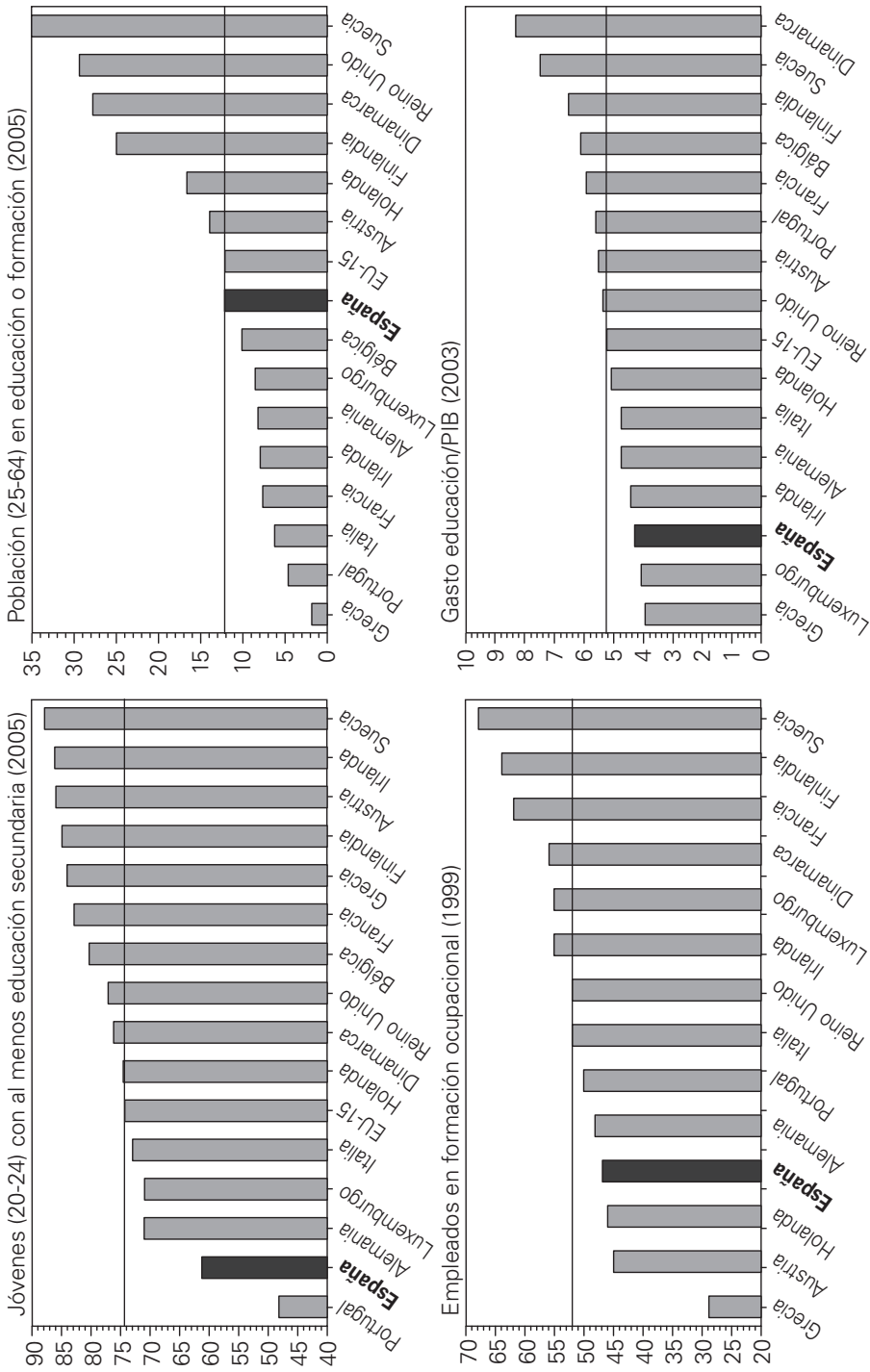
Desde esta perspectiva, los empleos que permiten y/o potencian la participación de los trabajadores en actividades de formación están aportándoles, además del salario, un plus de remuneración en forma de capital humano. Esta remuneración quizás pueda hacerse efectiva a futuro en un proceso de promoción laboral, lo que requerirá que efectivamente haya oportunidades de promoción en la empresa o en el sector. También, simplemente, puede ser útil como instrumento para no perder el empleo, tanto en una lógica individual (manteniendo la competitividad del trabajador frente a otros) como de empresa (manteniendo la competitividad de la empresa en el mercado gracias a las mejoras en la eficiencia). El impacto positivo de la formación depende en estos casos posiblemente de la introducción de nuevas inversiones que aporten una renovación tecnológica y un aumento de la productividad. Finalmente, también la formación, mejorando la adaptabilidad de los trabajadores a los cambios, aumenta la flexibilidad del mercado de trabajo haciendo más fáciles las transiciones de unos empleos a otros, pero esa facilidad para las transiciones requiere también que el mercado de trabajo sea suficientemente dinámico en otros aspectos (incluso en factores en principio más alejados del empleo, como la facilidad del transporte o la accesibilidad de la vivienda). Como vemos por tanto el impacto de la formación en la calidad del empleo no es automático, sino que está muy mediatizado por otros factores y debe entenderse como un elemento articulado dentro de una estrategia más amplia de potenciar la calidad.

En la comparación internacional, España aparece especialmente mal situada en todos los indicadores que podamos utilizar respecto de la inversión en capital humano. Entre la segunda y la quinta peor posición en los cuatro indicadores que hemos seleccionado a continuación, que son algunos de los indicadores clave adoptados para la Estrategia Europea de Empleo. No es necesario resaltar las implicaciones que esto tiene a largo plazo respecto de la estrategia de competitividad basada en la calidad y la productividad del trabajo de la que España supuestamente es copartícipe en el marco de la Unión Europea.

Las diferencias con los países más avanzados en esa estrategia son especialmente importantes en cuanto a la continuidad de la educación o la formación después de los 25 años (3,5 veces más), y en cuanto a los recursos invertidos (casi el doble), pero son también muy significativas en cuanto al desarrollo de la formación continua (21 puntos porcentuales menos).

La proporción de jóvenes que no ha superado el nivel de secundaria (un tercio) es asimismo preocupante en una perspectiva de futuro.

GRÁFICO 59. Cuatro indicadores de inversión en recursos humanos en la Unión Europea

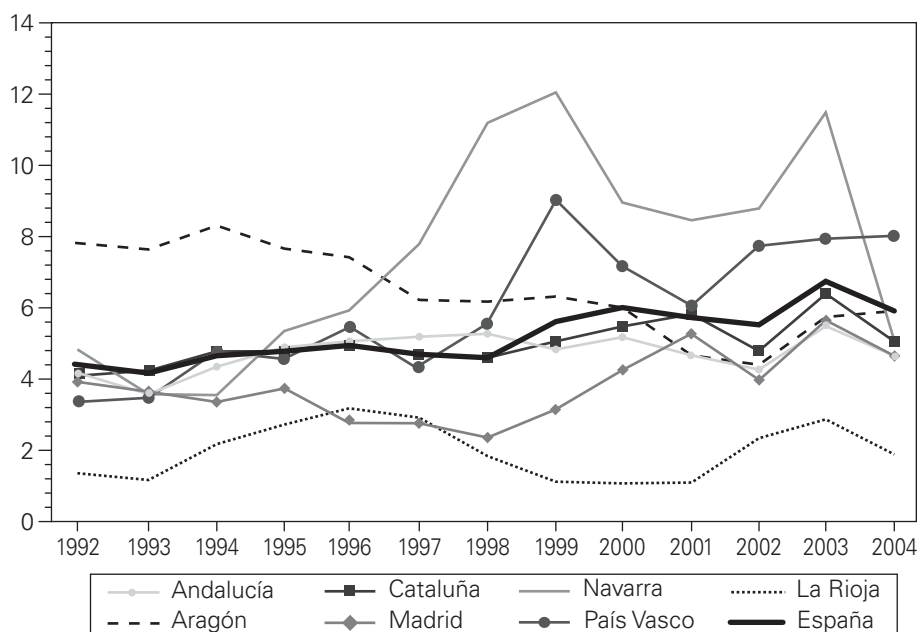


FUENTE: Eurostat, LFS, CVT, UNESCO, OECD (EU 2004b).

El análisis de la EPA nos permite saber qué proporción de trabajadores estaba realizando algún tipo de formación en las cuatro semanas anteriores a la encuesta, sea ésta de carácter educativo o de formación ocupacional. Con este indicador, obtenemos que, aproximadamente, uno de cada cinco trabajadores en España está realizando formación. Viendo la tendencia en su conjunto, podemos afirmar que la evolución es netamente positiva: de un 4,4% de los trabajadores en formación a un 5,8.

Las oscilaciones excesivas en comunidades de pequeño tamaño como Navarra pueden apuntar a problemas con el tamaño de la muestra.

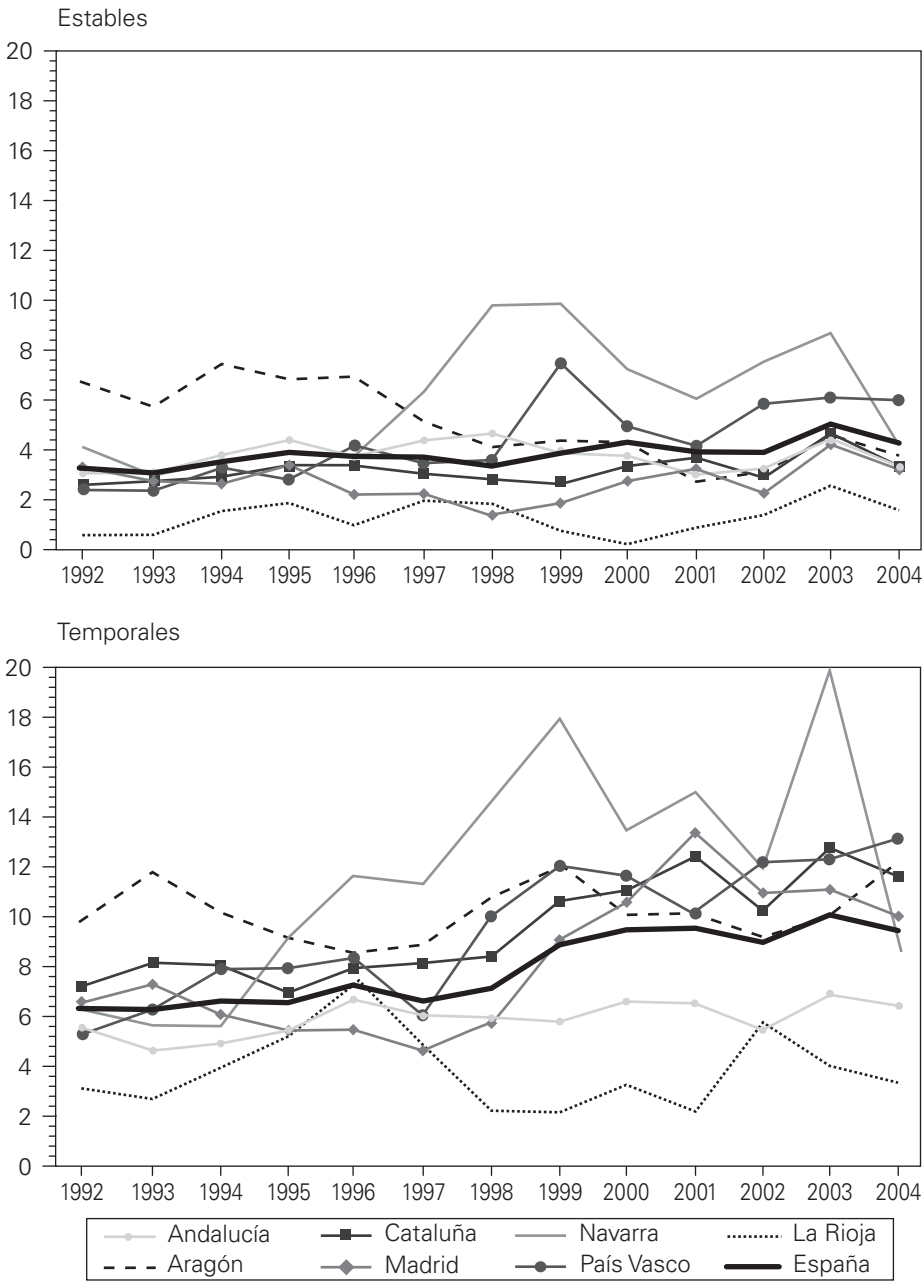
GRÁFICO 60. Proporción de asalariados que están realizando formación o educación en las cuatro semanas anteriores a la encuesta



FUENTE: EPA, segundo cuatrimestre de cada año.

Detrás de esta evolución, encontramos algunos aspectos que merecen una reflexión: el acceso a la formación es notablemente mayor por parte de los trabajadores temporales que por parte de los que disfrutan de un contrato indefinido. El acceso a la formación es más del doble para los trabajadores temporales. Aunque hay algunas diferencias en la tendencia que presentan las distintas comunidades analizadas, el contraste entre trabajadores estables y temporales se mantiene prácticamente en todos los casos.

GRÁFICO 61. Proporción de asalariados estables y temporales que están realizando formación o educación en las cuatro semanas anteriores a la encuesta



FUENTE: EPA, segundo cuatrimestre de cada año.

Este fenómeno admite varias lecturas:

Una primera, más evidente, es que los trabajadores temporales tienen un mayor incentivo para la formación como vía de acceso a un empleo menos precario. Detrás de esto se encuentra la presunción de que el mercado de trabajo dualizado que conocemos funciona con la lógica de lo que se ha denominado «*queue model*», al menos hasta cierto punto. Ésta sería al menos la percepción de los propios trabajadores temporales que con la formación pretenderían acortar la espera en dicha «cola». Esta percepción se correspondería hasta cierto punto con la realidad: uno de cada cinco o seis trabajadores temporales (según los años) accede cada doce meses al empleo estable en España, lo que nos indicaría un tiempo medio teórico aproximado de casi tres años en esta especial lista de espera (a pesar de haberse reducido respecto de años anteriores). Esta estrategia sería coherente también con la práctica observada en las empresas de utilizar los contratos temporales como parte del proceso de reclutamiento (como una primera etapa en la empresa, a prueba, que puede dar lugar a la transformación en un contrato estable cuando se considera oportuno). En esta primera etapa en la que el trabajador está prueba cabe esperar también un refuerzo de la actividad formativa.

Una segunda interpretación apunta a la responsabilidad de las empresas. Este funcionamiento es coherente con un modelo en el que la iniciativa de la formación la lleva el trabajador y en el que no hay una estrategia significativa de mejora de los recursos humanos por parte de las empresas. Si la hubiese, los principales destinatarios serían los empleados estables, con más probabilidades de revertir los beneficios de la formación en la propia empresa.

Una tercera lectura nos presenta la fuerte incoherencia del modelo desde la perspectiva de la calidad del empleo: empleos de condiciones más precarias respecto de la estabilidad aportan una mejor calidad en cuanto a la potenciación de la capacidad productiva de los trabajadores (a través de la formación).

De todo ello cabe concluir que una estrategia de mejora de la calidad del empleo pasa por reforzar el acceso a la formación de los trabajadores estables y una transformación de los sistemas de incentivos para los trabajadores de tal forma que el acceso a un puesto de trabajo estable no suponga una relajación en el proceso de formación continua. La lectura de los responsables de gestionar la formación se orienta a la inadecuación de la oferta en estos casos y a la falta de instrumentos de diagnóstico, prospectiva y evaluación de las actividades formativas a nivel de empresa.

Por todo lo expuesto, a pesar de los avances en la formación de los trabajadores, falta mucho para alcanzar un sistema de empleo que haga de la formación un instrumento de mejora de la calidad del empleo.

4.4.7. El desempleo y la protección por desempleo

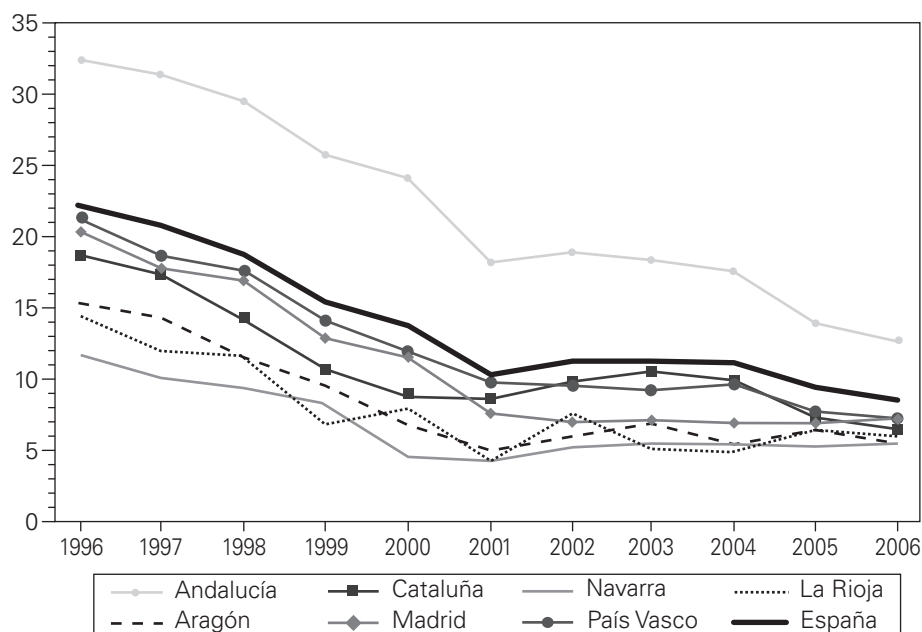
Tenía razón el Ministerio cuando defendía, en el Plan Nacional de Acción de 2002, que la primera dimensión de la calidad del empleo era la cantidad. Ciertamente, el déficit de puestos de trabajo, y la consiguiente expansión del

desempleo, ha sido un factor muy sustancial que ha explicado el deterioro de la calidad del empleo en sectores muy significativos del mercado de trabajo en España. La Unión Europea considera también que la accesibilidad es una dimensión de la calidad del empleo y esa accesibilidad depende de la disponibilidad de puestos de trabajo. Ahora bien, para completar el cuadro debería decirse también que en la relación existente entre cantidad de puestos de trabajo y calidad del empleo, hay otros factores de mediación que merece la pena tener en cuenta. Uno muy significativo es la protección a los desempleados y el nivel de desmercantilización de la fuerza de trabajo que implica: la capacidad de decidir que tienen los desempleados a la hora de aceptar un empleo debido a esta protección⁶⁹.

Nos ocupamos en este apartado de las cuestiones relacionadas con los déficits en la cantidad de empleo (el desempleo) y con la protección a los desempleados.

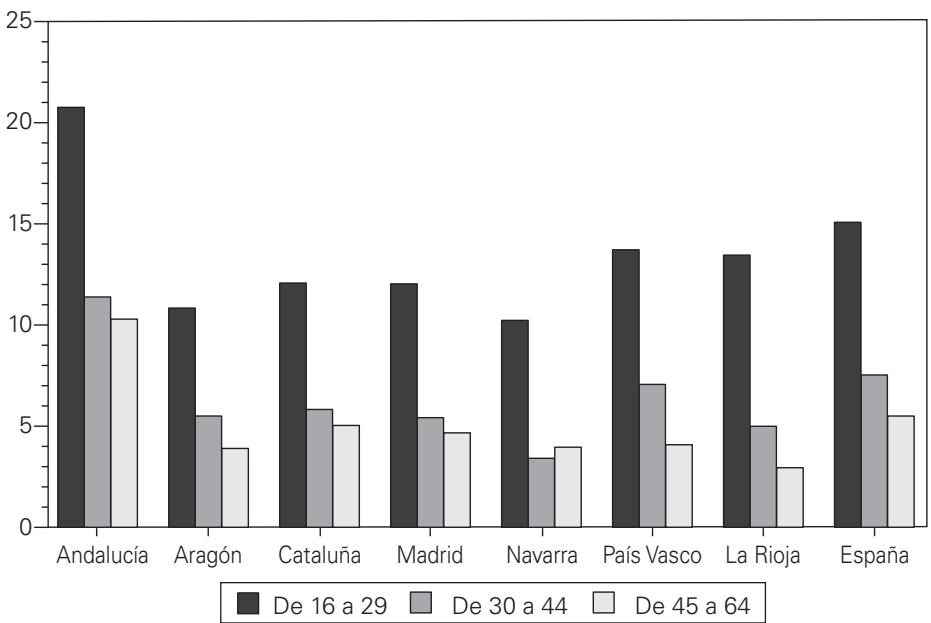
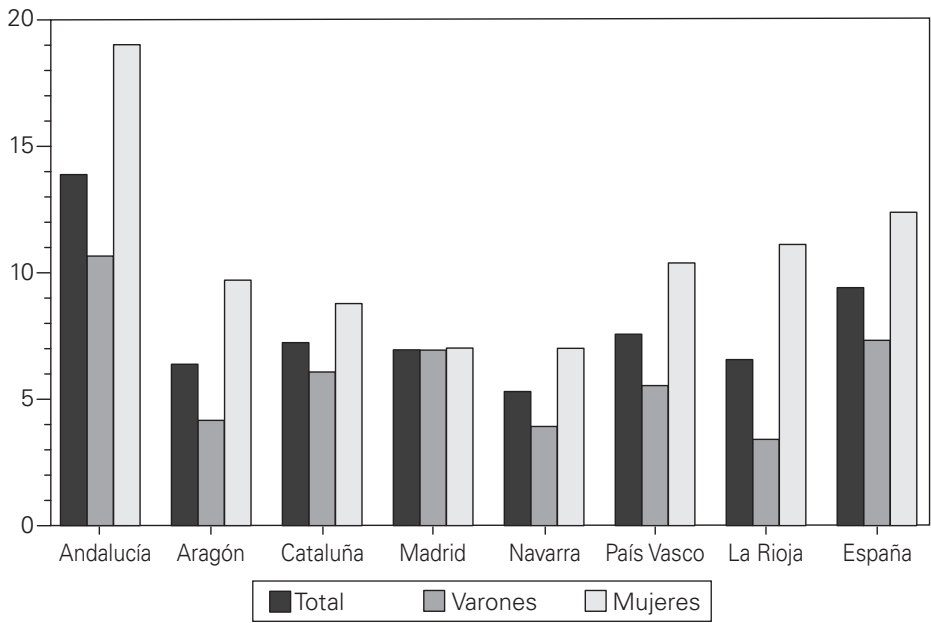
Hay algunas comunidades autónomas en España que presenta tasas de desempleo comparativamente muy bajas en el contexto español, incluso en la comparación con otros países europeos. Rozarían técnicamente el pleno empleo, considerado por debajo del 5%, aunque no debe entenderse como un desempleo puramente friccional, ya que su composición es compleja y comprende situaciones de desempleo de larga duración, de carácter estructural. En el conjunto del Estado la situación es bastante menos idílica, aunque la tendencia a la expansión del empleo es muy positiva desde mediados de los noventa. Incluso las comunidades autónomas con mayores problemas históricos en cuanto a déficit de empleos, como Andalucía, la situación ha mejorado considerablemente durante la última década. Aunque estas tasas oficiales de desempleo reflejan una parte de la realidad de estos mercados de trabajo regionales (o quizás mejor de un amplio segmento del mismo), es necesario introducir algunas consideraciones para su correcta apreciación.

⁶⁹ Este factor debe entenderse como parte de un marco global de regulación de las relaciones laborales (cuya reforma y flexibilización, por cierto, se ha justificado habitualmente en España por la existencia de un volumen alto de desempleados).

GRÁFICO 62. Tasas de paro por comunidades autónomas**FUENTE:** INE, EPA TII.

En primer lugar hay que decir que una parte de la reducción del desempleo es un puro efecto estadístico que más bien lo que significa es la constatación de una realidad que quedaba oculta anteriormente. En segundo lugar, esa realidad de casi pleno empleo en ciertos territorios no afecta por igual a todos los grupos de trabajadores. Inmigrantes, mujeres, jóvenes y ciertos colectivos excluidos mantienen grandes dificultades de acceso al empleo.

GRÁFICO 63. Comparación de las tasas de desempleo por grupos de edad y sexo, para varias CCAA. Segundo trimestre de 2005



Con estas matizaciones, el volumen del desempleo tiene ya unas dimensiones suficientemente reducidas como para que no sea inconveniente en una

estrategia de mejora de la calidad en el empleo, especialmente en algunas comunidades. Aún así, las diferencias de género siguen siendo muy significativas, por lo que habría que atender a las dificultades específicas de las mujeres para acceder a un puesto de trabajo.

España sigue ocupando las primeras posiciones en cuanto a tasas de desempleo, junto con Alemania y Francia. La gran alarma social que esas tasas de desempleo han despertado en estos países contrasta vivamente con el discurso eufórico, autocomplaciente que se ha desarrollado en España. La expansión del empleo (incluido el empleo temporal) es asimismo la causa de que tanto el desempleo de larga duración (más de un año) como el de muy larga duración (más de dos años) hayan descendido todavía más significativamente, situándose en este aspecto nuestro país bastante mejor que la media europea.

TABLA 32. Tasas de desempleo, de desempleo de larga duración y de muy larga duración, sobre el total de la población activa en la Unión Europea. 2005

	Tasa armonizada de desempleo	Desempleo de larga duración (> 1 año)	Desempleo de muy larga duración (> 2 años)
Irlanda	4,3	1,5	0,8
Luxemburgo	4,5	1,2	0,4
Holanda	4,7	1,9	1
Reino Unido	4,7	1	0,5
Dinamarca	4,8	1,1	0,4
Austria	5,2	1,3	0,7
Portugal	7,6	3,7	1,9
Italia	7,7	3,9	2,4
Suecia	7,8	1,2	0,4
EU-15	7,9	3,3	1,9
Bélgica	8,4	4,4	2,9
Finlandia	8,4	2,2	1
España	9,2	2,2	1,1
Alemania	9,5	5	3,2
Francia	9,5	3,9	2
Grecia	9,8	5,1	3

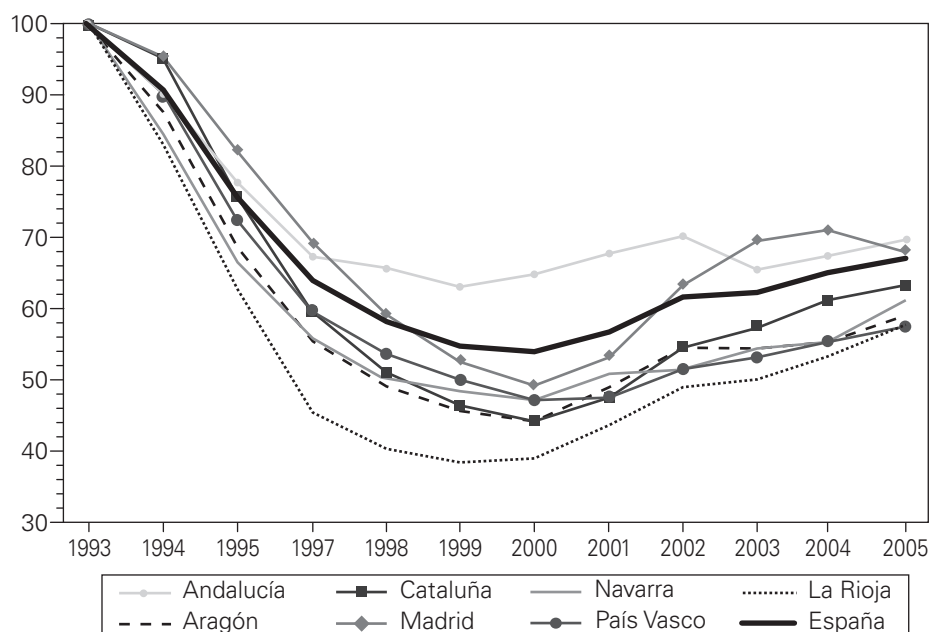
FUENTE: Eurostat, LFS.

Otra cuestión es el tratamiento que reciben las personas que no han podido acceder a un empleo en determinados periodos de su vida activa. Aquí la tendencia es contraria. Lo primero que destaca es la fuerte reducción en el número de prestaciones a partir de 1993 fruto de las reformas introducidas en 1992 y 1994⁷⁰. Tan sólo a partir de 2001 se experimenta un cierto crecimiento

⁷⁰ Consideramos aquí todas las prestaciones, de carácter contributivo y no contributivo.

fruto de la expansión de la contratación temporal (y de la reducción en la duración de los contratos, como hemos visto), que no llega a recuperar ni una décima parte de la reducción que experimenta durante buena parte de los años 90. Es especialmente interesante constatar cómo la protección por desempleo en España no ha mostrado para nada en este periodo la lógica anticíclica que se les suponen a este tipo de prestaciones: el volumen de prestaciones por desempleo se ha reducido muy sustancialmente en los años en los que peores circunstancias atravesaba el mercado de trabajo y el ciclo económico general (el nivel de cobertura se reduce a prácticamente la mitad entre 1993 y 2000). Por el contrario, empieza a desacelerar su reducción, e incluso a experimentar una ligera mejora cuando el mercado de trabajo está creando más empleo. Sin duda esto ha tenido un efecto perverso sobre la calidad del empleo durante buena parte de la década.

GRÁFICO 64. Evolución del volumen de perceptores de prestaciones por desempleo (1993 = 100)



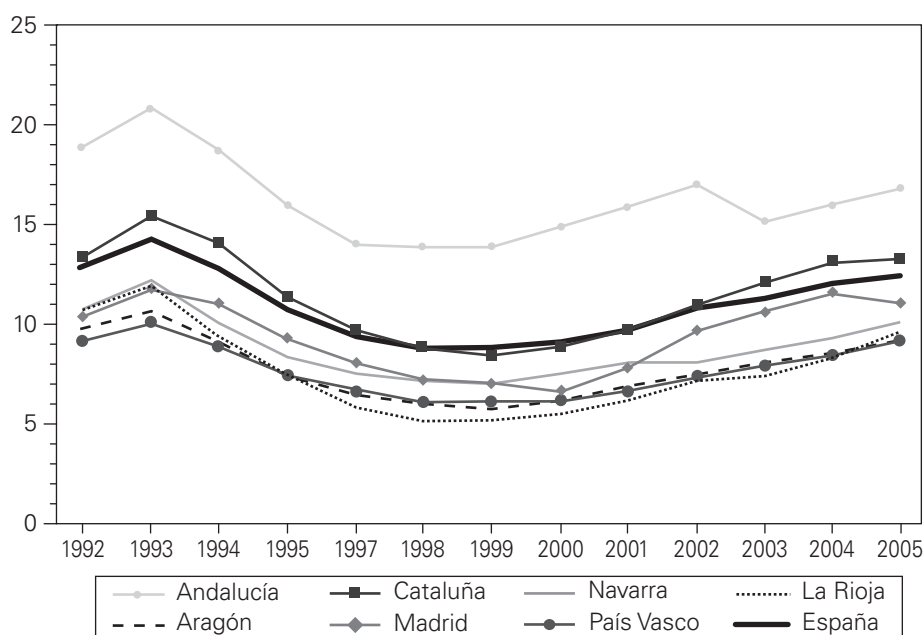
FUENTE: MTAS y elaboración propia.

Los cambios metodológicos y las limitaciones que siguen teniendo las tasas de desempleo como indicadores del mercado de trabajo afectan también a la hora de medir el nivel de protección de las personas que no encuentran empleo. Habitualmente se construye la tasa de cobertura de las prestaciones por desempleo sobre el total de desempleados (o dejando al margen el desempleo

Agrario como en las tasas netas). Aquí hemos utilizado otra medida que evita el efecto de los cambios en cuanto a qué se considera desempleado y minimiza el efecto de ocultación de la EPA para algunas poblaciones. Calculamos la cobertura sobre el total de población no ocupada en edad de trabajar, lo que nos da una idea del impacto de la protección por desempleo como vía alternativa al mercado de trabajo para el acceso a unos ingresos.

Desde esta perspectiva, en España, sólo una de cada 8 personas en edad de trabajar que no tiene un empleo percibe una prestación por desempleo. La proporción es menor todavía en Navarra y en las comunidades autónomas cercanas⁷¹.

GRÁFICO 65. Perceptores de prestaciones por desempleo por cada 100 personas no ocupadas de 16 a 64 años



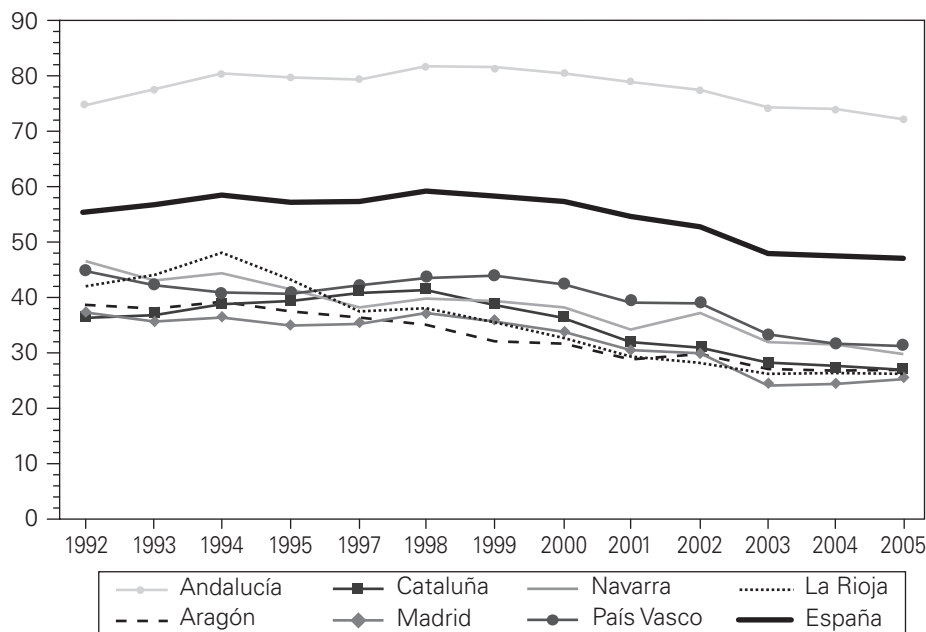
FUENTE: MTAS, EPA y elaboración propia.

Además, es preciso considerar que una parte muy sustancial de las prestaciones recibidas tienen carácter asistencial, o más exactamente podríamos decir semi-contributivo, lo que supone cuantías menores (el 75% del salario mínimo interprofesional en ese periodo), una prueba de necesidad y mayores obli-

⁷¹ El caso de Andalucía sin duda es singular en este sentido debido a la importancia que tiene en esta comunidad el Subsidio Agrario. Por el peso demográfico en el conjunto del Estado, la media estatal se ve afectada significativamente.

gaciones formales. La proporción se ha mantenido bastante estable a nivel estatal como efecto de la estabilidad del Subsidio agrario (véase Andalucía) y ha experimentado tan sólo una ligera reducción tanto en Navarra como en las comunidades autónomas de referencia.

GRÁFICO 66. Proporción de prestaciones por desempleo de carácter asistencial: Subsidio por Desempleo, Subsidio Agrario y Renta Activa



FUENTE: MTAS y elaboración propia.

En el cuadro siguiente puede observarse cómo, a pesar del incremento aparente de las cuantías brutas percibidas por los desempleados, el escenario real durante los últimos años ha sido bastante distinto:

TABLA 33. Cuantía media diaria bruta¹ reconocida a beneficiarios de prestaciones de nivel contributivo. España 1996-2003

	Cuantía media diaria	Relación con el coste salarial	Capacidad adquisitiva (€ de 2005)	Aumento de la capacidad adquisitiva
1996	17,93	45,9	23,31	100,0
1997	18,44	45,5	23,60	101,3
1998	19,23	46,4	24,04	103,1
1999	19,86	46,9	24,23	103,9
2000	20,31	46,8	23,97	102,8
2001	20,97	46,9	23,91	102,6
2002	21,57	46,4	23,73	101,8
2003	22,03	45,4	23,57	101,1
2004	22,7	45,4	23,38	100,3
2005	23,44	45,4	23,44	100,6

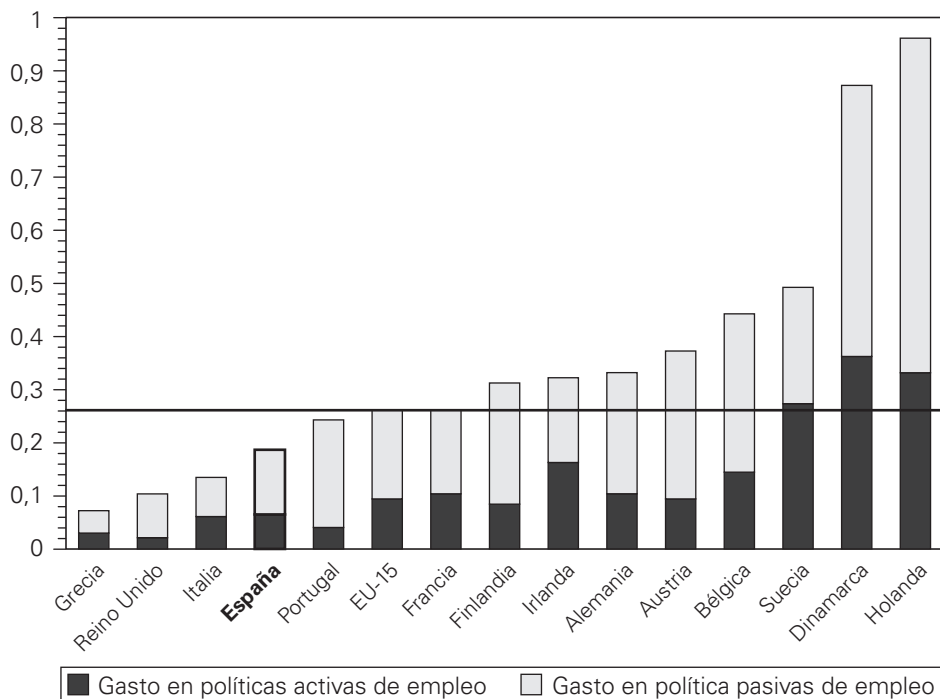
1. La cuantía media diaria bruta incluye la cuota a la Seguridad Social a cargo del trabajador.

FUENTES: Memorias MTAS, e INE (Encuesta de Salarios en la Industria y los Servicios y datos IPC)

Si tenemos en cuenta las variaciones del coste de la vida, lo que se ha producido es la congelación de la capacidad adquisitiva de estas prestaciones durante todo el periodo: 0,13 € más al día en una década, un 0,6%. Si tenemos en cuenta el aumento general de los salarios y del nivel de vida del conjunto de la población (utilizamos aquí como referencia el coste salarial total), lo que se ha producido es el mantenimiento de este colectivo en unas condiciones equivalentes a las de hace ocho años.

Este estancamiento en cuanto a las cuantías percibidas, juntamente con la reducción de los niveles de cobertura experimentados en la primera parte de los 90 y la lenta expansión de las políticas activas hacen de España uno de los países con un menor gasto relativo en desempleo si lo comparamos con la proporción de desempleados. Esto es lo que puede verse en el gráfico siguiente.

GRÁFICO 67. Proporción del PIB gastado en políticas de empleo (%) por cada punto porcentual de la tasa de desempleo



FUENTE: Eurostat (EU 2004b), y elaboración propia.

El resultado de esta combinación es una alta tasa de riesgo de pobreza en España para los desempleados, el 40%, que sería mayor todavía si no se contara con la capacidad protectora de la familia, que reduce el riesgo de pobreza para los desempleados que son hijos o cónyuges de otras personas con ingresos (la mayoría en nuestro país tienen esa posición en la familia).

En el cuadro siguiente pueden verse las enormes diferencias con las que los distintos países tratan a sus desempleados y la posición intermedia de España, pero muy alejada de la de los países nórdicos. Nótese además que en el análisis de la pobreza en los países miembros de la Unión, Eurostat aplica siempre umbrales de pobreza nacionales. La aplicación de umbrales europeos implicaría una posición claramente peor, que algo tiene que ver con las diferencias en las condiciones objetivas de vida (una vez corregidas las diferencias en el poder adquisitivo) a las que se ven abocados los parados en cada territorio.

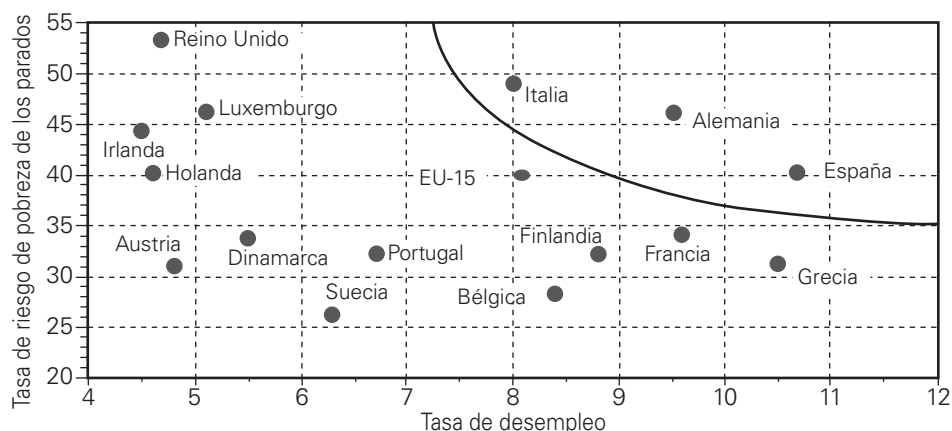
TABLA 34. Tasas de riesgo de pobreza de los parados y de los ocupados en Europa 2004*

	Parados (a)	Ocupados (b)	a/b
Suecia	26	6	4,3
Bélgica	28	4	7,0
Austria	31	7	4,4
Grecia	31	13	2,4
Portugal	32	13	2,5
Finlandia	33	4	8,3
Dinamarca	33	5	6,6
Francia	34	5	6,8
Holanda	40	6	6,7
EU-15	40	8	5,0
España	40	11	3,6
Irlanda	44	7	6,3
Luxemburgo	46	8	5,8
Alemania	46	9	5,1
Italia	49	10	4,9
Reino Unido	53	6	8,8

* Tasa de riesgo de pobreza: hogares situados bajo el 60% de la renta mediana equivalente nacional. Los datos para Holanda y Reino Unido corresponden a 2000.

FUENTE: Eurostat.

Considerando los dos elementos que introducimos en este apartado como factores explicativos de la calidad del empleo, la disponibilidad de puestos de trabajo y la protección a los desempleados (identificada por el riesgo de pobreza que enfrentan), vemos en el gráfico siguiente que España se situaría en una de las peores posiciones y que es éste posiblemente un factor que haya que considerar muy seriamente en una estrategia colectiva de mejora de la calidad del empleo.

GRÁFICO 68. Combinación de la tasa de desempleo con el riesgo de pobreza de los parados

FUENTE: Eurostat, PHOGUE y LFS. (EU 2001, 2004b).

Como hipótesis podríamos establecer que las comunidades con menores niveles de desempleo, pero con condiciones similares en la situación de los desempleados a la del resto del Estado, se encontrarían en una posición más similar a la media europea, pero muy alejada de países como Dinamarca, Suecia o Austria, que podrían ser referencia europea en este sentido.

La relación directa que tiene la desprotección de los desempleados con el empleo precario puede verse perfectamente en la tabla siguiente. En ella presentamos un ejercicio de regresión logística para aquellos trabajadores que se encuentran desempleados en un momento determinado y que han conseguido un empleo para el año siguiente⁷². Lo que analizamos es quienes tienen mayores probabilidades de conseguir un empleo temporal en relación con las probabilidades de conseguir un contrato fijo. Efectivamente en el análisis podemos ver cómo hay grupos de desempleados que tienen más probabilidades de acceder a empleo precarios (los jóvenes por ejemplo) y en unas actividades más que en otras (la agricultura o la construcción). Pero lo que queremos destacar aquí es que el hecho de *percibir la prestación por desempleo aumenta muy notablemente las probabilidades de evitar la precariedad en los parados*, sobre todo cuando hay un contexto económico positivo (la relación es menor en el primer periodo 1992-94) y cuando el marco institucional ha permitido que crezca el empleo estable (la relación es menor también hasta 1996). Un desempleado que percibe la prestación por desempleo ve reducidas en un tercio sus probabilidades de acceder a un empleo precario respecto de aquellos que no cobran la prestación.

72 El análisis se ha realizado para las EPAS de flujos de 1992 a 2002, tomando la situación en el segundo cuatrimestre de cada uno de los dos momentos considerados (situación inicial, situación el año siguiente).

TABLA 35. Desempleados que han encontrado un empleo en un año en España. Probabilidades de que el empleo sea temporal vs. que sea fijo. Regresión logística.

	Todos los años		Años 1992-94		Años 1994-96		Años 1997-2002	
	Exp(B)		Exp(B)		Exp(B)		Exp(B)	
	Odds ratio	Sig.	Odds ratio	Sig.	Odds ratio	Sig.	Odds ratio	Sig.
<i>Sexo. Ref.: Mujer</i>								
Varón	1,164	0,000	0,783	0,000	1,279	0,000	1,345	0,000
<i>Edad. Ref.: 45-64</i>								
16-24	1,717	0,000	1,262	0,000	1,464	0,000	2,499	0,000
25-44	1,428	0,000	0,768	0,000	1,339	0,000	1,89	0,000
<i>Relación con la persona principal:</i>								
<i>Ref: Persona principal</i>								
Pareja	1,450	0,000	1,513	0,000	1,401	0,000	1,426	0,000
hijo	1,655	0,000	1,581	0,000	1,912	0,000	1,205	0,000
Otro	1,729	0,000	3,179	0,000	1,55	0,000	1,437	0,000
<i>Nivel educativo. Ref.: estudios universitarios</i>								
Sin estudios	1,693	0,000	0,802	0,000	0,866	0,000	4,546	0,000
Primaria	1,485	0,000	0,735	0,000	1,314	0,000	1,847	0,000
Secundaria	1,207	0,000	0,569	0,000	1,133	0,000	1,358	0,000
Formación profesional	1,123	0,000	0,658	0,000	1,456	0,000	1,157	0,000
<i>Tiempo desde el ultimo empleo.</i>								
<i>Ref.: > 2 años</i>								
1-3 meses	1,712	0,000	2,358	0,000	1,693	0,000	1,74	0,000
4-6 meses	1,639	0,000	3,218	0,000	1,399	0,000	1,697	0,000
6-12 meses	1,731	0,000	2,809	0,000	1,637	0,000	1,622	0,000
1-2 años	1,300	0,000	1,454	0,000	1,446	0,000	1,452	0,000
<i>Protección por desempleo.</i>								
<i>Ref.: No perceptores</i>								
Perceptores	0,829	0,000	0,965	0,001	0,827	0,000	0,668	0,000
<i>Rama de actividad. Ref.: Otros servicios</i>								
Agricultura, pesca,	2,590	0,000	0,65	0,000	4,065	0,000	2,81	0,000
Alimentación, madera, textil	1,475	0,000	0,694	0,000	2,218	0,000	1,221	0,000
Minería, químicas	1,368	0,000	0,331	0,000	2,284	0,000	1,151	0,000
Metal	1,751	0,000	0,981	0,617	2,322	0,000	1,262	0,000
Construcción	2,337	0,000	0,728	0,000	4,535	0,000	1,586	0,000
Comercio, hostelería	1,230	0,000	0,525	0,000	2,065	0,000	1,033	0,022
Transporte	0,957	0,000	0,269	0,000	1,19	0,000	1,04	0,049
Banca	1,382	0,000	0,394	0,000	1,801	0,000	1,088	0,000
Administración Pública	1,962	0,000	0,403	0,000	2,197	0,000	1,865	0,000
<i>Año. Ref.: 2001-02</i>								
1992-1993	1,043	0,000						
1993-1994	1,097	0,000						
1994-1995	1,195	0,000						
1995-1996	1,290	0,000						
1996-1997	0,999	0,908						
1997-1998	0,826	0,000						
1998-1999	0,840	0,000						
1999-2000	0,858	0,000						
Constante	0,886	0,000	6,309	0,000	0,798	0,000	0,668	0,000
-2 Log likelihood	1473487,11		249797,8		328147,373		559435,817	
Cox & Snell R Square	0,04		0,047		0,045		0,054	
Nagelkerke R Square	0,068		0,084		0,081		0,087	

FUENTE: Elaboración propia sobre la EPA de flujos del segundo cuatrimestre 1992-2002 (INE).

Podemos concluir pues que es éste uno de los capítulos más deficitarios respecto de la calidad del empleo en España. Las reformas de principios de la década, que fueron justificadas por el importante peso de la protección por desempleo en las cuentas públicas y por una sospecha de fraude nunca demostrada, redujeron de forma muy significativa la capacidad protectora del seguro de desempleo y de sus extensiones asistenciales. La mejora del empleo en la segunda mitad de los 90 y la subsiguiente reducción de demandantes, supuso un ahorro cercano al 1 % del PIB de gasto público en protección por desempleo respecto de 1992 (en cierto sentido la superación del primer y principal argumento para los recortes). Sin embargo este cambio de contexto no llevó a mejorar la protección de los desempleados y el sistema mantiene sus problemas históricos de escasa cobertura, prestaciones insuficientes para las necesidades de una parte significativa de los perceptores, políticas activas escasas, servicios de baja calidad y falta de globalidad en la atención a los desempleados.

5. LA CALIDAD DEL EMPLEO EN LOS SERVICIOS SOCIALES

Con la colaboración de Ángel García

Después de un análisis macro de la calidad del empleo y de la precariedad en el conjunto de mercado de trabajo, de las tendencias que marcan su dinámica, tanto a nivel europeo, como del conjunto del Estado, y de haber tratado de ver las diferencias entre distintas comunidades autónomas desde una perspectiva comparativa, es interesante focalizar la atención en un sector específico, con una perspectiva más micro que nos permita ver en juego los distintos agentes sociales y sus respectivas estrategias.

Hemos seleccionado el sector de los servicios sociales no tanto por su carácter de sector emergente, que cada vez tiene menos de «nuevo». En realidad se trata de un sector de raíces ya ancestrales que viene experimentando un proceso de expansión considerable durante las últimas dos o tres décadas (aunque algunas de sus actividades y tipos de servicios sí podrían considerarse como emergentes), como por las potencialidades de crecimiento que todavía presenta en el futuro y por las condiciones de precariedad laboral en las que se ha venido desarrollando su proceso de construcción.

En este tipo de sectores emergentes y/o en expansión es clave analizar las tendencias en la evolución de las condiciones de trabajo ya que, por su creciente importancia cuantitativa marcan una influencia creciente en las tendencias de cambio del conjunto del mercado de trabajo, y por ello, en el propio modelo social.

Hemos seleccionado a su vez una comunidad autónoma: Navarra. El modelo descentralizado en el que el sistema de servicios sociales se ha construido en España hace que, aunque hay notables similitudes en los problemas existentes entre unas comunidades y otras, cada comunidad autónoma tiene su sistema peculiar, con su marco legislativo propio y sus políticas específicas, que no tienen por qué ser coincidentes en algunos aspectos clave respecto de la calidad del empleo: niveles de cobertura, tamaño del sector público, externalización, modelo de regulación y de financiación de la iniciativa privada, mayor o menor presencia de entidades mercantiles o de entidades sociales, nivel de presencia sindical, experiencias de negociación colectiva y de conflictos laborales, etc. Lo que aquí presentamos puede dar por tanto una cierta idea de los

problemas que se plantean en el conjunto del Estado, pero no es automáticamente extrapolable al resto. Más bien al contrario, sería interesante un trabajo comparativo más amplio entre las distintas comunidades autónomas, pero eso entra ya fuera de los objetivos de este trabajo. Aquí nos es suficiente con mostrar un ejemplo concreto de cómo la precariedad laboral se ha ido construyendo políticamente en un ámbito concreto.

Presentamos aquí pues un análisis de la precariedad laboral y la calidad del empleo en los servicios sociales en Navarra como un ejercicio de concreción, de ejemplificación de una metodología para el análisis de la calidad del empleo en el mercado de trabajo; un análisis que podría ser complementado con el estudio de otras ramas de actividad.

En nuestra opinión, además, este análisis se entronca y tiene su utilidad también para la reflexión que viene haciéndose sobre distintos aspectos de este sistema de protección social. El estudio de los servicios sociales ha venido centrándose hasta el momento en aspectos como la identificación y descripción de recursos (centros, programas, profesionales, etc.), la cuantificación del gasto que suponen y sus sistemas de financiación, el conocimiento de la población usuaria, real o potencial, la evaluación de sus niveles de cobertura, de satisfacción o de eficiencia, etc. En general, ha estado ausente una reflexión sobre la política y la gestión de los recursos humanos. Y esto a pesar de la queja reiterada de los profesionales de las condiciones laborales en las que deben realizar su trabajo, y a pesar de una asunción generalizada de que la calidad del empleo es una condición *sine qua non* para mejorar la calidad del servicio al usuario. Tan sólo en algún caso se ha planteado la cuestión del desgaste (*burning out*) de los trabajadores de los servicios sociales en algunos puestos, pero esto es lógicamente una pequeña parte del análisis de la calidad del empleo y de la precariedad, tal como la hemos entendido aquí.

Consideramos que, ahora que este sistema de protección social va madurando y que se van resolviendo las carencias más apremiantes de recursos de todo tipo que se arrastraban históricamente, esta investigación de la calidad del empleo puede aportar una nueva perspectiva que permita seguir avanzando en la mejora de los instrumentos de intervención social, aportando propuestas para algunos de los principales problemas con los que se enfrenta el sistema de servicios sociales.

Para ello, en esta parte de la investigación revisaremos en primer lugar el proceso de constitución del sistema de servicios sociales y mostraremos cómo se ha ido delimitando como tal, adquiriendo con ello su identidad y personalidad propias. En segundo lugar trataremos de realizar una cuantificación aproximada del empleo en el sector, basándonos, a falta de estadísticas oficiales, en el sondeo que hemos podido ir haciendo servicio a servicio. Finalmente, a través de distintas fuentes, mostraremos la información disponible sobre las condiciones de trabajo y la calidad del empleo en los servicios sociales, tratando de reflexionar sobre los principales factores que han contribuido a generar una bolsa considerable de empleos precarios en este sector.

5.1. LA CONSTRUCCIÓN POLÍTICO-ADMINISTRATIVA DEL SISTEMA DE LOS SERVICIOS SOCIALES

La delimitación del sector podría parecer complicada vista la variedad de servicios y la diversidad de colectivos y problemáticas que se atienden en los servicios sociales. Sin embargo, durante las dos últimas décadas se ha ido construyendo un amplio consenso en el ámbito académico⁷³, que se veía fortalecido por la unificación administrativa (en el ministerio, las consejerías de las comunidades autónomas y los ayuntamientos) y legal (con leyes que regulan el conjunto del sector). Es por tanto esta referencia administrativa y legal (la Ley Foral de Servicios Sociales de 1983 y la Ley Foral de Autorizaciones, Infracciones y Sanciones de 1990) la que utilizamos aquí para la delimitación operativa del sistema de los servicios sociales personales. Explicando su proceso de modernización reciente y su constitución político-administrativa, entenderemos el por qué de esta delimitación que en sí misma es puramente tautológica (son servicios sociales lo que la ley reconoce como servicios sociales).

Los servicios sociales se han constituido como el sexto sistema de protección social, de forma más tardía que el resto de los grandes sistemas de protección social en todos los países en los que ha tenido un cierto desarrollo el Estado de Bienestar (Kahn y Kamerman, 1987). En España, una parte de los modernos servicios sociales tienen su origen en instituciones de épocas muy diversas: la edad moderna nos trajo los hospicios, los orfanatos, las casas de pobres o las misericordias. El estado liberal nos dejó la herencia de la beneficencia, pública y privada. La II República institucionalizó la asistencia social con carácter obligatorio. El franquismo desarrolló determinadas instituciones de asistencia social (el INAS, el FONAS). La Seguridad Social puso en marcha su propio sistema de servicios sociales de carácter contributivo (SAP/SEREM) que se aglutinaron en el INSERSO a partir de 1978. Finalmente, en el periodo constitucional, los ayuntamientos y las comunidades autónomas pusieron en marcha dispositivos de nuevo tipo (Rodríguez Cabrero, 1990; Casado y Guillén, 2001). Es con la asunción de las competencias en servicios sociales por parte de las comunidades autónomas y con la unificación administrativa de todos estos dispositivos, de tan diverso origen y administrativamente tan dispersos hasta entonces, que puede hablarse realmente del nacimiento de un sistema de servicios sociales personales.

⁷³ Son muchos los trabajos que pueden referenciarse a este respecto. A modo de ejemplo señalamos aquí algunos:

Rodríguez Cabrero, Gregorio (1990). *El gasto público de los servicios sociales en España (1972-1988)*. Madrid, Ministerio de Asuntos Sociales, Aleman Bracho, M.^a Carmen (1991). *El sistema público de servicios sociales*. Granada, Impredisur, Beltrán Aguirre, Juan Luis (1992). *El régimen jurídico de la acción social pública*. Oñati, Instituto Vasco de Administración Pública / Herri-Arduralaritzaren Euskal Erakundea, Alemán Bracho, M.^a del Carmen y Jordi Garcés Ferrer (1996). *Administración social: servicios de bienestar social*. Madrid, Siglo XXI, Casado, D. y E. Guillén (2001). *Manual de Servicios Sociales*. Madrid, CCS.

En Navarra podemos convenir que el sistema moderno de servicios sociales nace, al menos simbólicamente, como tal sistema⁷⁴, en 1983, con la aprobación de la Ley Foral de Servicios Sociales. Es la primera vez que administrativamente se concibe de forma conjunta toda esta variedad de dispositivos sociales, de contenido tan diverso y orientado a colectivos tan diferentes. Es esta ley, y posteriormente, la Ley de Autorizaciones, Infracciones y Sanciones de 1990 (en realidad el Decreto Foral 209/1991, que la desarrolla) las que delimitan formalmente el sector, estableciendo una clasificación precisa de centros, entidades y servicios que deben entenderse como «servicios sociales».

En estas dos décadas este joven sistema se ha expandido notablemente como efecto, por un lado, de unas expectativas ciudadanas crecientes en un contexto de creciente prosperidad económica general y, por otro, de importantes transformaciones demográficas, económicas y sociales que se hacen patentes en fenómenos tales como el envejecimiento de la población o las transformaciones en el modelo de integración, especialmente en el empleo y en la familia.

Los poderes públicos, y el Gobierno de Navarra como agente principal en la materia, han tratado de responder a estos retos (entre otras cosas que aquí no vienen al caso) a través de una expansión de los servicios sociales que es juzgada como insuficiente precisamente por la importancia de estos fenómenos. La fortaleza que presentan estos factores, junto con elementos nuevos que están empezando ya a hacer ver sus efectos en el sector, como el fenómeno migratorio, hacen presagiar que el crecimiento de los servicios sociales va a continuar durante las próximas décadas, no sólo en términos absolutos, sino también cobrando una mayor importancia relativa en el PIB y en la composición de la población activa. Sólo por este motivo la atención a este sector tiene una justificación suficiente, pero tal como tratamos de demostrar aquí, no es este el único argumento a tener en cuenta.

Para un análisis de los servicios sociales desde la perspectiva del empleo, es importante destacar que se trata de un sector intensivo en el factor trabajo. En él, las intervenciones más intensivas en capital están ya tocando techo, y se han realizado una buena parte de las inversiones⁷⁵, tanto por parte de las administraciones públicas como de la iniciativa privada⁷⁶. Cabe, por tanto, pen-

74 Obviamente la presencia de dispositivos o de actuaciones de naturaleza similar a lo que ahora llamamos servicios sociales puede rastrearse en la historia desde varios siglos antes (desde el renacimiento, como se ha dicho, por lo menos). Más hacia atrás, incluso, parece consustancial a cualquier tipo de organización social la existencia de instituciones de solidaridad y de apoyo a los más necesitados: algunos hallazgos recientes de fósiles humanos de personas mayores dependientes, sin capacidad de sobrevivir por sí mismos, nos hacen pensar en formas básicas y primitivas de apoyo del grupo incluso en las sociedades prehistóricas. Aquí nos referimos al concepto preciso de los servicios sociales personales, como sexto sistema de protección social (Kahn, Alfred J. y Sheila B. Kamerman (1987). *Los servicios sociales desde una perspectiva internacional. El sexto sistema de protección social*. Madrid, Siglo XXI).

75 Las dotaciones de plazas residenciales para ancianos, por ejemplo, uno de los servicios sociales más exigentes en inversión, son comparables a las de los países del norte de Europa.

76 Muchas de las nuevas plazas residenciales, a partir de finales de los 80, han sido creadas, por ejemplo, por promotores privados con un importante apoyo público en forma de subvenciones, de donación de suelo y con la garantía de clientes y precios (a través de las plazas concertadas).

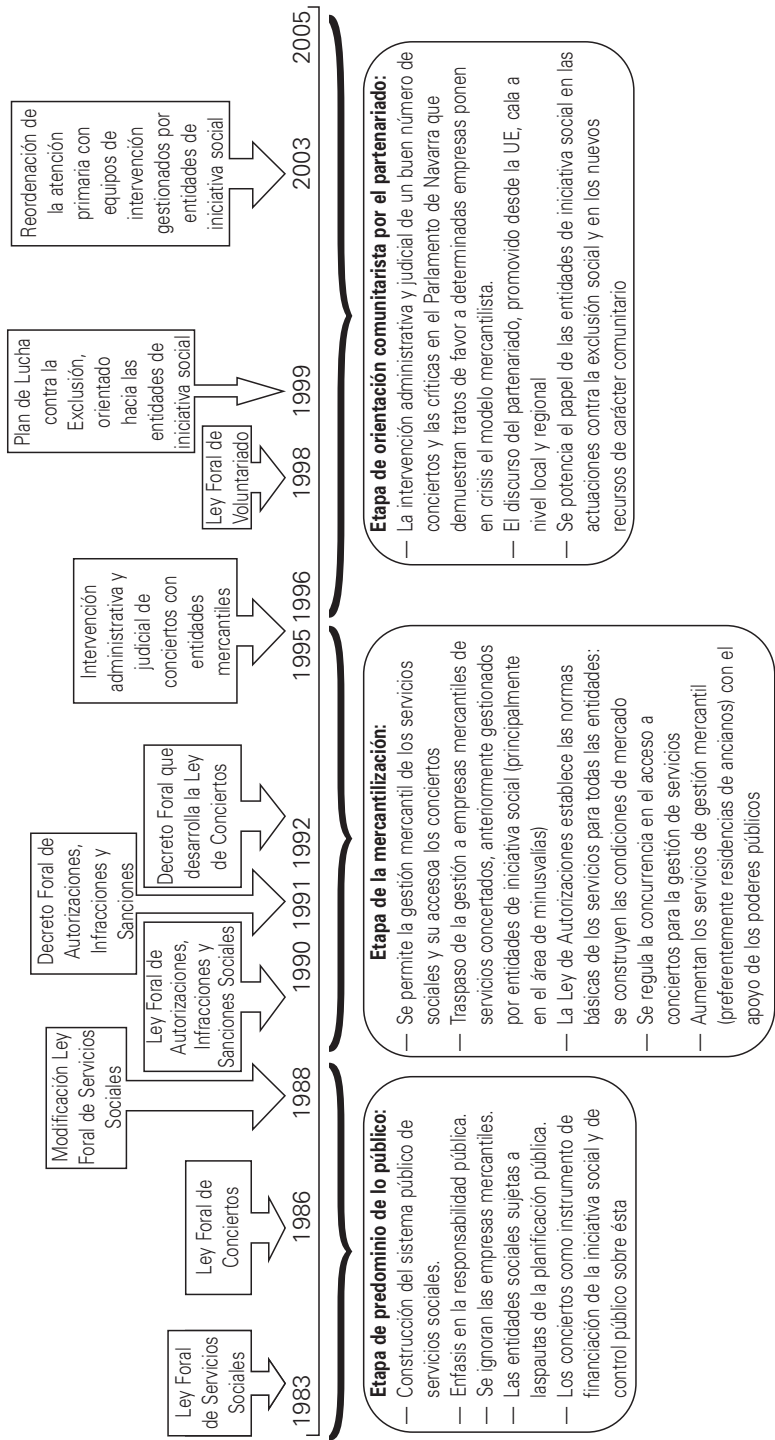
sar que toca hacerse cargo de los recursos humanos, tanto en lo que se refiere a la cantidad de profesionales como a la cualificación de éstos. A diferencia de los sectores industriales, la tecnología de los servicios sociales no está fuera de los trabajadores, cosificada en las máquinas, sino que está preferentemente dentro de ellos y de ellas, incorporada en sus saberes, en la calidad de su trato y de sus cuidados.

Un valor añadido de los servicios sociales desde la perspectiva del empleo es su sesgo de género: son intensivos en empleos ocupados por mujeres. La feminización de los servicios sociales se puede interpretar como la reproducción modernizada de los roles femeninos tradicionales asociados a las funciones de reproducción social, e implica en sí misma una cierta «desvalorización» social de estos empleos en relación con otros teóricamente más «productivos». Sin embargo, hay dos argumentos que permiten dejar esta consideración al margen: en primer lugar, la modernización que esta transformación supone (pasar de ser ama de casa a cuidadora en los servicios sociales) supone una oportunidad de mejora clara para muchas mujeres en términos de autonomía personal, nivel de ingresos y calidad de vida. En segundo lugar, parece bastante obvio que es en los países que han desarrollado más esta estrategia de expansión del empleo femenino en los servicios sociales donde las mujeres más han mejorado su situación social y la distancia de género se ha reducido más significativamente⁷⁷, accediendo también más a ramas de actividad eminentemente «masculinas». Atendiendo a la composición feminizada de las listas del paro en Navarra, la expansión de los servicios sociales tendría que ser una prioridad de primera línea de las políticas de empleo.

Si el crecimiento de los servicios sociales ha sido continuo desde su «nacimiento» simbólico, la forma en la que los han potenciado los poderes públicos ha variado sustancialmente a lo largo del tiempo. Podemos distinguir tres grandes etapas que en cierto sentido construyen históricamente la estructura organizativa y empresarial de los servicios sociales que conocemos hoy.

⁷⁷ Puede verse a estos efectos los Informes sobre desarrollo Humano de las Naciones Unidas: PNUD (2002). *Informe sobre desarrollo Humano 2002*. Madrid, Mundi-Prensa.

TABLA 36. Fases en la construcción del *welfare-mix* en Navarra



(1) En los últimos años parecen darse algunos signos de una nueva mirada por parte de las autoridades hacia las empresas mercantiles que expanden su presencia en ciertos servicioscomunitarios (atención a domicilio, equipos multiprofesionales de atención primaria,...), a la vez que arrecian las críticas de las entidades sociales por el trato recibido (especialmente a partir de la ley de subvenciones). Hasta qué punto asistimos al desarrollo de una nueva etapa es algo que habrá que valorar, con más perspectiva, en el futuro).

Fruto de todo este proceso tenemos por tanto un sector con una diversidad de agentes de distinta naturaleza que conforma la adaptación local de lo que ha venido a denominarse el *welfare-mix*. No sólo confluyen en el sector distintas administraciones públicas (básicamente los ayuntamientos, normalmente mancomunados, y el Gobierno de Navarra), sino también un tejido muy considerable de entidades de iniciativa social (asociaciones, fundaciones, sindicatos, entidades religiosas,...) y empresas mercantiles de muy distinto carácter (desde pequeñas sociedades limitadas de profesionales asociados hasta extensiones de grandes empresas, de carácter local o venidas de fuera).

Quizás por la diversidad de sus orígenes, por su carácter emergente y por la presión que ha significado la demanda social para su desarrollo, la expansión de los servicios sociales se ha hecho durante buena parte del periodo al margen de cualquier proceso de planificación, más bien como los sedimentos acumulados por diversas avenidas. Tan sólo a partir de finales de los 90 comienza a desarrollarse una cierta actividad de investigación aplicada, de evaluación y de planificación⁷⁸, aunque los efectos reales en el sector de este intento de racionalización deberán apreciarse todavía en próximas evaluaciones.

Una consideración que debe hacerse respecto de todo este proceso de cambios y de la naturaleza y condiciones de los servicios sociales es el relieve de la dimensión política: las decisiones políticas han configurado el sector tal como lo conocemos hoy más que ningún otro factor. No podemos hablar de la trascendencia del proceso de cambio tecnológico en este sector. Por mucho que el ordenador sea una herramienta habitual de muchos profesionales de lo social y reconociendo que los avances tecnológicos pueden estar cambiando muy significativamente las condiciones de vida de muchas personas con determinadas discapacidades, el impacto del cambio tecnológico es muy reducido en cuanto a dimensiones y estructura del empleo en los servicios sociales, a diferencia de lo que se ha venido observando en otros sectores de la industria y los servicios (e incluso en la agricultura). Tampoco es éste un sector especialmente sometido a la competencia internacional y sujeto por tanto a las tensiones de la globalización. Puede afectarle, es cierto, lo que suele definirse como el «riesgo país», y las implicaciones de la marcha general de la economía, tanto en la disponibilidad de fondos públicos como en la generación de nuevos problemas sociales que habrá que atender. Sin embargo, éstos son procesos mucho más mediatizados y que poco tienen que ver con lo que significa la competencia directa en precios, las deslocalizaciones, las compraventas de empresas, etc. Ninguno de estos procesos afecta, por las características del sector, a los servicios sociales ni es previsible que lo haga próximamente. Por todo ello, el factor relevante en este sector es la decisión colectiva sobre el volumen de recursos que queremos dedicarle, sobre las alternativas de gestión y de organización que puedan introducirse y sobre las condiciones en las que queremos que tra-

78 En 1997 se aprueba el primer Plan Gerontológico propiamente dicho y en 1999 el I Plan de Lucha contra la Exclusión Social. El Plan para la Integración Social de la Población Inmigrante, el Plan de Apoyo a la Familia y el Plan de Atención a la Infancia y Adolescencia en Dificultad Social son de 2002.

bajen estas personas. No sólo el volumen, sino también la calidad del empleo en los servicios sociales son decisiones colectivas que no deberíamos sustraer a un debate transparente e informado para el cual, este trabajo pretende ser una aportación inicial.

El carácter emergente de este sector de los servicios sociales, en el que muchas de las actividades no existían hace tan sólo unos años; la situación de expansión del empleo que experimenta en las últimas décadas y que sigue configurando su dinámica actual; el interés estratégico que presenta desde una perspectiva de género (como nicho ocupacional y como recurso para limitar las cargas familiares de las mujeres); su complejidad interna en la que confluyen actores de muy variada naturaleza; y las posibilidades que se presentan para la intervención pública en el mismo orientada a la mejora de la calidad del empleo; todo ello son argumentos que justifican la elección de este sector para el estudio de la calidad del empleo y de la precariedad laboral.

5.2. UN SECTOR MÁS GRANDE DE LO QUE PARECE

En total, más de 10.000 personas trabajan en los servicios sociales personales en Navarra⁷⁹, lo que supone el 4,4% de la población ocupada. Una parte significativa de ellos lo hace a tiempo parcial, por lo que este cálculo no nos sirve automáticamente como indicador de la dotación de recursos humanos del sector (sería más adecuado calcular los empleos equivalentes a jornada completa, algo imposible de establecer con la información disponible). Sin embargo sí nos dice a cuantas personas están afectando las condiciones laborales que presentamos aquí.

Mención aparte merecerían los 2.300 trabajadores en inserción que trabajan en los Centros Especiales de Empleo para minusválidos, en los proyectos de Empleo Social Protegido, en el programa de Inserción Laboral en Empresas, en los nuevos Centros de Inserción Sociolaboral y en algunas empresas de inserción ya tradicionales como Traperos de Emaús o Gaztelan. Su especial estatus requeriría un tratamiento específico que tuviese en cuenta los objetivos de inserción (social y/o laboral) que persigue su paso por estos programas a la vez que se garantizan unos mínimos de remuneración adecuados y unos estándares de calidad en el diseño de los puestos de trabajo (salud y seguridad, formación, etc.). El tratamiento de estos trabajadores en inserción, personas con minusvalía o en situación de exclusión social, habría que realizarlo teniendo en cuenta la estrategia de inserción adoptada con estos dos colectivos.

⁷⁹ Las limitaciones que presentan las fuentes estadísticas disponibles en servicios sociales impiden una cuantificación exacta de los trabajadores del sector, al contrario de lo que es habitual en el sistema sanitario o educativo. En el Registro de Entidades y Centros de Servicios Sociales, no se mantiene actualizada la información sobre las plantillas. La EPA no puede descender a ese nivel de detalle, y menos para una comunidad autónoma tan pequeña y el Registro de Contrataciones del Servicio Navarro de Empleo no aporta información desagregada para el sector como veremos. Por ello, hemos tenido que revisar uno a uno los diferentes ámbitos de intervención que encontramos dentro de los servicios sociales y elaborar nuestra propia estimación a partir de las informaciones fraccionarias de las distintas entidades públicas y privadas.

Dicho sea de paso, la eliminación del contrato de inserción puede suponer una dificultad añadida y un elemento de incertidumbre para una parte de esta red de empleo social, la orientada hacia las personas en exclusión social. Se ha defendido que su desaparición supondrá mejores salarios, al acceder a otros tipos de contratos. La duda es si se encontrarán los recursos necesarios para financiar ese aumento de costes laborales en unas iniciativas habitualmente de baja productividad o si más bien lo que supondrá es una reducción de las oportunidades de empleo para los más excluidos.

Debemos recordar que en alguno de los ámbitos más desregulados de los servicios sociales, como el de las ayudas económicas para atención a domicilio o las guarderías privadas, no contamos con ninguna información siquiera aproximativa del empleo que suponen⁸⁰. Su cuantificación supone por tanto una primera aproximación que habría que ajustar más en el futuro a partir de un conocimiento más minucioso por parte de los órganos administrativos competentes. Es razonable pensar, sin embargo, que unas 2.500 personas podrían estar trabajando en estas actividades más desreguladas de los servicios sociales. A efectos de cuantificación, no consideramos los varios miles de empleadas del hogar que están cuidando ancianos dependientes, niños y minusválidos al margen de los programas públicos (sí las que están financiadas con cargo al programa de ayudas económicas para atención a domicilio del Gobierno de Navarra). Sin embargo, es necesario subrayar que la mejora de las condiciones de trabajo del conjunto de las empleadas de hogar debería ser una prioridad básica dentro una estrategia de mejora de la calidad del empleo «por abajo», de reducción de la precariedad más extrema.

⁸⁰ Es especialmente significativo del nivel de deregulación existente en ciertas áreas del sistema de servicios sociales, el desconocimiento por parte de la administración pública del número de guarderías privadas existentes en Navarra, tal como era reconocido en los medios de comunicación por un responsable político en pleno debate sobre la educación infantil.

TABLA 37. Estimación del total de trabajadores de los servicios sociales de Navarra

	Trabajadores contabilizados	Otros estimados	Trabajadores en inserción
Residencias de ancianos	2.700		
Centros ocupacionales y especiales de empleo	286		1.285
Centros residenciales o asistenciales discapacidad	675		
Otras instituciones discapacitados	38	30-50	210
Atención a menores y jóvenes	308		
Educación infantil 0 a 3 /guarderías	346	500	
Incorporación social			800
Con inmigrantes	50		
Con gitanos	60		
Con otros colectivos	260		
Servicios Sociales de base	253		
SAD directo	507		
SAD ayuda económica		2.000	
Ayto. Pamplona	146		
Gobierno de Navarra	674		
Total	6.303	2.000	2.300
Total trabajadores (1)	5.853	2.500	2.300

(1) Se han descontado, de la suma total, 450 trabajadores del Gobierno de Navarra y del Ayuntamiento de Pamplona que ya aparecen contabilizados en otros servicios.

No es ésta una clasificación sistemática, que siga algún tipo de criterio técnico o legal, sino una decisión eminentemente operativa, orientada a revisar todas las empresas, a no incurrir en duplicidades, y a facilitar la exposición de las condiciones de trabajo.

Debido a la inexistencia de un sistema de información que nos aporte datos sobre los recursos humanos en servicios sociales en su conjunto, de la misma forma que lo podemos tener para el sistema sanitario o el educativo, puede decirse que una primera aportación de esta revisión del sector es justamente cuantificar, si quiera de forma aproximada, el empleo existente en servicios sociales.

5.3. CARACTERÍSTICAS DE LAS PERSONAS CONTRATADAS EN SERVICIOS SOCIALES SEGÚN LA BASE DE CONTRATACIONES DEL SNE

La base de contrataciones del Servicio Navarro de Empleo nos aporta una perspectiva de conjunto, aunque muy sesgada, sobre la población empleada en el sector. Desgraciadamente el registro de contrataciones recoge infor-

mación sobre la actividad económica a la que se incorpora el trabajador a un nivel muy insuficiente de desagregación (dos dígitos de la CNAE). Esto nos ha impedido identificar adecuadamente el sector de servicios sociales personales, ya que, a ese nivel de desagregación aparece en el mismo grupo que la sanidad y los servicios veterinarios.

Como una aproximación, hemos delimitado el sector a través de la selección de las ocupaciones (Clasificación Nacional de Ocupaciones, CNO), identificando aquellas más relacionadas con el sistema de servicios sociales personales: Asistencia a Domicilio, Cuidadores, Educación Social y Educación Especial, Agentes y promotores de Igualdad, Animadores Comunitarios, Psicólogos y Sociólogos. Se trata de una aproximación muy grosera, debido a la obsolescencia de esta clasificación. En ella no aparecen por ejemplo los Trabajadores Sociales, una de las profesiones con mayor presencia en el sector, que al parecer son clasificados en otros grupos profesiones. Algunos de estos profesionales, además, seguramente trabajan en otros sectores como el educativo o el sanitario. De hecho, contrastando estos datos con el recuento realizado por nosotros servicio a servicio, tan sólo nos aparecen en estas profesiones una minoría de los trabajadores temporales del sector. La representatividad respecto de los trabajadores indefinidos todavía es menor puesto que en la base del SNE tan sólo están disponibles las contrataciones de los últimos 5 años. Con todo, pensamos que aún con las precauciones necesarias, la información disponible nos permite extraer algunas conclusiones.

Agregamos el conjunto de las personas que han accedido a un contrato indefinido en los últimos cinco años (1999-2003) en la hipótesis de que la mayoría de ellos todavía se encuentra ocupando esos empleos. Respecto de los trabajadores temporales, seleccionamos exclusivamente las personas contratadas en el último año, 2003, en la hipótesis de que la inmensa mayoría de los trabajadores temporales firma un contrato cada año. Tanto en un caso como en otro, identificamos cada persona como una unidad, independientemente del número de contratos que haya podido tener en el periodo. Con todas estas consideraciones, hemos obtenido los siguientes datos:

TABLA 38. Características de las personas contratadas en distintas profesiones relacionas con los servicios sociales personales

		Contratados indefinidos 1999-2003		Contratados temporales 2003		Suma		Proporción temporales /suma
		Nº	%	Nº	%	Nº	%	(%)
Sexo	Hombre	97	19,8	198	15,6	295	16,8	67,1
	Mujer	392	80,2	1069	84,4	1461	83,2	73,2
Grupos de edad	16 a 29 años	247	50,5	699	55,2	946	53,9	73,9
	30 a 44 años	203	41,5	438	34,6	641	36,5	68,3
	45 a 64 años	39	8,0	129	10,2	168	9,6	76,8
Estudios requeridos	Básicos y sin estudios	136	27,8	423	33,4	559	31,8	75,7
	FP	47	9,6	185	14,6	232	13,2	79,7
	Medios	79	16,2	147	11,6	226	12,9	65,0
	Universitarios	227	46,4	512	40,4	739	42,1	69,3
Zona	Noreste	22	4,5	132	10,4	154	8,8	85,7
	Pirineo	8	1,6	14	1,1	22	1,3	63,6
	Pamplona	384	78,5	871	68,7	1255	71,5	69,4
	Tierra Estella	11	2,2	47	3,7	58	3,3	81,0
	Navarra Media	8	1,6	63	5,0	71	4,0	88,7
	Ribera Alta	39	8,0	78	6,2	117	6,7	66,7
	Tudela	19	3,9	90	7,1	109	6,2	82,6
Nacionalidad	Española	485	99,2	1231	97,2	1716	97,7	71,7
	Extranjera	4	0,8	36	2,8	40	2,3	90,0
Profesión	Sociólogos	2	0,4	8	0,6	10	0,6	80,0
	Psicólogos	39	8,0	30	2,4	69	3,9	43,5
	Diplom Educación especial	42	8,6	85	6,7	127	7,2	66,9
	Tco. Educación especial	8	1,6	24	1,9	32	1,8	75,0
	Educadores sociales	106	21,7	228	18,0	334	19,0	68,3
	Animador Comunitario	63	12,9	270	21,3	333	19,0	81,1
	Prom. Igualdad y social	2	0,4	14	1,1	16	0,9	87,5
	Asistentes domiciliarios	113	23,1	212	16,7	325	18,5	65,2
	Empleados cuidado niños	103	21,1	316	24,9	419	23,9	75,4
	Otros empl cuidado personas	11	2,2	80	6,3	91	5,2	87,9
Total		489	100,0	1267	100,0	1756	100,0	72,2

FUENTE: Elaboración propia a partir del Registro de Contratos del Servicio Navarro de empleo.

El primer dato destacable es la elevada proporción de trabajadores temporales en el sector. Aunque en esta fuente se recoge tan sólo una proporción

limitada del empleo estable, la comparación con el conjunto de las personas contratadas en Navarra es significativa: en Navarra el número de personas contratadas con un contrato temporal en el último año es similar al número de personas que han accedido a un empleo estable en los últimos cinco años. En estas profesiones, es 2,6 veces superior. Si nos atenemos a esta proporción entre la contratación temporal e indefinida, y teniendo en cuenta que la tasa de temporalidad en el conjunto de la población asalariada en Navarra es del 25% aproximadamente en Navarra, tendríamos que *la temporalidad en los servicios sociales podría superar el 60%*.

Se trata de un colectivo de trabajadores muy joven fuertemente feminizado, muy dualizado en cuanto a la estructura profesional (con la mayoría de los trabajadores en los segmentos de cualificación más alta y más baja), significativamente centralizado en Pamplona (más del 70% de las personas contratadas) y curiosamente con una penetración de trabajadores extranjeros inferior a la media a pesar de la creciente presencia de inmigrantes entre los usuarios de estos servicios.

Más allá de esta imagen de conjunto, como veremos a continuación, la situación y características de estos trabajadores presenta diferencias significativas entre los distintos tipos de servicios.

5.4. UNA GRAN HETEROGENEIDAD EN LA CALIDAD DEL EMPLEO

La primera característica que habría que subrayar en el sector es su *enorme heterogeneidad y las grandes diferencias* en cuanto a la calidad del empleo y la incidencia de la precariedad. Esta desigualdad no se debe tanto a la diversidad en la naturaleza de los servicios, o a las distintas funciones realizadas, sino que tiene su origen en la dispersión de la negociación colectiva que se encuentra atomizada en el sector privado y fuertemente dualizada entre el sector público y el privado.

Hay entidades que no tienen un convenio colectivo que regule las condiciones laborales de sus trabajadores, otras desarrollan mecanismos de participación de los trabajadores al margen de los cauces sindicales y otras utilizan los mecanismos habituales para canalizar las relaciones laborales (convenios, comité de empresa, etc.)

En total hemos detectado, tan sólo en el sector privado, más de 45 convenios colectivos que afectan al ámbito de los servicios sociales. La mayoría son convenios de empresa. Tan sólo en el caso de las residencias y la atención a domicilio encontramos un convenio estatal de incidencia sectorial en un ámbito de los servicios sociales, pero curiosamente tiene una incidencia relativamente reducida en Navarra (el 41% de los centros, que suponen aproximadamente un tercio de los empleados). En otros servicios se aplican convenios de otros sectores como el de la hostelería (también en las residencias), el de oficinas y despachos o el de la enseñanza privada.

TABLA 39. Tipo de convenio colectivo de los trabajadores de las residencias de ancianos en Navarra, por centros y por el número de plazas de dichos centros

	Por Centros	Por N.º de Plazas
Convenio Nacional de Residencias Privadas	41,2	35,4
Convenio de Empresa y Gobierno de Navarra	25,5	44,0
Convenio de Hostelería	33,3	20,5
Total	100	100

FUENTE: Elaboración propia.

En el caso más extremo (es de suponer), hemos detectado un centro concertado en el área de la atención a las personas con discapacidad, en el que conviven, en el mismo centro, hasta 7 grupos de trabajadores realizando funciones similares pero con horarios y remuneraciones distintas al aplicárseles acuerdos diferentes a cada caso.

TABLA 40. Características del empleo en los distintos ámbitos de los servicios sociales

	Profesión más relevante	Salario de esta profesión	Temporalidad en los servicios	Otras características del empleo en los servicios
Residencias ancianos	Cuidador	728-1.105	33%	Falta de definición de funciones. Descalificación
Centros ocupacionales y especiales de empleo	Monitor Cuidador	920	20%	Basados en la subcontratación con grandes empresas
Residencias discapacidad	Cuidador	973-1.424		Falta de definición de funciones. Descalificación.
Centros de menores	Educador	900-1.525	20%	Escaso reconocimiento del nivel profesional. Dificultades de promoción. Desgaste psicológico
Incorporación social	Trabajador social	1.100-1.200	60%	Diversidad salarial en la empresa. Alta inseguridad de financiación. Alta proporción de trabajo a tiempo parcial
Centros de Educación Infantil de 0 a 3 años.	Educador infantil	645 a 1.247	s/d	Gran diversidad entre centros públicos, concertados y privados. Falsos autónomos en la privada. Estacionalidad en la privada
Servicios Sociales de Base	Trabajador social	1.660	s/d	Diversidad de retribuciones y niveles. Dificultades de promoción
SAD directo	Trabajadora familiar	1.062	50%	Diversidad de retribuciones y niveles. Diferencia público/privado. Alta proporción del tiempo parcial (>1/2)
SAD ayuda económica	Empleada del hogar	481	100%	Sin contrato ni Seguridad Social. Sin seguro de desempleo. Habitualmente por horas

La diversidad de modelos de relaciones laborales en este tejido social se ve reflejada en el *aspecto retributivo*: desde entidades con una lógica absolutamente igualitarista, en la que todos los trabajadores cobran lo mismo, independientemente de su cualificación, sus responsabilidades o su productividad (en algunas entidades de iniciativa social, en el ámbito de la incorporación), hasta los esquemas más jerarquizados, con sueldos altos para los responsables de la gestión (preferentemente en la gestión de centros residenciales y en las entidades de mayor tamaño, pero no exclusivamente en las entidades mercantiles).

Es muy destacable que las diferencias sean a veces mayores según la empresa en la que se trabaje que según el nivel de cualificación y responsabilidad que se asuma: en el subsector de las residencias de ancianos, por ejemplo,

una trabajadora social puede percibir un salario inferior (según el convenio estatal de residencias) que una trabajadora de la limpieza en la administración pública.

TABLA 41. Jornadas y salarios en varios convenios colectivos de residencias de ancianos(1)

Categoría	Convenio	Jornada anual	Salario mes
Trabajador Social	Empresa	1.733	1.431,48
	Estatad de Residencias	1.800	890,00
	Hostelería	1.760	1.042,00
	Gobierno de Navarra(2)	1.592	1.406,69
Cuidador	Empresa	1.733	1.062,00
	Estatad de Residencias	1.800	728,00
	Hostelería	1.760	900,00
	Gobierno de Navarra(2)	1.592	1.105,44
Limpieza	Empresa	1.733	905,20
	Estatad de Residencias	1.800	633,00
	Hostelería	1.760	716,00
	Gobierno de Navarra(2)	1.592	961,62

- (1) Para la comparativa no se han tenido en cuenta los elementos variables ni la antigüedad. La jornada se entiende sin turnos. Hemos tomado como referencia 4 convenios colectivos (que abarcan a la mayoría de los trabajadores) vigentes para las residencias en el año 2003.
- (2) Jornada normal de funcionario. Cuando se hacen turnos la jornada se reduce hasta las 1457 horas y se incrementa el sueldo un 6 % en concepto de turnicidad. Posiblemente bastantes de los trabajadores de las residencias se encuentren en esta situación.

FUENTE: Elaboración propia.

Si la convivencia entre los distintos tipos de entidades va a ser por mucho tiempo un elemento de identidad de este peculiar *welfare mix*, debería contemplarse la solución de este tipo de disfunciones que parecen estar alterando la dinámica de las motivaciones y de las carreras profesionales en el sector de una forma contraria a la lógica de la calidad. El hecho constatado de que algunos profesionales de nivel superior, con alta cualificación y experiencia profesional en la intervención social se sientan tentados de acceder a puestos de la administración pública de cualificación media o baja por aprovechar las ventajas comparativas en condiciones de trabajo en el sector público es indicativo del proceso de pérdida de productividad y de calidad en el sector. Un funcionamiento racional del mercado de trabajo en los servicios sociales requiere una profunda reforma de este sistema de retribuciones y de reclutamiento.

TABLA 42. Estimación de la comparativa entre diferentes categorías profesionales de varias empresas, en relación a la jornada laboral y al salario, año 2003

Empresa - Entidad	Categoría	Jornada Anual	Salario Año	Antigüedad (1)	Festivos (2)	Hora Extra
Residencia de ancianos (Casa de Misericordia)	Animador Social	1.733	20.441,5	48,9	21,3	20,6
	Cuidador	1.713	15.165,4	34,2	21,3	15,5
	Servicios Generales	1.733	12.926,3	31,9	21,3	13,1
Centro Especial de Empleo para minusválidos (Tasubinsa)	Trabajador Social	1.669	19.806,9	68,1	S/d	11,9
	Especialista	1.669	14.056,8	48,3	S/d	8,4
	Auxiliar de Servicio	1.669	8.008,7	27,5	S/d	6,1
Personal del Gobierno de Navarra (Diversos servicios)	Trabajador Social	1.592	23.245,7	149,4	7,3	14,9
	Cuidador Gerontológico	1.592	15.670,2	100,7	6,1	12,2
	Personal Limpieza	1.592	14.322,0	92,1	6,1	09,1
Residencia de ancianos Servirecord, SA	Educador	1.672	16.856,9	54,7	S/d	S/d
	Cuidador	1.672	14.485,8	47,0	S/d	S/d
	Encargado Limpieza	1.672	11.971,2	38,8	S/d	S/d
Servicios de menores (Entidad-Empresa Pauma. SL)	Trabajador Social	1.800	12.594,4	65,4	S/d	S/d
	Educador	1.800	12.594,4	65,4	S/d	S/d
	Monitor	1.800	11.211,2	65,4	S/d	S/d
	Personal Limpieza	1.800	9.317,0	65,4	S/d	S/d

(1) Las cantidades se corresponden con el primer trienio salvo los trabajadores del Gobierno de Navarra cuyo equivalente sería el Grado (un 9% cada 6 años y 7 meses).

(2) Los trabajadores de La Misericordia cobran esa cantidad por cada domingo trabajado. Los del Gobierno de Navarra se refieren a cada hora trabajada en día.

FUENTE: Convenios Colectivos de Empresas.

Una mayor homogeneización salarial, incluso circunscribiéndose exclusivamente al sector privado (que sería el resultado previsible de una negociación colectiva conjunta, al menos para cada uno de los ámbitos de intervención), puede considerarse como un prerequisite para un funcionamiento adecuado de la lógica de la competencia de mercado que se ha querido introducir en el sector. Las mejoras en los costes aparecerían en este contexto como efecto de una gestión más eficiente y no como el simple resultado de las diferencias salariales.

En su conjunto, los niveles salariales pueden calificarse como bajos en los servicios sociales: la inmensa mayoría se encuentran por debajo del salario medio para la industria y los servicios (superior éste a los 1.200 € en Navarra) incluso para profesiones que requieren una formación universitaria. La excepción a esto sería el sector público que ofrece, en todos los ámbitos, niveles de

retribución muy por encima del sector privado. En el extremo opuesto encontramos algunos trabajadores por debajo de lo que internacionalmente se califica como *salarios bajos*, por debajo de los 2/3 de la mediana: es el caso de los cuidadores de algunas residencias de ancianos, de los educadores infantiles en algunas guarderías y, muy significadamente, de las empleadas de hogar cuidadoras de ancianos dependientes. Dependiendo de la situación familiar, cuando estos salarios son la fuente de ingresos principal del hogar, pueden darse casos de pobreza relativa⁸¹ entre los trabajadores de los servicios sociales.

Las diferencias salariales se ven todavía reforzadas porque en cuanto a la *jornada*, la situación es la inversa: son los que más cobran aquellos que tienen las jornadas más cortas, con lo que, medido en retribución por hora trabajada, la distancia es aún mayor. Las diferencias en cuanto al tiempo total de trabajo son de 140 horas anuales en el caso de las residencias y de 170 en el caso de las minusvalías: estamos hablando de casi un mes trabajando a jornada completa.

En general, la *tasa de temporalidad* es alta, a unos niveles claramente superiores a los del conjunto del mercado de trabajo en Navarra (la falta de disponibilidad de datos exactos nos impide ser más precisos), aunque algunos ámbitos de intervención se ven especialmente afectados, como las residencias de ancianos, el ámbito de la incorporación social, y de forma muy especial, la asistencia a domicilio, no sólo en los trabajadores que reciben indirectamente las ayudas económicas del Gobierno de Navarra, sino también para los empleados de los servicios municipales o subcontratados por los ayuntamientos. Tal como ya avanzábamos podría estimarse en un 60% a partir del registro de contratos temporales en el sector.

TABLA 43. Situación laboral de los trabajadores de las residencias de ancianos de Navarra, por grupos (%).

	Porcentaje	Fijos	Eventuales
Gerencia y titulados superiores	4,6	86,5	13,5
Titulados medios	13,9	72,1	27,9
Personal técnico y mandos intermedios	30,6	67,8	32,2
Personal auxiliar	21,4	68,0	32,0
Personal subalterno y no cualificado	29,5	61,9	38,1
Total	100,0	67,2	32,8

FUENTE: Servicio de Inspección y elaboración propia.

Uno de cada tres trabajadores de las residencias es temporal. Debido a la particularidad de este trabajo, escasamente estacional y en plena expansión, pero sobre todo, por estar tan ligado al contacto humano, se nos antoja una ci-

⁸¹ Entendida según la definición de la Unión Europea: hogares con ingresos inferiores al 60% de la renta mediana equivalente del conjunto de la población.

fra demasiado elevada de eventualidad. La menor estabilidad la encontramos en los centros grandes.

Pero además la temporalidad aumenta conforme disminuye el nivel profesional y lo que suele acabar pasando es que los profesionales con mayor contacto con los usuarios son los que soportan mayor temporalidad. Algo parecido pasa también en la atención a domicilio. Las trabajadoras sociales e incluso los auxiliares administrativos tienen una situación de mayor estabilidad mientras las trabajadoras familiares (las que ejecutan los cuidados) son las que padecen más intensamente la eventualidad. Todo ello hace que las repercusiones en la calidad del servicio percibida por los usuarios sea mayor si cabe.

Además de la amplia extensión del empleo temporal, habría que hacer notar la presencia de *otras formas de empleo atípicas*, como la presencia de autónomos o de subcontratas en ciertas empresas e incluso, el trabajo sin contrato. En las residencias, la peor situación la ocupa el personal religioso con unas jornadas mucho más largas que un trabajador normal y un salario sensiblemente más bajo. Estas religiosas están presentes en el 21 % de los centros aunque sólo representan el 5 % del total de trabajadores del sector.

TABLA 44. Tipo de contrato de los trabajadores de las residencias de ancianos de Navarra (%)

	Porcentaje
Régimen Laboral	82,3
Autónomos	2,3
Sin contrato	4,3
Subcontratados	11,2
Total	100

FUENTE: Revisión del Plan Gerontológico (Oslé y Anaut 2004) y elaboración propia.

Pero la forma de segmentación que más incidencia tiene en los salarios (y en otras dimensiones de la calidad del empleo) es la compartimentación de un mismo tipo de servicio en diferentes modelos de gestión: gestión pública directa, subcontratación con entidades mercantiles o de iniciativa social, o a través de ayudas directas a los usuarios. En la atención a domicilio pueden verse perfectamente jerarquizados los distintos niveles salariales.

TABLA 45. Salario mensual de las trabajadoras que cuidan ancianos según tipo de proveedor (público, de iniciativa social, mercantil o de servicio doméstico). 2003

Tipo de empresa	Salario mensual €	Observaciones
Ayuntamiento	1.085	Además de antigüedad y otros complementos
Entidad no lucrativa	825	Incluye plus de productividad
Empresa mercantil	653	Incluye pluses
Cuidador de servicio doméstico (40 h) (no es habitual)	481	Regimen Especial de Empleadas de Hogar, sin protección por desempleo
Internas	661	Idem. Cama y comida Un día libre a la semana

FUENTE: (Laparra y González 2003).

El caso es bastante significativo ya que muestra que las decisiones políticas que se toman en cuanto al modelo de gestión tienen repercusiones relevantes en las condiciones laborales de los trabajadores. A la vista de estos datos, la opción por la gestión privada, en unos servicios en los que los costes salariales son el mayor componente del gasto, supone un importante ahorro de recursos presupuestarios.

Además, la gestión pública directa suele presentar ciertas rigideces que la hacen escasamente atractiva para los responsables políticos que quieren presentar resultados rápidos o para los gestores administrativos que quieren evitar complicaciones innecesarias. La contratación de personal en los servicios públicos es compleja y cara: Hay que organizar oposiciones y pruebas de selección, que pueden verse paralizadas durante meses si hay recursos administrativos o judiciales, y hay que reclutar un tribunal de varios funcionarios que tendrán que seleccionar entre un volumen importante de candidatos (al situarse las condiciones de trabajo en la administración pública muy por encima de las condiciones de mercado, este tipo de empleos están muy sobre-demandados). Además, una regulación minuciosa y poco flexible de las condiciones laborales puede hacer difícil la organización del trabajo, por ejemplo en días festivos o en horario de tarde (muchos servicios públicos optan por la subcontratación para estas tareas).

Pero, el ahorro económico y la simplicidad en la gestión todavía son mayores si se opta por el modelo de las ayudas económicas a los usuarios y que sean éstos los que contraten personal de servicio doméstico para cubrir sus necesidades.

En Navarra esta última opción es la que se ha elegido para cubrir la mayor parte de las horas de atención a domicilio. El resultado en términos de calidad del empleo es desastroso: con fondos públicos se está financiando la expansión de uno de los segmentos más desregulados del mercado de trabajo, en el que las trabajadoras (muchas veces inmigrantes) se encuentran especial-

mente desprotegidas. La administración pública no ha establecido si quiera un mínimo mecanismo de control que asegure que las personas están efectivamente contratadas y si esto se hace legalmente.

Pero el coste no es sólo para las trabajadoras. Tal como indicábamos al principio de este capítulo, aquí calidad del empleo y calidad del servicio van habitualmente unidas. Y la calidad del servicio se ha visto también fuertemente resentida: no hay ningún mecanismo de control de las tareas en las que se concreta la atención domiciliaria en estos casos (no hay una dirección técnica de su trabajo como en un servicio municipal), tampoco se asegura que la cualificación de las cuidadoras sea la adecuada o que hayan recibido una formación suficiente. Ni si quiera se garantiza que se preste efectivamente el servicio y que los fondos vayan dedicados a ese fin (no deben presentarse justificantes de gasto). La contradicción más brutal se concreta en que el modelo de gestión más ampliamente utilizado en la prestación de atención domiciliaria y el que se dirige hacia los ancianos con más intensos problemas de dependencia, con más necesidad de atención (las ayudas están dirigidas a los ancianos que necesitan más de 2,5 h de atención), es a su vez el modelo de menor calidad (al margen de ningún control técnico o burocrático) y que supone una menor proporción de ayuda financiera y de coste público total (las familias deben pagar más) (Aguilar, Liberal, Pérez et al. 1999). Se hace aquí bueno el dicho de que «lo barato es caro»: lo barato para la administración es caro socialmente.

5.5. EL DESINTERÉS POR EL FACTOR HUMANO

Si, tal como hemos afirmado antes, la calidad de los servicios sociales depende preferentemente de la cualificación de los profesionales y de su implicación en el trabajo, sorprende que en un sistema como éste, que se define como de responsabilidad pública, se desatiendan tan notablemente aspectos como la clarificación de categorías profesionales y funciones, la exigencia de una formación de base, la formación continua de los trabajadores o la salud laboral.

La categorías profesionales y las funciones para cada una de ellas no se han establecido en común para todo el sistema de servicios sociales, ni tampoco para cada uno de los tipos de servicios, sino que esto se resuelve servicio a servicio, en cada convenio (y no siempre). En la dispersión de situaciones que esto genera, cabe señalar dos tipos de problemas. En los centros privados existen menos categorías profesionales que en los públicos (sobre todo si no son concertados) y las funciones son más amplias (también el tamaño influye en este sentido). En unos casos, la delimitación de funciones de un puesto es tan amplia que el trabajador casi puede hacerlo todo. En otros casos, se da una descripción genérica que tampoco asegura una cualificación adecuada para el desempeño del trabajo ni protege al trabajador frente a una exigencia excesiva.

Sirva como ejemplo del primer caso la figura del «cuidador» en un centro concertado de atención a personas con discapacidad, la más abundante en estos centros, con unas funciones muy variadas:

«Es el trabajador que con capacidad polivalente alterna la asistencia directa, atención y cuidado de los residentes en todas las actividades del día o de la noche que no pueda realizar solo a consecuencia de su discapacidad, con la ejecución de otras tareas básicas en el tratamiento integral de los mismos y en la organización y funcionamiento del centro.

Tiene como funciones básicas las siguientes:

- Cuidar de la higiene y aseo personal, necesidades fisiológicas, vestido y comida del residente en todo momento.
- Realizar atención en primeros auxilios, administración de medicación, toma de temperatura.
- Cuidar y mantener en todo momento el estado de orden y limpieza de las habitaciones y zonas de uso común por los residentes, encargándose igualmente de tareas como hacer la cama del residente, recoger la cocina tras su uso, repaso de los servicios, orden de los armarios, control de la ropa, limpieza y mantenimiento de las sillas de ruedas de los residentes, y en general, cualquier actividad de este tipo que el residente no pueda realizar por sí mismo debido a su discapacidad.
- Colaborar en la elaboración del plan de actividades de cada residente: programas de autonomía, independencia, convivencia, adquisición de hábitos y modificación de conductas.
- Organizar y ejecutar tareas de ocio y tiempo libre.
- Acompañar a los residentes en salidas, gestiones, traslados a hospitales, Centros de Día, actividades lúdicas y tiempo libre en general.
- Confeccionar el parte de incidencias diarias al finalizar el turno.
- Asistir a las reuniones que convoque la Dirección o la persona responsable en quien delegue.
- Informar a los superiores en todos aquellos extremos que bien por acción u omisión signifiquen desatención al discapacitado así como de cuantas observaciones puedan redundar en un mejor servicio.
- Cualquier otra, siendo propia de su categoría profesional, le sea encomendada por sus superiores.
- Si como consecuencia del ejercicio de sus funciones se precisara el desplazamiento de los residentes, deberán realizar estos traslados como conductores y/oacompañantes utilizando para ello los vehículos de la empresa.»⁸²

Al «cuidador» se le encomiendan un sin fin de tareas en funciones tan dispares como las sanitarias, educativas, de limpieza, de aseo, de alimentación, de servicio doméstico e incluso de chofer.

Las funciones a desarrollar por los Educadores Infantiles, la categoría con más trabajadores en los centros de educación infantil, por contra, tienen una definición tan poco concreta que admite una gran diversidad de interpretaciones en el caso del Convenio Colectivo de Ámbito Estatal de Centros de Asistencia y Educación Infantil⁸³: «*Educador Infantil: Es quien, poseyendo la*

⁸² Convenio colectivo de un centro, publicado en el Boletín Oficial de Navarra, n.º 63 de 24/05/2002.

⁸³ No es así en el convenio del Gobierno de Navarra, donde vienen bien especificadas las categorías profesionales y las funciones.

titulación académica mínima requerida por la legislación vigente, diseña y desempeña su función educativa en la formación integral de los niños, y cuida del orden, seguridad, entretenimiento, alimentación y aseo personal de los mismos.»

Desde la perspectiva de la calidad, sorprende también la escasa atención que el aspecto formativo tiene en la negociación colectiva y en la gestión de los servicios. El tema es especialmente delicado en un sector con las características de los servicios sociales personales, basados precisamente en la calidad de la relación personal que se establece, en la calidad del factor humano, y tan sujeto a las continuas transformaciones de los problemas sociales. La formación, adecuadamente planteada, puede ser además un interesante mecanismo para contrarrestar el desgaste psicológico presente en muchos de estos ámbitos de intervención. Sin embargo, en contra de lo que estas consideraciones nos harían prever, la formación se plantea aquí siempre a petición de los trabajadores (acordando el tratamiento que hay que dar a aquellos trabajadores que quieren hacerla, como una especie de beneficio social) y no como una estrategia de empresa (cómo se mejora la calidad del servicio y la eficiencia aprendiendo a hacer mejor las cosas) o como un aspecto de la negociación entre empresa y trabajadores (en el que puede haber intereses diferentes respecto del tipo de formación y de la intensidad de esfuerzo colectivo a dedicarle). En algunos convenios colectivos ni siquiera se recoge este capítulo de la formación.

Dentro de esta caracterización general, cabe apuntar una actitud más facilitadora de la formación en las entidades de iniciativa social, por ejemplo en el ámbito de la incorporación social, mientras que en otros ámbitos como el de los cuidados a personas dependientes, más gestionados por empresas mercantiles, el desinterés de la empresa por la formación de sus trabajadores es mayor. Estas diferencias entre unas entidades y otras se expresan en una previsión distinta del tiempo dedicado a formación (entre 20 y 40 horas anuales cuando se recoge este aspecto), así como diferencias en el tratamiento de los trabajadores que la hacen: en unos casos la formación se considera tiempo de trabajo y no hay que recuperar la jornada «perdida». En otros casos, la mitad del tiempo de formación hay que recuperarla posteriormente, incluso si está incluida dentro del plan de la empresa.

Finalmente, otro aspecto destacable en esta perspectiva de la calidad del empleo, es el referente a la salud y seguridad en el trabajo. En general no siendo un sector sometido a fuertes riesgos laborales debido al contenido técnico del trabajo (no se trabaja con máquinas peligrosas, ni con sustancias dañinas), la tendencia ha sido también desatender este aspecto. Sin embargo, hay al menos dos cuestiones que deberían tenerse más seriamente en cuenta en el futuro: los riesgos en los desplazamientos y el desgaste psicológico. El primer aspecto toma más relevancia en un modelo de servicios sociales cada vez más descentralizado, con más intervenciones sobre el territorio (no sólo de las administraciones públicas sino también de las entidades sociales), en un contexto territorial bastante disperso territorialmente como el de Navarra. La segunda

cuestión es el desgaste psicológico, el estrés laboral producido por las situaciones sociales que presentan los usuarios, las problemáticas a veces intensas que hay que enfrentar, con lo que suponen de tensión afectiva, y a veces también de incapacidad para encontrar soluciones. En ciertos casos, como en ciertos servicios sociales de base o en entidades pequeñas, el aislamiento y la falta de una estructura para el trabajo en equipo puede intensificar este desgaste. El síndrome del «trabajador quemado» está presente en los servicios sociales y es uno de los factores que posiblemente explican los niveles comparativamente altos de rotación y de fugas en el sector. Nuevamente nos encontramos aquí ante un aspecto insuficientemente conocido y muy poco atendido en la gestión de los servicios sociales personales.

5.6. UNA PRECARIEDAD POLÍTICA Y BUROCRÁTICAMENTE INDUCIDA

Hay un elemento esencial en el proceso de construcción política de la precariedad laboral en el ámbito de los servicios sociales durante estas dos décadas largas en las que este sistema se ha ido configurando: se quieren hacer más cosas de las que se pueden (o se quieren) pagar. El contexto de presión de la demanda, de expansión de las expectativas ciudadanas en este ámbito ha sido muy considerable en los últimos 20 ó 30 años. Frente a esta demanda, los políticos han tratado de dar una respuesta poniendo en marcha nuevos servicios e intervenciones, pero sin haber buscado los recursos necesarios para una financiación adecuada. Se difundía el mensaje de que podían hacerse más cosas sin aumentar el gasto público, con una gestión más eficiente. El aumento de impuestos era tabú. Sin negar las posibilidades de mejoras en la eficiencia, este discurso ocultaba a la ciudadanía la realidad difícilmente cuestionable de que más servicios sociales significan más gasto social y que ese gasto social debemos pagarlo, al menos parcialmente, entre todos.

El sistema de servicios sociales se ha desarrollado así en un contexto de constricción presupuestaria y, a pesar de haber crecido habitualmente por encima del conjunto del gasto público, los recursos disponibles no han sido suficientes para hacer frente a unas necesidades en rápida expansión. El resultado ha sido la búsqueda de los modelos de gestión más baratos (que no más eficientes) sin que se haya tenido en consideración los efectos que esto podía tener en la calidad del empleo creado y, como consecuencia, en la calidad del servicio. En este sentido, la precariedad del empleo así generada tiene un *origen político*.

Pero no siempre la precariedad laboral se explica por esa búsqueda a ultranza de la reducción de costes. Hay también un *origen burocrático* de la precariedad laboral en los servicios sociales. En ocasiones, la búsqueda de una gestión más simple o de un nivel de flexibilidad que la gestión pública era incapaz de aportar explican la opción por la externalización, lo que no deja de suponer también una justificación bastante razonable. Pero cuando esta simplifica-

ción de la gestión supone la renuncia al control público de la calidad de la atención, a la vigilancia de los derechos de los usuarios, y es ciega a las implicaciones en la calidad del empleo (como hemos visto en el caso de las ayudas económicas para atención domiciliaria, pero también en menor grado en ciertas subvenciones), se está cayendo en una grave dejación de la responsabilidad pública como principio clave de funcionamiento del sistema.

En cualquier caso, la externalización en los servicios sociales ha mostrado también importantes límites como solución de los problemas burocráticos de la administración: esta estrategia no resuelve los problemas (que sólo un proceso de reforma profundo de la administración pública y de las relaciones laborales en este ámbito podría aportar), sino que los traslada fuera, hacia las entidades proveedoras y sus trabajadores, que se ven a su vez víctimas de los retrasos y las incertidumbres del procedimiento administrativo que les afecta: asistimos nuevamente aquí a una redistribución desequilibrada de la flexibilidad y de los riesgos.

Algunas fórmulas intermedias, como la figura de los conciertos en servicios sociales⁸⁴ trataron de buscar un equilibrio entre la reducción de costes y los requerimientos de un sistema concebido como de responsabilidad pública. Sin embargo, los conciertos se aplican tan sólo a una parte de los servicios sociales (preferentemente en servicios residenciales), mientras que otros centros y programas menos «estandarizados» (programas comunitarios, de incorporación social...) siguen financiándose a través del viejo mecanismo de las subvenciones. Un sistema de subvenciones cada vez más burocratizado y restrictivo (especialmente después de la aplicación de la nueva ley) supone la inducción de más precariedad en el empleo de las entidades sociales, un eje esencial de nuestro modelo de servicios sociales. La necesidad de renovaciones (competitivas) anuales, el retraso en las convocatorias, en las resoluciones y en la percepción de los fondos, todo ello introduce elementos de inseguridad y problemas de financiación por motivos estrictamente burocráticos, que las entidades transmiten a sus trabajadores (contratación temporal, periodos sin contrato, bajos niveles salariales...)

Los concursos públicos para la contratación externa de servicios (o para el establecimiento de conciertos), justificados por un compromiso de transparencia e imparcialidad de las administraciones públicas, han servido en muchas ocasiones para desplazar a las entidades de iniciativa social, beneficiando a las empresas mercantiles más agresivas (incluso cuando no supone disminución de costes), e intensificando el proceso de precarización de las condiciones de trabajo en los servicios sociales.

Además, diversas entidades sociales reciben simultáneamente subvenciones de diversos organismos públicos (locales, regionales, estatales y europeos)

⁸⁴ La Ley Foral de Conciertos en Materia de Servicios Sociales establece la posibilidad de firmar conciertos con una duración de hasta 10 años, con financiación garantizada y con mecanismos de control específicos sobre la forma de acceso, sobre la calidad del servicio y sobre el gasto. Es una fórmula que busca aportar a la gestión privada de servicios sociales niveles adecuados de estabilidad, de equidad en el trato a los ciudadanos y de control público efectivo.

y de diversos departamentos (bienestar social, trabajo, educación, salud,...). Esta diversificación de la financiación aumenta la autonomía de estas entidades, a la vez que posibilita la construcción de estrategias complejas de intervención que aborden los problemas sociales de determinados colectivos en su globalidad, con actuaciones en varios ámbitos. Sin embargo, al no contar con un marco claro y unificado de financiación, se producen desajustes en la política retributiva de las entidades (con percepciones diferentes según la fuente de financiación), con sujeción a plazos a veces excesivamente cortos y que no siempre casan bien con las acciones reales.

Esta asociación entre precariedad laboral de las entidades y modelo de financiación pública de los servicios sociales es un importante elemento para la reflexión. Es éste un problema que afecta preferentemente a las entidades de iniciativa social, con menor capacidad de autofinanciación, pero también a los servicios municipales, dependientes de la financiación del Gobierno de Navarra. Aquí, la precariedad laboral no es un efecto de la globalización y la flexibilización del empleo a nivel mundial, ni responde a las necesidades de organización del sector (por estacionalidad, etc.), ni es tampoco una estrategia para reducir costes laborales. Es simplemente producto de un problema burocrático, de una forma de funcionamiento que podría modificarse sin afectar de forma sustancial a otros aspectos del modelo y sin incurrir en una inflación excesiva de costes.

Dada la riqueza que tiene este tejido asociativo, y la importancia creciente que han ido alcanzando en la cobertura de las necesidades sociales, habitualmente con una dinámica de *partenariado* con las administraciones públicas, parece cada vez más necesario plantearse si es adecuada la forma en la que se aborda la gestión de los recursos humanos en este sector. La revisión de las fórmulas de financiación de los servicios sociales tendría que tener en cuenta este aspecto. El debate parlamentario sobre la nueva ley de servicios sociales y el proceso de aplicación posterior sería un buen momento para introducir estas cuestiones y abordar un problema que amenaza con lastrar de por vida al conjunto del sistema de servicios sociales personales.

* * *

En suma, los servicios sociales se enfrentan a múltiples problemas en cuanto a la calidad del empleo y este aspecto va tomando progresivamente una posición más relevante para la mejora y la expansión racional del sector. A la vez, afrontar la cuestión de la calidad del empleo y la reducción de la precariedad laboral, se muestra especialmente necesario desde la perspectiva de los/las trabajadoras del sector y la mejora de su calidad de vida, con un impacto potencial considerable en los niveles generales de calidad del empleo en Navarra y en los niveles de bienestar del conjunto de la población. La racionalización en la definición de las profesiones, las mejoras en los niveles y la estructura salarial, la reforma de los mecanismos de financia-

ción que están incidiendo en ellos, la combinación entre flexibilidad del tiempo de trabajo y estabilidad de los trabajadores, la incorporación de una estrategia de formación de los trabajadores desde la lógica de la calidad y la consideración de las cuestiones de salud y seguridad en el empleo, todo ello supone un plan de trabajo demasiado ambicioso como para abordarlo precipitadamente. Una profundización en las líneas de investigación que este trabajo deja abiertas podría ir paralela a un proceso de reflexión, de debate y negociación amplio y abierto entre los principales agentes del sector: el Gobierno de Navarra, los Ayuntamientos, las entidades sociales, las organizaciones empresariales y los sindicatos.

6. CONCLUSIONES

Durante las últimas décadas hemos asistido a un proceso de transformación del mercado de trabajo tan intenso que, en muchos aspectos, todavía no hemos tenido tiempo de entenderlo en todas sus implicaciones, y mucho menos de «digerirlo» socialmente, adaptando las estructuras institucionales y los modos de intervención a las nuevas necesidades. La transformación ha sido muy importante, sobretudo desde mediados de los noventa en términos cuantitativos, pero también en cuanto a la sustitución de unas actividades más tradicionales por otras de nuevo tipo y en cuanto a la introducción de nuevos modelos organizativos en la producción. Sin embargo, algunas características básicas del modelo productivo se han mantenido prácticamente inalteradas y esto nos apunta posiblemente a algunos de los puntos más débiles de nuestro sistema de empleo.

Desde la perspectiva cuantitativa, el mercado de trabajo ha experimentado una expansión considerable: ha aumentado mucho la cantidad de empleos y el ritmo de crecimiento anual es ahora mucho mayor que hace una década, con lo que, con carácter general, podemos decir que ha aumentado la accesibilidad del empleo. En poco más de una década, de 1994 a 2005, la población ocupada ha crecido según la EPA en 6,7 millones de personas⁸⁵, de los cuales la inmensa mayoría (6,4 millones) son asalariados. La tasa de empleo, del 64%, se acerca ya a la media europea, aunque todavía se encuentra lejos de los objetivos de Lisboa, especialmente en cuanto al empleo de las mujeres. Algunas comunidades autónomas como La Rioja, Cataluña, Madrid, Navarra o Aragón han alcanzado ya prácticamente estos objetivos. El desempleo se ha reducido muy sustancialmente situándose por primera vez en varias décadas en tasas con un sólo dígito. Las comunidades con los mercados de trabajo más dinámicos empiezan a considerarse técnicamente en pleno empleo, al menos para los varones.

⁸⁵ Recuérdese, tal como ya hemos dicho, que una parte de ese crecimiento es aparente, ya que las mejoras metodológicas de la EPA han hecho «emerger» empleos que antes no aparecían en la estadística, pero que existían realmente.

Curiosamente, todos los cambios que se han puesto de manifiesto en los modelos de producción y de organización empresarial no parecen haber llevado a una transformación en la estructura de las cualificaciones. Ni la hipótesis de la sociedad de la información que generaría una creciente demanda de trabajadores cualificados, ni la hipótesis contraria de la expansión de un nuevo proletariado de los servicios parecen adecuarse a las tendencias marcadas en el mercado de trabajo en España. La proporción de expertos y directivos por un lado (15,7% en 2005) y la proporción de empleo no cualificado (17,4%) se han mantenido prácticamente inalterables a lo largo de todo el periodo, con un ligerísimo aumento en el primer caso. La situación se encuentra todavía lejos de la media europea en cuanto al desarrollo de empleos con alto valor añadido, con alto contenido intelectual. Es una situación casi inversa a la de países como Holanda o Dinamarca. En estos países, más del 60% de los empleos tienen un alto contenido intelectual, en España esta misma proporción es la que representarían los empleos con contenido intelectual medio y bajo.

Los trabajadores van por delante de las empresas en esta estrategia de calidad: la formación de la población asalariada es ahora más alta que nunca. La proporción de trabajadores con estudios universitarios ha aumentado muy significativamente en esta década y, conjuntamente con los que han realizado estudios de carácter técnico profesional, suponen casi la mitad de los trabajadores. Sin embargo, este importante aspecto de la calidad no recibe todavía suficiente atención por parte de las empresas. Un modelo en el que los trabajadores temporales se están formando más que los estables⁸⁶ no tiene ninguna lógica desde la perspectiva de la calidad. Nos dice que los trabajadores se están formando preferentemente al margen de las empresas y que éstas tienen menos interés en invertir en su capital humano.

El modelo productivo está aún muy insuficientemente orientado por una estrategia de calidad, que se base en el desarrollo del capital humano y potencie los incrementos de la productividad por esta vía. La importante presencia de empresas multinacionales en España, con sus centros de decisión en el extranjero es sin duda una explicación histórica de este hecho; pero una explicación insuficiente, ya que este tipo de empresas también deciden donde colocar sus actividades de mayor valor añadido de acuerdo con determinados criterios como la cualificación de los recursos humanos, las infraestructura tecnológicas o el contexto institucional más proclive a la innovación.

Las mejoras salariales registradas en los últimos años, ya en sí bastante limitadas, son en cierto sentido un espejismo que oculta las debilidades del sistema productivo en términos de calidad del empleo (en seguridad y salud laboral, en formación y cualificación, así como en la inseguridad que implica un modelo de creciente flexibilidad del empleo que no cuenta con los mecanismos adecuados de protección social).

⁸⁶ Un 9% de los trabajadores temporales estaba realizando formación o educación frente a tan sólo el 3% de los trabajadores estables, según la EPA en 2004.

Otro aspecto sustancial en el que se nos muestran los límites de nuestro modelo productivo es en cuanto a la salud y la seguridad en el trabajo. Tanto en términos de accidentabilidad como en cuanto a la exposición a condiciones ambientales negativas (vibraciones, temperaturas inadecuadas, o exposición a sustancias nocivas), España ocupa una de las peores posiciones dentro del ranking europeo, siempre por debajo del décimo puesto en la Europa de los 15, con una tendencia al alza en el conjunto de la década que tan sólo parece empezar a corregirse en los últimos años. Es la expresión de un modelo que ha basado el aumento de la producción más en la intensificación del trabajo que en las mejoras de productividad.

En el contexto de la ampliación europea, España se enfrenta a la disyuntiva de incorporarse al modelo europeo de la calidad del empleo o verse obligada a competir a la baja en los costes de la mano de obra con los nuevos países miembros. La primera opción representa todo un reto para el que deberían plantearse importantes reformas estructurales, basadas en la concertación de los agentes sociales y con un fuerte liderazgo de las instituciones públicas; pero la segunda opción no podrá traer más que una reducción de los niveles y de la calidad de vida en esta comunidad a medio y largo plazo.

España ha avanzado significativamente en el aumento de la flexibilidad en el mercado de trabajo, una tendencia en principio coherente con los objetivos de aumento de la calidad del empleo, tal como es concebida en la Estrategia Europea del Empleo. En este fenómeno poco tiene que ver la evolución de la temporalidad contractual (proporción de trabajadores con contratos temporales). Aunque se ha reducido, este fenómeno sigue afectando a uno de cada tres trabajadores. Pero además se ha reducido significativamente la duración media de los contratos indefinidos hasta llegar a niveles ligeramente inferiores a la media europea (un 39% de los empleados lleva más de 10 años en la empresa, unas décimas menos que la media europea). En términos de permanencia en el empleo, la situación de España es comparable a la de los mercados de trabajo más flexibles de Europa como Dinamarca, Reino Unido u Holanda.

Aumentó, después de las reformas de 1997, en un contexto de crecimiento del empleo estable, la proporción de los trabajadores temporales que logran pasar a tener un empleo estable cada año, acercándose a la media europea (casi uno de cada cuatro), pero también son más los trabajadores que pierden un empleo indefinido (el 8% cada año)⁸⁷. En un contexto de creación de empleo, y de expansión del empleo estable, la transición del empleo temporal al estable es más bien reducida (aunque ha mejorado en los últimos años) pero el resultado neto de ambos flujos parece ser netamente positivo: son más los que acceden a un empleo estable que los que lo pierden⁸⁸.

87 Análisis de la EPA de flujos (segundo trimestre de cada año) 2000-2002.

88 En Navarra, la diferencia entre ambos flujos podría establecerse en unos 3.000 empleos año según la EPA. Partiendo del análisis del Registro de contrataciones del SNE y extrapolando los flujos registrados al conjunto de la población asalariada, podríamos establecer que en el periodo 1999-2004, por cada trabajador estable que ha pasado a ser temporal, ha habido más de dos que han realizado el itinerario inverso, accediendo a un contrato indefinido. (12.300 frente a 28.500).

En cuanto a la flexibilidad de jornada, España presenta un nivel similar a la media europea en la introducción del trabajo a turnos (un trabajador de cada cinco), pero es significativamente inferior en cuanto al trabajo nocturno. El trabajo en fines de semana es también menos habitual en el conjunto del Estado que en Europa⁸⁹. Es ésta una dimensión de la flexibilidad que a menudo redundaba en un coste para los trabajadores en términos de calidad del tiempo libre y de relaciones sociales. Posiblemente por ello se están desarrollando en este aspecto fuertes resistencias para introducir nuevas dosis de flexibilidad.

La flexibilidad ha llegado también a la negociación colectiva. La situación se caracteriza por un nivel comparativamente alto en la cobertura de los convenios colectivos⁹⁰, aunque con un nivel de afiliación sindical bajo. En ese contexto, la «empresarialización» de la negociación colectiva se expresa en un crecimiento de los convenios de empresa y en una ligera reducción del número medio de trabajadores cubiertos por cada convenio firmado. Es éste un fenómeno que suele implicar a la vez: por un lado, una cierta mejoría, normalmente salarial, respecto de los convenios sectoriales; por otro lado una mayor adaptación de la empresa, en términos más flexibles, a las incertidumbres del mercado; pero puede suponer una cierta erosión de capacidad de negociación de los sindicatos.

El modelo de flexibilidad desarrollado es sin embargo perverso al generar una bolsa de precariedad laboral que se ha consolidado como una característica sustancial de nuestro mercado de trabajo. La flexibilidad del mercado de trabajo se basa todavía en exceso en el modelo de flexibilidad contractual (con la introducción de distintos tipos de contratos temporales a partir de la reforma de 1984) que alcanza los niveles más altos de Europa con mucha diferencia: una proporción doble de trabajadores temporales y cuatro veces superior de temporalidad involuntaria⁹¹. Esta temporalidad contractual no se corresponde como hemos visto con la temporalidad empírica y tiene el efecto perverso de erosionar la posición del trabajador en la relación con la empresa y de impedir otras mejoras en la calidad del empleo. Frente a la flexibilidad funcional, desarrollada en el interior de la empresa, se ha optado más por la flexibilidad numérica, orientada al ajuste constante de plantillas y a la externalización de los costes de este ajuste continuo hacia los trabajadores y hacia el conjunto de la sociedad.

Este modelo de flexibilización precarizante ha atrapado a un colectivo significativo de trabajadores. En Navarra, por ejemplo, unas 40.000 personas se han mantenido en un círculo vicioso de sucesión de contratos temporales y periodos de desempleo, desde 1999 hasta 2004. Para ellos, la explicación del trabajo temporal como trampolín hacia la consecución de un buen empleo (el *queue model*) no deja de ser una cínica teoría muy alejada de su realidad vital.

⁸⁹ Encuesta de Condiciones de Trabajo y Tercera Encuesta de Condiciones de Vida y Trabajo de la UE-15 (European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions).

⁹⁰ Aunque no es posible saber cuantos trabajadores están cubiertos por algún tipo de convenio colectivo, sabemos que en los últimos años se han venido negociando convenios que cubren a tres de cada cuatro trabajadores cada año.

⁹¹ Employment in Europe 2003.

En 2004, 86.000 personas se «repartieron» el equivalente a unos 46.000 empleos a través de nada menos que 194.474 contratos de trabajo temporal⁹². La fuerte reducción del tiempo medio de los contratos nos dice que el ritmo de rotación de estos trabajadores en los empleos disponibles ha aumentado, intensificando su precariedad. Sabemos poco de estos 50.000 trabajadores y es éste un colectivo diana cuyas características y situación deberían analizarse más. Si sabemos que dos de cada tres son menores de 30 años y que, por tanto, muchos de ellos viven con sus familias, que trabajan preferentemente en el sector servicios y normalmente (7 de cada 10) en empleos poco cualificados.

Otra dimensión relevante del análisis de la precariedad tiene que ver con su desigual distribución entre el conjunto de la población ocupada. Las mujeres aparecen en este aspecto en peor situación que los varones. La precariedad afecta también con mayor intensidad a los jóvenes y a los trabajadores de más edad, y muy especialmente a las profesiones menos cualificadas con menores requisitos de educación. Territorialmente puede apreciarse también una significativa diferenciación en la estructura del mercado de trabajo. Todos estos elementos tendrían que configurar las prioridades a la hora de combatir la precariedad laboral y mejorar la calidad de los empleos.

Sólo el aumento de los empleos estables desde mediados de los 90 ha logrado compensar parcialmente el impacto de esta precariedad laboral gracias a su articulación en el seno de los hogares: la estabilidad laboral de los hogares activos ha aumentado un 26% en la pasada década, y la precariedad laboral de los hogares se ha reducido prácticamente a la mitad. Aún así, uno de cada cinco hogares activos se encuentra en una situación precaria en España desde el punto de vista del empleo, con todos sus miembros activos en paro o con empleos temporales. Sólo una parte de ellos podrá compensar esta mala situación laboral con algunas prestaciones sociales. Esta es la forma en la que nuestro particular modelo de «precariedad integrada» articula un *mercado de trabajo con alta precariedad, un estado de bienestar insuficiente y una institución familiar protectora*.

Así, las lagunas de la protección por desempleo son un factor que intensifica la precariedad del empleo. Los desempleados que perciben una prestación por desempleo tienen más probabilidades de conseguir un empleo estable que aquellos que carecen de cobertura social. Las reformas de principios de los noventa redujeron muy sensiblemente la capacidad protectora de las prestaciones para los desempleados. Después de este periodo, España es uno de los países europeos que menos gasta en políticas de empleo, tanto en prestaciones como en políticas activas, si lo comparamos con la tasa de desempleo⁹³. El volumen de perceptores de estas prestaciones se

⁹² Esta forma de presentar los datos es tan sólo un símil, ya que muchos de estos empleos temporales no son técnicamente «agregables» para formar un empleo estable a tiempo completo. Se trata tan sólo de ver la relación entre los trabajadores que participan en el empleo temporal a lo largo del año (84.279 según el SNE en 2003), los empleos que ocupan (unos 50.000 empleos temporales ocupados en un momento según la EPA) y el número de contratos relacionados con este sector del mercado de trabajo (188.422, SNE).

⁹³ 0,19 puntos del PIB dedicado a políticas de empleo por cada punto porcentual de la tasa de desempleo en 2001 (EUROSTAT).

ha reducido en un tercio desde 1993 en España. Su cobertura para el conjunto de las personas no ocupadas de 16 a 65 años se redujo del 14,3% en 1993 al 8,7% en 1999 y sólo ha ido aumentando lentamente (gracias sobre todo a la reducción de los desempleados) hasta el 12,4% en 2005, dos puntos todavía por debajo del comienzo de este periodo: si en 1993 había 1,9 millones de perceptores, en 2005 eran 1,3. Además, la proporción de prestaciones asistenciales, de menor cuantía, supone el 47% de los perceptores. Será muy difícil que se pueda avanzar más por la vía de la flexibilidad y la calidad si no mejora el tratamiento que se ofrece a los desempleados. La experiencia de países como Dinamarca u Holanda nos dice que sólo una sólida red de protección social (que incluye también las políticas activas) es capaz de articular adecuadamente niveles altos de flexibilidad laboral con una garantía de seguridad para los trabajadores y un desarrollo de la calidad del empleo y la productividad.

La responsabilidad de la administración pública en la expansión del empleo precario en nuestro país durante las dos últimas décadas, tanto en su dimensión de temporalidad como en otras dimensiones de la calidad del empleo, que van muy asociadas a ésta, no se limita a la introducción de los contratos temporales y las ETTs en las reformas de 1984 y 1994, ni tampoco se limita a la ineficacia de los servicios de inspección para evitar un uso fraudulento de estos tipos de contrato. La dejación que se ha hecho del sistema de protección por desempleo entra también dentro de las responsabilidades públicas en la potenciación de la precariedad laboral: no ha logrado nunca llegar a garantizar unos ingresos suficientes para todos los desempleados, ni ha sido capaz de encontrar colocaciones a los parados, y ha desarrollado unas políticas activas de escasa calidad. Con todo ello, la capacidad de los desempleados de resistirse ante la oferta del empleo más precario, incluso al margen de la legalidad laboral, ha sido muy reducida.

Pero además, como empresario, las administraciones públicas, especialmente las entidades locales, han optado cada vez más por la contratación temporal. La administración pública es ahora uno de los segmentos del mercado de trabajo en el que está creciendo la temporalidad contractual, aunque en este caso, la asociación automática de estos empleos con la precariedad no sea tan legítima debido al nivel de protección, a los salarios y a las condiciones de trabajo de estos empleados públicos temporales.

El caso que hemos analizado en esta investigación, del sistema de los servicios sociales personales, nos muestra cómo las políticas públicas han podido potenciar la precariedad laboral en un determinado sector a través del modelo adoptado de financiación y de regulación de la actividad privada. El ejemplo más extremo es quizás el del programa de ayudas económicas para atención a domicilio desarrollado por el Gobierno de Navarra. A través de un programa de subvención a las familias, sin mecanismos de control sobre su uso ni sobre el resultado final, más de 2.000 ancianos son atendidos por un colectivo de trabajadoras del hogar sin contrato ni cotización a la seguridad social, difícil de cuantificar, pero que seguramente es equivalente al número de usua-

rios⁹⁴. En otros casos menos extremos, la precariedad de las condiciones de trabajo se explica por un nivel escaso de financiación pública, por la introducción de una competencia sin límites entre las empresas gestoras, o simplemente por el carácter anual de las subvenciones a los programas de las entidades sociales. Es en cierto modo la conjunción de un proceso político, que pretende desarrollar los servicios sin asignar los recursos económicos necesarios, a la vez que un proceso burocrático en el que las propias contradicciones e inercias de las administraciones públicas se transfieren a los trabajadores de las empresas contratistas.

Desde la perspectiva de los servicios sociales, la mejora de la calidad del empleo se ha constituido en una condición básica para la mejora y la expansión racional de este sector tan sensible a las necesidades ciudadanas más básicas: una formación continua más intensa, una mejor articulación de flexibilidad del trabajo y seguridad del empleo, la introducción de mecanismos que eviten el desgaste de los recursos humanos y una estructura salarial de conjunto más coherente, tendrían que tener un efecto positivo en el conjunto del sistema.

En sentido inverso, para las políticas de empleo, la intervención en este tipo de sectores emergentes tiene un interés estratégico ya que son estas nuevas actividades las que están sustituyendo parcialmente a los empleos tradicionales. En el caso de los servicios sociales personales en Navarra, por ejemplo, suponen ya unos 10.000 trabajadores, aproximadamente el 4% de la población ocupada, con lo que sus condiciones de empleo tienen ya un impacto estructural considerable en el mercado de trabajo y en las condiciones de vida del conjunto de la ciudadanía. Sin embargo, las bases sobre las que se están desarrollando estos sectores son muy precarias y la calidad del empleo está muy por debajo de la media en muchos casos. No está claro que sin una intervención pública estos sectores puedan corregir esta tendencia inicial a la expansión del empleo precario conforme vayan madurando. Más bien al contrario podemos observar algunas tendencias en sentido contrario.

Sectores como el de los servicios sociales, que se han llamado empleos de proximidad, responden directamente a las necesidades de la comunidad y están por ello relativamente al margen de otras dinámicas globales, de las relocalizaciones o de la competencia internacional. Su desarrollo y las condiciones laborales que se han ido construyendo son el fruto de un proceso de decisión colectiva y puede por ello ser objeto de políticas públicas que corrijan las tendencias negativas de estas dos décadas largas de expansión del sector. Hemos detectado cómo incluso sin un incremento de los costes podrían introducirse mejoras en los mecanismos de financiación que, con más garantías de estabilidad, permitieran reconvertir contratos temporales en indefinidos en las entidades sociales y mejorar otros aspectos de la calidad del empleo como la forma-

94 La iniciativa Red Plena, adoptada recientemente por el Gobierno de Navarra planteó mejorar la calidad de estos empleos y de regularizarlos a través de la introducción de un sistema de cheque-servicio, con el cual la atención se realizaría a través de empresas acreditadas oficialmente para ello. CCOO planteaba a su vez otra propuesta para avanzar en un sistema de acreditación de las empresas que tuviesen en cuenta las condiciones laborales.

ción. En otros casos, la mejora de las condiciones de trabajo pasa por un incremento de la financiación pública.

En suma, España tiene un importante problema con la calidad del empleo. Hemos querido mostrar aquí sin embargo *el carácter político del proceso de expansión del empleo precario*. Se difunde fácilmente una imagen simplista que asocia la precariedad laboral con el proceso de globalización, con un supuesto efecto doble, en la intensificación de la competencia en el sector privado, y en la restricción presupuestaria en el sector público. Frente a esa imagen creemos importante entender que la precarización del empleo no es un fenómeno inevitable, sino una opción, especialmente injusta, poco equitativa, de redistribuir las exigencias de la flexibilidad que impone el mercado y los riesgos asociados a ella. El proceso político de construcción de la precariedad laboral se manifiesta en primer lugar en la *regulación del mercado*: las reformas laborales han tenido en ocasiones efectos muy perversos en la expansión del empleo precario, como en 1984 y 1994, mientras en otras ocasiones se ha conseguido el efecto contrario, como pasó en la reforma de 1997 y se intuye que puede pasar después del acuerdo de 2006. En segundo lugar la administración pública, como empresario, ha desarrollado una *política de plantillas* que ha ido dualizando progresivamente el empleo público y extendiendo la temporalidad allí donde era más estable. Los límites de la *protección por desempleo* explican la escasa capacidad de resistencia de los trabajadores a la hora de aceptar una oferta de empleo por muy precaria que sea. Finalmente, las *políticas sectoriales* en determinados ámbitos preparan en ocasiones el camino para unas *estrategias empresariales* especialmente agresivas que diseñan sus estrategias de crecimiento al margen de la importancia del factor humano.

Hay por tanto un amplio margen para la decisión política, para la acción pública, frente a la precariedad. El ejemplo analizado, de los servicios sociales personales, y el conjunto de la información del contexto del mercado de trabajo nos dice que los procesos causales que generan la precariedad laboral son complejos, que difícilmente pueden ser simplificados como un efecto general de la globalización, que las causas varían sustancialmente de unas ramas de actividad a otras y que las dimensiones afectadas son también variables en cada caso. Por ello, para afrontar la mejora de la calidad del empleo y reducir la precariedad laboral será necesario construir estrategias diferenciadas en cada rama de actividad. El análisis del sector de los servicios sociales puede ser un primer ejemplo, a desarrollar y mejorar, de cómo analizar la situación de un sector en este aspecto de la calidad del empleo. Paralelamente al estudio, y con la información disponible, tendrían que desarrollarse los mecanismos de negociación entre los distintos agentes sociales y la administración pública para el diseño de planes sectoriales de mejora de la calidad del empleo.

BIBLIOGRAFÍA

- AGLIETTA, Michael (1979): *Regulación y crisis del capitalismo*, México, Siglo XXI.
- AGUILAR, Manuel; LAPARRA, Miguel, y GAVIRIA, Mario (1995): *La caña y el pez. El salario social en las comunidades autónomas 1989-1994*, Madrid, Euroamérica.
- AGUILAR, Manuel; LIBERAL, Balbina; PÉREZ, Begoña, y GOÑI, Iosune (1999): «La atención a domicilio en Navarra. 1998». Pamplona, Dpto. de Bienestar Social, Deporte y Juventud del Gobierno de Navarra / Dpto. de Trabajo Social de la UPNa.
- ALEMÁN BRACHO, M.^a Carmen (1991): *El sistema público de servicios sociales*. Granada, Impredisur.
- ALEMÁN BRACHO, M.^a del Carmen, y GARCÉS FERRER, Jordi (1996): *Administración social: servicios de bienestar social*, Madrid, Siglo XXI.
- ARANGO FERNÁNDEZ, J. (1999): *La protección por desempleo en España*, Madrid, Consejo Económico y Social (CES).
- ATKINSON, J. (1984): «Manpower strategies for flexible organisations». *Personnel Management*, August/84.
- AUER, P., y CAZES, S. (2000): «The resilience of the long-term employment relationship: evidence from the industrialised countries». *International Labour Review*, 134 (4).
- AUER, P., y CAZES, S. Eds. (2003): *Employment stability in an age of flexibility*, Geneva, ILO.
- BARBIER, J-C. (2002a): «Un "Europe sociale" normative et procédural: le cas de la strategie coordonnée par l'emploi». *Sociétés Contemporaines*, 47.
- BARBIER, J-C.; BRYGOO, A.; VIGUIER, F., y TARQUIS F. (2002): «Policy analysis report (The french case)». Paris, Centre d'Études de l'Emploi (CNRS) /ESOPE Project, FP-5 European Commission.
- BARBIER, J-C., y THÉRET, B. (2001): «Welfare to work or work to welfare. The French case». *Activating the unemployed: a comparative appraisal of work-oriented policies*. N. Gilbert and R. Van Voorhis. Rutgers. New Jersey, Transaction Publishers.
- BARBIER, Jean-Claude (2002b): «"Precariousness" of employment: Linguistic and conceptual differences, Political discourse and academic debate in

- five countries, Germany, Spain, France, Italy and the UK». Paris, Centre d'Etudes de l'Emploi. Financed by the European Commission, DG Research, V Framework Programme.
- BARBIER, Jean-Claude; BRYGOO, Angélica; VIGUIER, Frédéric, y TARQUIS, Françoise (2003): «Normative and regulatory frameworks influencing the flexibility, security, quality and precariousness of jobs in France, Germany, Italy, Spain and the United Kingdom. ESOPE Project, Work package 1.2.» Paris, Centre d'Etudes de l'Emploi. Financed by the European Commission, DG Research, V Framework Programme.
- BARBIER, Jean-Claude, y NADEL, H. (2000): *La flexibilité du travail et de l'emploi*, Paris, Flammarion.
- BAYLOS, A. (1991): «La concertation en Espagne: étapes et modèles». *L'emploi en Espagne. Marchés du travail et relations professionnelles*. C. Guitton, M. Maruani and E. Reynaud. Paris, Syros Alternatives: 159-168.
- (2003): *Las relaciones laborales en España desde la Constitución hasta nuestros días (1978-2003)*. Madrid, GPS.
- BECK, Ulrich (1998): *La sociedad del riesgo hacia una nueva modernidad*. Barcelona, Paidós.
- BELTRÁN AGUIRRE, Juan Luis (1992): *El régimen jurídico de la acción social pública*. Oñati, Instituto Vasco de Administración Pública / Herri-Arduralaritza-ren Euskal Erakundea.
- BERTOLA, G.; BOERI, T., y NICOLETTI, G. (2001): *Welfare and employment in a United Europe*. Cambridge, MA, USA, MIT Press.
- CACHÓN, L., y PALACIO, J. I. (1999): «Política de empleo en España desde el ingreso en la UE». *Las relaciones de empleo en España*. F. Miguélez and C. Prieto, Madrid, Siglo XXI.
- CANO, E. (1998): «La investigación sobre la precariedad laboral en el País Valencià». *Arxius de Sociologia*, 2 (Junio).
- CASADO, D., y GUILLÉN, E. (2001): *Manual de Servicios Sociales*, Madrid, CCS.
- CASTELLS, Manuel (1997): *La sociedad Red*, Madrid, Alianza.
- CASTILLO, J. J. (2003): *Los obreros del Polo*, Madrid, Editorial Complutense.
- CC.OO. (2000): «Informe sobre el Acuerdo Interconfederal para la Estabilidad del Empleo».
- CORIAT, Benjamin (1982): *El taller y el cronómetro*, Madrid, Siglo XXI.
- CRUZ ROCHE, Ignacio (1994): «La protección por desempleo». *V Informe sociológico sobre la situación social en España*, FOESSA, Madrid, FOESSA.
- CRUZ ROCHE, Ignacio; DESDENTADO BONETE, Aurelio, y RODRÍGUEZ CABRERO, Gregorio (1985): *Política social y crisis económica. Aproximación a la experiencia española*, Madrid, Siglo XXI.
- DARMON, Isabelle, y FRADE, Carlos (2002): «Precarious employment in comparative perspective: a review of cross-national research, definitions and measures. ESOPE Project», Barcelona, European Commission. FP 5. DG Research. /ICAS Institute.
- DÜLL, Nicola (2002): «Defining and assessing precarious employment in Europe: a review of main studies and statistics. ESOPE Project, Deliverable 1».

- Munich, Economix. Financed by the European Commission, DG Research, V Framework Programme.
- EARNSHAW (2003).
- ESPING-ANDERSEN, Gösta (1990): *The Three worlds of Welfare capitalism*. Cambridge, 1990, Policy Press.
- (2000): «Who is harmed by labour market regulation?» *Why deregulate labour markets?* Gösta Esping-Andersen and Marino Regini. Oxford, Oxford University Press.
- ESPING-ANDERSEN, Gösta, y REGINI, Marino, Eds. (2000). *Why deregulate labour markets?* Oxford, Oxford University Press.
- ETXEZARRETA, M. (1991): *La reestructuración del capitalismo en España 1970-1990*, Barcelona, Fuhem-Icaria.
- EU, Commission (1996): *Crecimiento, Competitividad y Empleo. Retos y pistas para entrar en el siglo XXI*. Bruselas, Commission of the European Communities.
- (2001): «Joint report on social inclusion». Brussels, Commission of the European Communities: 25.
- (2002): «Impact evaluation of the EES. Social inclusion». Brussels, The European Commission. Employment and Social Affairs.
- (2004a): «Accidents at work in the European Union in 1993», http://europa.eu.int/comm/employment_social/health_safety/figures/accidents93_en.htm.
- (2004b): «Draft of joint employment report». Brussels, Commission of the European Communities.
- EU, Commission and Council (2004c): «Joint report by the Commission and the Council on socialinclusion». Brussels, Council of the European Union: 216.
- EU, Directorate-General for Employment and Social Affairs (2003): *Employment in Europe 2003*. Luxemburg, Office for Official Publications of the European Communities.
- FLÓREZ, I. (1998): «Análisis comparativo entre la reforma laboral de 1997 y la de 1994», *Relaciones Laborales* 1998-I.
- FRADE, Carlos; DARMON, Isabelle, y ÁLVAREZ, Isabel (2003): «Precarious employment in contrasted sectors: an in-depth comparative analysis across five European countries», Barcelona, ICAS Institute. Financed by the European Commission, DG Research, V Framework Programme.
- FRADE, Carlos; DARMON, Isabelle, y LAPARRA, Miguel (2004): «Precarious employment in Europe: a comparative study of labour market related risk in flexible economies. Final Report». Barcelona, ICAS Institute. Financed by the European Commission, DG Research, V Framework Programme.
- FREI, L.; CACICCHIA, L., y PAPPADÀ G. (2002): «The Italian policy framework for promoting labour market flexibility and controlling the spread of precarious employment», Roma, Centro di Ricerche Economiche i Sociale /ESOPE Project, FP-5 European Commission.
- FUENTES QUINTANA, E.; VALLE, V., y ALCAIDE INCHAUSTI, J. (1993): «La ciudadela del empleo», *Cuadernos de Información Económica*, 80-81.

- GALLIE, D., y PAUGAM, S., Eds. (2000): *Welfare regimes and the experience of unemployment in Europe*. Oxford, Oxford University Press.
- GALTIER, B., y GAUTIÉ, J. (2000): «Employment protection and labour market policies: Trade offs and complementarities, the case of France», ILO.
- GAVIRIA, Mario (1991): «El paternalismo urbano y las viviendas sociales, 1950-1976». *Vivienda social y trabajo social*. GAVIRIA, Mario; LAPARRA, Miguel; FERRER, Javier, and AGUILAR, Manuel. Madrid, Editorial Popular.
- HOFFMAN, E., y WALWEY, U. (1999): «The change in employment forms. Empirical results and first explanatory approaches». *IAB Topics*, 34.
- HOGARTH, T.R., y LINDLEY, R. (2002): «Defining and assessing precarious employment in Europe: Precarious employment in the UK, a review». Warwick, UK, Warwick Institute for Employment Research (UW) & FP5, DG Research, European Commission.
- JORGENSEN, H. (2002): *Consensus, cooperation and conflict. The policy making process in Denmark*. Cheltenham, Edward Elgar.
- JULIÀ, Santos (1991): *Un siglo de España. Política y Sociedad*. Barcelona, Marcel Pons.
- KAHN, Alfred J., y KAMERMAN, Sheila B. (1987): *Los servicios sociales desde una perspectiva internacional. El sexto sistema de protección social*. Madrid, Siglo XXI.
- KOK, Wim (2003): «Jobs, jobs, jobs. Creating more employment in Europe». Brussels, European Commission, European Employment Taskforce.
- LAPARRA, M. (2005). «La travesía del desierto de las rentas mínimas en España.» *Documentación Social*, 135 (Intervención ante la exclusión social).
- LAPARRA, M. (coord.) (2004): «Managing labour market related risks in Europe: Policy implications». Pamplona, Alter Grupo de Investigación. Universidad Pública de Navarra. <http://www.unavarra.es/organiza/esope.htm> European Union. DG Research. V Framework Programme.
- LAPARRA, Miguel (2001): «Una perspectiva de conjunto sobre el espacio social de la exclusión». *Pobreza y exclusión: La «malla de seguridad» en España*. Luis Moreno. Madrid, CSIC Politeya.
- (2003): *Labour reform for flexibility: imposition or social agreement. The effects of labour reform and the decision-making process*. Changing European societies. The role for social policy, Copenhagen, ESPANET <http://www.sfi.dk/sw2031.asp>.
- LAPARRA, Miguel; CORERA, Conchita; GAVIRIA, Mario, y AGUILAR, Manuel (1989): *El salario social sudado*. Madrid, Popular.
- LAPARRA, Miguel; FRADE, Carlos; DARDMON, Isabelle; SILVA, Javier; GONZÁLEZ, Raquel, y ÁLVAREZ, Isabel (2003): «Analysis of Spanish policy framework for managing labour market risk». Pamplona, European Commission, DG Research.
- LAPARRA, Miguel; GAVIRIA, Mario, y AGUILAR, Manuel (1996a): «Inserción por la actividad económica: un nuevo horizonte para los servicios sociales». *Administración social servicios de bienestar social*. ALEMÁN, M.^a Carmen, and GARCÉS, Jorge. Madrid, Siglo XXI.

- LAPARRA, Miguel; GAVIRIA, Mario, y AGUILAR, Manuel (1996b): «Peculiaridades de la exclusión en España: propuesta metodológica y principales hipótesis a partir del caso de Aragón». *Pobreza, necesidad y discriminación. II Simposio sobre Igualdad de la renta y la riqueza*. VV. AA. Madrid, Fundación Argentaria-VISOR.
- LAPARRA, Miguel, y GONZÁLEZ, Raquel (2003): «Precarious employment in home care services in Spain: general approach». Pamplona, Alter Grupo de Investigación. Universidad Pública de Navarra. <http://www.unavarra.es/organiza/esope.htm> European Union. DG Research. V Framework Programme.
- LICERAS, Dolores (2006): «Un análisis sindical del Acuerdo para la mejora del Crecimiento y el Empleo». *Revista de Derecho Social*. En prensa.
- LINDLEY, R. (1993): «Rights and responsibilities: contrasting expectations of European Employment Policy». *Convergence des Modèles Sociaux Européens*. J. Freysinnet. Paris, Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle: 248-259.
- (2000): «Knowledge-based economies: the european employment debate in a new context». Lisbon, Reports prepared for the Portuguese Presidency of the European Union. Co-ordinated by Maria João Rodrigues. Gabinete do Primeiro Ministro.
- (2002). «The UK labour market: a review of the record and the current policy». Warwick, Warwick Institute of Employment Research (UW) /ESOPE Project, FP-5 European Commission. Lindley, R. M. (1997). «Labour market flexibility in the European Union». *Labour productivity and flexibility*. E. Amadeo and S. Horton. London, Macmillan.
- MARLIER, E., y POTHIEUX, S. (2000): «Low-Wage employees in EU countries». *Statistics in Focus* 11/2000.
- MARTÍN DE LA GUARDIA, Ricardo M., y PÉREZ SÁNCHEZ, Guillermo (1998): «La sociedad española durante el régimen de Franco». *Historia contemporánea de España. Siglo XX*. Javier Paredes. Barcelona, Ariel.
- MIGUÉLEZ, F., y PRIETO, C., Eds. (1999): *Las relaciones de empleo en España*. Madrid, Siglo XXI.
- MIRÓN HERNÁNDEZ, M. (2000): *Formación Profesional en la Relación Laboral*. Madrid, Consejo Económico y Social (CES).
- MORIN, M. L., y VICENS, C. (2001): «Redundancy, business flexibility and workers' security: Findings of a comparative European survey». *International Labour Review*, 148.
- MTAS, coord. (2002): «Plan de Acción para el empleo del Reino de España 2002», Madrid, Comisión Interministerial coordinada por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- NICOLE-DRANCOURT, Chantal (1992): «L'idée de précarité revisitée». *Travail et emploi*, 52: 57-70.
- OCDE (2001): *Annual Review of the Euro Area (2000-2001)*, OCDE.
- OSLÉ, Camino, y ANAUT, Sagrario (2004): «Revisión del Plan Gerontológico 2001-2004», Gobierno de Navarra. Dirección General de Bienestar Social.
- PAUGAM, Serge (2000): *Le salarié de la précarité*. Paris, PUF.

- PEDERSINI, R. (2002): *Economically dependent workers, employment law and industrial relations*. Dublin, EIRO. Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.
- PNUD (2002): *Informe sobre desarrollo Humano 2002*. Madrid, Mundi-Prensa.
- POLANYI, Karl (1989): *La gran transformación. Crítica del liberalismo económico*. Madrid, La Piqueta.
- POLAVIEJA, J. G. (2001): *Insiders and outsiders: structure and consciousness effects of labour market deregulation in Spain*. Madrid, Instituto Juan March de Investigaciones.
- POLAVIEJA, J. G. (2002): *Temporary contracts and labour market segmentation in Spain: an employment-rent approach*. Oxford, Department of Sociology. University of Oxford.
- PURCELL, K.; HOGARTH, T. R., y SIMM, C. (1999): *Whose flexibility? the cost and benefits of «non-standard» working arrangements and contractual relations*. York, Joseph Rowntree Foundation.
- REICH, R. (2001): *The future of success*. London, Heineman.
- RIFKIN, Jeremy (1996): *El fin del trabajo*, Barcelona, Paidós.
- RODGERS, G., y RODGERS, J., Eds. (1992). *El trabajo precario en la regulación: Crecimiento del empleo atípico en Europa Occidental*. Madrid, Ministerio de Trabajo y de la Seguridad Social.
- RODRÍGUEZ CABRERO, Gregorio (1989): «Política social en España. Realidades y tendencias». *Crisis y futuro del Estado de Bienestar*. Rafael Muñoz de Bustillo. Madrid, Alianza.
- (1990): *El gasto público de los servicios sociales en España (1972-1988)*. Madrid, Ministerio de Asuntos Sociales.
- RUBERY, J. (1989): «Precarious forms of work in the UK». *Precarious Jobs in Labour Market Regulation: The Growth of Atypical Employment in Western Europe*. RODGERS, G., and RODGERS, J. Geneva, International Institute for Labour Studies.
- SALVERDA, W.; NOLAN, B.; MAITRE, B., y MÜHLAU, P. (2001): «Benchmarking low-wage and high-wage employment in Europe and the United States». LOW-WER Network.
- SENNET, Richard (1998): *The corrosion of character: The personal consequences of work in the new capitalism*. New York, W. W. Norton & Company.
- STANDING, Guy (1990): «El camino hacia el subsidio activo. ¿Otra forma de protección social o amenaza para la ocupación?» *Revista Internacional del Trabajo*, 109, n.º 4.
- TOHARIA, Luis, y MALO, Miguel Ángel (2000): «The Spanish experiment: pros and cons of the flexibility at the margin». *Why deregulate labour markets?* Gösta Esping-Andersen and Marino Regini. Oxford, Oxford University Press.
- VOGLER-LUDVIG, Kurt (2002a): «The German policy approach to combat precarious employment». München, Economix Research & Consulting /ESOPE Project, FP-5 European Commission.
- (2002b): «Radar Chart analysis on precarious employment in Europe. ESOPE Project». Economix, for the V Framework Programme. European Commission. DG Research.

ÍNDICE DE TABLAS

	<i><u>Págs.</u></i>
Tabla 1. Empleo precario y «equivalentes funcionales» en cinco países europeos.....	17
Tabla 2. Empleo autónomo no-agrícola, a tiempo parcial y temporal como una proporción total del empleo para cinco países europeos y para el conjunto de la UE	36
Tabla 3. Incidencia y relevancia de diversas formas y dimensiones del empleo precario en cinco países europeos	37
Tabla 4. Empleo precario en ramas de actividad de los servicios: incidencia y significado	41
Tabla 5. Proporción de trabajadores según el número de indicadores de precariedad que acumulan en sus empleos	46
Tabla 6. Algunos aspectos esenciales de las políticas sociales que inciden en la relación laboral en cinco países europeos	76
Tabla 7. Cambios y tendencias en la negociación colectiva y en la reforma laboral en España 1984-1996	96
Tabla 8. Cambios y tendencias en la negociación colectiva y en la reforma laboral en España 1997-2003	101
Tabla 9. Protección contributiva por desempleo hasta 1984	106
Tabla 10. Perspectiva general de las reformas laborales en España	112
Tabla 11. La ocupación en España dentro del contexto europeo. 2005 ..	129
Tabla 12. Evolución del número de asalariados estables y temporales en Navarra y en España. 1992-2005.....	136
Tabla 13. Permanencia en el empleo de la población empleada en Europa ..	155
Tabla 14. Significado de la contratación temporal en relación con el empleo temporal	170
Tabla 15. Evolución de las personas a las que se les realiza al menos un contrato a través de ETT en el año. (% sobre el total de las personas con algún contrato temporal en el año)	171
Tabla 16. Proporción de trabajadores contratados temporalmente en cada año por cada 100 asalariados en el 2º trimestre EPA.....	173
Tabla 17. Transiciones de las personas con contratos temporales en 1999, durante los 5 años siguientes (% sobre el total de cada grupo en 1999)	177

	<u>Págs.</u>
Tabla 18. Tres itinerarios distintos de las personas que accedieron a un empleo temporal en 1999: evolución hasta 2004 (% horizontal).....	178
Tabla 19. Probabilidad de mantenerse como temporal frente a la probabilidad de acceder a un contrato indefinido hasta 2004, para los trabajadores con contrato temporal en 1999. Regresión logística.....	180
Tabla 20. Significado de la contratación indefinida en relación al conjunto del empleo estable	182
Tabla 21. Proporción de las personas que acceden cada año a contratos indefinidos (registro de contratos) por cada 100 trabajadores con contrato indefinido (estimados por la EPA)	184
Tabla 22. Transiciones hasta 2004, de las personas con contratación indefinida en 1999 (% sobre el total de cada grupo en 1999)	186
Tabla 23. Personas que accedieron a un empleo estable en 1999: evolución hasta 2003 (% horizontal)	188
Tabla 24. Personas que accedieron a un empleo estable en 1999: evolución hasta 2004 según el tipo de contrato estable (% horizontal sobre el total de cada tipo de contrato)	189
Tabla 25. Probabilidad de mantenerse como indefinido frente a la probabilidad de perder el contrato indefinido hasta 2004, para los trabajadores con contrato indefinido en 1999. Regresión logística	192
Tabla 26. Estables que pasan a temporales y temporales que pasan a estables. Comparación en el periodo de 1999 hasta 2004	195
Tabla 27. Proporción de trabajadores con riesgo de pobreza en sus hogares (con ingresos equivalente por debajo del 60% de la renta media equivalente) 2004	208
Tabla 28. Proporción de trabajadores con jornada a tiempo parcial	212
Tabla 29. Proporción de trabajadores que trabajan en España una o más veces en sábados, domingos, de noche y a turnos por sexo ..	216
Tabla 30. Proporción de trabajadores que trabajan en sábados, domingos, de noche y a turnos en la Unión Europea	216
Tabla 31. Exposición a un ambiente insano en el trabajo durante más de 1/4 de la jornada laboral. EU 2000	231
Tabla 32. Tasas de desempleo, de desempleo de larga duración y de muy larga duración, sobre el total de la población activa en la Unión Europea. 2005	241
Tabla 33. Cuantía media diaria bruta ¹ reconocida a beneficiarios de prestaciones de nivel contributivo. España 1996-2003	245
Tabla 34. Tasas de riesgo de pobreza de los parados y de los ocupados en Europa 2004*	247
Tabla 35. Desempleados que han encontrado un empleo en un año en España. Probabilidades de que el empleo sea temporal vs. que sea fijo. Regresión logística	249

	<u>Págs.</u>
Tabla 36. Fases en la construcción del <i>welfare-mix</i> en Navarra	256
Tabla 37. Estimación del total de trabajadores de los servicios sociales de Navarra	260
Tabla 38. Características de las personas contratadas en distintas profesiones relacionadas con los servicios sociales personales	262
Tabla 39. Tipo de convenio colectivo de los trabajadores de las residencias de ancianos en Navarra, por centros y por el número de plazas de dichos centros	264
Tabla 40. Características del empleo en los distintos ámbitos de los servicios sociales	265
Tabla 41. Jornadas y salarios en varios convenios colectivos de residencias de ancianos ¹	266
Tabla 42. Estimación de la comparativa entre diferentes categorías profesionales de varias empresas, en relación a la jornada laboral y al salario, año 2003	267
Tabla 43. Situación laboral de los trabajadores de las residencias de ancianos de Navarra, por grupos (%)	268
Tabla 44. Tipo de contrato de los trabajadores de las residencias de ancianos de Navarra (%)	269
Tabla 45. Salario mensual de las trabajadoras que cuidan ancianos según tipo de proveedor (público, de iniciativa social, mercantil o de servicio doméstico). 2003	270

ÍNDICE DE GRÁFICOS

	<i><u>Págs.</u></i>
Gráfico 1. Ocho indicadores de empleo precario en España y Europa ..	45
Gráfico 2. Ocho indicadores de empleo precario en España y Europa, por sexo	47
Gráfico 3. Ocho indicadores de empleo precario en España y Europa, por grupos de edad	48
Gráfico 4. Ocho indicadores de empleo precario en España y Europa, por grupos de edad	50
Gráfico 5. Ocho indicadores de empleo precario en España y Europa, por grupos de edad	52
Gráfico 6. Ocho indicadores de empleo precario en España y Europa, por grupos de edad	53
Gráfico 7. Evolución de las principales magnitudes del mercado de trabajo en en España. 1992-2005	121
Gráfico 8. Proporción de trabajadores autónomos sobre la población activa en varias comunidades autónomas.	122
Gráfico 9. Tasas de empleo por sexo (ocupados sobre la población de 16 a 64 años) 1992-2005	125
Gráfico 10. Tasas de empleo por grupos de edad (ocupados sobre la población de cada grupo de edad) 1992-2002	127
Gráfico 11. Tasas de empleo de la población de 15 a 64 años. EU 2005	130
Gráfico 12. Evolución de las tasas de ocupación en varios países europeos (1994-2005)	131
Gráfico 13. Proporción de trabajadores con contratos temporales en los países de la Unión Europea. 2005	133
Gráfico 14. Proporción de asalariados con contratos indefinidos para varias comunidades autónomas	135
Gráfico 15. Proporción de asalariados con contratos indefinidos por sexo para varias comunidades autónomas	137
Gráfico 16. Proporción de asalariados con contratos indefinidos por grupos de edad para varias comunidades autónomas	139
Gráfico 17. Proporción de asalariados con contratos indefinidos por niveles de estudios para varias comunidades autónomas	141

	<u>Págs.</u>
Gráfico 18. Proporción de asalariados con contratos indefinidos por niveles de estudios, edad y sexo. España 1992-2005	143
Gráfico 19. Proporción de los trabajadores con contrato indefinido con un nivel de estudios equivalente a secundaria o inferior (%)	144
Gráfico 20. Distribución de los trabajadores con contrato indefinido según rama de actividad (%)	145
Gráfico 21. Proporción de empleo estable en el sector público y privado de la economía en varias CC. AA.	147
Gráfico 22. Proporción de asalariados con contratos indefinidos por nivel ocupacional para varias comunidades autónomas	148
Gráfico 23. Distribución de los trabajadores con contrato indefinido según nivel de la ocupación en España (%)	151
Gráfico 24. Distribución de los trabajadores con contrato indefinido según tiempo de permanencia en la empresa (%)	153
Gráfico 25. Índice de rotación de los trabajadores temporales: promedio de contratos temporales firmados por cada trabajador temporal	156
Gráfico 26. Transiciones en el mercado de trabajo en España	157
Gráfico 27. Transiciones positivas en el mercado de trabajo (% sobre el total de cada grupo en el año de partida). Media de los flujos 2000-2001 y 2001-2002	159
Gráfico 28. Asalariados que pierden su empleo en un año por sexo (% sobre el total de cada grupo en el año de partida). Media de los flujos 2000-2001 y 2001-2002	160
Gráfico 29. Proporción de trabajadores con empleo estable que mantienen un empleo estable después de un año, por sexo (% sobre el total de cada grupo en el año de partida). Media de los flujos 2000-2001 y 2001-2002	161
Gráfico 30. Proporción de trabajadores con empleo estable que mantienen un empleo estable después de un año, por posición en el hogar (% sobre el total de cada grupo en el año de partida). Media de los flujos 2000-2001 y 2001-2002	162
Gráfico 31. Proporción de trabajadores con empleo estable que mantienen un empleo estable en cada rama de actividad (% sobre el total de cada grupo en el año de partida)	163
Gráfico 32. Proporción de hogares activos con al menos un trabajador estable	164
Gráfico 33. Proporción de hogares activos con todos los activos en empleos temporales o parados	165
Gráfico 34. Desempleo total familiar: proporción de hogares activos con todos los activos en paro	166
Gráfico 35. Situación de los hogares activos en relación con el mercado de trabajo	167

	<u>Págs.</u>
Gráfico 36. Evolución de las personas a las que se les realiza al menos un contrato temporal, año por año	171
Gráfico 37. Balance de los flujos entre el empleo estable y el empleo temporal entre 1999 y 2004 en Navarra	194
Gráfico 38. Cobertura de los convenios firmados cada año por CC. AA. (trabajadores afectados por cada 100 asalariados)	199
Gráfico 39. Media de trabajadores afectados por cada convenio firmado en el ámbito autonómico	201
Gráfico 40. Incidencia de los convenios de empresa en el conjunto de la negociación colectiva	203
Gráfico 41. Evolución de la capacidad adquisitiva de los salarios a partir de las subidas salariales pactadas en los convenios colectivos registrados cada año (1993 = 100)	205
Gráfico 42. Evolución del coste salarial total por hora (€ de 2005) para varias CC. AA.	206
Gráfico 43. Evolución del Salario Mínimo Interprofesional por día en € corrientes de cada año y en € constantes de 1991	207
Gráfico 44. Diferencias salariales medias entre hombres y mujeres en la UE (% del salario por hora del varón)	209
Gráfico 45. Proporción de trabajadores con jornadas reales de más de 40 horas semanales	210
Gráfico 46. Proporción de trabajadores con jornada a tiempo parcial	212
Gráfico 47. Trabajo a tiempo parcial en la UE como proporción de la población ocupada (%). 2005	213
Gráfico 48. Proporción de trabajadores que trabajan una o más veces en sábados, domingos, de noche y a turnos	215
Gráfico 49. Proporción de expertos y directivos, y de empleos no cualificados en el total de empleo asalariado para varias CC. AA. (%).....	218
Gráfico 50. Contenido intelectual del trabajo* (proporción sobre el total de ocupados)	220
Gráfico 51. Monotonía y aburrimiento en el puesto de trabajo expresada por los trabajadores (escala de 1 a 10)	221
Gráfico 52. Satisfacción y participación en el trabajo	222
Gráfico 53. Proporción de trabajadores con bajo nivel de autonomía en el empleo*	224
Gráfico 54. Accidentes laborales con baja por cada mil ocupados en distintas CC. AA.	226
Gráfico 55. Jornadas perdidas debido a accidentes de trabajo por persona ocupada en varias CC. AA.	227
Gráfico 56. Tasa armonizada de accidentes de trabajo con baja de más de tres días por cada 100 ocupados en la Unión Europea, en seis ramas de actividad principales. 1993	228

	<u>Págs.</u>
Gráfico 57. Enfermedades profesionales con baja por 10.000 ocupados	229
Gráfico 58. Nivel de estrés en el puesto de trabajo expresado por los trabajadores (escala de 1 a 10)	230
Gráfico 59. Cuatro indicadores de inversión en recursos humanos en la Unión Europea	234
Gráfico 60. Proporción de asalariados que están realizando formación o educación en las cuatro semanas anteriores a la encuesta..	235
Gráfico 61. Proporción de asalariados estables y temporales que están realizando formación o educación en las cuatro semanas anteriores a la encuesta	236
Gráfico 62. Tasas de paro por comunidades autónomas	239
Gráfico 63. Comparación de las tasas de desempleo por grupos de edad y sexo, para varias CC. AA. Segundo trimestre de 2005	240
Gráfico 64. Evolución del volumen de perceptores de prestaciones por desempleo (1993 = 100)	242
Gráfico 65. Perceptores de prestaciones por desempleo por cada 100 personas no ocupadas de 16 a 64 años	243
Gráfico 66. Proporción de prestaciones por desempleo de carácter asistencial: Subsidio por Desempleo, Subsidio Agrario y Renta Activa	244
Gráfico 67. Proporción del PIB gastado en políticas de empleo (%) por cada punto porcentual de la tasa de desempleo	246
Gráfico 68. Combinación de la tasa de desempleo con el riesgo de pobreza de los parados	247