

Gaceta Sindical

REFLEXIÓN Y DEBATE

CC.OO.

confederación sindical de comisiones obreras

Edita: Confederación Sindical de Comisiones Obreras
Fernández de la Hoz, 12. 28010 Madrid

Realización: Paralelo Edición
Relatores, 1. 28012 Madrid

Imagen de cubierta: *El puerto de Collioure*, de André Derain, 1905 (*detalle*)

Consejo de Coordinación de Gaceta Sindical: Jorge Aragón, Julián Ariza, José Babiano, Javier Doz,
Salce Elvira, Miguel Ángel García, Luis Felipe García-Calvo,
Fernando Lezcano, Manuel Morales

Colaboración técnica: Enrique Arce, Ángel Fernández Aranda

ISBN: 84-87851-80-0

Depósito Legal: M-8264-2005

© Madrid, marzo 2005

ÍNDICE

Jorge Aragón Medina y Ana Santana Afonso	15
<i>La estrategia europea de empleo: un proceso en construcción</i>	
Dolores Licerias Ruiz	53
<i>Los planes nacionales de acción para el empleo en España</i>	
Albert Recio	77
<i>Notas sobre el modelo de empleo español</i>	
Fernando Rocha Sánchez y Miguel Rubiales Pérez	101
<i>Tendencias sectoriales y ocupacionales del empleo en España</i>	
Ignacio Fernández Toxo.....	135
<i>Ante las deslocalizaciones, un nuevo modelo industrial</i>	
Amparo Serrano Pascual	163
<i>Política(s) de activación europea(s) y su contribución a la transformación del trabajo</i>	
Gregorio Marchán, Armando Bogónez, Paco Moreno y Gema Torres	185
<i>La formación profesional para el empleo. Oportunidades y retos para la acción sindical</i>	
María Fernanda Fernández López	209
<i>Mercado de trabajo y relaciones laborales</i>	
Ramón Alós y Pere Jódar	223
<i>Relaciones laborales segmentadas en mercados de trabajo segmentados: algunas repercusiones en la calidad de vida laboral y en la participación sindical</i>	
Tomás Sala Franco	251
<i>Aspectos críticos de la temporalidad en la contratación laboral</i>	
Inmaculada Cebrián López	267
<i>La contratación temporal en España y los efectos de la reforma de 1997</i>	

Joaquín Nieto y Javier Torres	289
<i>La ley y los sindicatos contra la siniestralidad laboral en España, la más alta de la UE</i>	
Carlos Martín Urriza	301
<i>Los retos del empleo en la próxima década</i>	
Teresa Pérez del Río	313
<i>La discriminación por razón de género en el empleo y las condiciones de trabajo</i>	
Julio Ruiz Ruiz	345
<i>El fenómeno de la inmigración</i>	
Esteban Sánchez Moreno	355
<i>Transformación del mercado de trabajo y precariedad laboral en los jóvenes</i>	
Nuria Rico	385
<i>Jóvenes: precariedad más allá de la temporalidad y respuestas sindicales para construir el futuro</i>	
Pura García de la Rosa Expósito	397
<i>Empleo y trabajadores con discapacidad: la pértiga para la barrera más alta</i>	
Fefa Vila Núñez	409
<i>Algunas reflexiones sobre las problemáticas de trabajadoras y trabajadores mayores en España</i>	
TEMAS DE ACTUALIDAD	
Miguel Ángel García	419
<i>Salarios, creación de empleo y crecimiento económico</i>	

AUTORES

Ramón Alós

Profesor de Sociología de la Universidad Autónoma de Barcelona

Jorge Aragón

Economista. Director de la Fundación 1º de Mayo

Armando Bogónez

Adjunto a la Secretaría confederal de Formación para el Empleo de CC.OO.

Inmaculada Cebrián Martín

Economista. Departamento de Fundamentos de Economía e Historia Económica de la Universidad de Alcalá de Henares

María Fernanda Fernández López

Catedrática de Derecho del Trabajo y Seguridad Social de la Universidad de Sevilla

Ignacio Fernández Toxo

Secretario confederal de Acción Sindical y Políticas Sectoriales de CC.OO.

Miguel Ángel García

Responsable del Gabinete Económico Confederal de CC.OO.

Pura García de la Rosa Expósito

Secretaria confederal de Política Social de CC.OO.

Pere Jódar

Profesor de Sociología de la Universidad Pompeu Fabra de Barcelona

Dolores Licerias Ruiz

Secretaria confederal de Empleo de CC.OO.

Gregorio Marchán

Secretario confederal de Formación para el Empleo de CC.OO.

Carlos Martín Urriza

Economista. Gabinete Técnico Confederal de CC.OO.

Francisco Moreno

Adjunto a la Secretaría de Formación para el Empleo de CC.OO.

Joaquín Nieto

Secretario confederal de Medio Ambiente y Salud Laboral de CC.OO.

Teresa Pérez del Río

Profesora de la Facultad de Derecho. Universidad de Cádiz

Albert Recio

Profesor de Sociología de la Universidad Autónoma de Barcelona

Nuria Rico

Secretaria confederal de Juventud de CC.OO.

Fernando Rocha Sánchez
Sociólogo. Fundación 1º de Mayo

Miguel Rubiales Pérez
Becario. Fundación 1º de Mayo

Julio Ruiz Ruiz
Secretario confederal de Migraciones de CC.OO.

Tomás Sala Franco
Catedrático de Derecho del Trabajo y Seguridad Social. Universidad de Valencia

Esteban Sánchez Moreno
Departamento de Sociología. Escuela Universitaria de Trabajo Social. Universidad Complutense

Ana Santana
Socióloga. Adjunta a la Secretaría confederal de Empleo de CC.OO.

Amparo Serrano
Investigadora y profesora de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense

Gema Torres
Adjunta a la Secretaría confederal de Formación para el Empleo de CC.OO.

Javier Torres
Adjunto de la Secretaría confederal de Medio Ambiente y Salud Laboral de CC.OO.

Fefa Vila Núñez
Socióloga. Fundación Formación y Empleo «Miguel Escalera»

Empleo y Estado de Bienestar

La Europa actual de los 25 Estados miembros tiene una población de 450 millones de personas, de las cuales 209 millones constituyen la población activa, y 19 millones la población desempleada*. El empleo constituye una de las mayores preocupaciones de la UE como comunidad y de cada uno de los Estados miembros. Al principio de los años 90, el paro alcanzó cifras globales en Europa que llevaron a la Comisión, presidida entonces por Jacques Delors, a la elaboración de un libro blanco sobre *Crecimiento, competitividad y empleo*.

Las políticas sociales, las grandes ausentes del Tratado de Maastricht, se intentaban incorporar a través de este llamado Plan Delors a las decisiones comunitarias; hay que señalar que con escaso o nulo éxito inicial, toda vez que faltaba para su ejecución un poder superior unitario. En el interior de este número pueden seguirse paso a paso las posteriores políticas europeas de empleo desde los Tratados de Ámsterdam y Luxemburgo, y más tarde de Colonia, hasta la decisiva Cumbre de Lisboa. En ésta se señalan una serie de objetivos enmarcados en el tiempo, con directrices cuyo fin último expreso es alcanzar el pleno empleo. La valoración de los resultados de esta Cumbre, que ahora toca revisar desde las instituciones comunitarias, tanto en la UE como en España, se realiza en las páginas que siguen.

La Confederación Europea de Sindicatos, con su entonces secretario general al frente, Emilio Gabaglio, al que es justo recordar en toda política social realizada en Europa, mantiene durante este proceso una presencia activa con diálogo, movilizaciones y propuestas, muchas de las cuales se recogen en Ámsterdam, Luxemburgo y Lisboa. Los interlocutores sociales, sindicatos y empresarios, son institucionalmente reconocidos en la acción europea por el empleo.

En España, sobre la que versa especialmente este número monográfico, la tasa de paro alcanza el 10,3 por ciento de la población activa; esto es, 2.007.100 parados de una población activa de 19.330.400 personas. Cifra que supera la media de la Unión Europea.

Como se señala en las páginas que integran este número, para alcanzar los objetivos de Lisboa fijados para 2010, España debe superar las diferencias con Europa en numerosos campos. Así, debería incrementar la tasa de empleo de las mujeres en 10 puntos. El gasto en I+D en España es la mitad que en la UE; el esfuerzo para alcanzar un incremento del 3 por ciento, que es el objetivo señalado en Lisboa para 2010, habrá por tanto de duplicarse.

Merecen atención otros datos que se aportan en estas páginas, tales como el fracaso escolar, superior en España al del resto de Europa, casi el 30 por ciento de los jóvenes de entre 18 y 24 años de nuestro país abandonan sus estudios.

* Datos referidos a 2003.

Si en términos absolutos la lucha por el empleo en España tiene que ser necesariamente más intensa que en Europa, asimismo las acciones por un empleo de calidad han de ser superiores a las de la mayoría de los países europeos. La temporalidad y la precariedad son en nuestro país prácticamente el doble que en el resto de Europa.

A la elevada tasa de desempleo y la alta temporalidad se unen en España los graves problemas que afectan a numerosos colectivos: la discriminación de la mujer a pesar de las medidas actuales a favor del empleo femenino; la precariedad y el paro de los jóvenes, entre cuyos efectos está la pérdida de la «centralidad del valor del trabajo» y por tanto el desarraigo de la propia sociedad en que viven los jóvenes; la situación de exclusión y explotación de la gran inmensa mayoría de los inmigrantes; la dificultad de acceso al trabajo de los desempleados mayores de 45 años. La siniestralidad, una de las más altas de Europa, a cuya causa contribuye en primer grado la precariedad laboral.

Decía Boltanski¹, refiriéndose a las transformaciones empresariales de las últimas décadas, que la estrategia empresarial de la «flexibilidad... permite trasladar sobre los asalariados, así como sobre los subcontratistas y otros prestadores de servicios, el peso de la incertidumbre del mercado». Dicho en términos menos académicos: mercado libre, sí, pero que el coste lo paguen otros.

La reforma laboral que en 1984 realiza el gobierno socialista es el primer gran hito de la temporalidad en nuestro país. Esta reforma, como se dice en el interior de este número, «permitiría canalizar la creación de empleo generada por la expansión económica hacia los contratos temporales». Canalización que acaba convirtiéndose en uso habitual de la política empresarial. Aunque el número de contratos indefinidos aumentó después de la reforma de 1997 con la firma del ANC, la precariedad siguió presidiendo el mercado de trabajo. En parte por el uso fraudulento—sin causa justificada—de los contratos temporales. Con el uso y abuso de estos contratos por la gran mayoría de los empresarios medios y de las Administraciones Públicas, en España se había instalado «la cultura de la temporalidad».

Este mal casi estructural del mercado laboral español se produce, además, en un «modelo ocupacional» al que, desde una antigua economía con numerosos rasgos autárquicos y proteccionistas, se llega, después de la transición democrática, en un proceso quizá acelerado en el que coincide el predominio de la cultura ultraliberal con la globalización de la economía. Predominio en el que, como se subraya en las páginas que siguen, prevalece «la defensa del enriquecimiento privado como eje de la vida social y el desprecio de los efectos negativos que la misma tiene para la sociedad».

No es casual que a lo largo de este aún no acabado proceso, los sindicatos, además de otras acciones reivindicativas sectoriales, han convocado cinco grandes huelgas generales, elevando la protesta hacia el poder político responsable último de la marcha de la economía, sustantivo éste que tantas veces designa, simplemente, los beneficios del capital.

¹ Luc Boltanski y Eva Chiapello, *El nuevo espíritu del capitalismo*. Akal. Madrid, 2002.

Con todas las deficiencias y problemas apuntados, en España, país miembro de la UE, es vigente, como no podía ser de otra manera, el «modelo social europeo», en el que las relaciones sociales y políticas están determinadas, dicho sea muy en síntesis, por derechos ciudadanos, políticos y sociales, que conjuntan las libertades individuales, la forma democrática de gobierno y el derecho a la protección social dentro de una economía de mercado.

A pesar del ya citado olvido de Maastricht o de que en épocas de crecimiento económico no se le haya tenido en cuenta, precisamente por no constituir problema, el empleo es elemento esencial del Estado de Bienestar, del modelo social europeo. Estado de Bienestar y empleo caminan juntos desde que, frente a la crisis de los años 30, la política económica basada en las teorías de John M. Keynes corrige el puro y duro *laissez faire* del libre mercado mediante la intervención estatal, políticas públicas de crecimiento, política fiscal y protección social. Políticas que durante el primer *New Deal* norteamericano, en la época de la gran depresión, contribuyeron a sacar de la miseria a millones de trabajadores.

Sin empleo no son posibles ninguno de los demás bienes que caracterizan el modelo social europeo: conjunto de derechos sociales de los trabajadores en activo, protección social a desempleados, jubilación y pensiones por cese de la vida laboral, sanidad y educación públicas, viviendas... Insistimos en estas más que conocidas consideraciones, porque, a pesar de la centralidad del empleo, éste no ha estado en el primer plano de las preocupaciones reales de las políticas europeas de convergencia hasta Ámsterdam, como hemos dicho más arriba. Es sabida la prioridad que la CEE concedía a los temas monetarios, al control del déficit público y de la inflación como base de la futura Unión Europea.

El actual Tratado Constitucional incluye el pleno empleo entre los objetivos de la UE en un párrafo (Art. 1-39) que a continuación reproducimos: «La Unión obrará en pro del desarrollo sostenible de Europa basado en un crecimiento económico equilibrado y en la estabilidad de los precios, en una economía social de mercado, altamente competitiva, tendente al pleno empleo y al progreso social, y en un nivel elevado de protección y mejora de la calidad del medio ambiente. Asimismo, promoverá el progreso científico y técnico.

La Unión combatirá la exclusión social y la discriminación y fomentará la justicia y la protección sociales, la igualdad entre hombres y mujeres, la solidaridad entre las generaciones y la protección de los derechos del niño». Más adelante volveremos sobre el texto del Tratado Constitucional.

Tienen razón Norberto Bobbio y Amartya Sen cuando afirman que el Estado de Bienestar constituye una de las mayores aportaciones de la civilización europea al mundo. Bobbio añade que esta aportación ha calado de tal modo en el pensamiento y la opinión pública mundiales que es impensable su desaparición.

Aun estando de acuerdo con Bobbio, no es posible dejar de señalar algunas «deficiencias» que aparecen ya en Europa afectando directamente a su modelo social. En el interior de este número se analizan algunas de las restricciones que a este modelo impone la situación actual, y de un modo especial aquellas relacionadas con la globalización de la economía.

En aras de la competitividad, muchos inversores extranjeros dejan de invertir en deter-

minados lugares. En Europa, pocos países industriales se libran de esta desinversión. En mayor o menor grado, Reino Unido, Alemania o Francia han visto disminuir la inversión que capitales extranjeros venían realizando en ellos. Una consecuencia de la actual globalización de la economía es esta desinversión y deslocalización de empresas e industrias para su traslado a lugares o países más competitivos.

No es éste, sin embargo, el único efecto de la economía global en Europa. Ignacio Sotelo, bajo el expresivo epígrafe «Desmontaje del Estado de Bienestar»², señala cómo en Alemania, después de medio siglo de vigencia, este modelo social inicia un «rápido descenso». Y enumera, entre otros hechos, el aumento de jornada laboral con el mismo salario, la disminución de la ayuda a los desempleados y las peticiones patronales de facilidad de despido, o el anuncio de supresión de puestos de trabajo. Con doce mil despidos amenaza una importante compañía automovilística.

Un derecho social, una conquista histórica del movimiento obrero, la jornada laboral de 48 horas semanales, norma que no se puede sobrepasar en Europa, empieza a ser cuestionada no por organizaciones empresariales sino por la propia Comisión Europea, invocando el permanente argumento de necesidad de incrementar la competitividad en la economía global.

El concepto de «empleabilidad», íntimamente unido a la formación de los trabajadores, comienza a ser sutilmente utilizado como carga contra el propio trabajador, responsabilizándole a él, no a las empresas ni a la sociedad, de su situación de desempleo; esto es, de «no empleable».

En España, además, las amenazas de deslocalización o las exigencias de incremento de la competitividad se realizan sobre un modelo industrial que tradicionalmente ha basado ese incremento en la disminución de costes laborales; esto es, en el desempleo y la precariedad. Modelo frente al cual desde diversos ámbitos, entre ellos las organizaciones sindicales, exigen un modelo basado en un mayor valor añadido y mayor capacidad tecnológica.

Intentando no caer en el dramatismo a que antes aludíamos, hay que señalar que la deslocalización no es inevitable. Hay que destacar, sin embargo, que los problemas de la globalización económica no pueden reducirse a la desinversión empresarial o la deslocalización. Estos son hechos concretos cuya gravedad es obvia, pero frente a los cuales se pueden oponer propuestas y soluciones, algunas de las cuales se apuntan en trabajos del interior de este número. El mayor peligro, sin duda, no es el hecho aislado, al que de un modo u otro la firmeza sindical y la unidad de los trabajadores pueden hacer frente. La amenaza que, a pesar del optimismo de Bobbio, puede estar en el horizonte es el ataque al Estado de Bienestar que realiza la expansión ideológica y práctica del modelo ultraliberal de libre mercado y de desprotección social, que generalmente cursan imbricados.

Recuerda John Gray³ —a propósito de la etnicidad, el territorio y la guerra, lo que, aunque no es el tema de estas páginas, no deja de ser siempre pertinente— que «la liberalización

² Ignacio Sotelo, *El País*, 7 de enero de 2005.

³ John Gray, *Falso amanecer. Los engaños del capitalismo*, Paidós, Barcelona 2000.

económica y el fundamentalismo religioso suelen ir juntos». Parecía que tratábamos de técnicas económicas más o menos complejas y nos encontramos con que un serio analista, profesor de la London School of Economics, apunta razones más allá de la pura técnica económica, y aun de la política —en el sentido estricto que este término aún conserva en Europa.

No hay que olvidar a propósito del fundamentalismo la oleada conservadora de finales de los años 70: la llegada al poder de Margaret Thatcher con sus duros golpes al sindicalismo de Gran Bretaña, en un intento de reducirlo; la presidencia de Ronald Reagan, a la que precedió dos años antes la creación de la Majority Moral, «alianza fundamentalista con la mayoría conservadora» que, como subraya Klaus Kienzler⁴, fue decisiva en la derechización de la vida política de aquel país, y cuya ideología, como es sabido, tanto se ha dejado sentir en las últimas elecciones.

El fundamentalismo iniciado aquellos años no se agota en este o aquel gobierno. Se extiende por todas las latitudes de Occidente u Oriente, y abarca la mayoría de los ámbitos públicos, aunque algunos nos caigan lejos o desconocidos. Una de las más importantes experiencias sociales del siglo que ha tenido lugar en Latinoamérica, la Teología de la Liberación, que intentaba liberar de la pobreza y la marginación a millares de oprimidos centrandose en los pobres la teoría y el mensaje religiosos, fue por aquellos años víctima, aunque parezca paradójico, del fundamentalismo religioso que volvió a imponer su tradición de convivencia pacífica entre religión y riqueza.

Aunque opiniones autorizadas como la de Alejandro Cercás sostienen con buen fundamento que las teorías de Hayek o Friedmann fracasaron en su intento de resolver la primera gran crisis del petróleo, la de los años 70, lo cierto es que el neoconservadurismo se mantuvo después de Thatcher y Reagan, y que en forma más o menos moderada impregnó algunas, si no todas, políticas europeas —ya hemos citado la política de precariedad introducida en España en 1985—, y las medidas económicas de las grandes instituciones financieras internacionales como el FMI o el Banco Mundial.

El aún reciente nuevo gobierno norteamericano y los datos que se tienen sobre su programa, y aun sobre su electorado, hacen todavía más preocupantes las afirmaciones de John Gray y los estudios de Kienzler. Reseñan los medios de comunicación que en su último discurso sobre el estado de la Unión, el presidente norteamericano anuncia la congelación del gasto social —responsable único, al parecer, del déficit presupuestario de EE.UU.—, la privatización total del sistema de pensiones, la «quiebra» de cuyo sistema público se presenta como inevitable, y esto a pesar de la opinión contraria de parte del propio Congreso de aquel país. Se acompaña esta política, como no podía ser de otra manera, de una notable disminución de impuestos de las rentas más altas.

Hemos insistido en esta cuasi hipóstasis entre fundamentalismo religioso, político y económico porque este todo-uno neoconservador que ellos forman es hoy la ideología domi-

⁴ Klaus Kienzler, *El fundamentalismo religioso*, Alianza Editorial, Madrid 2000.

nante y expansiva de la primera—prácticamente, única—potencia mundial. Una potencia que sobre la guerra ilegal y preventiva practica políticas tan poco solidarias como la no aceptación de las decisiones de Kioto sobre la reducción, por otra parte muy leve, de contaminación ambiental, o el no reconocimiento del Tribunal penal internacional, o la práctica de la prisión ilegítima y el desprecio a los derechos humanos en Guantánamo...

Todas estas más que sabidas cuestiones es pertinente recordarlas ahora que empiezan a escucharse, incluso a ponerse en práctica, algunas políticas restrictivas del Estado de Bienestar en la propia Europa.

Las dificultades financieras que pueda plantear, más o menos a la larga, la financiación del sistema público de pensiones se esgrime ya como amenaza contra el sistema que, digámoslo aunque sea de pasada, admite soluciones técnicas y económicas que permiten su desarrollo y viabilidad.

No es aconsejable hacer predicciones pesimistas basadas en las premisas conservadoras. Ni se trata de establecer una distinción maniquea entre una u otra orilla del Atlántico. Baste recordar los nombres de Von Mises o Von Hayek, ambos europeos, y cómo éste enfrentó las teorías de Keynes en los lejanos años 40. Y por el otro lado Amartya Sen, defensor del Estado del Bienestar, Nobel de Economía en 1998 y profesor de Harvard y Cambridge—del que más abajo citaremos algunas interesantes observaciones— no es, afortunadamente, el único norteamericano que entiende la solidaridad y el bienestar como elemento básico de todas las sociedades.

Sí es, sin embargo, conveniente recordar que frente al afán universalista del neoconservadurismo ultraliberal en alianza con la globalización—si es que no son ambos las dos caras del mismo fenómeno—, es necesario fortalecer un amplio espacio político y social capaz de hacer frente a aquellas pretensiones hegemónicas.

El fortalecimiento de la Unión Europea, y el capítulo importante que en ella se abre con la nueva Constitución, aparecen como garantía de un modelo de sociedad distinto al que se proclama desde el «hegemón». El Tratado Constitucional de la Unión Europea, aun cuando no recoge todas las propuestas sociales, algunas de las cuales especialmente planteaban las organizaciones sindicales, sí constituye, como señala el profesor Aldecoa⁵, «un paso más buscando la constitucionalización de la sociedad europea del bienestar». «El objetivo de la paz, sus valores y el bienestar de los pueblos—añade el profesor Aldecoa— no puede quedar circunscrito a las relaciones de la Unión Europea, sino que son objetivos que han de estar igualmente presentes en las relaciones de ésta con otras partes del mundo, y que cobran un significado especial en el actual contexto de la reciente guerra contra Irak».

Decía Amartya Sen⁶: «Los dirigentes políticos que dividen a la Humanidad en distintos

⁵ Francisco Aldecoa Luzárraga, *Una Europa. Su proceso constituyente*. Ed. Biblioteca Nueva, Madrid, 2003.

⁶ Amartya Sen, «El mundo no puede ser fragmentado tan fácilmente», *New York Times*, 21 de noviembre 2001. (Traducción de la revista *La Factoría*, núm. 16, octubre-enero 2002).

“mundos” se exponen a hacer el mundo más inflamable, incluso si esta no es su intención». La Unión Europea que proclama la solidaridad y que coloca en primer plano la sociedad civil y la paz puede contrarrestar, sin duda, los aún no acabados intentos de división del mundo que señalaba el profesor de Harvard.

Señala muy oportunamente Miguel González Zamora⁷ que en Europa participan ciudadanos y Estados no pueblos, lo que es sin duda bastante significativo, dados los problemas y enfrentamientos a que ha dado lugar el carácter polisémico de aquel término. La Constitución recoge todos los derechos laborales fundamentales, aunque, como es sabido, por la oposición de Inglaterra, su aplicación y legislación quedan bajo los gobiernos de cada Estado miembro. Así, desde la libertad de reunión y asociación, negociación y acción colectiva, derecho a la información y consulta a los trabajadores y sus representantes, derecho al trabajo y a la elección libre de profesión, no discriminación «por razón de sexo, raza, orígenes étnicos o sociales, características genéticas, lengua, religión o convicciones, opiniones políticas o de cualquier otro tipo, pertenencia a una minoría nacional, patrimonio, nacimiento, discapacidad, edad u orientación sexual»; igualdad de hombres y mujeres en todos los ámbitos, desde el empleo a la retribución.

Derechos que, como antes comentábamos, se fundamentan en los valores de la Unión Europea: «La Unión se fundamenta en los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías. Estos valores son comunes a los Estados miembros en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres». Estos conceptos, naturales en países de tradición democrática, cobran especial importancia en países como el nuestro, de tan largos años de dictadura.

Recordamos, como en números anteriores, que de todos los trabajos que integran este número son responsables únicamente sus autores.

M.M.

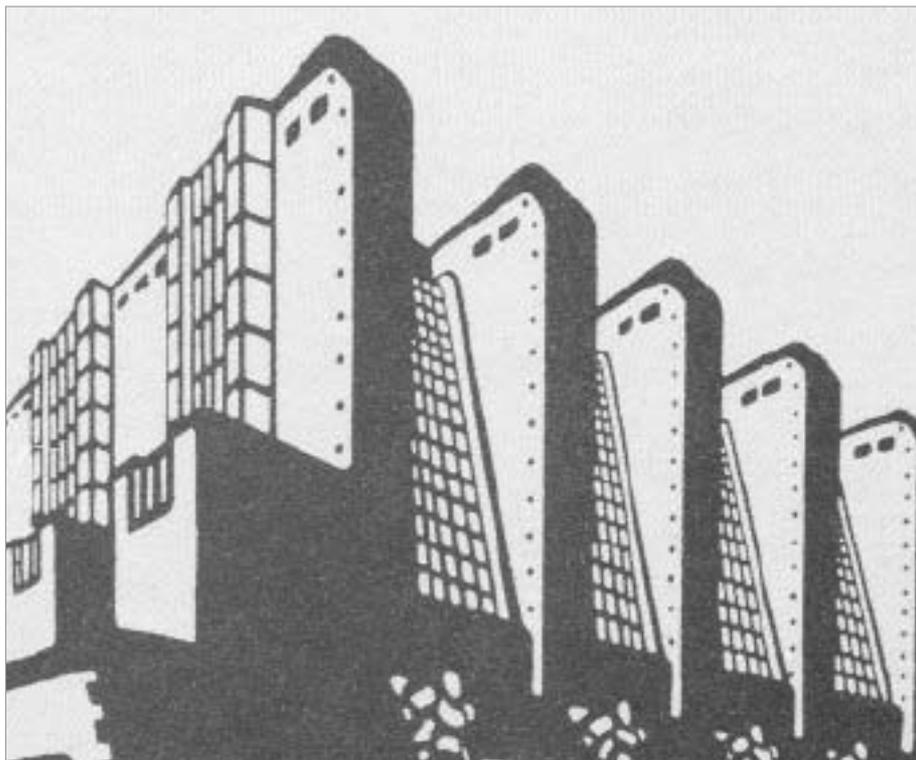
⁷ Miguel González Zamora, «Una Constitución para Europa», *Gaceta Sindical*, Núm. 4.

JORGE ARAGÓN MEDINA*
ANA I. SANTANA AFONSO**

La Estrategia Europea de Empleo: un proceso en construcción

* Director de la Fundación 1º de Mayo de CC.OO. Para más información jaragon@1mayo.ccoo.es y www.1mayo.org

** Adjunta a la Secretaría Confederal de Empleo de CC.OO.



Erich Mendelshon, *Proyecto para una acería.*

Los importantes cambios económicos, políticos y sociales de las últimas décadas han puesto de manifiesto los límites que existen para mantener el modelo social europeo y el Estado de Bienestar, caracterizado por el pleno empleo, desde ámbitos puramente nacionales. Las modificaciones de las diferentes reformas de los tratados comunitarios han ido incorporando a los compromisos iniciales de liberalización de mercados otros objetivos económicos y sociales que, aun sin haber conseguido todavía un adecuado equilibrio entre ellos, suponen un cambio cualitativo en las líneas de actuación común, como han quedado reflejadas en el Tratado de Ámsterdam y en las Cumbres de Luxemburgo y de Lisboa. La adopción de una estrategia común a favor del empleo en el ámbito europeo, hace escasos años, ha supuesto una importante aportación en el camino seguido en el proceso de integración, hasta el punto de que se puede hablar de una nueva filosofía en la construcción europea, en la que los objetivos de pleno empleo y cohesión económica y social ocupan un papel destacado.

Introducción

En el origen de la construcción europea, como espacio supranacional de convivencia pacífica en el contexto del orden político y económico establecido tras la Segunda Guerra Mundial, no tenía entre sus objetivos centrales la consecución del pleno empleo. Este objetivo fue desarrollado a nivel nacional por los diferentes países miembros y otros del entorno europeo –aunque no exclusivamente– dando cuerpo al Estado de Bienestar y al modelo social europeo.

Sin embargo, la crisis del sistema económico internacional tras la quiebra del patrón dólar-oro, la crisis del petróleo o de la deuda externa y, posteriormente, los intensos cambios basados en el desarrollo de las tecnologías de la información y de las comunicaciones –que hemos dado en llamar globalización– han supuesto una modificación radical de las relaciones políticas, económicas, sociales y culturales a nivel mundial a la que no ha sido ajena la construcción europea.

Es en este nuevo escenario, todavía por dibujar con claridad, donde la consideración del empleo –del pleno empleo y de calidad– ha ido ocupando un papel creciente en las políticas comunitarias, enfrentadas a la evidencia de que el mantenimiento del Estado de Bienestar y el modelo social europeo, como señas históricas de identidad, sólo es posible hoy desde una perspectiva supranacional. Un proceso dinámico, y no pocas veces contradictorio, en el que el empleo va ocupando un papel central de legitimación social en el desarrollo de la Unión Europea (UE) que afecta no sólo a su coherencia interna, sino al papel que puede jugar en el nuevo escenario internacional. Se trata, en definitiva, de garantizar la viabilidad futura del modelo social europeo, en el que los derechos políticos de los ciudadanos, base de la democracia, han sido indisolubles de derechos laborales y sociales dando cuerpo al concepto europeo de ciudadanía y, al mismo tiempo, que estos derechos puedan ser extensibles al resto de este mundo globalizado.

Las reflexiones que se desarrollan en este trabajo parten del análisis del contexto en el que se han ido desarrollando las políticas de empleo en el ámbito comunitario, marcadas por los rasgos de este período de globalización, y por las características del propio modelo social europeo.

A continuación, se realiza un breve recorrido histórico del papel que ha ocupado el empleo en el proceso de integración europea, dedicando especial atención a la filosofía del libro blanco sobre *Crecimiento, competitividad y empleo* a principio de los años noventa y que constituye la base principal de la Estrategia Europea de Empleo. Poste-

riormente, se describen los instrumentos y herramientas diseñados para la implementación de la Estrategia Europea de Empleo, así como la evolución de la misma a lo largo de los años.

Seguidamente, se analizan las orientaciones de la estrategia a favor del empleo seguida hasta hoy, y su coherencia, tanto interna como en relación a otras políticas comunitarias, enmarcada en la actualidad por la quinta ampliación de la UE. Por último, se sintetizan una serie de conclusiones que apuntan la importancia del empleo y de las políticas comunitarias para su fomento como vía necesaria para garantizar la viabilidad del Estado de Bienestar y del modelo social europeo, desde una perspectiva supranacional.

La consecución del objetivo del pleno empleo y de calidad requiere combinar adecuadamente las acciones dirigidas a la estabilidad macroeconómica y a la convergencia nominal, dentro de los compromisos de la Unión Monetaria Europea, y las dirigidas a la cohesión económica y social y a la mejora del bienestar de los ciudadanos. Un empeño relevante no sólo desde el punto de vista interno de la construcción europea, sino también desde la consideración del papel que ésta puede cumplir para conseguir unas relaciones internacionales más equilibradas e igualitarias como bases de una convivencia pacífica en el mundo.

El empleo en la construcción europea

La ausencia de antecedentes de la política europea de empleo

El proceso de integración europea se inicia en los años 50, sin embargo no es hasta la década de los 90 cuando los temas en materia de política de empleo y política social comienzan a tener un papel relevante dentro de la política comunitaria. Algunos factores deben ser tenidos en cuenta para poder evaluarlo desde una perspectiva histórica:

- El proyecto de construcción europea nace sobre la base de acuerdos de pacificación, tras la Segunda Guerra Mundial, entre los principales países europeos con mayores niveles de desarrollo y que habían sido protagonistas de la contienda bélica.
- Se desarrolla en un contexto de gran estabilidad política y económica nacida de los acuerdos de Bretton Woods, en los años cuarenta, en los que la economía norteamericana y el dólar son la base del nuevo orden económico nacido tras la Segunda Gue-

- rra Mundial, así como de las instituciones económicas internacionales (Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial, etc.) creadas tras los citados acuerdos.
- Las primeras décadas en las que transcurre el proyecto de integración europeo son décadas de un elevado nivel de crecimiento y, por tanto, de incremento de la renta y del empleo; una situación que apoya el enfoque liberal-conservador que orienta la integración europea a la creación de un mercado común, del que se espera una mejora automática de los niveles de renta y de bienestar del conjunto de los ciudadanos de los distintos países que lo integran, al mismo tiempo que se considera innecesaria la política social comunitaria.
 - En paralelo a este enfoque inicial de la construcción europea, es en el ámbito nacional en el que los Estados desarrollan un importante avance de las políticas sociales, dando cuerpo al Estado de Bienestar y configurando las bases del llamado modelo social europeo.
 - Los países¹ que forman parte del comienzo de la integración europea son países con altos niveles de industrialización y de renta y relativamente homogéneos en sus estructuras productivas.

Estos factores, que explican en gran medida una evolución sin tensiones en la construcción europea en las primeras décadas, van a irse modificando de manera significativa hasta el punto de hacer inviable su continuidad en el tiempo sin modificaciones importantes.

EVOLUCIÓN DE PIB Y EMPLEO EN LA UE

(% SOBRE AÑO ANTERIOR, EN TÉRMINOS REALES)

Fuente: Elaboración propia sobre datos de Eurostat.

¹ Bélgica, Países Bajos, Francia, Alemania, Italia y Luxemburgo.

TASA DE PARO EN LA UE-15

Fuente: Elaboración propia sobre datos de Eurostat.

La crisis de los años 70, con el fin de la paridad dólar-oro, supone una modificación radical del escenario internacional y de la estabilidad vivida en las décadas anteriores, con la hegemonía de la economía norteamericana como garante de la citada estabilidad. Una situación que se viene a agravar con la crisis del petróleo, que afecta de manera generalizada a todos los países no productores de un bien esencial en la actividad económica. Más adelante, a finales de los ochenta, la crisis de los países del Este europeo y la caída del muro de Berlín alterarán nuevamente, de forma sustancial, el escenario internacional afectando directamente a un país tan importante en el proceso de construcción europea como Alemania. Paralelamente, comienzan los intensos cambios basados en el desarrollo de las tecnologías de la información y de las comunicaciones –que hemos dado en llamar globalización– y que suponen una modificación radical de las relaciones políticas, económicas, sociales y culturales a nivel mundial a la que no ha sido ajena la construcción europea. Como se puede comprobar desde una perspectiva histórica, la entonces Comunidad Económica Europea es incapaz de generar una respuesta coordinada y cooperativa para enfrentarse a los cambios que se están viviendo, mostrando la insuficiencia de los acuerdos adoptados hasta entonces para continuar con la integración europea en el nuevo escenario internacional, como refleja el dramático aumento del desempleo de carácter estructural.

También los avances en el propio proceso de integración han ido poniendo de manifiesto las insuficiencias y carencias del camino hasta entonces seguido. Así, merece destacar:

- Las sucesivas ampliaciones, con la integración del Reino Unido, Irlanda y Dinamarca en 1973, de Grecia en 1981, más delante de España y Portugal en 1986, de Austria, Finlandia y Suecia en 1995 y, finalmente, la incorporación de 10 nuevos países en 2004, principalmente del centro y este europeo, van a suponer una creciente heterogeneidad entre los niveles de vida y las estructuras, y por tanto una creciente desigualdad entre los Estados miembros que participan en el proyecto europeo.
- La firma del Acta Única en 1985, por la que se acuerda la construcción de un mercado interior único y la implantación de la libre circulación de capitales, significa una importante cesión de soberanía de las políticas nacionales tanto en el ámbito industrial como financiero que, sin embargo, tendrá un escaso contrapeso en el desarrollo de políticas sociales en el ámbito comunitario. Aunque se incorpora en la tercera parte del Tratado de la CEE un nuevo título referido a la «cohesión económica y social» que dará lugar posteriormente a una ampliación de los fondos estructurales como mecanismo de redistribución de riqueza y lucha contra el paro, y se aprueba en 1989 la carta comunitaria de derechos sociales fundamentales de los trabajadores y el programa de acción social, estas medidas no palián suficientemente el creciente desequilibrio entre los objetivos de liberalización económica y su impacto social.
- La firma del Tratado de Maastricht en febrero de 1992 significa un paso más en la construcción europea –ampliando la cooperación de las políticas económicas– al marcar el objetivo de crear una unión monetaria y adoptar una moneda común. Sin embargo, los criterios de convergencia nominal que se establecen para incorporarse a la unión monetaria –que buscan garantizar la estabilidad nominal de las economías mediante el control de los déficit públicos y de la deuda pública y la limitación de los diferenciales entre los tipos de interés y tasas de inflación–, tendrán un escaso equilibrio en el desarrollo de otros objetivos relacionados con la convergencia real, que ocupan sólo un segundo plano en declaraciones genéricas respecto al objetivo de conseguir un alto nivel de empleo y de protección social, o la incorporación como anexo de principios básicos de actuación de la política social.

Los factores y sucesos mencionados (como la globalización de la economía, el incremento del paro de carácter estructural, la ampliación y la escasa atención prestada a la política social y de empleo en el proceso de construcción europea) significan el fin del escenario de estabilidad de la primera etapa de la construcción europea y ponen de manifiesto tensiones y contradicciones que generan una creciente deslegitimación social del proyecto de

integración, como evidenciaron, en 1992, los referéndum de Francia y Dinamarca para la ratificación del Tratado de Maastricht, que en el primer caso se aprobó por un escaso 51% de los votos y en el segundo fue rechazado por un 50,7%, aunque más tarde sería ratificado. A esta deslegitimación se suma una creciente conflictividad social, aunque con carácter parcial, nacida fundamentalmente de decisiones de reubicación o reestructuración de empresas en el ámbito europeo aprovechando las diferentes condiciones laborales de los países miembros, con efectos negativos sobre el empleo.

En este escenario es en el que se formulará un documento de especial relevancia en la acción posterior del proyecto europeo: el libro blanco *Crecimiento, competitividad y empleo. Retos y pistas para entrar en el siglo XXI* formulado por el entonces presidente de la Comisión Europea, J. Delors. La importancia política de este documento reside en que supone un cambio significativo en la concepción liberal que durante décadas había seguido la construcción europea. Partiendo de un análisis complejo de los cambios económicos y sociales que vive Europa, sitúa el problema del desempleo como uno de los principales retos a resolver, considerando que no puede analizarse exclusivamente desde la óptica de los fallos en el funcionamiento del mercado de trabajo, sino que significa un fallo del conjunto general del sistema económico.

Como se puede comprobar desde esta perspectiva sintética, con el libro blanco de Delors el desempleo no sólo pasa a ser un objetivo prioritario de las actuaciones comunitarias, sino que se señala que en el aumento de las tasas de empleo deben estar involucradas el conjunto de las políticas económicas. El propio título *Crecimiento, competitividad y empleo* apunta las principales líneas de actuación que se recomiendan, partiendo de una apuesta por la liberalización de los mercados a la globalización económica como base de expansión del crecimiento económico. En segundo lugar, señala la necesidad de apostar por una economía más competitiva en la que se potencien los sectores más dinámicos económica y tecnológicamente, a lo que deben contribuir la intensificación de procesos de inversión en la esfera de la investigación científica, del desarrollo de infraestructuras y del capital humano mediante el fomento de la educación y la formación. Finalmente, para transformar el aumento del crecimiento económico y la competitividad en empleo, considera necesario el desarrollo de nuevos sectores y nuevas actividades, que tienen como especial referencia los denominados «yacimientos de empleo», referidos a ámbitos donde existen importantes necesidades sociales por cubrir, como el cuidado de los niños y los ancianos, la preservación del medio ambiente, la potenciación del ámbito rural o la promoción de los bienes públicos culturales.

La filosofía del libro blanco es el intento de recrear los mecanismos básicos que definieron al Estado de Bienestar en los ámbitos nacionales, desde una perspectiva supra-

nacional, como única vía para mantener lo que se ha dado en llamar el «modelo social europeo».

Desde mitad de los años 70, los países que han participado en la construcción europea han vivido menores niveles de crecimiento de la actividad económica aunque, relativamente, han mantenido elevadas tasas de aumento de la productividad. De aquí la lógica de buscar un cambio de orientación, como el propuesto por el libro blanco, para mejorar la capacidad de generación de empleo sin renunciar al desarrollo de los sectores más dinámicos económicamente y con mayores niveles de innovación tecnológica. Sin embargo, aunque la productividad es una variable de uso común en el análisis económico, su complejidad es significativa si, más allá de los niveles agregados para el conjunto de la economía, se estudia su relación con la especialización productiva. No se trata, simplemente, de obtener altos niveles de productividad agregada, sino de impulsar el desarrollo de los sectores más dinámicos y más innovadores –que por su alta productividad tendrán una escasa capacidad de creación de empleo en relación a los requerimientos de capital– al mismo tiempo que se fomentan nuevos sectores de actividad, generalmente no sometidos a la competencia internacional, con una elevada capacidad de generación de empleo.

La importancia política de las propuestas de Delors no se vio reflejada en la adopción de medidas concretas en los años posteriores, especialmente en una actuación más activa por parte de la Unión Europea en la formulación de una política industrial orientada a la potenciación de lo que denominaba «ejes de desarrollo», dirigidos a la mejora de las telecomunicaciones, el transporte y los sectores de energía y medio ambiente.

Un éxito relativamente mayor tuvieron las propuestas para una acción común en el ámbito del empleo, como se recogieron en el Consejo Europeo de Essen en diciembre de 1994, en que se acordó que el ECOFIN y el Consejo de Asuntos Sociales deberían realizar un seguimiento de la evolución del empleo y de las políticas adoptadas por los Estados miembros en torno a cinco áreas prioritarias de actuación en el mercado de trabajo: aumento de las inversiones en formación profesional; crecimiento de la intensidad en la creación de empleo; reducción de los costes laborales indirectos, especialmente en los trabajos de menor cualificación; mejora de la efectividad de las políticas referidas al mercado de trabajo; y desarrollo de acciones a favor de los grupos con mayor riesgo de exclusión del ámbito laboral. Sin embargo, aunque los distintos consejos europeos posteriores reiteraron en gran medida estas mismas prioridades, su desarrollo fue escaso, tanto en términos de esfuerzos presupuestarios adicionales como en la voluntad de perfilar objetivos y acciones más concretas para llevar a cabo estos principios generales.

La adopción de la Estrategia Europea de Empleo (EEE)

La convocatoria de una Conferencia Intergubernamental, que comenzó sus trabajos en 1996, para reformar el Tratado vigente supuso la apertura de un nuevo escenario de reflexión, al que se vino a sumar la elección de distintos gobiernos más proclives a las políticas sociales como el caso del Reino Unido, Francia o Italia. Este cambio de escenario político, en el contexto descrito anteriormente, permite explicar en gran medida la elaboración del Tratado de Ámsterdam en 1997, en el que se adoptó un título específico sobre el empleo, en el que se prevén acciones conjuntas para combatir el desempleo y en el que se reconoció que el empleo era un «ámbito de interés común» (artículo 2) del conjunto de los Estados miembros y uno de los objetivos de la Unión Europea.

El Tratado no cambia el principio de base de los Estados miembros que mantienen la capacidad única para la política de empleo, pero concede un fundamento jurídico a la política de empleo mediante la introducción de un capítulo sobre empleo. Los gobiernos reconocen que el desafío que plantea el empleo es una cuestión clave de alcance europeo, con la misma importancia que los objetivos macroeconómicos y fiscales.

La Confederación Europea de Sindicatos (CES) valoró que no era suficiente el capítulo sobre empleo acordado en el Tratado de Ámsterdam para abordar los problemas en materia de empleo: el número de personas desempleadas en la Unión Europea (UE) ascendía a 17 millones y la mayoría de los países sufrían un índice de paro elevado, una creación de empleo lenta y niveles de participación cada vez más bajos. La CES trabajó a fondo para conseguir una cumbre extraordinaria sobre el empleo, que finalmente se celebró en Luxemburgo a finales de 1997.

En la Cumbre Extraordinaria de Luxemburgo sobre el Empleo, los dirigentes europeos adoptaron la Estrategia Europea de Empleo (EEE), definida en el Tratado de Ámsterdam, y supuso el compromiso de los Estados miembros para coordinar las políticas nacionales de empleo y para promover la creación de más y mejores empleos. Los Estados miembros se comprometen a adaptar sus políticas de empleo en función de un conjunto integrado de metas y objetivos comunes establecidos en materia de empleo a nivel de la UE. Los jefes de Estado y de Gobierno confían a instituciones europeas, al Consejo Europeo y a la Comisión con un papel mucho más fuerte, las nuevas tareas y herramientas para la implementación de la EEE.

La aplicación de la EEE se realiza sobre la base del denominado método abierto de coordinación, inspirado en el método adoptado para conseguir la convergencia nominal en relación al objetivo de la Unión Monetaria, aunque con un carácter vinculante de muy distinta naturaleza.

El método abierto de coordinación consiste en un proceso periódico de programación, información, revisión paritaria, evaluación y ajuste de los objetivos, que parte de la propuesta de la Comisión sobre las orientaciones comunes para la actuación de las políticas de empleo de los Estados miembros, que son adoptadas posteriormente por el Consejo Europeo por mayoría cualificada. Sobre estas orientaciones se elaboran los Planes Nacionales de Acción para el Empleo (PNAE) de los distintos Estados miembros, que serán posteriormente evaluados mediante un informe conjunto de la Comisión y del Consejo Europeo y que darán lugar a recomendaciones específicas, acordadas por el Consejo Europeo, para los diferentes Estados miembros. Estas recomendaciones, aunque no tienen efectos obligatorios ni implican sanciones para cada uno de los Estados miembros, se considera que tienen un importante efecto político.

CARACTERÍSTICAS DEL MÉTODO ABIERTO DE COORDINACIÓN, COMO INSTRUMENTO DE LA ESTRATEGIA EUROPEA DE EMPLEO

- Establecimiento de objetivos generales y directrices en el ámbito de la UE.
- Fijación de objetivos/indicadores cuantitativos y cualitativos en cada área de actuación.
- Traducción de éstos en objetivos concretos y medidas políticas específicas para cada Estado miembro a través de los Planes Nacionales de Acción para el Empleo.
- Evaluación comparativa de las políticas nacionales y de sus resultados.
- Participación de los interlocutores sociales, organizaciones sindicales y empresariales.

Busca coordinar a nivel europeo las políticas de empleo, responsabilidad de los Estados miembros, facilitando el intercambio de información y experiencias a través de «buenas prácticas».

En consonancia con la Estrategia de Lisboa, se establecen tres objetivos generales en materia de política de empleo, que se complementan y sostienen mutuamente:

- elevar las tasas de empleo y participación, para conseguir el objetivo de pleno empleo;
- mejorar la calidad y la productividad en el trabajo; y,
- promover la cohesión y un mercado de trabajo inclusivo.

El Consejo, a propuesta de la Comisión, aprueba a principios de año y con carácter trienal² una serie de áreas prioritarias de acción, las directrices de empleo. Estas directrices incluyen objetivos concretos, tanto cualitativos como cuantitativos.

² Las directrices solamente se someterán a una revisión a fondo cada tres años, limitándose su actualización en los años intermedios a lo estrictamente necesario.

La coordinación europea referida a las políticas de empleo entre los distintos países se concreta en los PNAE. Cada país elabora anualmente su correspondiente PNAE, que es presentado a la Comisión Europea. El PNAE recoge las medidas concretas de actuación en materia de política de empleo teniendo en cuenta los objetivos globales establecidos, las orientaciones específicas que constituyen las directrices y las recomendaciones.

Tras la presentación de los PNAE por parte de cada país miembro, la Comisión y el Consejo examinan conjuntamente cada plan de acción nacional, realizan un análisis de la aplicación de las directrices de empleo en cada uno de los Estados miembros y una evaluación de la situación del empleo en la UE.

Posteriormente, la Comisión celebra las denominadas reuniones bilaterales con cada uno de los países miembros, a la que asiste la propia Comisión, en concreto la Dirección General de Asuntos Sociales y de Empleo, representantes del gobierno titular del PNAE a evaluar, así como representantes sindicales y empresariales de las organizaciones nacionales más representativas. Estas reuniones tienen como objeto evaluar la contribución de cada Estado miembro a los objetivos generales establecidos y la respuesta dada a las recomendaciones específicas realizadas por el Consejo Europeo. Además, proporcionan un marco de encuentro de las partes implicadas en la elaboración, aplicación, seguimiento y evaluación del PNAE, donde los interlocutores sociales tienen posibilidad de intervenir para realizar observaciones tanto al PNAE presentado por el Gobierno como a la evaluación y recomendaciones realizadas por la Comisión y Consejo Europeo.

La evaluación de los PNAE da como resultado:

- El *informe conjunto sobre el empleo*³, que incluye una evaluación de la situación del empleo en la UE y un análisis de la aplicación de las directrices de empleo en los Estados miembros.
- Las *recomendaciones específicas*⁴ sobre la política de empleo de cada Estado miembro a partir del análisis comparativo de los resultados alcanzados por los Estados miembros y de las principales lagunas observadas al aplicar las directrices para el empleo, así como a la luz de las conclusiones del informe conjunto sobre el empleo.

Se realiza un análisis sobre la situación de cada uno de los Estados miembros en materia de empleo, describiendo los retos de la política de empleo, e indicando las prioridades de acción en función de las directrices de empleo para mejorar la contribución del país en cuestión a la consecución de los objetivos globales fijados. De esta manera, la Unión Euro-

³ Proyecto de *Informe Conjunto sobre el Empleo 2003/2004*. COM(2004) 24 final.

⁴ Diario Oficial de la Unión Europea L326/47 de 29/10/04. Recomendación del Consejo, de 14 de octubre de 2004, sobre la aplicación de las políticas de empleo de los Estados miembros.

pea participa doblemente en la política de empleo: a través de su propia política y apoyando la de los Estados miembros.

A propuesta de la Comisión, el Consejo Europeo, en su caso, puede adoptar recomendaciones específicas destinadas a los gobiernos de ciertos Estados miembros. Es decir, puede recomendar medidas específicas para ayudarles a lograr sus objetivos políticos de empleo.

DIRECTRICES Y OBJETIVOS PARA LAS POLÍTICAS DE EMPLEO

Las actuales directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros aprobadas por el Consejo en el marco de la Estrategia Europea de Empleo centran las acciones de las políticas de empleo de los Estados miembros en el pleno empleo, la calidad y la productividad del trabajo, y la inclusión social, y reordenan las acciones para fomentar el empleo en torno a 10 áreas:

1. Medidas activas y preventivas a favor de los desempleados y de las personas inactivas.
2. Creación de puestos de trabajo y espíritu de empresa.
3. Promoción de la adaptabilidad y la movilidad en el mercado de trabajo.
4. Desarrollo del capital humano y el aprendizaje permanente.
5. Aumento de la oferta de mano de obra y prolongación de la vida activa.
6. Reducción de la desigualdad entre hombres y mujeres.
7. Integración de las personas desfavorecidas en el mercado de trabajo y lucha contra la discriminación.
8. Introducción de incentivos que hagan más atractivo el empleo.
9. Regularización del trabajo no declarado.
10. Reducción de las disparidades regionales en materia de empleo.

Los objetivos cuantificados establecidos en relación a los objetivos generales de la EEE y de las directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros son los siguientes:

- Tasa de empleo general: 67% en 2005 y 70% en 2010.
- Tasa de empleo femenino: 57% en 2005 y 60% en 2010.
- Tasa de empleo personas mayores de 55 años: 50% en 2010.
- Ofrecer a cada desempleado una nueva oportunidad antes de que alcance 6 meses de paro en el caso de jóvenes, y 12 meses en el caso de adultos, en forma de formación, reconversión, experiencia profesional, empleo o cualquier otra medida que favorezca la empleabilidad.
- El 25% de los desempleados de larga duración participe en una medida activa, ya sea de formación, reconversión, prácticas u otra medida que favorezca la empleabilidad.
- Formación continua en adultos en 2010: al menos el 12,5% de la población laboral entre 25 y 64 años deben haber participado en formación continua.
- Escolarización de jóvenes en 2010: 85% como mínimo de los jóvenes de 22 años de edad deben haber cursado la educación secundaria superior completa.
- Fracaso escolar: abandono escolar prematuro no superior al 10% en 2010.
- Incrementar la media de edad a la que las personas dejan de trabajar (en 2001 se situaba en 59,9 años) en cinco años en 2010.
- Servicios de guardería: al menos al 90% de los niños entre tres y seis años en 2010; y al menos al 33% de los niños menores de tres años en 2010.

Fuente: Decisión del Consejo 2003/578/CE, de 22 de julio de 2003.

La participación de los interlocutores sociales en todo el proceso es uno de los elementos clave de la EEE, desde la elaboración de propuestas hasta su aplicación, seguimiento y evaluación, tanto a nivel europeo⁵ como a nivel nacional, regional y local.

Desde instancias europeas se señala de manera explícita que para que la puesta en práctica de las directrices de empleo sea efectiva se requiere la participación activa de los interlocutores sociales en todas las etapas del proceso, desde la formulación de las políticas hasta su ejecución y evaluación. De hecho, la participación de los interlocutores sociales se solicita de manera genérica en todo el proceso y explícitamente en el objetivo general de la EEE «mejorar la calidad y la productividad del trabajo», y en la «Gobernanza y la cooperación en la aplicación de las directrices de empleo», en concreto en lo que respecta a la gestión del cambio y la adaptabilidad, las sinergias entre flexibilidad y seguridad, el desarrollo en los recursos humanos, la igualdad entre hombres y mujeres, el hacer rentable el trabajo y el mantenimiento de la vida activa pese a avanzar en la edad, así como la salud y la seguridad en el trabajo. También se requiere, de manera explícita, la participación activa de los interlocutores sociales, organizaciones sindicales y empresariales, en las siguientes directrices:

- Directriz 3. Abordar el cambio y promover la adaptabilidad y la movilidad en el mercado de trabajo.
- Directriz 5. Aumentar la oferta de mano de obra y promover la prolongación de la vida activa.
- Directriz 6. Igualdad entre hombres y mujeres.

La evolución de la EEE

Desde que se pusiera en marcha la EEE tras la Cumbre Extraordinaria de Luxemburgo, noviembre de 1997, con la aprobación de las primeras Líneas Directrices para 1998, los Consejos Europeos siguientes han proporcionado las orientaciones fundamentales para la EEE, han modificado aspectos de la misma y han reforzado su coordinación con otras políticas de la UE, enriqueciendo las directrices y dándoles unos objetivos más concretos, estableciendo relaciones más estrechas con otros ámbitos políticos pertinentes y definiendo unos procedimientos más eficaces para implicar a los diversos actores.

Es de reseñar que la primera evaluación de los planes de empleo se desarrollara en el Consejo Europeo de Cardiff en junio de 1998, al tiempo que se adoptaba un nuevo proceso de acción común referido a reformas tendentes a mejorar la competitividad y el fun-

⁵ A través del Comité de Diálogo Social y del Comité Económico y Social, entre otros.

cionamiento de los mercados de bienes, servicios y capitales, con especial referencia a los ámbitos financieros, de telecomunicaciones, de energía y de transporte, estableciendo un nuevo mecanismo de coordinación en paralelo al de la convergencia nominal y al del empleo, en este caso referido a lo que se ha dado en llamar reformas estructurales (proceso de Cardiff).

Más adelante, el Consejo Europeo de Colonia, en julio de 1999, planteó el llamado «Pacto Europeo para el Empleo», conocido como el proceso de Colonia, con el objetivo de fomentar la coordinación de las políticas económicas y de empleo a través de un diálogo social macroeconómico que permitiera debatir conjuntamente a miembros del Consejo Europeo, de la Comisión, del Banco Central Europeo y de los interlocutores sociales. Este pacto, como más adelante se comenta, supone el intento de buscar nuevos equilibrios entre las diferentes áreas de actuación que mueven a la construcción europea y que hasta entonces carecían de ámbitos institucionales y de participación social para su desarrollo. Cabe destacar que la Propuesta de Pacto Europeo para el Empleo busca integrar la coordinación de las políticas macroeconómicas (proceso de Colonia), la estrategia coordinada de empleo (Luxemburgo) y las reformas estructurales (Cardiff).

En el Consejo Europeo Extraordinario de Lisboa, en marzo de 2000, la UE acuerda un nuevo objetivo estratégico para la próxima década: 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, que se traduce en una estrategia global que tiene como meta el crecimiento económico a largo plazo, el pleno empleo, la cohesión social y el desarrollo sostenible en una sociedad basada en el conocimiento. Se reconoce a la EEE como un instrumento clave para avanzar hacia la cohesión económica y social.

La adopción de la Estrategia de Lisboa supuso un nuevo cambio significativo en la evaluación de los diferentes procesos de adopción de decisiones de política económica, centrándose en cinco aspectos de diferente naturaleza: afrontar el reto tecnológico para impulsar actividades en los sectores más avanzados; desarrollar la sociedad del conocimiento; mejorar la competitividad; potenciar la eficiencia de los mercados financieros mediante su integración y coordinación; y modernizar el modelo social europeo con especial referencia a los sistemas de protección social y al fenómeno del envejecimiento de la población. En Lisboa se adoptaron dos propuestas especialmente significativas: conseguir que la Unión Europea fuera más competitiva a nivel mundial, especialmente frente a Estados Unidos, y adoptar el pleno empleo como un objetivo a conseguir para el año 2010.

La importancia que se dio a las medidas para reforzar la competitividad mediante reformas estructurales en los mercados, se complementaba con una llamada de atención sobre la necesidad de que las tecnologías de la información y comunicaciones pudieran transmitirse al conjunto de la sociedad, poniendo en marcha iniciativas como «e-Europa, la sociedad de la información al alcance de todos»⁶, así como buscar un proceso de cooperación en las reformas de los sistemas de protección social y, de manera específica, de los sistemas de pensiones. Su corolario fue la adopción del objetivo del pleno empleo a través de la fijación de objetivos para el año 2010, de manera que la tasa de empleo se situara, con carácter general, en el 70% de la población en edad de trabajar (frente al 61% existente) y el 60% para las mujeres (frente al 51%), de manera que el paro se situara en un entorno de 3 ó 4%, que se consideraba de carácter friccional, aunque teniendo en cuenta las diferentes situaciones de partida de los distintos países miembro. Unos objetivos para los que se debería alcanzar una media de crecimiento del PIB de 3%, aunque subrayando que no debería suponer ninguna modificación del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, ni de la independencia del Banco Central Europeo.

En la Cumbre de Niza, a finales de 2000, el esfuerzo comunitario en el ámbito de la política social se redujo a la proclamación de la Carta de los Derechos Fundamentales—que reúne en un solo texto los derechos civiles, políticos, económicos y sociales enunciados hasta la fecha en distintas fuentes internacionales, europeas o nacionales sin integrarlos en el Tratado—, señalando que «la cuestión del alcance de la Carta se examinará posteriormente», aunque se avanzaron acuerdos generales para actuar de manera coordinada contra la pobreza y la exclusión social, que darían lugar a planes nacionales de inclusión social, siguiendo el mismo procedimiento de los planes de empleo.

La Cumbre Europea de Estocolmo, en marzo de 2001, planteó la necesidad de complementar las propuestas sobre el empleo acordadas en Lisboa con la mejora de la calidad en el trabajo y adoptando como objetivo general la inclusión en las directrices de empleo de la definición de enfoques comunes e indicadores estadísticos para mantener y mejorar la calidad del empleo. Paralelamente se establecieron objetivos intermedios de acción para el empleo dirigidos a un incremento de las tasas de empleo para el año 2005, en toda la Unión, hasta alcanzar el 67% en términos generales y el 57% para las mujeres; y la concre-

⁶ El Consejo estableció objetivos a corto plazo, como el acceso de todas las escuelas de la Unión a Internet antes de finales de 2001 (objetivo que recogen las directrices de empleo para el año 2000), la formación del profesorado en nuevas tecnologías, y la conexión a Internet de todos los servicios básicos antes de 2003. Igualmente, se estableció el objetivo de que, a lo largo de la primera década de 2000, se reduzca un 50% el número de personas, con edades entre 18 y 24 años, que sólo terminan el primer ciclo de enseñanza secundaria.

ción de estos objetivos intermedios en sus respectivos planes nacionales de acción para el empleo, de acuerdo con sus situaciones específicas; así como un nuevo objetivo de aumento de la tasa media de empleo de los hombres y mujeres de más edad (de 55 a 64 años) hasta el 50% para el año 2010.⁷

Desde entonces el escenario internacional ha tenido cambios significativos, reflejados en los atentados en Estados Unidos el 11 de septiembre—que han supuesto una importante alteración de los parámetros de la convivencia internacional— así como los conflictos de Afganistán o Iraq, el agravamiento intenso del conflicto entre Israel y Palestina o la crisis económica de Argentina. Un nuevo escenario que permitía vaticinar una significativa caída de las tasas de actividad económica y, por tanto, el cuestionamiento de los objetivos de pleno empleo adoptados en Lisboa.

Sin embargo, aunque el Consejo Europeo de Laeken, en diciembre de 2001, aprobó una lista de indicadores sobre calidad del empleo y reforzó las propuestas sobre la participación de los agentes sociales en la estrategia común del empleo, no dio una respuesta significativa a cómo dar continuidad a los avances acordados en la EEE, en un contexto económico menos favorable al que se había vivido desde su adopción⁸. Tal y como se señaló en sus conclusiones: «La economía de la Unión atraviesa un período de crecimiento desacelerado y de incertidumbre a causa del efecto combinado de una desaceleración general y una disminución de la demanda. No obstante, se espera una recuperación progresiva en el transcurso del año 2002. Las rentas disponibles aumentan en razón de la disminución de la inflación y de las reducciones de impuestos aplicadas en varios países. La política presupuestaria tiene por objeto mantener unas finanzas públicas sanas. De ello ha resultado una reducción de los tipos de interés a largo plazo, que contribuirá a sostener la demanda. Los avances ya realizados hacia el equilibrio presupuestario en el marco del Pacto de Estabilidad y Crecimiento permitirán que la política presupuestaria desempeñe una función favorable en la lucha contra la desaceleración gracias al juego de los estabilizadores automáticos, manteniendo al mismo tiempo el objetivo de un equilibrio a medio plazo. La confianza debe apoyarse en la aplicación coherente de la estrategia en materia de política económica definida en las orientaciones generales de las políticas económicas (OGPE) y

⁷ La Cumbre de Estocolmo se completó con la celebrada en Gotemburgo, en la que además de reiterar el objetivo del pleno empleo y de su calidad se adoptaron propuestas para la mejora de las actuaciones en el ámbito de la preservación del medio ambiente.

⁸ Merece reseñar que en la Cumbre de Laeken se convocó una Convención, presidida por Giscard d'Estaing y compuesta por representantes de los parlamentos nacionales, los gobiernos, el Parlamento Europeo y la Comisión (66 miembros), para reforzar la legitimidad democrática y la transparencia y eficiencia de las instituciones europeas, que debería desembocar en una «Constitución para todos los ciudadanos».

cuyos ejes principales son la estabilidad macroeconómica y las reformas estructurales destinadas a reforzar la creación de empleos y el potencial de crecimiento de la Unión»⁹.

Cuando en la Cumbre de Empleo de Luxemburgo (noviembre de 1997) se adopta la EEE, se tenía el ambicioso objetivo de conseguir un progreso decisivo en el plazo de cinco años. La Agenda Social Europea, adoptada en el Consejo Europeo de Niza 2000, contempla la necesidad de una revisión y evaluación de la incidencia de la EEE en 2002. Para responder a este requerimiento, la Comisión Europea genera una serie de comunicaciones que tiene como objeto contribuir a la revisión y evaluación de la EEE:

- «Balance de cinco años de aplicación de la Estrategia Europea de Empleo»¹⁰. Realiza una evaluación global de los resultados alcanzados tras cinco años de aplicación de la EEE.
- «La racionalización de los ciclos anuales de coordinación de la política económica y de la política de empleo»¹¹. Es elaborada como seguimiento y complemento de la comunicación sobre evaluación.
- «Proyecto de Informe conjunto sobre el empleo de 2002»¹². Dentro del informe la Comisión presentó orientaciones generales sobre acciones futuras.
- «El futuro de la Estrategia Europea de Empleo (EEE). Una estrategia para el pleno empleo y mejores puestos de trabajo para todos»¹³. Realiza un esbozo de la estrategia revisada.

La evaluación global de los resultados alcanzados, tras cinco años de aplicación de la EEE, permitió confirmar mejoras de carácter estructural, pero también que subsistían problemas estructurales y desafíos considerables en materia de empleo.

Como mejoras de carácter estructural identifican¹⁴:

- La notable creación de puestos de trabajo (de 157,5 a 167,8 millones de personas).
- La reducción considerable del desempleo (de 17,5 a 13,2 millones de personas).
- La población activa ha aumentado en aproximadamente cinco millones de personas, la mayoría de ellas mujeres (de 166,2 a 171,1 millones de personas).

Entre los problemas estructurales que subsisten destacan:

- Las tasas de empleo y de población activa de la UE siguen siendo insuficientes¹⁵.

⁹ Conclusiones de la Presidencia-Laeken, 14 y 15 de diciembre de 2001.

¹⁰ COM (2002) 416, de 17 de julio de 2002.

¹¹ COM (2002) 487, de 3 de septiembre de 2002.

¹² COM (2002) 621, de 13 de noviembre de 2002.

¹³ COM (2003) 6, de 14 de enero de 2002.

¹⁴ Mayor intensidad del crecimiento en términos de empleo. Mejor relación entre el crecimiento del empleo y el incremento del PIB.

¹⁵ En la Comunicación de la Comisión COM (2002) 9final, «Aumento de la tasa de población activa y fomento de la prolongación de la vida activa», se indica que el empleo debe aumentar entre 2002 y 2010 en 15,4 millones de personas, de las cuales 9,6 deben ser mujeres y 7,4 trabajadores de mayor edad.

- El desempleo sigue siendo elevado en varios Estados miembros, especialmente entre determinadas categorías tales como los jóvenes, los trabajadores mayores, las mujeres o las personas con desventajas específicas (13 millones de personas, de las cuales el 42% son parados de larga duración).
- Congestión del mercado de trabajo en algunos sectores y regiones de la UE.
- Diferencias entre hombres y mujeres, tanto en términos de empleo como de desempleo, remuneración o segregación sectorial u ocupacional.
- Diferencias dentro de las regiones y entre ellas.
- Baja productividad laboral.

Asimismo, la EEE se enfrenta a nuevos desafíos en materia de empleo provocados por:

- Las tendencias demográficas.
- La globalización y la tendencia a una sociedad más basada en el conocimiento.
- Pautas de trabajo más irregulares. La vida laboral se está volviendo más compleja.
- La ampliación.

Por lo que se refiere al método utilizado para su implementación, la revisión de la EEE constató las ventajas de un enfoque basado en la colaboración con vistas al desarrollo y aplicación de la estrategia, pero también subrayó el potencial de nuevas mejoras a este respecto:

- La necesidad de reformar la EEE a fin de alinearla más estrechamente con la Estrategia de Lisboa y abordar los nuevos retos.
- La necesidad de realizar algunas reformas en los instrumentos utilizados en la implementación de la EEE.
- La necesidad de mejorar la articulación de la EEE con otros procesos de coordinación de políticas relacionadas.
- Una mejor gobernanza, y la participación de las principales partes interesadas.

En esta línea, la Comisión propone una serie de reformas:

- a) *El establecimiento de prioridades clave*, en coherencia con la Estrategia de Lisboa, que se traducirían en los siguientes objetivos: pleno empleo aumentando los índices de empleo; calidad y productividad en el trabajo; y cohesión y un mercado de trabajo integrador. Objetivos que están relacionados entre sí y que se apoyan mutuamente.
- b) *El examen y revisión de los instrumentos previstos y desarrollados para la puesta en práctica de la EEE:*

- Unas directrices de empleo simplificadas¹⁶, que permitieran señalar con más claridad las prioridades de las medidas a adoptar, estables y orientadas a los resultados, estableciendo objetivos concretos y cuantificados siempre que fuera posible, que facilitaran su evaluación así como su proceso de implementación.
- Centrar la aplicación a través del PNAE.
- Aprovechar la evaluación y el aprendizaje mutuo.
- La necesidad de garantizar una mayor coherencia y complementariedad con otros procesos comunitarios conexos, en particular con las orientaciones generales de política económica.

c) *Mejorar la gobernanza y la colaboración en la aplicación de la Estrategia:*

- Servicios de aplicación eficaces y eficientes: unos servicios de empleo modernos, una cooperación estrecha entre los servicios sociales y de empleo, una inspección de trabajo eficaz y unos servicios de formación de calidad.
- Una fuerte implicación de los interlocutores sociales.
- Movilización de todos los agentes pertinentes.
- Una financiación adecuada.

En la Cumbre de Barcelona (marzo de 2002) y en la Cumbre de Bruselas (marzo de 2003) se reforzaron estas orientaciones y se adoptó un sistema de evaluación trienal¹⁷, que se establecería en torno a tres objetivos fundamentales: el pleno empleo, el fomento de la calidad y de la productividad del trabajo y la promoción de la cohesión y la inclusión social, que se desarrollarían en torno a diez áreas¹⁸ de actuación, que se aprobaron en la Cumbre de Salónica de junio de 2003 y que suponían una reordenación de las directrices existentes hasta 2002. También se apoyó la propuesta de coordinación de los instrumentos de coordinación de las políticas—las orientaciones generales de las políticas económicas, las directrices para el empleo y la estrategia para el mercado interior—. Igualmente, se remarcaba la necesidad de una mayor coherencia entre distintos ámbitos territoriales de las medidas de

¹⁶ Las directrices para 2002 incluían 18 acciones agrupadas en cuatro pilares. La mayoría de estas acciones se subdividían en rúbricas. Además, en los dos últimos años se habían añadido seis «objetivos horizontales». Como consecuencia de estas modificaciones, la jerarquía de prioridades en las directrices de empleo no era tan nítida y los pilares habían perdido parte de su coherencia intrínseca.

¹⁷ Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre «El futuro de la Estrategia Europea de Empleo: una estrategia para el pleno empleo y mejores puestos de trabajo para todos». COM (2003) 6 final.

¹⁸ Decisión del Consejo de 22 de julio de 2003 relativa a las Directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros.

empleo, entre los servicios de empleo y los servicios sociales, y una mayor implicación de los agentes sociales en su implementación.

En la Cumbre de Primavera de 2003, tras la revisión de la EEE y en respuesta a la desaceleración económica y de sus efectos en el crecimiento del empleo, se insta «a la Comisión a establecer un Grupo Europeo de Empleo para llevar a cabo un examen (...) de los retos políticos clave relacionados con el empleo y para determinar medidas prácticas de reforma que puedan tener el mayor efecto directo e inmediato posible en la capacidad de los Estados miembros para aplicar la EEE revisada y para alcanzar sus finalidades y objetivos».

Los resultados alcanzados por el Grupo Europeo de Empleo¹⁹ concluyen que la mejora de la situación del empleo en el marco de la EEE depende de que se cumplan cuatro requisitos fundamentales: incrementar la capacidad de adaptación de los trabajadores y las empresas; atraer a más personas al mercado de trabajo; lograr que la inversión en capital humano sea cada vez mayor y más eficaz; y velar por la aplicación efectiva de las reformas mediante una mejor gobernanza. Estas conclusiones han sido validadas en distintos Consejos Europeos y han pasado a formar parte de las Recomendaciones en materia de empleo para 2004.

Actualmente, se están realizando los trabajos preparatorios para la evaluación y revisión de la Estrategia de Lisboa tras cinco años de aplicación. Entre los trabajos preparatorios destaca el informe²⁰ realizado por el grupo de alto nivel presidido por D. Wim Kok. El informe indica que es más necesario que nunca alcanzar los objetivos de Lisboa para hacer frente a los retos de la ampliación, el envejecimiento y la mayor competencia a escala mundial. Concluye que Europa debe centrarse en lograr un mayor crecimiento y más empleo para alcanzar las ambiciones de Lisboa. A este respecto determina cinco grandes ámbitos prioritarios: la sociedad del conocimiento, el mercado interior, el clima empresarial, el mercado laboral y la sostenibilidad ambiental. Respecto de cada uno de estos ámbitos, el informe formula recomendaciones clave que incluyen actuaciones a nivel europeo y nacional.

El informe Kok indica que la consecución de los objetivos de mayor crecimiento y empleo para mantener el modelo social europeo exigirá un liderazgo político poderoso, comprometido y convincente. Deberá haber mayor coherencia entre políticas y participantes, mejores procedimientos para alcanzar resultados mediante la implicación de los parlamentos nacionales y los interlocutores sociales, y una comunicación más clara en

¹⁹ «Jobs, Jobs, Jobs. Creating more employment in Europe». Report of the Employment Taskforce chaired by Wim Kok. November 2003.

²⁰ «Facing the Challenge. The Lisbon strategy for growth and employment». Report from the High Level Group chaired by Wim Kok. November 2004.

materia de objetivos y logros. Con respecto a la gobernanza, el informe Kok formula recomendaciones como la elaboración de programas de acción nacionales y el recurso a clasificaciones por resultados.

El próximo Consejo de Primavera (marzo de 2005) adoptará las conclusiones sobre la evaluación intermedia de la Estrategia de Lisboa, en base a los documentos elaborados desde los distintos comités, consejos e instituciones implicadas, que permitirán la revisión y mejora de la estrategia en cuanto a contenidos y a procedimiento.

Aportaciones y contradicciones de la Estrategia Europea de Empleo (EEE)

La coherencia de la Estrategia Europea de Empleo (EEE)

Desde una perspectiva histórica, la adopción de una acción coordinada a favor del empleo en el ámbito europeo supone una significativa aportación al proceso seguido desde los años 70. Como se ha señalado, aunque la EEE tiene sus raíces en las crisis de principios de los 90, no ha sido hasta el año 1997, con el Tratado de Ámsterdam y la Cumbre de Luxemburgo, cuando ha tenido efectos reales, jugando un papel fundamental en el equilibrio entre los compromisos de convergencia nominal y convergencia real sobre los que se está construyendo el proceso de integración de los países europeos. Entre las principales aportaciones de la Estrategia Europea del Empleo cabe señalar:

- Ha conseguido elevar el objetivo de un aumento significativo de las tasas de empleo y conseguir el pleno empleo a una categoría de alto nivel político en los procesos de actuación de la Unión Europea, dotándole de una sustantividad propia.
- Adopta una perspectiva de largo plazo, como la diseñada en Lisboa para alcanzar el pleno empleo en el año 2010, que puede suponer una aportación significativa a las decisiones más coyunturales en este ámbito, como han demostrado las acciones nacionales enormemente dependientes del ciclo político.
- Es una actuación realista en la medida en que ha permitido desbloquear la acción común en este ámbito, que no hubiera sido posible mediante la vía legislativa –es decir, a través del traspaso de competencias nacionales en este ámbito– o mediante el desarrollo de acciones acordadas en el ámbito del diálogo social europeo, que ha tenido un escaso desarrollo.
- El procedimiento escogido ofrece un equilibrio entre la actuación conjunta a nivel comunitario y las decisiones de los distintos gobiernos respetando, de acuerdo con

el principio de subsidiariedad, las diferencias entre los niveles de desempleo y las características específicas de los mercados de trabajo y de los colectivos afectados, y las peculiaridades específicas de las instituciones encargadas de las políticas de empleo en los distintos países.

- Permite, a través de las orientaciones y de las directrices de acción específicas, objetivos comunes –en algunos casos cuantificados– a la vez que desarrolla un proceso de mejora de las estadísticas con una base común, así como el establecimiento de plazos de tiempo para su evaluación.
- Desarrolla un proceso de pedagogía acumulativa, mediante el aprendizaje común basado en el contraste de las «buenas prácticas» de los Estados que han obtenido mejores resultados.
- Genera un proceso participativo en la medida en que fomenta la intervención de los agentes sociales tanto en el ámbito comunitario (Comité Permanente de Empleo) como en el diseño de los planes de empleo a nivel nacional, así como en otros ámbitos, como el regional y el local.

En definitiva, desde esta perspectiva la adopción de la EEE supone un camino realista, adecuado a la situación de la construcción política europea, que permite una convergencia real en un ámbito tan relevante como el empleo, que no hubiera sido posible desde otra perspectiva.

Sin embargo, el desarrollo de esta estrategia presenta también debilidades significativas si se considera que:

- Es un proceso de carácter «voluntarista» al no existir sanciones que obliguen a su cumplimiento, ni garanticen un adecuado equilibrio entre los objetivos adoptados y la existencia de recursos financieros suficientes dirigidos a ellos.
- Puede suponer la renuncia a una actuación supranacional, quedando meramente en un ámbito de «intergubernabilidad» ya que la política de empleo sigue siendo de responsabilidad nacional y se renuncia, en cierta medida, a la posibilidad de ampliar las competencias de las instituciones comunitarias en la política social o a un mayor desarrollo del diálogo social en la configuración de este proceso.
- Aunque se establece que los objetivos de empleo deben afectar al conjunto de las políticas económicas, tal y como establece el Tratado de Ámsterdam, la primacía de los objetivos de estabilidad económica y de convergencia nominal queda de manifiesto en los acuerdos de las diferentes cumbres.
- El método abierto de coordinación no garantiza una adecuada interrelación entre las diferentes actuaciones políticas adoptadas ni una estrategia común entre ellas. Las

acciones a favor del empleo están subordinadas a los objetivos de estabilidad y convergencia nominal, y las referidas a las reformas estructurales de los mercados generalmente poco tienen que ver con ellas.

- La creciente extensión de este método a otros ámbitos, como la lucha contra la pobreza, la educación o la revisión de los sistemas de protección social, puede suponer un debilitamiento de la entidad propia del empleo como ámbito de actuación común.
- Las líneas directrices mantienen una posición pasiva tanto en el ámbito de la empleabilidad o de la activación como en el de la flexibilidad o la adaptabilidad, que pueden generar un aumento de la precariedad en el empleo, al igual que ocurre con el enfoque referido a la fiscalidad y los sistemas de protección social.
- No se ha desarrollado una suficiente articulación entre los procesos de participación de los distintos niveles y se critica el carácter burocrático en la elaboración de los planes nacionales de empleo como una mera suma de acciones ya puestas en marcha sin que exista una participación efectiva de las organizaciones empresariales y sindicales.

Ciertamente, es difícil evaluar la aportación de la política de empleo comunitaria a la reducción de los niveles de paro, en la medida en que es difícil separar los efectos que son debidos a ella de los que se deben a la propia evolución del ciclo económico –tégase en cuenta que se ha desarrollado fundamentalmente en una etapa expansiva del ciclo– o a la actuación específica y aislada de alguno de los Estados miembros.

Valoración de las orientaciones de las medidas a favor del empleo

Una parte importante de las debilidades de la EEE antes comentada tiene su reflejo en la evolución de las directrices que la han sustentado. En general, no han cambiado a lo largo del tiempo, de manera que las líneas directrices que se desarrollaron en 1998 siguen vigentes en la actualidad –buscando, posiblemente, dotarlas de una mayor solidez–, aunque sí se han reordenado en torno a diez áreas de intervención²¹, incorporando nuevos y significativos temas referidos al desarrollo del empleo en ciertos servicios, la calidad del empleo, la atención a la dimensión territorial en su contribución al fomento de la ocupación, la difusión de las nuevas tecnologías, la adecuación del sistema de protección social y la fiscalidad,

²¹ Aunque la reordenación de las antiguas directrices en diez áreas de intervención da una mayor coherencia interna a las medidas de fomento del empleo, no han alterado significativamente su filosofía y habrá que esperar a su puesta en práctica para su evaluación concreta.

así como el desarrollo de estadísticas comunes, de objetivos cuantificados y de plazos de tiempo para su cumplimiento.

En el análisis de las acciones emprendidas por los diferentes Estados miembros se puede subrayar que se han centrado en mejorar la empleabilidad y la activación de los trabajadores para su inserción laboral, seguidas del desarrollo del espíritu empresarial y, en menor medida, de la generalización de actuaciones a favor de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres y, especialmente, a fomentar la adaptabilidad de empresarios y trabajadores al entorno económico cambiante.

Sin negar las aportaciones al desarrollo de las políticas activas de empleo, se puede considerar que las acciones se han dirigido más hacia el fomento de la responsabilidad individual de los desempleados para mejorar sus niveles de inserción profesional –fundamentalmente a través de la mejora de su formación– y en mucha menor medida a promover la creación de puestos de trabajo relacionados con las nuevas actividades que deberían cubrir necesidades sociales no cubiertas por el mercado, al desarrollo de puestos de trabajo relacionados con las nuevas tecnologías, o la potenciación del desarrollo endógeno mediante actuaciones de la economía local.

Parece que se ha optado por responsabilizar del desempleo a las personas que no tienen ocupación, frente a la potenciación de mecanismos de creación de puestos de trabajo en nuevas actividades y nuevos sectores; una opción que vendría a confirmar la falta de coordinación entre la promoción de la empleabilidad de las personas desocupadas y la política industrial necesaria para el desarrollo de nuevas actividades. Paralelamente, es criticable la inexistencia de una adecuada coordinación entre los diferentes mecanismos que relacionan las actividades que promueven la empleabilidad: la orientación, la formación, la colocación, como formas necesarias para conseguir la eficiencia en el funcionamiento de los mercados de trabajo directamente relacionada con el funcionamiento de los servicios de empleo.

La potenciación de la creación de empresas, especialmente PYME, ha estado muy vinculada a la eliminación de trabas burocráticas y, en menor medida, al desarrollo de estrategias industriales, en un sentido amplio, dirigidas al fomento de nuevos sectores de actividad económica. De hecho, una segunda línea de actuación ha estado relacionada con la reducción de la presión fiscal en el ámbito de las pequeñas y medianas empresas, sin que se incorporaran elementos sustantivos y selectivos para la promoción de determinadas actividades económicas consideradas socialmente útiles.

Respecto a la adaptabilidad de empresarios y trabajadores a un contexto económico cambiante, cabe señalar que es el ámbito en el que menos acciones se han emprendido. Aunque se ha desarrollado un extenso vocabulario sobre el equilibrio entre las opciones de

flexibilidad y seguridad en el trabajo –dando lugar al híbrido término de «flexiseguridad» o a la «flexibilidad positiva»–, los procesos de modernización de la organización del trabajo y el desarrollo de sistemas laborales más participativos no han contado con una respuesta adecuada en un ámbito sustancial como el de la negociación colectiva, elemento imprescindible para llevar a cabo un proceso como el diseñado.

Por último, respecto al desarrollo de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres cabe señalar que, a pesar de los avances realizados –especialmente en el ámbito de la conciliación de la vida laboral y familiar–, éstos han carecido de un planteamiento estratégico por parte de los Estados nacionales, como debería corresponder a un objetivo de carácter horizontal o transversal, y de un impulso suficiente en la negociación colectiva.

La necesaria y compleja coordinación de las políticas económicas

Tras los acuerdos para desarrollar una estrategia coordinada a favor del empleo a nivel europeo, se abre una nueva etapa que implica de manera directa a los agentes sociales, modificando sustancialmente la tendencia hasta ahora seguida en la construcción europea a tener su elemento central en los acuerdos políticos que se desarrollaban entre los diferentes gobiernos de los Estados miembros, tanto por acuerdos del Consejo Europeo como por las iniciativas emprendidas por la Comisión que, en cualquier caso, debían ser refrendadas por aquél.

Se abre así un espacio político de cooperación supranacional de notable complejidad que requiere la combinación de los objetivos de las distintas políticas económicas –mercado único, unión monetaria y empleo– y cuyo desarrollo necesita la implicación no sólo de las instituciones europeas o de los compromisos entre los distintos gobiernos que componen la UE, sino de los agentes sociales.

La expresión más directa del complejo escenario político de esta nueva etapa está en la propuesta realizada en la Cumbre de Colonia (junio 1999) de llevar a cabo un Pacto Europeo para el Empleo, que parte de considerar que: «El incremento del empleo sigue siendo en Europa el objetivo primordial. El Consejo Europeo ha tomado por ello la iniciativa de un Pacto Europeo para el Empleo (que se apoya en tres pilares) y ve en ellos procesos de largo alcance que han de coordinarse entre sí:

- Coordinación de la política económica y mejora de las interacciones entre evolución de los salarios y política monetaria, presupuestaria y financiera mediante un diálogo macroeconómico, para desencadenar una dinámica de crecimiento duradera y no inflacionista (Proceso de Colonia).

- Desarrollo y mejor puesta en práctica de la estrategia coordinada de empleo para la mejora de la eficiencia de los mercados de trabajo mediante la mejora de las aptitudes para el empleo, del espíritu de empresa y de la capacidad de adaptación de las empresas y de sus trabajadores, así como de la participación con iguales derechos de las mujeres en la actividad laboral (Proceso de Luxemburgo).
- Amplia reforma y modernización de las estructuras para la mejora de la capacidad de innovación y de la eficacia de los mercados de bienes, de servicios y de capitales (Proceso de Cardiff).

El Consejo Europeo ha considerado que el diálogo macroeconómico con participación de representantes del Consejo, de la Comisión, del Banco Central Europeo y de los interlocutores sociales constituye un planteamiento eficaz para la puesta en práctica de la política macroeconómica orientada al crecimiento y la estabilidad definida en las Orientaciones para las políticas económicas de los Estados miembros y de la Comunidad»²².

La propuesta del Pacto Europeo para el Empleo reconoce así la necesidad de una acción coordinada y consensuada en sus tres ámbitos de intervención, señalando que: «Cada uno de estos ámbitos tiene su importancia para una estrategia de empleo coherente, viable y fructífera, para la cual hemos de trabajar en colaboración con los interlocutores sociales. Los campos de actividad se complementarán y redundarán en su propio fortalecimiento; no obstante, ninguno de ellos podrá sustituir a los otros dos»²³.

La base de esta propuesta nace de la consideración de que la adopción de la unión monetaria supone la renuncia a la política de tipos de cambio de las divisas nacionales como vía de ajuste a sus diferentes problemas económicos. Un acuerdo que conlleva la centralización de la política monetaria en el Banco Central Europeo —una de las pocas instituciones con un poder significativo en su ámbito de competencia— que fija los tipos de interés con el objetivo de mantener la estabilidad de los precios, evitando tensiones significativas en la moneda común, el euro.

Al mismo tiempo, la disciplina económica aceptada por los Estados nacionales que se han incorporado a la zona euro obliga, entre otras cosas, a un estricto control de los déficit públicos de manera que aun en las etapas de recesión económica éstos no superen la cifra del 3% (Pacto de Estabilidad), bajo la posibilidad de ser sancionados por su incumplimiento. De igual modo, la Cumbre Extraordinaria por el Empleo de Luxemburgo conlleva la adopción de medidas de coordinación y vigilancia multilateral en el desarrollo de accio-

²² Cumbre de Colonia. Conclusiones de la Presidencia, 3 y 4 de junio de 1999.

²³ Ídem.

nes a favor del empleo que, aun con un rango de compromiso muy inferior a los de carácter monetario, suponen una obligación añadida en el desarrollo de la construcción europea.

Es coherente, desde estos compromisos, plantear la necesidad de un tercer elemento imprescindible para llevar a cabo la nueva etapa de la construcción europea, que tiene como principales protagonistas a los agentes sociales en la medida en que son los responsables de fijar la evolución de los salarios –que significan en torno al 50% de lo que anualmente se produce en las economías europeas– y las condiciones de trabajo, en evidente relación con la evolución de la productividad y con influencia significativa en la evolución del empleo y de los precios.

La importancia de integrar los procesos de formación de los salarios y del conjunto de las condiciones de trabajo en el desarrollo de la Unión Monetaria y de los compromisos de acción a favor del empleo es evidente, pero también lo es su papel de mantener la cohesión social. En el escenario de la Unión Monetaria, las pérdidas de competitividad en un país no podrán suavizarse mediante la política de tipos de cambio, a través de devaluaciones competitivas, como anteriormente, ni de la política monetaria, responsabilidad del Banco Central Europeo, sino a través de la reducción de los costes, y entre ellos los laborales vía salarios o empleo, o por la reducción de los márgenes empresariales. Existe el riesgo, en este escenario, de que se produzcan «pactos competitivos de rentas» que, mediante la disminución de los estándares de las condiciones laborales, busquen mejorar la posición competitiva de un país, arrastrando en una espiral de «dumping social» al conjunto de los Estados miembros, de la que finalmente nadie se beneficiaría, pero en la que siempre perderían los trabajadores y el conjunto de ciudadanos.

El Pacto de Empleo reconoce el papel de las organizaciones sindicales y empresariales en el desarrollo de las relaciones laborales como un componente central y no subordinado, como hasta ahora, en los compromisos de integración de los países europeos, y en la necesidad de dotar de coherencia a las políticas económicas.

Más allá de la valoración política concreta que merezca esta propuesta para llevar a cabo un Pacto Europeo para el Empleo, sí cabe reconocer la necesidad de ir más allá de concepciones para las que la participación de los agentes sociales ocupa un papel meramente simbólico de legitimación, y profundizar en lo que es un reto de las sociedades democráticas: para que se lleven a cabo acuerdos generales de carácter político, en especial en sociedades complejas y de culturas diversas como las europeas, es necesaria la implicación de la ciudadanía a través de sus distintas organizaciones sociales, en las que los sindicatos de clase ocupan un lugar esencial.

Se abren así un importante número de interrogantes sobre el desarrollo de la propuesta del Pacto Europeo para el Empleo, en la medida en que la formación de los salarios y de las condiciones de trabajo no pueden limitarse al intento de buscar un cierto consenso en los objetivos de las revisiones salariales –que se mueven sólo en el «margen» de las estructuras salariales, especialmente con niveles de inflación en el entorno del 2%– y que, aun así, requieren un significativo esfuerzo para desarrollar una estrategia coordinada por parte de los agentes sociales. Incorporar los procesos de formación de salarios y de condiciones laborales en los compromisos de integración económica y de fomento del empleo que caracterizan la actual etapa del proyecto europeo requiere coordinar y articular, desde su diversidad, los procesos de negociación colectiva. Un proceso que, como demuestra la práctica, será lento pero imprescindible para una actuación eficaz a favor del empleo.

Menos avances se han producido en la coordinación, prácticamente inexistente, de la política industrial con el resto de las políticas económicas, más allá del principio de la mera apertura de mercados. Ese hecho es especialmente preocupante si se tiene en cuenta, como se ha analizado anteriormente, que una acción coordinada a favor del empleo requiere de una política industrial amplia no sólo en los sectores considerados más dinámicos o estratégicos, sino en un conjunto de aspectos que alcanzan a la mejora de los niveles de investigación y desarrollo o a las políticas educativas. Sin una adecuada coherencia de las políticas industriales y sectoriales con el resto de las políticas económicas, los resultados finales de las actuaciones a favor del empleo serán escasas.

Desde esta perspectiva, es de resaltar la importancia de las modificaciones que se han introducido en el proceso de aplicación de la EEE²⁴, que buscan hacerlas coincidir en el tiempo con las grandes orientaciones de política económica y de las reformas estructurales de los mercados, en torno a la celebración de las denominadas Cumbres de Primavera, así como la institucionalización de una Cumbre Social Tripartita para el Crecimiento y el Empleo²⁵ en la que estén presentes distintas representaciones del Consejo, la Comisión y de las organizaciones empresariales y sindicales europeas, dirigida a promover la concertación social como elemento imprescindible en el desarrollo de las políticas comunitarias²⁶.

Paralelamente, cabe resaltar el impulso que se ha dado al diálogo social bipartito entre

²⁴ Comunicación de la Comisión relativa a «La racionalización de los ciclos anuales de coordinación de la política económica y de la política de empleo». COM (2002) 487 final. Bruselas.

²⁵ Decisión del Consejo 2003/174, de 6 de marzo de 2003 (DOCE L 70, de 14 de marzo de 2003).

²⁶ En el ámbito comunitario se diferencia entre los términos *concertación social tripartita*, en la que están implicadas las instituciones comunitarias y las organizaciones sindicales y empresariales europeas; del *diálogo social*, de carácter bipartito, y que protagonizan estos últimos, y los *procesos de información y consulta*.

las organizaciones empresariales y sindicales europeas (CES, UNICE, UEAPME y CEEP), que han adoptado un programa conjunto de trabajo para el período 2003-2005 que se centra en temas relacionados con el empleo, la educación y la formación profesional, las reestructuraciones industriales, el envejecimiento de la población, la ampliación y la movilidad laboral. Los resultados del diálogo social bipartito son, sin embargo, bastante escasos, aunque será necesario esperar a su maduración futura para poder evaluarlos con una mayor perspectiva.

La insuficiencia del presupuesto comunitario y la falta de armonización fiscal

Desde el marco teórico con el que se han abierto estas reflexiones, cabe apuntar al limitado alcance del presupuesto comunitario como una significativa restricción, tanto para el desarrollo de los objetivos de cohesión como para garantizar que la unión monetaria no va a suponer a medio plazo efectos claramente negativos para algunos de los países que la componen, en el caso de que se produjeran perturbaciones exteriores que los afectaran de manera distinta, tal y como señalaba la teoría de las áreas monetarias óptimas.

Esta reflexión crítica es más evidente si tenemos en cuenta el escenario presupuestario aprobado por el compromiso de la Agenda 2000, en marzo de 1999, para el período 2000-2006. La práctica de la programación plurianual del gasto de la UE es relativamente reciente, nacida de la reforma presupuestaria que se llevó a cabo en 1988 para «conseguir los recursos financieros necesarios para lanzar una política de cohesión económica y social a escala comunitaria», asegurándose al mismo tiempo que estos nuevos recursos no fueran absorbidos por la Política Agraria Común. Los distintos escenarios de las perspectivas financieras de los llamados Paquete Delors I (1988-1992) y Delors II (1993-1999) aunque no supusieron un cambio radical en el volumen de recursos disponibles para el presupuesto comunitario, significaron un progresivo incremento sobre el que se apoyó la potenciación de los fondos estructurales y la creación del Fondo de Cohesión para los países con menor nivel de renta, como muestra de la filosofía de la necesidad de avanzar en la creación del mercado único europeo y de la unión monetaria de manera inseparable al desarrollo de las políticas de cohesión.

No deja de ser paradójico que cuando se culminaba la última fase en la creación de la unión monetaria, el debate sobre las perspectivas financieras se centrara básicamente en la estabilidad del gasto, que se limita al 1,27% del PNB como techo máximo —ya acordado en previsiones financieras anteriores—, y en una preocupación por los saldos financieros de cada país miembro.

Si los limitados esfuerzos por ampliar el presupuesto comunitario y, con ello, las políticas de cohesión pueden tener un efecto negativo en el funcionamiento de la unión monetaria, existen igualmente restricciones importantes en los procesos de cooperación de las políticas nacionales desde una óptica comunitaria. Posiblemente la más relevante sea la falta de una armonización suficiente de la fiscalidad en la UE que, en el contexto de los compromisos adquiridos en el Pacto de Estabilidad para limitar los déficit públicos, está implicando un proceso de «desfiscalización competitiva» en la medida en que la libre circulación de capitales hace menos atractivo su destino hacia los países donde éstos están sometidos a una mayor tributación. El efecto final es tanto una limitación de los recursos públicos de los presupuestos nacionales como un creciente desequilibrio entre la tributación de las distintas fuentes de rentas.

La falta de una voluntad de armonización fiscal entre los Estados miembros de la UE se ha puesto claramente de manifiesto en el largo y penoso camino recorrido para la aprobación del llamado «Paquete Monti», a pesar de su limitado alcance, dirigido a establecer un sistema común en la retención a cuenta sobre la renta del ahorro, un código de conducta fiscal de las empresas para evitar ayudas que afectaran a la libre competencia, y otras medidas de menor significación.

Igual ocurre con la falta de armonización en el IVA, que ha convertido un régimen «transitorio», que debería haber sido modificado hace varios años, en prácticamente definitivo, siendo un impuesto ligado al comercio y por tanto al proceso de creación del mercado único europeo. Otro ejemplo más que viene a señalar la escasa voluntad política de cooperación en este ámbito.

Si se tiene en cuenta que, desde una perspectiva teórica, una unión económica plena debe sustentarse sobre tres pilares fundamentales: un espacio económico, una moneda única y una política fiscal común, cabe considerar las limitaciones del camino recorrido y los peligros a los que, en un contexto internacional de intensas transformaciones como el actual, puede enfrentarse a medio plazo, tras la adopción de una moneda común; especialmente si se mantienen orientaciones como la expresada por la Comunicación de la Comisión «La Estrategia de Lisboa – hacer realidad el cambio» a la Cumbre de Barcelona, en la que se señala el carácter positivo de la reducción impositiva que de manera bastante generalizada se está llevando a cabo, asociándola a la reducción del gasto público, e incluso fijando como objetivo para el año 2005 una reducción de impuestos del 1% del PIB, aunque se intente concentrar en las personas con salarios más bajos.

La adopción de una estrategia común a favor del empleo en el ámbito europeo, hace escasamente cinco años, ha supuesto una importante aportación en el camino seguido en

el proceso de integración, hasta el punto de que se puede hablar de una nueva filosofía en la construcción europea, en la que los objetivos de pleno empleo y cohesión económica y social ocupan un papel destacado.

Posiblemente, la adopción de la Unión Monetaria como nuevo espacio de cooperación y sus contradicciones, expresadas en la crisis monetaria de mitad de los años 90, han contribuido a la apertura de este espacio político y a la reconducción del modelo europeo hacia un modelo de carácter más social y solidario.

Los avances realizados a favor del empleo no son desdeñables, como se ha estudiado en las conclusiones de las principales cumbres europeas, pero no se han resuelto problemas esenciales para su adecuado desarrollo. Entre estos problemas cabe destacar la supremacía de los objetivos de estabilidad económica, monetaria y fiscal sobre el resto de las políticas que se desarrollan conjuntamente, o la ausencia de una estrategia adecuada de coordinación entre las políticas a favor del empleo y las políticas dirigidas a la mejora del capital físico, tecnológico y humano.

Paralelamente, el escaso presupuesto comunitario y la falta de voluntad política para su ampliación suponen una restricción importante, a la que se suma la tendencia a una desfiscalización competitiva basada no sólo en la contención o reducción de la presión fiscal, sino en el desplazamiento de los impuestos directos hacia los impuestos indirectos, socialmente más regresivos.

Los retos de la quinta ampliación

Estos factores llevan a interrogarse sobre el futuro de la propia EEE ya que, aunque se valore positivamente su desarrollo en los últimos años —en los que se ha vivido una etapa de expansión económica—, será necesario contrastar su evolución en un contexto internacional caracterizado por notables incertidumbres, en un posible período de desaceleración económica y con el reto de una importante ampliación hacia los países del centro y este europeo que modificará significativamente las características de la propia construcción europea.

Los retos son importantes, porque en mayo de 2004 se ha formalizado la quinta ampliación de la Unión Europea que algunos llaman, de manera pomposa aunque con cierta lógica, la «gran ampliación», por la que se ha integrado 10 países de distintos rasgos históricos y culturales, pero entre los que predominan los que provienen de antiguos sistemas de economía central planificada: Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Polonia, República Checa, además de Chipre y Malta. Con esta ampliación se abren paso, también, otras posteriores como las fijadas para Bulgaria y Rumanía en 2007 o la

incorporación, todavía sin fecha, de Turquía²⁷ y, previsiblemente, en una perspectiva de futuro la de algunos países balcánicos anteriormente integrados en la antigua Yugoslavia.

La importancia de esta «gran» ampliación no es cuantitativa sino, principalmente, cualitativa; no reside sólo en el elevado número de países que se incorporan ni en su peso en términos demográficos o económicos, sino en su implicación para conseguir una reunificación pacífica del continente europeo, por primera vez desde hace muchas décadas, como espacio de convivencia democrática y libertad, de cooperación, paz y prosperidad, como escribieron los filósofos de la construcción europea tras la Segunda Guerra Mundial, aunque su desarrollo no obedeciera siempre a tan altos ideales.

Sin embargo, junto a la importancia estrictamente política que se da a la ampliación, conviene tener presente la dimensión económica, como parte fundamental de ella, en cuanto significa la extensión del mercado europeo y el compromiso de coordinación de las políticas de un importante número de Estados, que deben dar a la construcción europea una mayor dimensión internacional y contribuir a la solidez de su desarrollo interno. La dimensión económica supone un pilar fundamental para que la quinta ampliación se lleve a cabo de manera armónica y equilibrada, en la medida en que no sólo se trata de una mera extensión del mercado único europeo, o de la mejora de las estructuras productivas y de las empresas que operan en él, sino de progresar, también, en la universalización del modelo social europeo o, lo que es lo mismo, en la ampliación de los derechos laborales y sociales, asociados a los derechos políticos, y en la mejora de la cohesión económica y social y de los niveles de bienestar de sus ciudadanos.

Como se ha señalado, estamos ante la ampliación más numerosa en términos de países, dado que se integran diez nuevos miembros con un volumen importante de población, en torno a 75 millones de habitantes, que significará pasar de la actual UE-15 con 378 millones de habitantes a una Europa con más de 450 millones de habitantes y, si se produce la integración posterior de Bulgaria, Rumanía y Turquía, se alcanzará la cifra de casi 550 millones de habitantes.

Sin embargo, conviene tener presente, desde el punto de vista de su peso económico, que el conjunto de los países que se integran supondrá menos del 5% del PIB de la UE-25, con un peso inferior al que tiene España, en torno al 7%. El corolario de las variables comentadas es que estos países –aunque con notable diversidad– tienen niveles de renta por persona significativamente inferiores a los de los Estados miembros de la UE-15. Así,

²⁷ Convencionalmente se denominan países de la ampliación a los nuevos diez Estados que se integraron en 2004, y países candidatos a los anteriores más Bulgaria, Rumanía y Turquía. Una terminología que, lógicamente, se modificó a partir del mes de mayo, una vez producida la ampliación.

la media de los 10 países de PIB per cápita, en términos de paridad adquisitiva, alcanza solamente el 47% de la renta media de la UE, una cifra que disminuye hasta el 42% si se incluye a Bulgaria, Rumanía y Turquía.

ESTRATEGIA EUROPEA DE EMPLEO: OBJETIVOS PARA 2010 Y SITUACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA Y LOS PAÍSES DE LA AMPLIACIÓN EN 2002

INDICADORES	UE-15	PA-10	UE-25	OBJETIVO 2010
Tasa de empleo general (1)	64,3	55,9	62,9	70,0
Tasa de empleo de las mujeres	55,6	50,2	54,7	60,0
Tasa de empleo de los mayores (2)	40,1	30,5	38,7	50,0
Tasa de paro general (3)	7,7	14,8	8,9	Reducción
Tasa de paro de las mujeres	8,7	15,6	9,9	Reducción
Tasa de paro de los jóvenes (4)	7,2	12,1	8,2	Reducción
Tasa de paro de larga duración (5)	3,0	8,1	3,8	Reducción
Abandono escolar (6)	18,8	8,7		10,0
Participación de adultos en formación continua (7)	8,5	5,0		12,5

(1) Porcentaje de la población de 15 a 64 años que tiene empleo. (2) Porcentaje de la población de 55 a 64 años que tiene empleo. (3) Porcentaje de la población activa de 15 o más años que está en paro. (4) Porcentaje de la población de 15 a 24 años que está en paro. (5) Porcentaje de la población activa de 15 o más años que lleva un año o más en paro. (6) Porcentaje de la población de 18 a 24 años que habiendo completado al menos el nivel educativo de secundaria inferior no participa en el sistema educativo. (7) Porcentaje de la población de 15 a 64 años que recibe algún tipo de formación o educación.

Fuente: Eurostat, Encuesta de Población Activa 2002 y Decisión del Consejo 2003/578/CE, de 22 de julio de 2003, relativa a las Directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros. Tomado de CES, 2004.

Desde el punto de vista de la estructura sectorial de la actividad económica, también estos países presentan diferencias significativas respecto a la media de la UE. Así, junto con un significativo peso de la industria, que en la mayoría se sitúa por encima de la UE en términos relativos, cabe destacar el peso del sector primario, tanto en términos de valor añadido –principalmente Estonia, Lituania o la República Checa y Polonia– como, sobre todo, en términos de empleo, ya que superan ampliamente la media del 4% de ocupación en esta rama, y en países como Polonia, Lituania o Letonia se sitúan entre el 20 y el 15% de población ocupada. Este hecho manifiesta además el bajo nivel de productividad por persona ocupada en este sector, los retos a los que se enfrentan en la UE y la importancia de una adecuada aplicación de la Política Agraria Común.

Es imprescindible, por tanto, conseguir un adecuado equilibrio entre la convergencia

nominal y la convergencia real, mediante la adopción del acervo comunitario de acuerdo con el modelo social europeo. Este objetivo requiere el desarrollo de políticas de cohesión que garanticen el proceso de solidaridad entre países y el impulso de políticas redistributivas capaces de asegurar la cohesión económica y social. Un reto para el conjunto de la UE que se desarrolla en un preocupante escenario político, y una reforma de las instituciones que las haga capaces de adecuarse a su nueva dimensión, y al que España debería contribuir para que se despejara desde una posición menos «economicista» o localista de lo que ha sido hasta ahora.

Desarrollar un proceso equilibrado de ampliación hace necesario apoyar a los agentes sociales de los países de la ampliación y a sus sistemas de relaciones laborales, para evitar que la precarización de las condiciones de trabajo de los países que se integran suponga una ventaja competitiva basada en los bajos niveles de renta o en el empobrecimiento relativo de sus ciudadanos. Colaborar a una mayor representatividad y presencia de las organizaciones sindicales y empresariales de los países de la ampliación es un reto asociado a la necesidad de impulsar una mayor extensión de la negociación colectiva y de otros foros de negociación y concertación social, como elementos claves del modelo social europeo, evitando que se produzca un parón en el acervo social comunitario por la adopción de un modelo anglosajón de relaciones laborales, caracterizado por su mayor atomización e individualización y por el menor peso representativo de los agentes sociales.

También están por definir con claridad los compromisos políticos del Pacto de Estabilidad y Crecimiento y de control de los déficit presupuestarios para los países de la zona euro, tras el incumplimiento de Alemania y Francia en 2003, y su denuncia por la Comisión, en una confrontación institucional interna con pocos precedentes históricos. Una situación que refleja la necesidad de aclarar las bases de funcionamiento económico del euro, como moneda única, más aún teniendo en cuenta el interés de los países de la ampliación en formar parte de la moneda común. Sin embargo, por las dificultades que acompañan a esta ampliación y por su importancia en la construcción de espacios de libertad y convivencia, cabe defender que si el camino es acertado, aunque el momento no sea favorable, el empeño deberá ser más intenso y cierto en el hacer de los agentes políticos, económicos y sociales que deben llevarla a cabo.

En igual sentido, el mantener los objetivos de pleno empleo y de calidad del empleo definidos por la EEE y adoptados en la Cumbre de Lisboa supone un importante reto al que deben incorporarse los nuevos países, sin que se produzca un debilitamiento de los objetivos trazados. Es necesario tener en cuenta los procesos de transición que han seguido la mayoría de los países de la ampliación y los futuros candidatos en la década de los 90 —de

una economía de planificación centralizada a una economía de mercado—, y su coste en términos de intensas caídas de sus tasas de empleo y la aparición de importantes bolsas de pobreza y de economía sumergida.

Esta perspectiva solidaria de la ampliación debería implicar un aumento del presupuesto comunitario en el nuevo escenario financiero que comenzará en 2007, especialmente en lo referido a las políticas de cohesión, así como reforzar la coordinación de los sistemas de protección social. No parece razonable que si la ampliación supone la incorporación de países con menores niveles de renta, los recursos financieros dirigidos a las políticas regionales y de cohesión se mantengan estancados como, desgraciadamente, parecen defender los países comunitarios con un mayor peso económico y político.

Se han abierto, por tanto, nuevos espacios de cooperación pero en ellos seguirán conviviendo diferentes opciones de políticas económicas que reflejarán distintos intereses políticos y sociales. El futuro de la construcción europea dependerá de la capacidad de los agentes políticos y sociales para generar una dinámica en una determinada opción u otra.

Conclusiones

Las reflexiones planteadas parten de la hipótesis de que las políticas de empleo, por sí mismas, no pueden generar un aumento de la ocupación con carácter duradero, ya que el empleo evoluciona a través de procesos muy diversos como la formación de los trabajadores y de los empresarios, su capacidad de innovación y de desenvolverse en los sistemas de competencia de los mercados, los rasgos de la estructura productiva y de su especialización concreta en determinados períodos históricos, o los procesos de regulación de la actividad económica y social no directamente relacionados con el mercado de trabajo sino referidos a objetivos diversos, como la estabilidad de las variables macroeconómicas, la distribución de la renta o los niveles de protección social, entre otros. La política de empleo cobra todo su sentido cuando se encuadra en un conjunto de políticas económicas y sociales que den coherencia a las intervenciones que se realizan.

Los importantes cambios económicos, políticos y sociales de las últimas décadas han puesto de manifiesto los límites que existen para mantener el modelo social europeo y el Estado de Bienestar, caracterizado por el pleno empleo, desde ámbitos puramente nacionales. Las modificaciones de las diferentes reformas de los tratados comunitarios han ido incorporando a los compromisos iniciales de liberalización de mercados otros objetivos económicos y sociales que, aun sin haber conseguido todavía un adecuado equilibrio entre

ellos, suponen un cambio cualitativo en las líneas de actuación común, como han quedado reflejadas en el Tratado de Ámsterdam y en la Cumbre Extraordinaria sobre el Empleo de Luxemburgo.

La adopción de una estrategia común a favor del empleo en el ámbito europeo, hace escasos años, ha supuesto una importante aportación en el camino seguido en el proceso de integración, hasta el punto de que se puede hablar de una nueva filosofía en la construcción europea, en la que los objetivos de pleno empleo y cohesión económica y social ocupan un papel destacado.

Posiblemente, la creación de la Unión Monetaria Europea como nuevo espacio de cooperación y sus contradicciones, expresadas en la crisis monetaria de mitad de los años 90, ha contribuido al dar un mayor peso al objetivo del empleo, y a la reconducción de la construcción europea hacia un modelo de carácter más abierto y solidario; aunque, ciertamente, es un espacio político que no está predeterminado y que es necesario hacer efectivo.

Los avances realizados a favor del empleo no son desdeñables, como se ha estudiado en las conclusiones de las principales cumbres europeas, pero no se han resuelto problemas esenciales para su adecuado desarrollo. Entre estos problemas cabe destacar la supremacía de los objetivos de estabilidad económica, monetaria y fiscal sobre otros objetivos, o la ausencia de una estrategia adecuada de coordinación entre las políticas a favor del empleo y las políticas dirigidas a la mejora del capital físico, tecnológico y humano.

Paralelamente, el escaso presupuesto comunitario al que se suma la tendencia a una desfiscalización competitiva basada no sólo en la contención o reducción de la presión fiscal, sino en el desplazamiento de los impuestos directos hacia los impuestos indirectos, socialmente más regresivos.

Por una parte, es necesario articular estos objetivos con los procesos de fijación de salarios y condiciones laborales que nacen de la negociación colectiva y de los acuerdos entre los agentes sociales, dentro de la autonomía que se les reconoce en los marcos jurídicos e institucionales de los países europeos, que definen una parte importante del «modelo social europeo». Esta es la perspectiva adoptada en la Cumbre de Colonia y la base de la propuesta del Pacto Europeo para el Empleo, que abre un interesante espacio de reflexión sobre el papel de la acción de los agentes sociales como vertebradores de la actual etapa de la construcción europea. Un proceso que previsiblemente será lento, pero que se hace cada vez más imprescindible.

Por otra parte, la adecuación de las instituciones comunitarias al escenario de la quinta ampliación supone una rémora cuya corrección es urgente si no se quiere entrar en una creciente parálisis de las políticas europeas y en un proceso de dos velocidades no cooperativo

que, como enseña la historia reciente, termina traducándose en menores niveles de empleo y bienestar.

Estos factores llevan a interrogarse sobre el futuro de la propia EEE ya que, aunque se valore positivamente su desarrollo en los años en los que se ha vivido una etapa de expansión económica, no está ocurriendo lo mismo en el actual período de desaceleración económica, en un contexto internacional caracterizado por notables incertidumbres, y con el reto de una importante ampliación hacia los países del centro y este europeos que ha modificado significativamente las características de la propia construcción europea.

En definitiva, el futuro de la construcción europea no sólo requiere la adopción de medidas coherentes, sino el impulso de los agentes políticos y sociales implicados en la construcción europea para llevarlas a cabo, así como la potenciación de instituciones comunitarias sólidas, democráticas y transparentes, capaces de actuar en un escenario histórico caracterizado por cambios profundos a nivel internacional a los que el propio proyecto europeo puede aportar elementos de cooperación enormemente positivos.

DOLORS LICERAS RUIZ

**Los Planes Nacionales de Acción
para el Empleo en España**



David Wark Griffith, fotograma de *A Corner in Wheat*, 1909.

En la Cumbre de Lisboa se fijó un objetivo general, que se expresa de forma un tanto grandilocuente, y que es «hacer de Europa una zona del mundo capaz de competir en base al conocimiento, al desarrollo de la sociedad de la información y de la comunicación». Más allá de las palabras pomposas, se trata de aumentar la productividad del trabajo a través de la inversión en tecnología de una parte, y de otra, mediante la inversión en la educación y formación de las personas para mejorar los bajos niveles de cualificación, para aumentar los niveles educativos y la participación de los adultos en la formación «permanente». Sobre este objetivo se han señalado metas cuantificadas. Así, todas las escuelas deberían tener ya actualmente acceso a Internet, el profesorado debería haber adquirido las competencias necesarias en el uso de las tecnologías de la información y la comunicación, la población trabajadora debe tener conocimientos suficientes en dichas tecnologías, así como acceso electrónico a los servicios públicos y, finalmente, Europa quiere conseguir que en 2010 el gasto en I+D alcance el 3% del PIB.

Qué son los Planes Nacionales de Acción para el Empleo

Los Planes Nacionales de Acción para el Empleo (PNAE) son el instrumento más concreto sobre el que se materializa la Estrategia Europea de Empleo. Una estrategia que tiene como objetivo la coordinación de las políticas de empleo del conjunto de los Estados miembros de la Unión Europea. Política de coordinación nada más, pero tampoco nada menos.

La Unión Europea, en su proceso de construcción, no se ha dotado de una política de empleo común, un objetivo por otra parte no fácil de materializar, sino que cada Estado desarrolla sus propias acciones y estrategias en esta materia. Pero lo que sí acordaron los gobiernos en el Consejo Extraordinario sobre el Empleo celebrado en Luxemburgo en 1997 fue establecer la coordinación de las respectivas políticas nacionales a partir de un conjunto de objetivos, acciones e instrumentos que son los que conforman la llamada Estrategia Europea de Empleo (EEE). La Unión Europea por tanto no tiene una política de empleo común, pero tiene una estrategia coordinada que es quizás, entre el conjunto de las políticas europeas y con todas sus debilidades, una de las más concretas en los objetivos cuantificados fijados, en las acciones previstas y en los instrumentos puestos en marcha.

Los objetivos. El gran objetivo declarado de esta estrategia coordinada es conseguir el pleno empleo en Europa y, para ello, el compromiso adquirido es alcanzar, en el año 2010, una tasa media de empleo europea del 70% (un 60% para las mujeres y el 50% para las personas mayores de 55 años)¹. Para apoyar la consecución de este objetivo básico se han establecido otros específicos en materias como la formación permanente de la población trabajadora, la escolarización de los jóvenes, la incorporación de más mujeres a la actividad laboral o el desarrollo de la innovación, las tecnologías de la información y de la comunicación, la investigación y el desarrollo².

Las acciones. Para impulsar el desarrollo de acciones que permitan alcanzar los objetivos fijados, cada año la Comisión Europea fija un conjunto de directrices, desde 2003 articuladas en 10 ejes de acción, y que responden a cuatro grandes bloques temáticos:

¹ Se estableció además un objetivo intermedio para el año 2005 de alcanzar una tasa general de empleo del 67%, el 57% para el empleo femenino.

² En estas materias, los objetivos fijados para 2010 son los siguientes: al menos el 12,5% de la población laboral entre 25 y 64 años deben haber participado en procesos de formación continua; el 85% de los jóvenes hasta 22 años de edad deben haber cursado la educación secundaria superior completa; el abandono escolar prematuro no debe superar el 10%; al menos el 90% de los niños entre 3 y 6 años deben estar escolarizados, y al menos el 33% de los menores de 3 años deben contar con plazas de guardería; el gasto en I+D debe alcanzar el 3% del PIB.

1. La prevención frente al desempleo y las acciones que favorezcan que las personas desempleadas estén en mejores condiciones para encontrar un empleo. Es el eje en el que aparecen los objetivos cuantitativos más concretos. Entre ellos está el que todos los jóvenes desempleados menores de 25 años deben recibir algún tipo de actuación antes de permanecer seis meses en paro, así como los adultos antes de que alcancen los doce meses en el desempleo.
2. La promoción de puestos de trabajo y el apoyo a la creación de empresas. Frente al eje anterior, en el que se trata de «cualificar» a las personas desempleadas para que encuentren empleo, en éste se trata de generar empleos. Sin embargo, es el eje donde las medidas son más imprecisas y que se ha desarrollado menos en el conjunto de los países y, al menos en España, se reiteran cada año las mismas medidas generalistas sin evaluar siquiera sus resultados.
3. La adaptación de trabajadores y empresas a los cambios productivos y a los cambios en la organización del trabajo. Es el conjunto de directrices que tienen más que ver con las relaciones laborales, con la vida en las empresas y con las condiciones de trabajo, y donde se reclama la intervención directa de las organizaciones sindicales y empresariales.
4. La igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres y la inclusión social del conjunto de la población trabajadora. Es una de las apuestas más positivas de la EEE y aporta la novedad de exigir una mirada y una intervención de género en el desarrollo de las políticas europeas de empleo.

Los instrumentos. Los Planes Nacionales de Acción para el Empleo son precisamente la forma en que se materializa esa estrategia europea coordinada para el empleo. En ellos los gobiernos concretan las prioridades, objetivos y acciones a desarrollar en su país siguiendo las directrices comunes previamente fijadas por la Comisión Europea, y con el fin último de contribuir al objetivo estratégico del pleno empleo.

Así, cada gobierno debe presentar su propio plan a la Comisión Europea –actualmente la fecha fijada es el 1 de octubre de cada año–. Posteriormente, dichos planes son analizados por aquélla, conjuntamente con cada uno de los gobiernos nacionales, a fin de ver el grado de adecuación entre las medidas y los objetivos concretos. De esta evaluación se desprenden nuevas recomendaciones y líneas de actuación³ que a su vez deberán ser tenidas en cuenta en la conformación de los sucesivos planes.

³ La suma de recomendaciones para todos los Estados miembros se recogen en el Informe Conjunto sobre el Empleo que aprueba la Comisión Europea cada año.

La importante novedad que aporta la EEE es que los gobiernos deben contar con la participación de los interlocutores sociales –los sindicatos y las organizaciones empresariales– en todo el proceso de elaboración de los PNAE, no sólo en la fase de identificación de las medidas, sino también en la puesta en marcha de las mismas y, posteriormente, en la evaluación de su desarrollo y resultados.

Las potencialidades y los límites de los Planes Nacionales de Acción para el Empleo

Los PNAE tienen potencialidades ciertas como instrumento para ordenar las políticas nacionales de empleo en coordinación con el conjunto de los países europeos. CC.OO. apoyamos la EEE y sus mecanismos de desarrollo, compartimos una buena parte de sus directrices y propuestas y nos corresponsabilizamos en su desarrollo. En el plano más instrumental, cada año, en el momento de elaboración del PNAE por parte del gobierno, presentamos un conjunto de propuestas articuladas en torno a las directrices correspondientes para que sean tenidas en cuenta. Posteriormente hacemos una valoración de cada uno de los PNAE aprobados, valoración que trasladamos a la Comisión Europea para que forme parte de la evaluación que realiza sobre el PNAE de España.

Nuestra valoración de la EEE es que sus límites no están tanto en que sólo se ha instrumentado una estrategia de coordinación de las políticas nacionales de empleo –frente a una política de empleo común–, sino en la falta de voluntad política de las instituciones europeas y de los gobiernos de cada país para desarrollar el conjunto de la estrategia y para establecer instrumentos de coordinación también en otras políticas relevantes, como en el caso de la fiscalidad, o para disponer de un mayor presupuesto económico común.

El primer límite que cabe señalar es que la teórica articulación entre las políticas económicas y de empleo se traduce, en la práctica, en la subordinación de la política de empleo a la economía. De hecho, toda la estrategia estaba pensada para un crecimiento económico europeo sostenido del 3%. Cuando el ritmo de crecimiento se ha reducido sensiblemente, como sucede actualmente, las mejoras en el empleo y en las políticas activas también han sufrido un freno en el conjunto de Europa.

El segundo límite es la falta de financiación añadida para el desarrollo de los PNAE, incluso porque instrumentalmente las directrices y los PNAE se han venido aprobando con posterioridad en el tiempo a los Presupuestos Generales del Estado, aunque la razón de más peso es la falta de voluntad política para ampliar el presupuesto destinado a políticas de empleo, al menos en el caso de España. La primera razón expuesta, la más instru-

mental, ha sido modificada para 2004 por las instancias europeas, cambiando el calendario para la aprobación de las directrices y para la presentación de los PNAE a la Comisión Europea, de manera que los presupuestos económicos puedan tenerlas en cuenta.

Respecto a los límites de contenido, las directrices para el empleo ponen demasiado énfasis en la «empleabilidad» de los trabajadores y trabajadoras –en las llamadas políticas de demanda–, y poco en las políticas de oferta –de creación de más y mejores empleos–. Se proponen actuaciones con las personas en paro para que estén en mejores condiciones de encontrar empleo, de «competir» por el empleo escaso, al menos en la situación española. Y si bien es cierto que elevar los niveles de educación y formación, así como mejorar las competencias de la población trabajadora, es una garantía para el empleo y para el empleo de calidad, es igualmente cierto que el problema de la falta de empleos no se resuelve aunque el conjunto de la población sea muy «empleable».

El desarrollo de los PNAE en España

España, como el resto de países (Europa de los 15), ha elaborado y presentado todos los años sus PNAE. El primero fue en 1998 y el último en octubre de 2004.

La elaboración de los PNAE en España, hasta ahora, no ha estado presidida por el impulso político de aprovechar la oportunidad para articular más y mejores políticas de empleo, sino que por el contrario ha respondido más a un criterio de los sucesivos gobiernos de «tener que cumplir con un trámite administrativo», con el resultado de ajustar las medidas y programas que ya se venían desarrollando a las directrices europeas aprobadas cada año. Los sucesivos PNAE son la suma de las medidas ya existentes. De hecho no podemos señalar ninguna medida significativa que haya tenido su origen en la nueva forma de abordar la política de empleo. En todo caso, los PNAE de algunos años han recogido las medidas derivadas del diálogo social, bien bipartito entre las organizaciones sindicales y empresariales, o con la concurrencia del gobierno, pero que no tuvieron su origen en la Estrategia Europea de Empleo.

En correspondencia con la falta de innovación en las medidas, tampoco se ha incrementado el presupuesto económico para el desarrollo de las políticas de empleo, y éste es uno de los lastres más significativos, no sólo en España, sino en el conjunto de la política europea.

Uno de los déficit más importantes de los sucesivos PNAE en España es que no se fijan objetivos específicos, tendentes a converger con los objetivos generales fijados para el conjunto de la Unión Europea, ni se identifican las prioridades para nuestro país. Es esta una exigencia reiterada año tras año por las organizaciones sindicales. No se puede entender

que, siendo España uno de los países que debe mejorar más sus indicadores de empleo –tasas de actividad, de ocupación y de paro– para contribuir así al logro común del pleno empleo⁴, el PNAE no fije objetivos cuantificados para aumentar los niveles de actividad y de empleo y reducir el alto volumen de desempleo, en línea con el objetivo general de tener una tasa de empleo del 70% en el año 2010.

Tampoco se fijan prioridades en torno a las que articular las propuestas, a pesar de que están perfectamente identificados los problemas del empleo en España. La propia Comisión Europea los señala cada año: aumentar los niveles de empleo, especialmente para las mujeres; mejorar la calidad del empleo existente, especialmente para los jóvenes; incrementar la productividad del trabajo; mejorar los niveles de educación y de formación, especialmente en las enseñanzas medias y reducir el elevado volumen de fracaso escolar; o mejorar los Servicios Públicos de Empleo.

Otro de los problemas que demuestra esa falta de voluntad política para articular la política de empleo en torno al PNAE, es la escasa coordinación e implicación del conjunto de los Ministerios y de las Administraciones Públicas que tienen competencias de gestión en las políticas de empleo. La elaboración del PNAE está centrada en el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y, dentro de él, básicamente recae todo el peso en el Servicio Público de Empleo Estatal, a pesar de que la implicación de éste está referida casi exclusivamente al primer eje de acción, el de la prevención del desempleo. Paradójicamente, la obligación europea de coordinar el conjunto de las políticas nacionales de empleo ha puesto de manifiesto la escasa coordinación existente en la política de empleo en España, dentro del propio gobierno, y entre éste y las comunidades autónomas que tienen importantes competencias de gestión de la política de empleo.

Toda política de coordinación persigue aunar esfuerzos en torno a un objetivo común y debe, por tanto, establecer instrumentos que midan si se están alcanzando los resultados previstos. Debe evaluar. El desarrollo de indicadores comunes que permitan medir de forma homogénea los resultados de la EEE ha sido uno de los aspectos más debatidos en las instituciones europeas y, de hecho, se han ido implementando y precisando a lo largo de estos siete años de puesta en marcha. Pues bien, este es el otro gran déficit del PNAE en España. Más allá de las medidas más cuantitativas, como las referidas al número de acciones desarrolladas por los Servicios Públicos de Empleo con los distintos grupos de personas desempleadas identificadas en las directrices como grupos prioritarios –jóvenes, adul-

⁴ España tiene actualmente una tasa de empleo inferior a la media europea (UE-15) en 4,6 puntos porcentuales y una tasa de paro superior en 3,3 puntos porcentuales.

tos, parados de larga duración—, no se hace un seguimiento del grado de desarrollo de las medidas recogidas en el plan, ni de sus resultados efectivos.

La participación de las organizaciones sindicales y empresariales en la elaboración y seguimiento del PNAE puede calificarse de «débil» a lo largo de estos años. El gobierno, a pesar de la petición reiterada de ambas partes, no ha conseguido establecer un método de trabajo estable, periódico y adecuado, que permitiera la participación, tanto en la primera parte del proceso de elaboración de medidas como en la fase posterior de seguimiento y de evaluación de resultados. Esto requiere identificar ámbitos de seguimiento temáticos que aseguren la interlocución con los responsables más adecuados.

La participación se ha limitado, ya en la última fase previa a la aprobación del PNAE de cada año, a la presentación de las respectivas propuestas de las organizaciones sindicales de una parte y de las empresariales de otra, y a la presentación por parte del gobierno de los borradores, ya muy ultimados, del PNAE. Se ha tratado de cumplir el trámite formal por parte del gobierno, intercambiando opiniones de última hora sobre decisiones poco modificables, más que del desarrollo de un proceso de participación entendida como se define en la Estrategia Europea de Empleo, que significa también una mayor implicación de los interlocutores sociales, con sus propias acciones, en el desarrollo de los objetivos.

Las aportaciones de los sindicatos

Como ya se ha señalado, desde el primer año de la puesta en marcha de la EEE y de la elaboración del primer PNAE, CC.OO., conjuntamente con UGT, hemos presentado al gobierno un conjunto de propuestas en torno a los problemas del empleo en España y hemos señalado lo que, desde nuestro punto de vista, deberían ser las prioridades de la política de empleo. Los objetivos considerados durante estos años se agrupan en torno a tres grandes ejes.

De una parte están las acciones y medidas que apoyan a las personas desempleadas para encontrar un nuevo empleo, las que deben garantizar el derecho al empleo y, junto a ellas, las que persiguen mejorar los Servicios Públicos de Empleo en tanto que instrumentos de apoyo a la colocación y a la formación y cualificación de quienes han perdido el empleo. Se trata de invertir en las personas desempleadas. De otro lado están las medidas para crear más y mejores empleos, para mejorar la inversión productiva, para hacer un tejido productivo más sólido. Se trata en este caso de invertir en la creación de riqueza y de más puestos de trabajo. Un tercer bloque de medidas tienen que ver con la mejora de los sistemas de protección social y con las políticas que favorecen la igualdad de trato y la no discriminación social y laboral. Se trata por último de invertir en equidad y cohesión social.

Por tanto, las reivindicaciones sindicales presentadas a los sucesivos gobiernos ante la elaboración de los PNAE durante estos años se pueden resumir en los siguientes puntos:

- *Reducir el desempleo y potenciar y mejorar el papel de los Servicios Públicos de Empleo*

Los problemas de desempleo en España están muy concentrados entre las mujeres y los jóvenes. Por tanto, las políticas activas de empleo deben atender a estas situaciones mediante una mayor adecuación y especialización. Además hay que cumplir con los objetivos europeos fijados para prevenir el paro de larga duración –que en nuestro país alcanza niveles significativos–, es decir, que todos los jóvenes menores de 25 años reciban algún tipo de acción antes de cumplir los seis meses en el paro, y que todos los adultos sean atendidos antes de cumplir el año como desempleados. Para ello creemos necesario:

- a) *Definir objetivos, prioridades e instrumentos propios*

Los objetivos generales europeos de prevención del paro necesitan ir acompañados de objetivos específicos fijados para el conjunto del Estado español que pongan en correspondencia necesidades y políticas.

Es por tanto imprescindible planificar las actuaciones de los Servicios Públicos de Empleo y fijar las prioridades en función de los problemas y déficit del mercado laboral en España. Para el desarrollo de estas tareas es un instrumento básico el compartir la información entre el conjunto de agentes que intervienen en el desarrollo de las políticas activas de empleo, la coordinación de los Servicios Públicos de Empleo y la implantación definitiva del sistema de información compartido (SISPE), el contar con observatorios ocupacionales potentes que permitan planificar a medio plazo, aumentar la gestión pública de ofertas y demandas de empleo.

- b) *Especializar las políticas activas de empleo*

El nuevo contexto en el que se desarrollan las políticas activas de empleo, caracterizado de una parte por una reducción significativa del desempleo y de otra por el proceso de descentralización territorial de las políticas activas de empleo y su aproximación a los mercados laborales concretos, permite trabajar en esa mayor especialización de las actuaciones, e incidir en las medidas de prevención frente al paro. No valen las mismas actuaciones y medidas para todas las personas desempleadas. Para avanzar en esta dirección hay que generalizar la atención personalizada a los demandantes de empleo mediante la definición de itinerarios de inserción laboral. Los Servicios Públicos de Empleo deben ser los encargados de establecer, junto con la persona desempleada, dichos itinerarios y de hacer el seguimiento correspondiente.

c) *Reforzar la intermediación laboral pública*

Los Servicios Públicos de Empleo deben ser más proactivos en la captación de ofertas y en el buen ajuste entre la oferta y la demanda de empleo. Captar todo tipo de ofertas y no sólo las que le llegan –las más difíciles de cubrir–, o los empleos de menor cualificación. Dar un buen servicio a las empresas, haciendo una selección adecuada de los demandantes, diferenciando entre buen ajuste de oferta y demanda y lo que deben ser los programas y políticas de fomento del empleo de los grupos con mayores dificultades de inserción laboral. Informar y orientar a las empresas, tanto sobre las políticas de incentivos económicos a la contratación como para que ajusten sus ofertas de empleo y los requisitos exigidos a las necesidades del puesto de trabajo que se pretende cubrir, porque los desajustes en la cobertura de vacantes por «sobrecualificación» producen desplazamientos de los menos cualificados, que ven reducidas sus posibilidades de empleo.

Una buena intermediación pública mejora las posibilidades de inserción laboral de los demandantes de empleo, pero permite también tener un mejor conocimiento de los requerimientos del mercado laboral, detectar las necesidades de cualificación y poder planificar a medio plazo la formación requerida.

d) *Coordinar a los diferentes gestores de las políticas activas de empleo*

El modelo seguido por los Servicios Públicos de Empleo en España de desarrollar las políticas activas de empleo a través de múltiples entidades colaboradoras que actúan en competencia de gestión entre sí y no mediante la coordinación, hacen muy difícil la especialización, la eficacia y la evaluación.

La descentralización territorial de las políticas y la participación de entidades colaboradoras de los Servicios Públicos de Empleo en la gestión de los programas requieren a su vez mayores esfuerzos por parte del ámbito estatal para definir objetivos generales y prioridades, para coordinar actuaciones, para evaluar resultados. La autonomía de gestión no puede dar como resultado la falta de planificación en torno a objetivos generales, y el desconocimiento respecto a las políticas impartidas y a sus resultados.

e) *Evaluar resultados*

Es imprescindible realizar evaluaciones sistemáticas generales sobre los resultados de las distintas políticas y programas, así como sobre los obtenidos por los diferentes gestores de los programas. Hacer visibles los resultados y las comparaciones. Los programas y los gestores sin resultados deben ser revisados. Los resultados comparados «animan» a los gestores con peores indicadores a aproximarse a los mejores.

f) *Contar con más recursos para las políticas de empleo y para los Servicios Públicos de Empleo*

Una buena parte de las iniciativas señaladas en los epígrafes anteriores competen a los Servicios Públicos de Empleo, tanto en su nivel central o estatal como en los ámbitos autonómicos. Una gestión de las políticas de empleo más compleja –múltiples gestores– y más especializada –atención personalizada y según necesidades específicas– requiere de Servicios Públicos de Empleo potentes, que cuenten con los suficientes recursos, técnicos y humanos, para desarrollar las tareas encomendadas. La escasa valoración ciudadana del Servicio Público de Empleo y su devaluación han sido una constante en nuestro país con la que hay que romper. Necesitamos construir los Servicios Públicos de Empleo que queremos para que la sociedad los pueda querer y defender. Así sucede con otros servicios públicos, como la sanidad o la educación.

• *Mejorar los niveles de ocupación de las mujeres y reducir su desigual situación laboral*

España tiene actualmente un diferencial negativo de seis puntos porcentuales respecto a ese objetivo general de alcanzar una tasa de empleo del 70%. Pero los problemas generales del empleo en España –baja tasa de actividad y de empleo y altas tasas de paro– están muy concentrados en las mujeres. Las tasas de actividad, de empleo y de paro masculinas en España no son diferentes a la media europea. Sin embargo, si comparamos estos tres indicadores entre las mujeres españolas y las europeas, las primeras tienen una tasa de actividad inferior en 7 puntos porcentuales, 10 puntos inferior su tasa de empleo, y su tasa de paro es casi el doble.

Para alcanzar en nuestro país el mismo objetivo intermedio establecido en la Cumbre de Lisboa habría que conseguir aumentar la tasa de empleo de las mujeres en 10 puntos porcentuales. Por tanto, para que España deje de ser negativamente diferente respecto a Europa tiene que resolver la desigual situación laboral de las mujeres.

La primera premisa para favorecer el aumento de la tasa de actividad de las mujeres es crear más equipamientos sociales, servicios de atención y cuidado para las personas dependientes, ya sean niños, mayores o personas con discapacidad, servicios colectivos que liberen a las mujeres de la asunción en exclusiva de estas tareas no compartidas en el ámbito doméstico y les permitan desarrollar una actividad laboral retribuida. Es imprescindible, desde la responsabilidad de los poderes públicos, facilitar la conciliación de la vida laboral, personal y familiar. Porque éste es un gran déficit en España. Lo señala la Comisión Europea en sus recomendaciones anuales cuando evalúa el Plan Nacional de Acción para el Empleo del gobierno español, pero además hay que cumplir los objetivos europeos que se

han fijado, precisamente en la Cumbre de Barcelona de marzo de 2002, donde se estableció el objetivo de prestar servicios de acogida para al menos el 90% de los niños entre 3 y 6 años, así como para al menos el 33% de los niños menores de 3 años, cifras que deberán alcanzarse en el año 2010. España está lejos de cumplir este último objetivo.

Para hacernos una idea del diferencial negativo de España en los llamados servicios de proximidad, en nuestro país trabajan 4,5 personas por cada mil habitantes en servicios de atención y cuidado, la proporción más baja del conjunto de países de la Unión Europea –Francia por ejemplo tiene 18 ocupados por cada mil habitantes–, por lo que para alcanzar su mismo nivel necesitaríamos crear medio millón de nuevos empleos en este ámbito. Invertir por tanto en servicios sociales de atención a la dependencia genera un círculo virtuoso porque permite aumentar el Estado del Bienestar, permite incorporar a más mujeres a la actividad laboral al establecer alternativas a un trabajo que realizan prácticamente en exclusiva en el ámbito de lo privado, y permite crear nuevos empleos. Queremos una red de servicios, no políticas fiscales individualizadas.

Junto al desarrollo de estos servicios, es necesario impulsar medidas que garanticen la igualdad de trato en el empleo para las mujeres. CC.OO. reclamamos una ley para la igualdad en el ámbito laboral, que además de transponer a nuestras normas las definiciones y medidas derivadas de la Directiva europea 2002/73 CE, establezca un marco general que favorezca el desarrollo de acciones positivas en las empresas privadas y en las Administraciones Públicas. Reducir la persistente segregación ocupacional de las mujeres y eliminar las actuales diferencias retributivas existentes entre mujeres y hombres, que son las dos grandes características de la desigual posición laboral de las mujeres, requieren de un conjunto de actuaciones que deben ser tomadas no sólo por los poderes públicos, sino también por los llamados interlocutores sociales, las organizaciones sindicales y empresariales. Las directrices europeas para el empleo nos emplazan en este sentido.

- *Impulsar la creación de empleo e incrementar la productividad del trabajo*

En la Cumbre de Lisboa se fijó un objetivo general, que se expresa de forma un tanto grandilocuente, y que es «hacer de Europa una zona del mundo capaz de competir en base al conocimiento, al desarrollo de la sociedad de la información y de la comunicación». Más allá de las palabras pomposas, se trata de aumentar la productividad del trabajo a través de la inversión en tecnología de una parte, y de otra, mediante la inversión en la educación y formación de las personas para mejorar los bajos niveles de cualificación, para aumentar los niveles educativos y la participación de los adultos en la formación «permanente». Sobre este objetivo se han señalado metas cuantificadas. Así, todas las escuelas deberían tener ya

actualmente acceso a Internet, el profesorado debería haber adquirido las competencias necesarias en el uso de las tecnologías de la información y la comunicación, la población trabajadora debe tener conocimientos suficientes en dichas tecnologías, así como acceso electrónico a los servicios públicos y, finalmente, Europa quiere conseguir que en 2010 el gasto en I+D alcance el 3% del PIB.

España tiene que hacer un doble esfuerzo para aproximarse a estos objetivos y contribuir a cumplirlos, y necesita hacerlo porque, de manera especial, tiene que aumentar la productividad del trabajo. Porque el reto está en seguir optando por un modelo de competencia como el sostenido hasta ahora, basado en bajos salarios, en la falta de cualificación y formación, en el empleo temporal y precario, o apoyar un modelo basado en la calidad de los bienes y servicios producidos. El primero conlleva un uso inadecuado y generalizado de la contratación temporal que fomenta la cultura del fraude laboral y que repercute en la baja productividad del trabajo. El segundo requiere de inversión en formación y cualificación, en investigación e innovación tecnológica, y supone una apuesta de futuro, máxime ante la ampliación de la Unión Europea. Competir con los nuevos países exclusivamente en base a costes es prácticamente imposible, pues sus costes laborales medios por hora son el 30% de los españoles.

Respecto al desarrollo tecnológico, el diferencial actual con la media europea es muy significativo. El gasto dedicado a las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) no llega en España al 5%, cuando la media europea es el 8%⁵. En cuanto al gasto en I+D en España es el 0,9% del PIB, casi la mitad del de la Unión Europea y, como ya se ha señalado, el objetivo europeo es alcanzar un gasto del 3% en el año 2010. La propuesta sindical reclama, por tanto, mejorar los niveles de inversión pública y privada en estos ámbitos.

En el campo de la formación se han producido avances significativos en España, pero persisten graves desequilibrios. Actualmente conviven altos porcentajes de participación de la población española en las enseñanzas superiores –la población española en edad de trabajar con niveles educativos superiores es tres puntos porcentuales más alta que la media europea– con una muy débil participación en las enseñanzas medias, especialmente en formación profesional –el diferencial es negativo para España en casi 23 puntos–, así como elevados niveles de fracaso escolar –casi el 30% de los jóvenes entre 18 y 24 años abandonan sus estudios–. En cuanto a la participación de la población en programas de aprendizaje permanente, en España dicha participación apenas alcanza al 5,8% de la población total, mientras que la media europea es del 9,7%⁶.

⁵ Datos Eurostat 2002.

⁶ Datos Eurostat 2003.

Las líneas de actuación que proponemos para mejorar la educación, la formación y el aprendizaje permanente, reclaman un mayor gasto público; fijar objetivos concretos para incrementar el número de jóvenes que cursan educación secundaria, el número de adultos que participan en acciones de formación continua, así como para reducir el fracaso escolar; con la promoción de la formación profesional y con la integración de los tres subsistemas –reglada, ocupacional y continua–, así como avanzar en el reconocimiento de las cualificaciones adquiridas en el proceso formativo y mediante la experiencia laboral; con la formación del profesorado.

- *Reducir la temporalidad del empleo y la elevada rotación laboral*

Las directrices europeas para el empleo no sólo persiguen contar con más empleos, sino también con mejores empleos. La calidad del empleo no puede expresarse en un único indicador y, en cualquier caso, no es fácil medirla. La Comisión Europea, a fin de ver los avances que se producen en los distintos países respecto a la calidad del empleo, ha identificado diez parámetros: la calidad intrínseca del trabajo –grado de satisfacción del trabajador y perspectivas de desarrollo profesional–; cualificaciones, formación continua y promoción; igualdad entre hombres y mujeres; salud y seguridad en el trabajo; flexibilidad y seguridad; inclusión y acceso al mercado laboral; organización del trabajo y conciliación entre vida profesional y privada; diálogo social y participación de la población trabajadora; diversidad y no discriminación; rendimiento general del trabajo.

La temporalidad excesiva es uno de los desequilibrios básicos del mercado laboral español. En España asociamos la baja calidad del empleo con los elevados índices de temporalidad y los altos niveles de siniestralidad laboral. La tasa de temporalidad en España supera en 18 puntos porcentuales la de la media europea. Y esto a pesar de que en los últimos años se ha producido una inflexión a la baja, con una reducción de siete puntos porcentuales desde 1996 en el sector privado. Una reducción que no se ha visto acompañada de esa misma evolución en el empleo público, donde la tasa de temporalidad en ese mismo período ha aumentado casi siete puntos porcentuales⁷.

Las causas de la temporalidad en España hay que buscarlas, de una parte, en los «usos y costumbres» de las empresas y Administraciones Públicas en materia de contratación, en la «cultura de la temporalidad» –sólo así se explica el elevado diferencial de temporalidad con la media europea, aun descontando en la comparación las actividades estacionales que

⁷ El Consejo Económico y Social de España ha aprobado recientemente –diciembre 2004– un Informe exhaustivo sobre los niveles, causas y posibles soluciones de la temporalidad en las Administraciones Públicas.

tienen un mayor peso en la economía española—. El problema de la temporalidad no es tanto de inadecuación de la norma como de su incumplimiento sistemático.

Esto no quiere decir que no se requieran algunos cambios en la normativa laboral, como los que hemos venido señalando las organizaciones sindicales en las propuestas anuales para los PNAE. Así, es necesario actualizar la regulación —obsoleta y débil— de las contrataciones y subcontratas ante el fenómeno creciente de descentralización productiva seguida por las empresas dentro de sus estrategias de organización del trabajo. Complementariamente hay que ajustar la regulación del contrato de obra o servicio determinado, precisamente para que no sea el contrato «comodín» en las empresas contratistas. Y hay que realizar una transposición adecuada de la directiva europea sobre contratos de duración determinada⁸ para evitar el encadenamiento de sucesivos contratos temporales con el mismo trabajador y en la misma empresa.

La segunda causa determinante de la alta temporalidad es la estructura empresarial y el modelo productivo, que a su vez se retroalimenta con la utilización abusiva de la contratación temporal bajo el argumento de que la temporalidad es «el factor de competencia» de las empresas españolas. Los datos sin embargo demuestran que la brecha entre las tasas de temporalidad española y europea se concentra en los sectores menos abiertos a la competencia —la construcción y los servicios explican el 76% de la diferencia—. Por el contrario, la elevada temporalidad es un desincentivo para la especialización, la innovación y el desarrollo de actividades de mayor valor añadido.

En todo caso, para resolver este grave problema general del empleo se requiere voluntad política, tanto para incentivar otro tejido productivo como para hacer cumplir la normativa laboral. Hay que cambiar la cultura del «todo vale», de la utilización de la contratación temporal sin tener en cuenta la normativa vigente, por desconocimiento en unos casos, por desidia en otros, o por intereses empresariales de corto alcance. Y hay una importante responsabilidad pública para hacer cumplir las normas existentes, para hacer una sociedad menos infractora. La legitimación de los gobiernos y del conjunto de la sociedad se produce no sólo porque nos dotamos de normas, sino también porque éstas se aplican.

- *Asegurar y mejorar los sistemas de protección social*

Las propuestas sindicales se centran en la extensión de las prestaciones económicas por desempleo, estableciendo como prioridad aumentar la cobertura del subsidio para aquellos trabajadores y trabajadoras en paro sin otras rentas alternativas; en la mejora del sis-

⁸ Directiva 1999/70/CE, de 28 de junio de 1999.

tema público de pensiones y en las reformas negociadas para garantizarlo a futuro; en la creación de una nueva pata del sistema público de protección social que atienda a las personas con graves dependencias –mayores, personas con discapacidad-; en la mejora de las prestaciones familiares.

Estas reivindicaciones responden a las carencias que todavía hoy tiene del sistema público de protección social en España, especialmente las dos últimas señaladas anteriormente. Pero son también la respuesta confrontada a algunos de los criterios europeos en materia de protección social, que no compartimos.

Así, bajo el objetivo aparente de preservar los sistemas públicos de protección social, se ponen en cuestión sus efectos en algunos casos, y en otros se proponen actuaciones para adelgazarlos. Las prestaciones económicas por desempleo se ven como «desincentivadoras» para la búsqueda de empleo y se confrontan, bajo el rótulo de políticas «pasivas», a las políticas activas de empleo. Los sistemas públicos de pensiones se presentan como poco viables a futuro y se propone trabajar en dos direcciones, retrasar la edad de jubilación para prolongar la vida laboral y los períodos de cotización de los futuros pensionistas, y aumentar su componente de capitalización o sustituirlos por sistemas privados.

Dada la escasa normativa comunitaria existente en materia social, el movimiento sindical europeo es un agente imprescindible para el mantenimiento de los sistemas públicos de protección social, que son, y deben seguir siéndolo, una de las señas de identidad del modelo social europeo.

Las aportaciones conjuntas de los sindicatos y de las organizaciones empresariales

Las directrices europeas para el empleo hacen una llamada clara a la participación de los interlocutores sociales –organizaciones sindicales y empresariales– en una doble dirección. Los gobiernos tienen la obligación de implicarles en el proceso de elaboración, desarrollo y evaluación de los PNAE, pero a su vez sindicatos y empresarios tienen también la obligación de comprometerse directamente con sus acciones en el desarrollo de la EEE, especialmente en determinadas directrices como las relativas al impulso de la formación permanente, la promoción de una organización del trabajo flexible y segura, el desarrollo de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en el trabajo.

Sin duda esta exigencia europea de implicación de los interlocutores sociales ha contribuido en España a vencer las resistencias empresariales para abordar, de forma bilateral con las organizaciones sindicales, cuestiones como la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en el ámbito laboral, un tema en cierta medida «tabú» hasta hace pocos años

para las organizaciones empresariales y, por qué no decirlo, un tema de «segunda categoría» para las organizaciones sindicales.

Afortunadamente, desde el año 2003 contamos con un análisis compartido por CC.OO., UGT, CEOE y CEPYME de los factores que dificultan la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, incluidos los previos al momento del acceso al empleo, reconocen ambas partes la operatividad de la negociación colectiva en la promoción de la igualdad, y tenemos un catálogo de buenas prácticas, cláusulas en los convenios colectivos que abordan aspectos básicos para la igualdad, como los mecanismos de acceso a la empresa, la promoción y la formación profesional, las medidas de conciliación de la vida laboral y personal, la salud y seguridad en el trabajo en relación con la protección de la maternidad, el acoso sexual, entre otras. La recomendación y difusión de estas buenas prácticas entre los negociadores de convenios colectivos –patronales y sindicales– son sin duda una aportación útil y concreta al desarrollo de la EEE en el pilar relativo a la igualdad entre hombres y mujeres.

En materia de formación profesional para los trabajadores y trabajadoras con empleo, la llamada formación continua, las organizaciones sindicales y empresariales en España han tenido un protagonismo directo en la gestión compartida de este tipo de formación, ya antes de la puesta en marcha de la EEE. Así, desde el año 1993, comparten la Fundación para la Formación y el Empleo, actualmente de carácter tripartito por la participación del gobierno, por lo que en este tema podemos afirmar que hay compromiso e implicación de los interlocutores sociales. Este sistema, actualmente en revisión porque requiere de modificaciones que lo adapten a las nuevas realidades sectoriales y territoriales del empleo, ha contribuido sin duda a extender las posibilidades de formación de los trabajadores, en un contexto productivo como el español, especialmente difícil por el predominio de pequeñas empresas y de sectores intensivos en mano de obra poco cualificada.

La otra cuestión sobre la que desde las directrices europeas se nos llama a participar a las organizaciones sindicales y empresariales es la relativa a la «adaptabilidad» de los trabajadores y de las empresas. En este sentido se pueden considerar una aportación los sucesivos Acuerdos Interconfederales para la Negociación Colectiva suscritos desde el año 2002 y cuyo objetivo es trasladar a los negociadores de los convenios colectivos de cualquier ámbito (estatal, regional, provincial o de empresa) unos criterios comunes.

Así, los acuerdos abordan el tratamiento del empleo y de la contratación, recomendando la promoción de la contratación indefinida y la utilización adecuada de las distintas modalidades de contratación temporal. La política salarial, que quiere conjugar el mantenimiento del empleo y el crecimiento moderado de los salarios. A su vez, el tratamiento de

los elementos que conforman la organización del trabajo en su conjunto, como la clasificación profesional y la movilidad funcional vinculada a ella, la ordenación del tiempo de trabajo o el desarrollo de la formación continua, pretenden conjugar flexibilidad interna para las empresas, claramente preferible a los ajustes externos, y seguridad para los trabajadores y trabajadoras.

En todo caso, el diálogo social mantenido entre las organizaciones sindicales y empresariales en torno al desarrollo de la negociación colectiva y a los temas nucleares de ésta es sin duda un valor que contribuye al desarrollo de las directrices que llaman a los interlocutores sociales a involucrarse en la marcha de la EEE, en concreto las referidas al eje 3.

La evaluación de los PNAE por la Comisión Europea y las recomendaciones a España

Una de las potencialidades de los PNAE es precisamente la evaluación que de los mismos hace la Comisión Europea, en presencia del gobierno de cada país, y a la que se invita a asistir a las organizaciones sindicales y empresariales.

En el caso de España, las aportaciones en forma de propuestas y de valoración de los sucesivos PNAE de las organizaciones sindicales, junto a nuestra asistencia a las sesiones de evaluación, han contribuido de manera cierta a conformar la propia valoración de la Comisión Europea. De hecho, los sindicatos hemos sido un contrapunto a las opiniones unilaterales del gobierno, produciéndose la paradoja de que algunas de nuestras propuestas, análisis y valoraciones sobre el empleo en España y sobre el propio PNAE han sido hasta ahora más atendidas por la Comisión Europea que por el propio gobierno español.

Las organizaciones sindicales y la Comisión Europea coincidimos en la identificación de los principales problemas del empleo en nuestro país, los bajos niveles de participación laboral, especialmente de las mujeres, las altas tasas de empleo temporal, los desequilibrios territoriales, la necesaria mejora de los Servicios Públicos de Empleo.

Y compartimos buena parte de las recomendaciones que en los sucesivos años ha realizado la Comisión, una vez analizados los PNAE, como las referidas a:

- a) Aumentar la adaptabilidad de los trabajadores y las empresas: «modernizar» la organización del trabajo; revisar el marco regulador para potenciar los contratos indefinidos y disuadir del uso de los contratos temporales; aprovechar las posibilidades de diferenciación salarial en función de las condiciones locales, regionales y sectoriales.
- b) Atraer a más personas al mercado laboral: facilitar la participación laboral de las mujeres incrementando los servicios para el cuidado de los hijos y otras personas

dependientes; aumentar la cobertura de las políticas activas de empleo, en particular para jóvenes, personas con discapacidad, inmigrantes y parados de larga duración; completar la modernización de los Servicios Públicos de Empleo y la coordinación entre ellos (ámbito de comunidad autónoma).

- c) Invertir más y de forma más eficaz en «capital humano» y aprendizaje permanente: reducir el abandono escolar; potenciar los incentivos al aprendizaje permanente, especialmente entre las personas con bajo nivel de cualificación.

No compartimos sin embargo algunas indicaciones específicas, derivadas a su vez del Informe sobre empleo de la Taskforce de 2003 «Creando más empleo en Europa». Señala dicho informe que «hay que hacer los contratos indefinidos más atractivos para los empleadores, desalentando al mismo tiempo el uso de los contratos temporales; favorecer la diversidad de las modalidades de trabajo, haciendo más atractivo el trabajo a tiempo parcial y en las empresas de trabajo temporal (ETT).

En ambos casos el «mensaje» que se quiere trasladar es que la regulación de la contratación en nuestro país, especialmente la indefinida, necesita de mayor «flexibilidad». Pero, ¿la necesita realmente? Nuestra regulación legal de la contratación es totalmente homologable a la de otros países europeos y responde perfectamente a las directivas europeas sobre trabajo a tiempo parcial y sobre los contratos de duración determinada. Las modalidades de contratación temporal existentes contemplan todas las causas posibles para cubrir las necesidades temporales que puedan tener las empresas —un exceso de pedidos o una punta de producción, una obra o servicio específico limitada en el tiempo, la cobertura de una interinidad, además de los contratos temporales existentes para promover la inserción laboral de los jóvenes, como los de prácticas o para la formación—. Sin embargo, a pesar de esta amplia variedad, del total de contratos temporales realizados, el 88% se concentran en dos modalidades, punta de producción y obra o servicio determinados⁹.

A su vez las ETT, reguladas en España desde 1994, gestionan una parte significativa de la contratación temporal, en torno al 13%. Los sucesivos cambios en la normativa de funcionamiento de las ETT, con nuevas obligaciones y deberes como empresas y con sus trabajadores y, por tanto, más garantista, no han afectado, de una parte, a la cuota de mercado de estas empresas, que ha seguido aumentando ligeramente, pero tampoco ha conseguido

⁹ En el año 2003 se registraron en el INEM 13.398.295 contratos temporales, que afectaron a 4.156.925 asalariados temporales, es decir, 3,2 contratos de media por cada trabajador con un empleo temporal. El 51,5% de esos contratos tuvo una duración inferior al mes. Del total de contratos temporales registrados, 1.758.295 fueron gestionados por ETT y casi la mitad, un 49%, tuvieron una duración inferior a cinco días.

aumentar la estabilidad laboral de sus trabajadores; el empleo indefinido apenas alcanza el 0,2% de sus plantillas.

En cuanto al empleo a tiempo parcial, es cierto que en España sigue habiendo una tasa baja de esta forma de empleo, en torno al 8%. Pero tampoco se puede achacar este estancamiento a la regulación del contrato. En los últimos diez años esta modalidad contractual se ha modificado cuatro veces (1994, 1997, 1998, 2001), pasando en ocasiones por regulaciones muy flexibles para las empresas, como la actual, y en otras por regulaciones más garantistas para los trabajadores y trabajadoras, como la de 1998. Sin embargo, a pesar de estos avatares normativos, nunca el volumen de este empleo se ha distanciado de ese 8%.

Las causas de que no aumente el peso del empleo a tiempo parcial no están por tanto en la regulación del contrato, ni siquiera en los costes de despido, dado que más de la mitad de este empleo es temporal y, por tanto, prácticamente sin costes de extinción. Por el contrario hay que buscarlas en los intereses empresariales, en los de las propias trabajadoras y trabajadores, e incluso en la estructura productiva de nuestro país.

Del lado de las empresas, éstas prefieren la «flexibilidad» de la contratación temporal frente a la gestión del tiempo parcial indefinido –el alto volumen de empleo temporal hace la «competencia» al tiempo parcial–. Del lado de las trabajadoras (el 82% son mujeres), es una forma de empleo no querida –y menos aún por los trabajadores–, dado que se concentra en actividades de baja cualificación y de bajos salarios, con escasas posibilidades de formación y de promoción, además de que paradójicamente es la forma de empleo que hace más difícil conciliar el trabajo con la vida personal y familiar por la gran irregularidad en la distribución de la jornada (las cajeras de las grandes superficies comerciales pueden ver cambiado su turno de trabajo cada semana). Del lado de la estructura productiva, el bajo desarrollo en nuestro país de los servicios sociales de atención a la infancia y a personas mayores o que sufren alguna dependencia, un ámbito que absorbe gran cantidad de empleo a tiempo parcial, hace difícil la extensión de esta forma de empleo que, incluso en los países donde se ha desarrollado más, no se extiende a todos los sectores productivos, ni a todas las actividades, sino básicamente entre algunas del sector servicios.

Los resultados de los PNAE en España

La primera afirmación sobre los resultados sería precisamente el desconocimiento sobre los mismos. Como ya se ha señalado, en España no hay una evaluación precisa de todas y cada una de las medidas que se incluyen en los sucesivos PNAE, ni se utilizan los indica-

dores definidos por la Comisión Europea relativos a la calidad del trabajo, ni se contrasta cómo nos aproximamos a los grandes objetivos generales fijados para 2010 –el pleno empleo tomando como referencia alcanzar una tasa media de empleo del 70% (60% para las mujeres), la cobertura de plazas de escuelas infantiles, la formación continua para los adultos, la escolarización de los jóvenes, la reducción del fracaso escolar, o el incremento del gasto en I+D.

Incluso las medidas más evaluables de los PNAE, las que afectan a las directrices que tienen como objetivo prevenir el paro de larga duración, dado que en ellas se fijan objetivos cuantitativos concretos de atención por parte de los Servicios Públicos de Empleo, presentan déficit importantes. Si reconstruimos los datos incluidos en los PNAE desde 1998, vemos que España sólo cumple los objetivos de prevención del paro, desde el año 2002, en el caso de los jóvenes, pero sólo atiende al 64% de los adultos que llevan menos de 12 meses en paro y al 48% de las personas en paro de larga duración, lejos por tanto del 100% establecido con carácter general. Además, en este último caso los datos son poco coherentes, ya que en 2002 se atendió a casi el 68% de los desempleados de larga duración, bajando la atención en 2003 al 48%, lo que pone de manifiesto que no hay planificación previa para intentar cumplir los objetivos y que los resultados son bastante aleatorios.

También se constata que continúan siendo prácticamente inexistentes los itinerarios completos de inserción con cada persona desempleada, y aunque no hay datos específicos de las acciones recibidas según el tipo de beneficiarios, el dato agregado medio de acciones por beneficiario durante estos años no llega en ningún caso a las dos acciones. Tampoco este ratio mantiene una progresión razonable y varía de forma aleatoria¹⁰, lo que demuestra que los resultados de cada año reflejan simplemente la realidad de lo que sucedió, pero no responden a una planificación previa ni a la voluntad pública de orientar y modificar esa realidad.

En cuanto al número total de acciones de inserción realizadas durante los últimos seis años también presenta una variación no explicable. Así, en 2002 se incrementaron un 38% las acciones realizadas respecto al año anterior, llegándose a realizar algo más de dos millones de acciones, aunque no lo hicieron en la misma proporción los demandantes de empleo no ocupados (Denos), mientras que en 2003 se redujeron ligeramente, un 5%, aunque paralelamente aumentaron ligeramente los Denos. En 2003 se realizaron 1.942.393 acciones.

Pero el dato más significativo es el tipo de acciones. Las que tienen mayor peso son las acciones de muy corta duración, las de orientación, un peso que se mantiene en el tiempo

¹⁰ En el año 1999 se realizaron una media de 1,7 acciones por beneficiario, en el año 2000 pasaron a 1,5 acciones, en el año 2001 bajaron a 1,4 acciones y en 2003 se mantiene esta última cifra.

e incluso se incrementa en los últimos dos años, llegando a representar el 56% del total en el año 2003. Le siguen las acciones de formación, que representan el 26% del total, aunque entre ellas las de formación y empleo (Escuelas Taller, Casas de Oficio y Talleres de Empleo) continúan sin despegar¹¹, a pesar de que son los «programas estrella» del INEM y efectivamente tienen la virtualidad de dar a la persona desempleada un empleo y al mismo tiempo la formación que requiere ese empleo. Y las acciones que representan la parte más pequeña del conjunto de programas son las directamente vinculadas al fomento del empleo¹², que son el 18% del total de acciones realizadas en 2003. Entre ellas las iniciativas locales de empleo y la contratación de técnicos de desarrollo local siguen teniendo un peso muy pequeño, a pesar de son programas que teóricamente responden a uno de los ejes de la estrategia europea, la atención a los mercados locales de empleo. Es imprescindible por tanto analizar por qué estos programas no funcionan, y modificarlos en consecuencia.

En cuanto a la distribución de las acciones realizadas entre hombres y mujeres, se constata un progresivo aumento de la participación de éstas, llegando en 2003 a absorber casi el 60% del total de las acciones realizadas. Sin embargo, la participación es muy desigual según el tipo de programas, concentrándose en las acciones de orientación (64%) y en las de formación (58%), pero bajando en las acciones de fomento del empleo, donde sólo son beneficiarias del 50% de este tipo de acciones. Teniendo en cuenta que las mujeres representan ya casi el 60% del total del paro registrado, al menos se debe garantizar este nivel de participación en todos y cada uno de los programas.

¿Queremos decir con estas constataciones que los PNAE no son útiles en España para mejorar las políticas de empleo y para coordinarlas con el resto de los países europeos? No, e incluso con sus grandes debilidades, la obligada puesta en marcha de los PNAE ha tenido aspectos positivos y CC.OO. consideramos que han servido, al menos, para avanzar en cuestiones significativas como:

- a) Los Servicios Públicos de Empleo han tenido que hacer un esfuerzo de recopilación y conocimiento del conjunto de políticas activas de empleo que se desarrollan con las personas desempleadas, tanto en el ámbito estatal como en las distintas comunidades autónomas. El cumplimiento de las directrices relativas a las medidas preventivas del paro ha favorecido el intercambio de información entre los distintos gestores de estas políticas, y al menos se ha empezado a hablar de compromisos

¹¹ Sólo son el 13% del total de las acciones de formación realizadas con personas desempleadas.

¹² Las acciones de fomento del empleo incluyen los programas de Iniciativas Locales de Empleo, Apoyo al Autoempleo, Técnicos de desarrollo local, Empleo de interés social, Empleo de personas con discapacidad, Subvenciones a la contratación.

comunes. No es ésta una cuestión menor, y todavía queda mucho para llegar a compartir la información y hacerla transparente públicamente.

- b) Derivada en parte de la necesidad anterior, se ha impulsado la reforma del Servicio Público de Empleo y la aprobación de una nueva Ley de Empleo que ordena el conjunto del Sistema Nacional de Empleo, conformado por el Servicio Público de Empleo estatal y Servicios Públicos de Empleo de las comunidades autónomas.
- c) Se ha hecho visible en España la importancia que tiene, en toda política de empleo, la promoción de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres. Si nuestros problemas generales del empleo –baja participación laboral y altas tasas de paro– están concentrados básicamente entre las mujeres, parece imprescindible impulsar las políticas de igualdad.
- d) Han contribuido a remover obstáculos para que las organizaciones sindicales y empresariales abordemos, de forma conjunta, temas clave para el empleo que se habían tratado poco y con resistencias anteriormente, especialmente los relativos a la igualdad laboral entre hombres y mujeres.
- e) Han favorecido el desarrollo de pactos territoriales, con la participación de los gobiernos e interlocutores sociales en el ámbito respectivo, que también han tenido en cuenta las directrices europeas. Prácticamente todas las comunidades autónomas, en estos años de PNAE, han concluido algún acuerdo cuyo eje básico es el empleo.

En definitiva, los Planes Nacionales de Acción para el Empleo son el instrumento creado para coordinar las políticas de empleo del conjunto de los países de la Unión Europea y contribuir a alcanzar los objetivos fijados en la Cumbre de Lisboa, el pleno empleo de calidad, el desarrollo de la sociedad del conocimiento y la integración social del conjunto de la población. El éxito de esta estrategia coordinada depende en buena medida de la voluntad política de los distintos Estados para poner en marcha las acciones que se derivan de las directrices y las recomendaciones que se aprueban cada año. En el caso de España, hasta ahora, ha faltado ese impulso político y los PNAE se han considerado por los sucesivos gobiernos más como una obligación burocrática a cumplir que como una oportunidad para hacer mejores políticas de empleo. Y sin embargo sí son una oportunidad, a pesar de sus límites y ambivalencias, no sólo para confluir con el resto de Europa, sino para mejorar las propias acciones que en materia de empleo se desarrollan en nuestro país.

ALBERT RECIO¹

Notas sobre el modelo de empleo español

¹ En gran medida, las notas que siguen recogen las ideas planteadas en un trabajo más académico realizado con Josep Banyuls (Universitat de Valencia) que puede encontrarse en Recio y Banyuls (2004).



Achille d'Orsi, *Proximus tuus*.

La actual situación es el resultado de la adaptación de un viejo modelo social a las fuerzas de la globalización. Un proceso en que los actores principales a la hora de formular las políticas han sido los grandes grupos empresariales multinacionales y locales, con el apoyo eficaz de una tecnocracia económica incapaz de pensar en otros términos que los de corte neoliberal. Y que el tipo de ajuste realizado ha sido la línea de menor resistencia entre la base productiva anterior y los imperativos externos. Y en ellos se aprecian cambios notorios, pero también importantes líneas de continuidad con el pasado, tanto en términos de líneas de especialización como de adicción a un modelo que continuamente genera efectos negativos sobre buena parte de la población y su hábitat natural. Y que las posibilidades de cambios están fuertemente condicionadas por los poderes reales que provienen del mundo privado y de los organismos económicos internacionales, empezando por la Comisión Europea y el Banco Central Europeo.

Introducción: la idea de modelo de empleo

Una forma bastante habitual de abordar los problemas económicos y laborales es la de considerar que existe un solo modelo de referencia al que deben tender todas las sociedades. Un modelo que permitiría establecer una clasificación completa del grado de desarrollo de cada país y evaluar los pasos que debe dar para situarse en la posición óptima. Es en el fondo lo que hacen con bastante persistencia muchas de las recomendaciones que emanan de grandes instituciones internacionales (OCDE, FMI, Banco Central Europeo...) y nacionales (Banco de España) al sugerir que los problemas económicos de cada país se deben a que no se han seguido correctamente las reglas de procedimiento adecuadas (casi siempre reducidas a garantizar los derechos de propiedad, favorecer la competencia en todos los mercados, contener la inflación y ofrecer algunas provisiones públicas básicas). Y por tanto deducir que si todos hacemos lo mismo, se implantará en el planeta el reino del bienestar generalizado.

Los hechos sin embargo son más tozudos y a la hora de la verdad no hay forma de establecer clasificaciones tan simplistas de la realidad. Algo que muestra por ejemplo el estudio detallado del índice de bienestar humano, donde es posible ver que países con un PIB per cápita elevado son bastante mediocres en materia de esperanza de vida. O cuando se toman en consideración un conjunto de datos económicos y se observa que no siempre una reducida tasa de paro está asociada a un buen manejo en materia de competitividad exterior. Las cosas resultan aún más peliagudas cuando del análisis general se pasa al estudio de sociedades concretas y se hace evidente que cada país se caracteriza por condiciones sociales muy particulares que determinan lo que podemos llamar su «modelo de empleo».

Hay dos buenas razones para esperar que existan modelos específicos de economía y empleo, como han subrayado desde hace tiempo corrientes de pensamiento heterodoxas.

En primer lugar está el viejo debate del desarrollo desigual del capitalismo, basado en la idea que el capitalismo se instauró en unas zonas específicas del planeta y se extendió a base de imponer una especialización productiva particular a diferentes áreas del planeta. En parte como resultado de actuaciones deliberadas (como nos recuerda la historia del colonialismo y del imperialismo, como nos lo recuerda a diario la guerra de Irak y Palestina), y en parte por la propia naturaleza de la competencia privada y el papel de las grandes empresas multinacionales. La historia de esta expansión desigual del capitalismo ha formado parte de las investigaciones de los más destacados pensadores de izquierdas y

renacen periódicamente en formulaciones diversas como el sistema-mundo de Wallerstein, los estudiosos del subdesarrollo latinoamericano, etc.²

La segunda reflexión proviene de los autores institucionalistas. Éstos consideran que cada sociedad concreta se organiza por medio de instituciones diversas (estatales, colectivas, familiares...) que son el producto de historias particulares. Historias en las que ha habido conflictos que se han resuelto de formas diversas o donde simplemente las diversas instituciones se han ido adaptando de forma particular³.

En ambas interpretaciones se sugiere que la situación de cada país es fruto de un camino en el que se han ido descartando opciones y han cristalizado unas formas concretas de funcionamiento. Un camino en el que han intervenido tanto fuerzas internas del propio país como elementos externos que han condicionado este desarrollo. En todo ello no cabe entender una visión determinista de la sociedad, pero sí un condicionante para el futuro. Conocer cuál es el modelo con el que funciona una sociedad es indispensable para poder promover un cambio que la mejore, ignorar las características y condicionantes de este modelo puede llevar a propugnar políticas sin sentido o que acaben generando graves males sociales.

Considero que este es un buen punto de partida para discutir los problemas recurrentes del sistema laboral español y obtener una perspectiva a largo plazo que permita buscar respuestas colectivas.

Líneas de análisis del modelo de empleo

Un modelo de empleo es la forma como se estructura la relación de las personas con el empleo mercantil en un determinado país. Como el sistema mercantil no es un sistema universal, en muchas sociedades el modelo de empleo ha jugado un papel secundario, lo que no supone que no exista actividad laboral. Y aun en nuestras sociedades existe una fuerte relación entre el modelo de empleo y el papel que juegan las actividades extramercantiles.

Los modelos nacionales de empleo se constituyen por las relaciones particulares que existen entre tres esferas básicas de las sociedades capitalistas: la esfera del capitalismo privado, la del sector público y la doméstico-societaria, y de las formas particulares que adopta cada una de ellas.

² Un repaso reciente a esta perspectiva en Amin, S. et al. 2004.

³ La idea se fundamenta en el trabajo de Wilkinson (1983).

El núcleo central del modelo de empleo se encuentra en la esfera mercantil, en la que podemos diferenciar distintos planos. En primer lugar la estructura productiva (peso de cada actividad) que a su vez está influida por diversos elementos. En economías cerradas, los más importantes son las pautas de consumo internas, la distribución de la renta (que influye crucialmente en las pautas e intensidad de los diversos consumos) y las tecnologías y formas de organización dominantes. En economías abiertas, se tiende hacia una mayor especialización productiva que, a su vez, es el resultado de fuerzas diversas: políticas de las empresas multinacionales, dotación local de recursos, respuesta de los agentes locales a la competencia exterior... En definitiva, la composición del producto social influye directamente en la estructura ocupacional. En segundo lugar, a las formas específicas de organización de la actividad productiva, lo que depende crucialmente de decisiones empresariales en materia de división del trabajo, modelo de relaciones laborales, etc.⁴ Todo ello influye en planos diferentes, no sólo en el tipo de actividades a las que se dedica la gente, sino también a cuestiones tales como la mayor o menor estacionalidad o volatilidad del empleo, el nivel de cualificaciones formales, etc. Como es obvio no se trata de una mera cuestión técnica, puesto que las formas de organizar las diversas actividades dependen de respuestas organizativas en las que las políticas empresariales juegan un papel esencial.

En segundo lugar están las políticas públicas actuando en planos diversos: regulaciones de las actividades mercantiles y laborales, empleo público, provisión de bienes y servicios a la comunidad, políticas redistributivas. Su influencia puede resumirse en tres planos: la regulación de las normas laborales del sector privado (derechos individuales y colectivos), la creación directa de empleo y provisión de servicios y rentas a la población. El empleo público no sólo es importante en términos cuantitativos sino también cualitativos, en la medida que suele constituir un espacio en el que rigen pautas diferentes que en el sector privado. La segunda actividad es crucial porque condiciona en gran medida el proceso de reproducción de la fuerza de trabajo e influye en las transiciones hacia el mercado laboral (proceso de entrada), en el mercado laboral (movilidad entre empresas) y hacia fuera del mercado laboral (retiro, expulsión). La influencia de las políticas públicas se extiende a otros aspectos que afectan tanto a la reproducción de la fuerza de trabajo como a la propia estructura del sector mercantil (como muestra la relación íntima existente en los EEUU entre el gasto en armamento y la industria de alta tecnología). Hay que considerar a su vez en qué medida las políticas públicas obedecen a demandas democráticas o están influidas por las demandas de los grandes grupos capitalistas.

⁴ Trabajos sobre la relación entre sistema productivo y sistema educativo en diferentes países han resultado esclarecedores de esta situación; Maurice, Sellier, Silvestre (1987), Ashton y Green (1996).

En tercer lugar se encuentran el resto de instituciones sociales, entre las que destaca la familia como principal institución que organiza el sistema de género y garantiza la reproducción de la fuerza de trabajo, aunque con una estrecha correlación con las políticas públicas. Las familias tienen un papel importante en varios aspectos del modelo laboral. De una parte colaboran en la producción de una sistemática división social por género que ayudan a reforzar cuestiones como la segregación ocupacional o la misma definición de cualificaciones. Por otra, al constituirse ellas mismas como productoras de servicios, especialmente de actividades de cuidados, constituyen alternativas o complementos al empleo mercantil. Y, además, al constituirse como instituciones con sistemas distributivos no mercantiles, permiten el acceso a recursos a individuos que de otra forma estarían forzados a vender su fuerza de trabajo. La vida familiar no puede entenderse tampoco sin conectarla con el papel que juegan otro tipo de instituciones sociales formales o informales, que refuerzan su papel, lo complementan, lo sustituyen o lo modifican y que tienen un peso diferente en cada contexto nacional⁵.

Entre estos tres espacios, mercantil/capitalista, público y familiar-social, se producen influencias diversas, fruto de procesos históricos particulares, los cuales explican las enormes diferencias que se advierten cuando se estudian y se comparan los diferentes modelos nacionales, y que obligan a un cuidadoso conocimiento para entender sus lógicas, tratar de transformarlos o analizar los cambios generados en su interior por factores externos o internos. De la comprensión de esta cuestión se derivan dos conclusiones básicas. La primera es que nunca se puede entender una sola institución laboral analizando unos pocos parámetros sin contar con el contexto (por ejemplo, es imposible entender el bajo coste del despido danés sin conectarlo con la existencia de una amplia red de soporte financiero a los desempleados y una política empeñada en el pleno empleo, o analizar el pretendidamente elevado coste monetario del despido español sin conocer la facilidad con la que se lleva a cabo en un contexto donde escasea el empleo). La segunda es la inanidad de las políticas diseñadas en torno a unas pocas cifras estadísticas que reflejan ellas mismas modelos sociales muy diferentes.

El modelo de empleo del capitalismo español I: el modelo de partida y los factores del cambio

En los últimos treinta años el sistema productivo español ha experimentado cambios muy notables en su composición y características, pero éstos han tenido lugar en torno a

⁵ Sobre esta cuestión es útil la lectura de Carrasco (1999) y Maruani et. al. (2000).

líneas de actuación que en parte obedecen a las transformaciones que han tenido lugar en la esfera internacional y en parte tienen una cierta continuidad con etapas anteriores de desarrollo. Por esto conviene empezar por analizar cuál era el punto de partida y ver cuál ha sido la lógica de los cambios.

El punto de partida

En el período final del franquismo había bastante acuerdo entre los diferentes analistas en caracterizar la economía española y su desarrollo reciente por una serie de rasgos básicos⁶:

- Una economía relativamente cerrada al exterior, a causa de elevadas barreras proteccionistas y de una intervención pública omnipresente y generadora de espacios protegidos («nichos de mercado») para empresas con buenas relaciones con el poder. El principal efecto de la liberalización de 1959 había sido el de propiciar la llegada de muchas multinacionales extranjeras atraídas por entrar en un mercado protegido y poco explotado. Estas empresas tuvieron un papel crucial en el desarrollo del primer consumismo español (automóvil, electrodomésticos, etc.) y en la expansión de un modelo laboral de tipo fordista –grandes empresas, división parcelaria del trabajo, etc.–. Pero junto a ellas persistía un amplio volumen de pequeñas empresas, orientadas a producir para el protegido mercado doméstico, con bajo nivel tecnológico, deficiencias organizativas diversas y dependiente de las diferentes medidas proteccionistas (por ejemplo el sector textil, uno de los que generaba mayor empleo).
- El sector privado español tenía su centro en un núcleo muy reducido de grupos bancarios que controlaban de forma oligopolista el mercado financiero y tenían numerosas posiciones de control sobre las grandes empresas del país.
- Junto a la expansión del modelo de consumo «fordista», el crecimiento español se había sustentado en otros dos pilares: el turismo extranjero, basado en la oferta de sol y precios baratos, y el auge de la construcción fomentada por el propio proceso de urbanización, la expansión del turismo y la obra pública. Mientras esta última fue siempre un campo reservado a las grandes empresas con buenas conexiones con los

⁶ En el período final del franquismo floreció un análisis crítico, de desigual categoría, pero sin duda mucho más realista e informativo que el tipo de análisis económico que actualmente se realiza. Me refiero a trabajos del colectivo Arturo López Muñoz, a algunos de los textos de Tamames sobre la oligarquía española, a artículos con seudónimo publicados en la editorial Ruedo Ibérico, etc. Quizás no eran tan finos como los trabajos econométricos de los jóvenes economistas actuales, pero ilustraban bastante bien el tipo de país en el que estábamos.

poderes financiero y político, la construcción residencial y turística permitió amasar fortunas a una capa de «nuevos ricos» (aunque en muchos casos era cuando menos necesaria la conexión con el poder local en temas como las recalificaciones de terrenos).

- El sector público, a pesar de su aparente omnipresencia en la vida política y económica, era, por su tamaño, de pequeño tamaño, como correspondía a un país con bajos impuestos. Ello se traducía en un muy reducido nivel de provisiones públicas tanto en servicios como en transferencias monetarias. En el plano normativo lo característico era la combinación de un elevado nivel de disposiciones, pero un bajo nivel de control de su cumplimiento que explican, por ejemplo, el elevado nivel de fraude fiscal o el incumplimiento sistemático de las normas laborales. En el plano del empleo el sector público era también raquítico y en su mayor parte creaba empleos relacionados con el control de la población, lo que hacía que para gran parte de la población el empleo público se viera como una especie de privilegio social. La excepción la constituía el sector público productivo, nacido en parte de los proyectos de industrialización del primer franquismo y en parte de la absorción de diversas empresas privadas en pérdidas.
- La familia jugaba un papel esencial en la provisión de servicios y seguridad económica, ligado a una desarrollada división sexual del trabajo (hombres en la esfera mercantil y mujeres en la doméstica) y la explotación de los lazos de solidaridad. La baja participación laboral femenina era en parte debida a la inexistencia de oportunidades (salvo excepciones como el textil o la sanidad) y en parte debido a la gran cantidad de tareas que debía realizar en el hogar.
- Este modelo productivo era un modelo laboral de baja calidad. Bajos salarios, largas jornadas laborales, ausencia de derechos, despreocupación por la educación y formación de la fuerza de trabajo (excepto algunas grandes empresas que contaban con sus propias organizaciones de formación).

Los factores del cambio

Las fuerzas básicas del cambio de modelo han sido la internacionalización de la economía española y el desarrollo de un nuevo régimen político democrático. Un proceso que se ha producido en un contexto particular, el que configura la nueva fase neoliberal del capitalismo caracterizada tanto por intensos cambios en las formas de regulación pública como en el mismo funcionamiento de las empresas capitalistas. En este último caso animado

tanto por la implantación de las tecnologías de la información y la comunicación como por importantes innovaciones organizativas.

La apertura internacional de la economía española, que tuvo lugar en un contexto de fuerte recesión a escala mundial, obligaba a una importante reestructuración de muchos sectores productivos, a la búsqueda de nuevas pautas de especialización y a la reubicación de los grupos capitalistas locales.

Donde más afectó la apertura internacional fue lógicamente en la actividad industrial que experimentó un período de reorganización radical con reconversiones en muchos sectores, cierre de empresas, cambios de propiedad, crecimiento del empleo sumergido en algunas áreas, etc. El balance de este proceso es complejo. En términos cuantitativos se ha producido una moderada desindustrialización, muy clara si se considera el peso relativo de la industria y la minería (entre 1976 y 2004 ha pasado de representar el 37,5% del empleo asalariado al 19,5%) y menos evidente en términos absolutos (la pérdida neta de 400.000 empleos puede deberse a la mera externalización de actividades auxiliares). En términos cualitativos destaca principalmente el reforzamiento del control de los grandes grupos empresariales foráneos sobre los sectores más dinámicos, la casi desaparición de la empresa industrial pública y la aparición de nuevas formas organizativas. Considero que este cambio tiene un impacto económico importante, especialmente porque supedita una gran parte del empleo industrial a las decisiones estratégicas de las multinacionales foráneas y por otra explica el subdesarrollo de actividades tecnológicas avanzadas que tienen lugar en los centros mundiales de estas mismas empresas.

En este proceso los grandes grupos capitalistas locales experimentaron una convulsa transformación, en gran medida favorecida por las políticas del sector público, que si bien supuso la desaparición de algunos de ellos, permitió salvar un importante núcleo. El efecto más relevante de este proceso ha sido el abandono de la actividad industrial por parte de los grandes grupos capitalistas locales y su concentración en otras áreas de actividad, que incluye además una clara orientación internacionalizadora: sector financiero, construcción y obras públicas o servicios colectivos forman el núcleo de especialización de los grandes grupos locales.

Evidentemente los procesos de adaptación y especialización han sido más complejos. En unos casos se ha profundizado la especialización en determinados sectores, particularmente el turismo que se ha consolidado como la primera actividad exportadora. En otros se ha procedido a una auténtica reorganización sectorial que ha dado lugar a la aparición de grandes grupos empresariales allí donde antes imperaba la pequeña empresa –como es el caso de la distribución comercial y la confección textil (en ambos casos con presencia simultánea de empresas locales y foráneas)–. Y en unos pocos se ha consolidado la industria local (aunque

los ejemplos, del tipo industria cerámica, no abundan). Pero esquematizando la situación podemos considerar que se ha producido simultáneamente una especialización productiva, la pérdida de control local de sectores económicos básicos (especialmente los de mayor impacto tecnológico) y la consolidación de un capitalismo local en áreas en las que existía una tradición previa (finanzas, turismo, construcción, servicios colectivos).

Junto a esta reestructuración privada ha tenido lugar una importante transformación del sector público en el contexto de paso a un régimen democrático. En cierta medida se ha tratado de una transformación contradictoria por cuanto se ha producido la expansión del sector público en un contexto de políticas neoliberales, que al menos en teoría se plantean como políticas de adelgazamiento del sector público⁷. La expansión del sector público ha tenido un papel importante tanto en términos de empleo (especialmente relevante en el período 1980-1992), de creación y sostenimiento de la demanda para el sector privado (vía compras directas y transferencias de renta), de apoyo a los procesos de reconversión privada. Pero también ha jugado un papel esencial en el desarrollo de una nueva regulación laboral que ha permitido el desarrollo de un nuevo marco de relaciones laborales, relativamente adecuado a las necesidades del nuevo modelo neoliberal. Aunque también aquí se advierten aspectos contradictorios, pues si bien el núcleo central de estas políticas se encuentra en la promoción de la precariedad laboral (generalización de los contratos temporales, legalización de las ETT), la reducción de algunos derechos laborales y la promoción de políticas de moderación salarial (particularmente la erosión del valor real del salario mínimo y de las prestaciones sociales asociadas al mismo), de otro, han consolidado la institucionalización sindical a diferencia de las políticas de los países anglosajones. Y ha tenido mucha importancia en adoptar políticas y regulaciones adecuadas para el desarrollo del nuevo modelo de capitalismo que hoy conocemos, desde la privatización de muchos servicios públicos a las políticas de regulación urbanística.

El modelo de empleo español II: la estructura ocupacional en un período de auge

Desde el final de la aguda crisis 1992-1994, que situó el paro por encima de los tres millones de personas, la economía española experimentó un continuado crecimiento del empleo que, visto en la distancia y atendiendo sólo a los resultados específicos, puede parecer espec-

⁷ Aunque en la práctica no hay evidencia de una fuerte reducción del sector público en casi ningún país (Standing, 1999) y más bien hay que pensar las políticas neoliberales como formas de regulación alternativas y no como políticas de debilitamiento del sector público.

tacular. En cierta medida este período refleja la consolidación del ajuste realizado la década anterior, de la misma forma que el período 1962-1973 ejemplifica el modelo gestado por la liberalización de 1959.

Es bien sabido que el Partido Popular trató de presentarlos como un éxito innegable de su gestión. Pero ello es posiblemente exagerado si nos atenemos a varios elementos cruciales: en primer lugar que la recuperación del empleo ya se había iniciado antes de 1996 y la política macroeconómica ha tenido en grandes líneas bastante continuidad, en segundo lugar porque la regulación sustancial del mercado laboral ya estaba hecha y sólo le añadieron algunos retoques, en tercer lugar que las fuerzas más dinámicas ya se habían manifestado en el período de crecimiento anterior (1985-1991). En todo caso la política de los Gobiernos Aznar reforzó las líneas básicas del modelo y posiblemente lo consolidó. Pero también es cierto que parte del éxito depende crucialmente de un estado adecuado de la economía internacional que ha permitido durante un período sustancialmente prolongado convertir en un éxito una situación que en muchos aspectos resulta insostenible. Puede también objetarse que parte de este «éxito» es meramente virtual, provocado por las numerosas modificaciones en las estadísticas de empleo, pero creo que esto es exagerado y realmente debemos explicar cómo ha sido posible un crecimiento del empleo tan espectacular.

Cabe destacar que en este período se han producido una serie de condiciones económicas que es cuando menos inseguro que puedan reproducirse indefinidamente. En primer lugar la continuidad del crecimiento a escala mundial alimentado especialmente por los EEUU a costa de endeudamiento exterior o fiscal. Saber hasta cuándo se podrá mantener es incierto, y hay razones para pensar que en la actual estructura económica no hay alternativas claras al modelo (Bhaduri, 2004). En segundo lugar una situación relativamente benigna en el comercio exterior español, uno de los puntos negros tradicionales de la economía española, alimentada por la intensa devaluación de inicios del período, y porque en este tiempo España se convirtió en la gran plataforma productora de autos baratos. A medida que ha avanzado el período esta situación se ha deteriorado, especialmente por efecto del dólar débil (una medida proteccionista forzada por la situación norteamericana) y por la entrada de nuevos competidores en los mercados de productos de gama medio-baja en los que se ha especializado la industria española (Recio y Banyuls, 2000). Tercero, una coyuntura turística excepcional en parte derivada de circunstancias políticas particulares de alguno de los destinos alternativos (la ex Yugoslavia, el norte de África); el deterioro de la economía europea y la pacificación de alguna de estas zonas auguran mercados más duros. Cuarto, el auge de la construcción alimentado por la nueva economía financiera y el descontrol urbanístico así como por una política de obras públicas generosa.

Podemos tratar de analizar el modelo en base a la información de la Encuesta de Población Activa. Es evidente que cualquier economía desarrollada se caracteriza por su elevado grado de complejidad, en gran parte debida a que muchas actividades son difíciles de deslocalizar porque su producción debe hacerse próxima o simultánea (en muchos servicios) al consumo. Y el crecimiento económico suele tirar de un gran número de actividades. Por ello considero que lo más significativo es analizar los diferentes ritmos de crecimiento del empleo y ver si existen sectores en los que se aprecia un cambio significativo. Como el empleo ha crecido ininterrumpidamente desde el primer trimestre de 1994, me limito a comparar los cambios en los extremos (1^{er} trimestre de 1994 y 2^o del 2004, aunque el resultado no varía si se toman medias anuales).

Las tablas 1 y 2 confirman alguno de los grandes ejes del cambio. En primer lugar el aumento persistente de la asalarización en la mayoría de sectores. Especialmente relevante en áreas de tradicional incidencia del empleo autónomo como el de la agricultura (donde el empleo asalariado crece a pesar de la destrucción masiva de empleo) y el comercio. En segundo lugar el peso decisivo de algunos sectores, tanto en términos relativos como absolutos. Destacan especialmente construcción y servicios a las empresas, seguidos en términos relativos de hostelería y otros servicios (con un mayor crecimiento de los llamados servicios personales) y en términos absolutos del comercio (especialmente comercio al detall). El crecimiento de la construcción resulta crucial para la economía española e influye en otras muchas actividades (las actividades inmobiliarias representan, directamente, un 10% del nuevo empleo creado en su subsector y su influencia es también importante en las actividades industriales) y tiene una importante conexión con el desarrollo de las actividades turísticas (que afectan de forma importante al crecimiento del empleo en transportes). Más complejo es sin duda el papel de los servicios a las empresas que en parte recoge las prácticas de externalización de muchas actividades, en parte la introducción de cambios tecnológicos (la informática explica otro 15% del crecimiento sectorial del empleo) y en parte cambios en las propias actividades empresariales. El resto de actividades de servicios, si bien experimentan un importante crecimiento, lo hacen a ritmos inferiores a la media, en gran parte influidos por las políticas neoliberales de subdesarrollo del sector público que directa o indirectamente (educación y, en algunas comunidades, sanidad concertadas) es responsable de su desarrollo.

El crecimiento industrial parece ser más el producto del clima económico general (aunque matizado por la externalización de empleo hacia los servicios) que de una nueva especialización de la industria española. En este último caso cabe indicar que un análisis sectorial más detallado muestra: a) un deterioro creciente de la situación comercial en la mayoría de sec-

tores con excepción de la industria alimentaria, los productos químicos, caucho y plásticos y papel. Exceptuando partes de la industria alimentaria, el resto son sectores con una fuerte presencia de multinacionales foráneas y debe pensarse que el éxito exportador se debe más a las decisiones de localización de sus centrales que a un éxito de especialización de la industria local. Se trata además de sectores que tienen en común (incluida la producción cárnica que ha tenido una expansión inusual) su elevado impacto ambiental, lo que hace temer es que «nuestra ventaja» comparativa sea la mayor permisividad del gobierno en este terreno; b) que los sectores que mayor crecimiento experimentan son los de metalurgia y bienes de equipo, en gran parte deudos del propio crecimiento de la construcción y, a un ritmo menor, de la industria automovilística, cuyo futuro depende una vez de decisiones estratégicas de unos pocos grupos extranjeros (el deterioro de la balanza comercial del sector se explica por la propia especialización de las plantas españolas en vehículos de gama baja que generan un fuerte crecimiento de las importaciones de coches de gamas superiores). La comparación con el resto de países de la UE resulta también elocuente, puesto que se constata fácilmente la existencia de un hiperdesarrollado sector constructor (Bosch y Philips, 2003).

TABLA 1. CRECIMIENTO DEL EMPLEO POR SECTORES 1994-2004 (%). ESPAÑA

SECTOR	EMPLEO	ASALARIADOS	CONTRIBUCIÓN AL CRECIMIENTO DEL EMPLEO ASALARIADO
Agricultura, ganadería	-22,9	+5,9	0,4
Pesca	-45,0	-44,8	-0,4
Extractivas	+ 3,3	0,0	0,0
Industriales	+20,8	+25,3	10,5
Energía, agua, gas	+20,5	+19,5	0,3
Construcción	+94,1	+109,9	17,3
Comercio	+29,8	+57,3	14,2
Hostelería	+56,8	+97,5	7,7
Transporte y comunicaciones	+47,1	+62,2	6,4
Finanzas y seguros	+19,8	+17,3	1,1
Inmobiliaria y servicios a las empresas	+140,1	+147,5	14,2
Administración Pública	+ 42,1	+42,5	6,7
Educación	+ 50,9	+52,9	6,7
Sanidad	+ 65,1	+65,7	7,5
Otros servicios	+ 65,7	+82,2	5,0
Servicio doméstico	+30,5	+36,7	2,4
Total	+41,1	+55,6	100,0

Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta de Población Activa, INE.

TABLA 2. PESO SECTORIAL DEL EMPLEO ASALARIADO (EN %) ESPAÑA

SECTOR	1994	2004	DIFERENCIA
Agricultura, ganadería	4,0	2,7	-1,3
Pesca	0,6	0,2	-0,4
Extractivas	0,6	0,4	-0,2
Industriales	23,1	18,6	-4,5
Energía, agua, gas	0,9	0,7	-0,2
Construcción	8,7	11,8	+3,1
Comercio	13,8	14,0	+0,2
Hostelería	4,4	5,6	+1,2
Transporte y comunicaciones	5,7	6,0	+0,3
Finanzas y seguros	3,5	2,6	-0,9
Inmobiliaria y servicios a las empresas	5,4	8,5	+3,1
Administración Pública	8,8	8,1	-0,7
Educación	7,1	6,9	-0,2
Sanidad	6,4	6,8	+0,4
Otros servicios	3,3	3,9	+0,6
Servicio doméstico	3,7	3,2	-0,5
Total	100,0	100,0	--

Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta de Población Activa, INE.

Si en lugar del cambio sectorial analizamos el cambio ocupacional (tabla 3), la situación aparece más compleja. En los últimos 10 años ha crecido el porcentaje de empleos de alto nivel técnico (las dos categorías de empleos técnicos aportan más del 40% de todo el empleo creado) y el empleo de cuello blanco y de cuello azul se reparte al 50%. Analizar cuál es el significado de este cambio no es sencillo, puesto que no estamos ante un proceso lineal de cualificación ni está claro cuáles son sus efectos sociales.

TABLA 3. VARIACIÓN DEL EMPLEO POR OCUPACIONES (EN %). ESPAÑA

OCUPACIÓN	CRECIMIENTO	CONTRIBUCIÓN AL EMPLEO TOTAL	PESO EN EL EMPLEO TOTAL	
			1994	2004
Directivos	+35,5	6,8	7,9	7,6
Técnicos y profesionales	+86,9	21,1	10,0	13,2
Técnicos de apoyo	+152,2	22,5	6,1	10,8
Administrativos	+12,3	3,5	11,3	9,2
Trabajadores servicios	+54,7	17,8	13,3	14,6
Trabajadores agrarios	-34,0	-6,2	7,5	3,5
Trabajadores manuales cualificados	+32,3	14,2	18,0	16,9
Operarios de máquinas	+27,5	7,3	10,9	9,8
Trabajadores sin cualificación	+33,9	12,0	14,6	13,8
Fuerzas armadas	+132,8	1,0	0,3	0,5

Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta de Población Activa, INE.

Un estudio más pormenorizado de estos cambios permite detectar: 1. Aumentan de forma significativa todo tipo de profesiones técnicas, aunque en términos absolutos el mayor crecimiento es de los enseñantes y en términos relativos el de los profesionales de «ciencias y los ingenieros» (que pasan a representar un 1,4% del empleo total). 2. En el caso de los técnicos de apoyo el mayor crecimiento se da en las especialidades de tipo administrativo, lo que contrasta con la pérdida de peso de los empleos administrativos corrientes y sugiere que una parte de este cambio técnico puede deberse simplemente a una recalificación de actividades ante una población con mayores niveles de educación formal. 3. En el caso de los empleos manuales cualificados se constata que son las profesiones relacionadas con la construcción las que absorben más del 85% del empleo neto, lo que sugiere que sin el auge de la construcción la estructura ocupacional sería más polarizada. 4. Los empleos técnicos, aunque aumentan un poco en todos los sectores, representan un peso reducido en la industria (16%), la construcción (6%), el comercio, la hostelería y los transportes y tienden a concentrarse en la educación (87%), la sanidad (50%), los servicios a las empresas, donde figura el sector informático y las ingenierías (47%) y el sector financiero (41%). La expansión del sector público tiene sin duda un papel relevante en esta «tecnificación del empleo». 5. La presencia de empleos de servicios (a menudo con poco reconocimiento profesional) y empleos no cualificados es en cambio importante en servicio doméstico, hostelería, comercio, sanidad, servicios sociales y recreativos y construcción. Es posible incluso que el crecimiento de este tipo de empleo esté minusvalorado en la EPA por el peso de la inmigración ilegal, claramente presente en alguna de estas actividades. Todo indica que estamos ante un campo complejo en el que tienen tanta o más importancia los cambios en las formas de organización empresarial, el cambio técnico como el cambio sectorial, que arrastra tras de sí tipos de empleo diferentes. En particular no se aprecia una elevada tecnificación de los sectores expuestos a la competencia exterior, al menos que resulte crucial la especialización a través de «servicios a las empresas», pero este es un sector que incluye cosas muy diversas y en ocasiones, incluyendo muchos servicios informáticos, no suponen transformaciones técnicas radicales. Más bien parece que ésta crece por el crecimiento de servicios básicos a la población local, como sanidad, educación y algunos servicios personales.

¿Qué valoración puede hacerse de este cambio ocupacional? Una visión optimista puede considerar que estamos ante un cambio paulatino en el desarrollo técnico, que cada vez la gente tendrá más cualificación formal, más posibilidades reales de conocimiento y trabajo creativo y que estamos ante el inicio de este proceso. Lo que sugiero es una interpretación más pesimista. El crecimiento real del empleo se ha producido en todo tipo de ocupaciones. Y si quitamos la construcción, han predominado los empleos de servicios y

los «no cualificados». En buena parte ellos son el resultado normal de la mercantilización de los servicios de cuidados, cuando se pasa a cubrir mediante trabajo asalariado actividades que antes se desarrollaban en la esfera doméstica o social (por ejemplo las actividades de ocio autoorganizadas). En su mayoría son actividades socialmente útiles, que requieren habilidades complejas y una cierta especialización. Pero que, salvo excepciones, tienen poco reconocimiento social y se sitúan en los niveles más bajos de la escala salarial. En parte por motivos de corte clasista y/o sexista (son las actividades que siempre han hecho los pobres y las mujeres), en parte por meros motivos mercantiles –como son actividades de mano de obra intensiva su coste económico queda, en las condiciones actuales, fuera del mercado, si los salarios y las condiciones laborales son dignos–. Hay razones para pensar que esta diferenciación en el reconocimiento laboral y esta particular especialización del empleo están justificando una mayor segmentación del mercado laboral que en el pasado. Máxime cuando el tipo de empresas que emplean a unas personas y a otras son muy diferentes y generan marcos específicos diferenciados de relaciones laborales.

Otra forma de analizar la calidad del empleo creado es ver qué ha ocurrido con la contratación temporal (tabla 4). En parte la misma está relacionada con la propia sobreespecialización de la economía española en sectores que tienen una elevada propensión al uso de mano de obra precaria (al menos en la duración de los contratos). Pero inciden otras cuestiones que explican no sólo su proliferación en un determinado período, sino también su persistencia en el tiempo, a pesar que en la última década su reducción ha constituido un objetivo explícito de sindicatos y Gobierno. La evolución de la tasa global de temporalidad ha experimentado una ligera reducción global, aunque sigue siendo muy elevada. Pero a esta situación se ha llegado por vías muy diferentes cuando se analizan los diferentes sectores.

Algunos sectores –construcción, servicio doméstico y agricultura– mantienen altas tasas de empleo eventual y no muestran tendencias a reducirlo de forma significativa, sin contar la importante presencia de empleo irregular (con inmigrantes sin papeles) que puede estar subvalorando la incidencia de la precariedad. La reducción, aunque manteniendo niveles insoportables, se produce en el comercio, la hostelería, los servicios a las empresas y, en proporción menor, en la industria. Es posible que aquí haya jugado tanto la presión sindical como la propia evidencia para las empresas de los efectos negativos de un exceso de temporalidad. Hay que contar además el hecho de que, excepto en la industria, se trata de empresas con fuerte expansión en la década analizada (cadenas comerciales, hoteleras, nuevas empresas de servicios) y simplemente hayan procedido a estabilizar a una parte de la plantilla a medida que se ha consolidado su actividad. Al contrario, una serie de

sectores –especialmente educación, sanidad, Administración Pública– han visto aumentar sus tasas de temporalidad, obedeciendo en gran medida a las políticas neoliberales que se han aplicado, muy significativamente en términos de restricciones presupuestarias, voluntad de reducir el empleo público.

TABLA 4. INCIDENCIA SECTORIAL DEL EMPLEO TEMPORAL. 1994-2004 (%). ESPAÑA

SECTOR	TASA DE EMPLEO TEMPORAL		APORTACIÓN AL CRECIMIENTO TOTAL
	1994	2004	
Agricultura, ganadería	61,2	59,5	0,5
Pesca	36,2	28,5	- 0,8
Extractivas	21,5	17,1	0,2
Industriales	25,6	21,5	2,1
Energía, agua, gas	12,8	16,5	0,5
Construcción	57,9	56,1	35,7
Comercio	39,2	25,6	1,1
Hostelería	49,6	37,6	7,4
Transporte y comunicaciones	22,5	21,3	4,7
Finanzas y seguros	13,6	12,5	0,3
Inmobiliaria y servicios a las empresas	42,8	26,7	8,7
Administración Pública	15,1	18,5	6,7
Educación	21,8	26,0	8,7
Sanidad	25,3	29,6	10,4
Otros servicios	33,1	32,1	5,8
Servicio doméstico	41,2	53,6	8,0
Total	32,6	30,3	100,0

Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta de Población Activa, INE.

Hay otra interpretación posible del peso de la temporalidad en el mercado laboral español. Tiene que ver en parte con la historia y la estructura del empleo. Ya he señalado que el sistema laboral español tiene su origen en el pasado franquista, donde se desarrolló un sistema laboral con fuerte poder empresarial que se reflejaba no sólo en condiciones de trabajo como los salarios, la jornada laboral, las condiciones de higiene y seguridad, etc., sino también en el sistema de relaciones de poder que en unos casos se traducían en mero autoritarismo y en otros daba lugar a formas de paternalismo de las que estaba ausente una relación de igual a igual. En otro orden de cosas la empresa española se formó en una larga tradición de bajos costes fiscales, laborales y ausencia de controles efectivos sobre muchos de los impactos sociales negativos de su gestión. El predominio de la pequeña empresa y las

dificultades que han experimentado muchos sectores con la apertura exterior y el establecimiento de un nuevo régimen de acumulación no ha hecho sino aumentar la presión a favor de contar con mecanismos que garanticen bajos costes y capacidad de control. Y a todo ello hay que sumar que el dominio hegemónico de la cultura neoliberal (o es que alguna vez nos paramos a discutir a fondo qué hay detrás de los discursos macro y microeconómicos que casi monopolizan el debate social, con referencias recurrentes a cuestiones como la competitividad, la flexibilidad, el capital humano, etc.) no ha hecho sino reforzar, modificando su presentación, esta cultura de base. Puesto que el núcleo de las políticas neoliberales se encuentra en la vuelta a la defensa del enriquecimiento privado como eje de la vida social y al desprecio de los efectos externos negativos que la misma tiene para la sociedad. Y el recurso al empleo temporal aparece legitimado.

Resumiendo, lo que resulta bastante palpable es que en los últimos años una gran parte del modelo económico español ha basculado hacia una opción creciente por la especialización turístico-inmobiliaria más que por el desarrollo de una especialización tecnológica importante. Especialización que quizás era intransitable dada la forma como se produjo la internacionalización de la economía española y la preponderante presencia de empresas foráneas en el control de los sectores de mayor contenido tecnológico. El crecimiento del empleo de alta calificación formal se ha producido preponderantemente en el sector público (educación, sanidad) y en actividades de intermediación y apoyo a las empresas (finanzas, servicios informáticos). Tampoco la internacionalización de las grandes empresas españolas, especialmente en finanzas, construcción y gestión de servicios públicos, ha contribuido sustancialmente a generar empleo interno, aunque sin duda ha hecho la fortuna de algunos.

El modelo de empleo español III: la aportación del sector público y la familia

El impacto del empleo y las políticas públicas

El crecimiento ya comentado del sector público ha tenido un impacto directo en el empleo. En el período 1976- 2004 el empleo público ha aumentado cinco puntos su participación en el empleo (del 11,1 al 16,5% del empleo total, del 15,3 al 20,2% del empleo asalariado), si bien su peso se ha frenado en los últimos años por efecto de las privatizaciones y las restricciones presupuestarias. Un crecimiento no sólo cuantitativo, sino también cualitativo, puesto que se ha concentrado fundamentalmente en empleos profesionales y administrativos que han constituido una de las principales salidas para la creciente masa de

graduados superiores. Y que ha tenido una importancia aún mayor en el caso del empleo femenino, por cuanto el sector público no plantea el mismo grado de discriminación de género que el privado: en 2004, mientras el empleo femenino constituye el 38,4% del empleo privado, representa el 51% del público. Incluso en la última década de fuerte expansión del empleo privado, mientras el sector público sólo ha representado un 4% del nuevo empleo masculino, ha significado un 23,5% del empleo neto femenino.

Este papel positivo del empleo público ha tenido en el último período el ya comentado efecto negativo de la creciente precarización y, en algunos casos, de la externalización de servicios al sector privado. Han confluído en este proceso la ideología dominante entre las castas políticas, particularmente en el Partido Popular, pero no exclusivamente, por cuanto es posible detectar procesos parecidos en grandes ayuntamientos dirigidos por el Partido Socialista. A esta política de debilitamiento de la calidad del empleo público han contribuido diversos factores, de una parte la voluntad de limitar la expansión del gasto público (o simplemente las restricciones presupuestarias a que han tenido que hacer frente muchos gestores de organismos públicos, como universidades u hospitales), de otra el creciente convencimiento de la importancia de los sistemas de gestión privada de la fuerza de trabajo en aspectos como la flexibilidad, la motivación, etc., y por último, pero no menos relevante, un amplio consenso entre las élites (pero transmitido al conjunto de la ciudadanía) de que los empleados públicos son unos privilegiados frente al resto de empleados privados, y que por tanto la reducción de sus derechos podría verse como una cierta política igualitaria.

En segundo lugar, el sector público ha jugado un papel esencial a la hora de posibilitar el despegue de alguno de los sectores clave en el desarrollo local español. El sector de construcción y gestión de servicios es el caso más paradigmático, pero también lo son una buena parte de los empleos privados en la educación y la sanidad. Y ello sin tener en cuenta el papel jugado por la intervención pública a la hora de promocionar, por medios fiscales o de gasto público o por regulaciones adecuadas, la inversión inmobiliaria o el sector automovilístico (desgravaciones fiscales, planes Renove...). Es por ello que considero que el actual proceso de especialización productiva no ha sido el mero resultado de un ajuste espontáneo del mercado, sino también el producto de políticas desarrolladas por importantes grupos privados en colaboración con el sector público.

En tercer lugar, la regulación laboral ha constituido otra importante base de apoyo del modelo. No sólo porque con sus vaivenes las sucesivas reformas laborales han puesto las bases para una «gestión flexible de la fuerza de trabajo», sino que le ha proporcionado buena parte de sus argumentos legitimadores al plantearlos como una cuestión de eficiencia más que como un problema de intereses contradictorios. Ninguna apuesta es consciente de los

efectos que puede provocar y es posible que nadie esperara el grado de temporalidad y desregulación efectiva que rige en el mundo laboral, pero lo cierto es que las sucesivas reformas y el tono de las políticas económicas han impedido a la sociedad española debatir en serio de proyectos alternativos.

El papel del sector doméstico

También el sector doméstico ha experimentado cambios notables, en su estructura y comportamiento. En primer lugar, la creciente incorporación de las mujeres adultas al mercado laboral. Un hecho incontrovertible y que se mantiene a pesar de las elevadas tasas de paro femenino y las discriminaciones obvias que afectan a las mujeres en el mercado laboral. Las razones de estos cambios son diversas, ha contribuido de una parte el aumento del nivel educativo (absoluto y relativo respecto a los hombres), la pertinaz difusión de una cultura feminista de la igualdad, los cambios tecnológicos, etc. De otra el hecho también indiscutible de la imposibilidad de mantener el modelo familiar tradicional (hombre ganador de pan, mujer-ama de casa) dado el nivel de ingresos masculinos y de gasto necesario para mantener una familia joven. Pero esta inserción se ha producido en un contexto en el que ni el mercado laboral se ha adaptado al hecho de la presencia universal de hombres y mujeres ni tampoco han cambiado radicalmente las pautas de división del trabajo doméstico entre hombres y mujeres. En el caso del mercado laboral más bien puede considerarse que las nuevas fórmulas de gestión flexible del tiempo de trabajo generan nuevas dificultades para la gestión de la vida privada de las gentes en general y de la actividad doméstica en particular, lo que a su vez dificulta la adaptación de roles en el interior de la familia. No se trata sólo de la tensión generada por los cambios en la jornada laboral y el trabajo en horarios socialmente indeseados, se trata también de la tensión generada en aquellos campos donde la vida laboral se visualiza (y en la práctica se organiza) como una carrera profesional competitiva a la que hay que condicionar el resto de la vida privada y por tanto genera enormes dificultades de ajuste a los mil y un avatares de la vida cotidiana (Carrasco et al., 2003).

Y en paralelo a estos cambios se están produciendo transformaciones en el propio seno de la familia. De un lado se aprecia una crisis del modelo tradicional de familia y de una mayor presencia de unidades monoparentales y monomarentales. Ello genera nuevos problemas personales y laborales. En estas familias aumenta la carga de trabajo doméstico y la necesidad individual de ingresos, lo que resulta a menudo incompatible con la estructura laboral y salarial que conduce a muchas mujeres a los estratos inferiores. Ahí hay un riesgo de generación de un nuevo tipo de «pobres trabajadoras» y de exclusión social. De otro

aparece una nueva carga de trabajo en forma de envejecimiento de la población y de demanda de cuidados. En la medida que no ha habido un desarrollo de los servicios públicos adecuado (realmente impensable en el contexto de las políticas actuales), ello se traduce en aumento de carga de trabajo doméstico, desatención o apelación al mercado. Esta última sólo es posible para los sectores de rentas altas o mediante una degradación absoluta de las condiciones de trabajo de las personas que realizan esta actividad. El creciente recurso a mano de obra femenina inmigrada, en muchos casos en condiciones de irregularidad, es sin duda una respuesta lógica en las condiciones del modelo. Y mientras durante muchos años la economía sumergida se ha centrado en las formas de externalización de determinados sectores empresariales, hoy las familias están protagonizando un renacimiento del empleo doméstico a tiempo completo (Parella, 2000).

Jóvenes educados e inmigrantes ilegales

La extensión de la educación ha tenido también un importante papel en la gestación de este modelo. A lo largo del período ha habido una importante presión por el aumento del nivel educativo. Una presión en que han coincidido las propuestas del sector público, los discursos empresariales y sindicales y las propias familias. Los grupos dominantes lo han defendido por su convicción de la existencia de una relación directa entre educación-aumento del capital humano - aumento de la productividad - crecimiento económico. En los comportamientos familiares quizás han jugado otros elementos como la larga tradición de un país donde los pocos que tenían estudios accedían a empleos seguros y privilegiados (lo que se reforzó en los años 80 con el crecimiento del empleo público que exigía en muchos casos tener algún título educativo). Aunque los resultados de este esfuerzo no sean siempre óptimos, y el fracaso escolar siga planeando en amplios sectores de la sociedad, los datos de aumento de la formación escolar son evidentes. El efecto sobre el sistema laboral es sin embargo paradójico. De una parte las sucesivas oleadas de personas exitosas en el proceso laboral han permitido cubrir la demanda de titulados que generaba el sector público y privado, pero al mismo tiempo han generado en los sectores públicos y en la sociedad una cultura de que sólo vale la titulación superior y los empleos manuales son meros refugios para fracasados. Ello no sólo ha generado una cierta «sobreeducación», sino que al mismo tiempo ha favorecido la pérdida de consideración social de las actividades manuales y el deterioro de los sistemas de formación profesional. A ello también han contribuido las políticas empresariales de externalización de actividades y de búsqueda de resultados a corto plazo, lo que en muchos sectores ha generado problemas de cualificación de la fuerza

de trabajo y ha alimentado en otros la búsqueda de políticas «hacia abajo» en las que lo único que se busca es mano de obra cuanto más barata mejor.

La inmigración masiva ha venido a cubrir el vacío de empleo dejado por una población cuyas expectativas se sitúan en otro plano y que no está dispuesta a aceptar condiciones salariales y de trabajo que no resultan adaptables al «standard de vida» aceptable para la mayoría de población. Y ya hemos subrayado los diferentes procesos que en nuestro modelo laboral demandan mano de obra barata de usar y tirar —actividades intensivas en mano de obra, inestables (como la hortofruticultura, el turismo...) o los servicios domésticos cuya demanda crece a medida que aumentan las cargas familiares y no hay respuestas públicas adecuadas—. Y en este sentido las diversas políticas de extranjería (tan parecidas entre sí), más que políticas de flujos lo que han sido son mecanismos institucionales para producir una mano de obra desprotegida dispuesta a aceptar empleos por debajo del mínimo deseable. La paradoja de un mundo con paro masivo y llegada de inmigrantes que encuentran empleo con relativa facilidad se encuentra también en este contexto en el que las políticas públicas (obsesionadas por promocionar la educación superior), las estrategias empresariales de segmentación de la fuerza de trabajo y las respuestas de las familias coinciden en generar espacios laborales que se cubren con la apelación a una mano de obra inmigrada con pocos derechos. Resurge así un nuevo campo de economía irregular que, también en ello, tiene una importante continuidad con el pasado.

A modo de conclusión: un modelo insoportable y difícil de cambiar

Evaluar cuál es la situación de un mercado laboral tan complejo como el español es siempre atrevido y se corre el riesgo de unilateralidad en la evaluación. Hay una evaluación optimista del pasado reciente, sustentada en la creación de empleo. En mi opinión se trata de un modelo que plantea graves cuestiones en términos de sostenibilidad, deseabilidad y justicia.

Su persistencia y expansión dependen crucialmente de la continuada expansión del sector turístico-edilicio, lo que resulta problemático si se atiende al carácter especulativo de dicha actividad, al endeudamiento personal que genera, a los crecientes problemas de equilibrio exterior y a su impacto territorial. Nunca se sabe cuánto puede durar una situación, pero abundan en los últimos años los ejemplos de milagros económicos convertidos en pesadillas.

Mas obvia aún es su escasa deseabilidad si se contabiliza adecuadamente su grado de depredación ecológica y social. La primera es tan obvia que ha empezado a generar res-

puestas sociales masivas. Pero también en el campo social los costes son evidentes en aspectos como el empleo temporal, los graves problemas de adaptación de la vida personal, la tensión de las cortas carreras competitivas, el peligro de empobrecimiento social que afecta a sectores importantes de trabajadores, etc.

Y en términos de justicia hay también cuestiones básicas a discutir por cuanto se basa en situaciones de desigualdad que afectan sistemáticamente a mujeres e inmigrantes, o la proliferación de empleos de bajos salarios y poco prestigio social al que son condenados sectores importantes de la clase trabajadora. Sin contar el impacto que todo ello va a tener sobre la situación poslaboral de los jubilados del futuro.

Seguramente toda esta evaluación no es muy novedosa, pero creo que debe insistirse en ella o corremos el peligro de reducir a evaluar el mercado laboral con las pocas variables que atraen a los economistas convencionales. Lo que sí me parece menos claro es el acuerdo de por qué hemos llegado aquí. En la medida que hay un intento de reformular la situación apelando a políticas de consenso, los debates se plantean en términos de mera adaptación. Sin duda la propuesta de fomentar la innovación tecnológica, la producción de alto valor añadido y la expansión de los servicios públicos de apoyo a las familias tratan de plantearse como propuestas realistas a la situación. Pero tal como se configuran, ignoran la cuestiones que a mi modo de ver vale la pena destacar.

Y ésta no es otra que la actual situación es el resultado de adaptación de un viejo modelo social a las fuerzas de la globalización. Un proceso en que los actores principales a la hora de formular las políticas han sido los grandes grupos empresariales multinacionales y locales, con el apoyo eficaz de una tecnocracia económica incapaz de pensar en otros términos que los de corte neoliberal. Y que el tipo de ajuste realizado ha sido la línea de menor resistencia entre la base productiva anterior y los imperativos externos. Y en ellos se aprecian cambios notorios, pero también importantes líneas de continuidad con el pasado, tanto en términos de líneas de especialización como de adicción a un modelo que continuamente genera efectos negativos sobre buena parte de la población y su hábitat natural. Y que las posibilidades de cambios están fuertemente condicionadas por los poderes reales que provienen del mundo privado y de los organismos económicos internacionales, empezando por la Comisión Europea y el Banco Central Europeo.

En definitiva, que el cambio hacia un modelo de empleo sustentable, deseable y justo encara enormes dificultades y debe partir de una visión a la vez crítica y realista. Crítica frente a la hegemonía cultural del neoliberalismo y las posibilidades reformistas que tiene el capitalismo realmente existente. Realista en cuanto al tipo de dificultades a encarar y la búsqueda de estrategias adecuadas para cambiar.

BIBLIOGRAFÍA CITADA

- Amin, Samir et al. *Neoimperialismo en la era de la globalización*. Hacer Editorial, Barcelona 2004.
- Ashton D. Green F. *Education, training and the Global Economy*. E.Elgar Cheltenham, 1996.
- Bhaduri, A. «Labor market flexibility and economic expansion». Conference on post-keynesian economics, Berlín, 2004.
- Bosch, Gerhard y Philips, Peter Building Chaos. *An international comparison of deregulation in the construction industry*. Routledge, London 2003.
- Carrasco, Cristina. *Mujeres y economía*. Icaria, Barcelona 1999.
- Carrasco, Cristina et al. *Tiempos, trabajos y flexibilidad: una cuestión de género*. Instituto de la Mujer. Madrid 2003.
- Maruani, M. et al. *Las nuevas fronteras de la desigualdad: hombres y mujeres en el mercado de trabajo*. Icaria, Barcelona 2000.
- Maurice, M.; Sellier, F.; Silvestre, J.J. *Política de Educación y Organización Industrial*. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid 1987.
- Parella, Sonia. «El trasvase de las desigualdades de clase y etnia entre mujeres: los servicios de desigualdad». *Papers*, 60 pp 276-289, 2000.
- Recio, Albert y Banyuls, Josep. «Employment without technology? The paradox of the Spanish Labor Market». *Economía & Lavoro*, anno 38, 1 pp 115-137, 2004.
- Standing, Guy. *Global labour flexibility*. MacMillan, London 1999.
- Wilkinson, Frank. «Productive Systems». *Cambridge Journal of Economics*, pp 413-429, 1983.

FERNANDO ROCHA SÁNCHEZ

MIGUEL RUBIALES PÉREZ

Tendencias sectoriales y ocupacionales del empleo en España



Jean-François Millet, *El hombre de la azada*.

La estructura de las ocupaciones laborales en España ha tenido notables transformaciones en las últimas décadas. De forma sintética, puede señalarse que en el período que transcurre entre mediados de la década de los 70 y principios de los años 90, se producen notables cambios en el mercado de trabajo español, que se manifiestan en términos generales en un crecimiento de las ocupaciones no manuales —particularmente las más cualificadas—, una cierta estabilidad en las ocupaciones manuales de baja cualificación y un retroceso significativo de las ocupaciones manuales cualificadas. En este sentido, la evolución de la estructura de las ocupaciones laborales en España muestra pautas de una clara polarización, en consonancia con las tendencias registradas en las economías más desarrolladas.

Introducción

La preocupación por el empleo es una cuestión que, a pesar del interés prioritario que supone para los ciudadanos, se ha integrado de forma relativamente reciente en los debates institucionales sobre el proceso de construcción europea. Así, cuando se aborda este tema desde una perspectiva histórica, se puede apreciar que es a principios de la pasada década –con la publicación en 1993 del libro blanco sobre *Crecimiento, competitividad y empleo*– cuando se empieza a plantear la necesidad de definir una política a escala europea de lucha contra el desempleo.

Los hechos sin embargo son más tozudos y a la hora de la verdad no hay forma de establecer clasificaciones tan simplistas de la realidad. Algo que muestra por ejemplo el estudio detallado del índice de bienestar humano, donde es posible ver que países con un PIB per cápita elevado son bastante mediocres en materia de esperanza de vida. O cuando se toman en consideración un conjunto de datos económicos y se observa que no siempre una reducida tasa de paro está asociada a un buen manejo en materia de competitividad exterior. Las cosas resultan aún más peliagudas cuando del análisis general se pasa al estudio de sociedades concretas y se hace evidente que cada país se caracteriza por condiciones sociales muy particulares que determinan lo que podemos llamar su «modelo de empleo».

De hecho, la conformación de una política común en este ámbito no cobrará carta de naturaleza hasta unos años más tarde, con la ratificación del Tratado de Ámsterdam en 1997 –donde por primera vez en el proceso de integración europea se incluye un capítulo sobre el empleo– y con los acuerdos de la Cumbre de Luxemburgo, celebrada en noviembre del mismo año, que sienta las bases de la denominada Estrategia Europea de Empleo. En los años posteriores, se irán sucediendo las diversas iniciativas y acuerdos sobre esta materia. Particularmente, merece destacar las conclusiones de la Cumbre de Lisboa del año 2000, donde se establecen unos objetivos específicos de pleno empleo para el conjunto de la UE, que deberán alcanzarse por parte de los Estados miembros al final de la presente década¹.

En este marco político, uno de los ejes de actuación sobre los que se ha incidido espe-

¹ Cabe resaltar que tanto la Estrategia Europea de Empleo (EEE) como de la denominada Estrategia de Lisboa se materializan a través de procesos complejos, que involucran actores, políticas y ámbitos territoriales de actuación muy diversos. En este sentido, tras cinco años desde su puesta en marcha se ha considerado oportuno proceder a una revisión de los contenidos y orientaciones de la EEE. Asimismo, cuando se ha cumplido la mitad del plazo contemplado, se han puesto en marcha diversos mecanismos de evaluación sobre el desarrollo de los objetivos de Lisboa. Para la revisión de la Estrategia Europea de Empleo, Cf. Comisión Europea (2003.b). Por otra parte, para una valoración del desarrollo de la Estrategia de Lisboa, Cf. Kok et alía (2004).

cialmente en los últimos años desde las instituciones comunitarias –así como por parte de los agentes sociales– concierne al desarrollo de los servicios. Más concretamente, se plantea que el diseño futuro de las políticas económicas y laborales en el ámbito europeo debería tener como objetivo estratégico aprovechar y fomentar el potencial de creación de empleo del sector terciario, así como de las industrias relacionadas con los mismos, incidiendo de forma particular en aquellas ramas de actividad vinculadas a la denominada economía del conocimiento.

En este sentido, impulsar la creación de empleo en el sector servicios es una cuestión compleja, al menos por dos factores: en primer lugar, por el hecho de que –si bien el crecimiento de las actividades terciarias constituye una tendencia característica de las economías más desarrolladas durante la segunda mitad del pasado siglo–, sin embargo, no es un proceso que se desarrolle con la misma intensidad ni de la misma forma en los diferentes países, como se puede constatar comparando la evolución de la estructura sectorial de la producción y el empleo en el ámbito de la OCDE.

En segundo lugar, conviene señalar que el sector terciario se caracteriza por su notable heterogeneidad, integrando actividades muy dispares entre sí. De hecho, el análisis comparado de las diferentes economías nacionales no sólo permite apreciar variaciones en el comportamiento global de los servicios, sino asimismo pautas diferenciadas tanto en el peso de los distintos sectores y ramas de actividad como en la evolución de las mismas. Hasta el punto que resulta posible hablar, en la actualidad, de diferentes modelos de economía de servicios vigentes en el ámbito de la UE.

En este contexto, el objetivo de estas páginas es ofrecer una aproximación general a los principales cambios estructurales –en términos de producción y empleo– en la economía española durante la última década. Un análisis cuyo desarrollo se va a articular en los siguientes puntos: en primer lugar, se realiza una contextualización de los servicios en el ámbito de la Unión Europea, a partir del examen de la composición sectorial de la producción y el empleo, así como de la estructura ocupacional. A continuación, se procede a analizar los principales cambios estructurales en la economía española, en una triple dimensión: los cambios en la composición sectorial de la producción; las modificaciones en la estructura sectorial del empleo, y la evolución de las ocupaciones. En cuanto al ámbito temporal, se ha considerado conveniente centrar el análisis en el período 1994-2003, que coincide con un ciclo expansivo de la economía española, caracterizado entre otros aspectos por un fuerte crecimiento del empleo. Finalmente, se concluye el artículo apuntando algunas reflexiones sobre una serie de aspectos relevantes relacionados con los debates planteados actualmente en torno a la explotación del potencial de creación de empleo en los servicios.

Panorámica de los servicios en la Unión Europea

Se examina en este apartado la estructura sectorial de la producción y el empleo en el ámbito de la Unión Europea (UE), así como de la distribución de las ocupaciones. Un análisis que permite delimitar un marco de referencia básico para contextualizar la situación de la economía española y que se complementa con algunas consideraciones sobre un tema particularmente relevante en el debate europeo actual sobre el cumplimiento de la Estrategia de Lisboa, como es la discusión sobre los mecanismos de redistribución de la productividad.

A) Estructura sectorial de la producción

La composición sectorial de la producción en la Unión Europea se caracteriza actualmente por el predominio de los servicios, que en el año 2003 concentran el 71% del Valor Añadido Bruto a precios corrientes (VAB), como media de los Estados miembros de la UE-15. A continuación se sitúa el sector industrial con el 21% del VAB, la construcción, que supone un 6%, y, a mucha distancia, el denominado sector primario (2%)². Por otra parte, dentro los servicios destacan particularmente los sectores de intermediación financiera, e inmobiliarias y servicios a empresas, que suponen –conjuntamente– el 28% del total del VAB total generado por la UE-15, así como casi el 40% del VAB de los servicios (tabla 1).

TABLA 1. VAB A PRECIOS CORRIENTES EN LA UNIÓN EUROPEA Y ESPAÑA POR SECTORES
AÑO 2003, 2º CUARTO (% SOBRE TOTAL COLUMNA)

SECTORES	UE-25	UE-15	ESPAÑA
A-B	2,0	2,0	3,2
C-D-E	21,1	20,9	18,6
F	5,7	5,7	9,7
G-H-I	21,6	21,4	27,9
J-K	27,4	27,8	20,0
L-M-N-O-P	22,2	22,3	20,6
Total	100,0	100,0	100,0

A= Agricultura, ganadería, caza y selvicultura; B= Pesca; C= Industrias extractivas; D= Industria manufacturera; E= Producción y distribución de energía eléctrica, gas y agua; F= Construcción; G= Comercio y reparación; H= Hostelería; I= Transporte, almacenamiento y comunicaciones; J= Intermediación financiera; K= Actividades inmobiliarias y de alquiler; servicios empresariales; L= Administración pública, defensa y seguridad social obligatoria; M= Educación; N= Actividades sanitarias y veterinarias, servicio social; O= Otras actividades sociales y de servicios prestados a la comunidad; servicios personales; P= Hogares que emplean personal doméstico.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Eurostat.

² Una estructura similar se observa si se incluyen en el análisis los países de la ampliación, es decir, si se toma como ámbito de referencia la UE-25.

En este marco, si se compara la composición sectorial del VAB en España con la media de la UE-15 en el año 2003, es posible destacar algunos elementos diferenciales significativos:

- a) En primer lugar, destaca el mayor peso relativo que sigue conservando el denominado sector primario, en relación a la media comunitaria.
- b) En segundo lugar, sobresale de forma acusada el peso de la construcción, que en España concentra el 10% del VAB nacional, un valor superior en cuatro puntos porcentuales a la media europea. En este sentido, el sector de la construcción ha alcanzado en España una importancia en términos de producción –pero asimismo de empleo– muy superior a la que tiene en la mayoría de los países desarrollados.
- c) Finalmente, cabe señalar que existe una diferencia negativa de 3 puntos porcentuales en el peso del sector terciario en el VAB nacional respecto de la media comunitaria. Desagregando por sectores, esta brecha se sitúa principalmente en el grupo de intermediación financiera, inmobiliarias y servicios a empresas, así como, en menor medida, en el grupo de Administración Pública, educación y sanidad a los servicios sociales, culturales y comunitarios o el personal doméstico. En cambio, se constata un mayor peso relativo de los denominados servicios tradicionales. Un hecho que responde a las pautas de especialización productiva desarrolladas en España durante las últimas décadas³.

B) *Estructura sectorial del empleo*

Los servicios concentran en el año 2003 el 67,5% del volumen total de empleo en la UE-15, un porcentaje significativamente inferior al registrado en Estados Unidos en dicho año (donde se eleva al 79,3%). Esta brecha, de 12 puntos porcentuales, se incrementa a 14 puntos si se toma como ámbito de referencia la UE-25 (tabla 2).

³ A modo ilustrativo, baste considerar la importancia que ha tenido el desarrollo del turismo en España a partir de los años 60, con una incidencia más que notable en el crecimiento de actividades muy diversas, como la hostelería, la construcción o el comercio.

TABLA 2. ESTRUCTURA SECTORIAL DEL EMPLEO EN ESTADOS UNIDOS, UNIÓN EUROPEA Y ESPAÑA. AÑO 2003 (% SOBRE TOTAL DE COLUMNA)

SECTOR	EE.UU.	UE-25	UE-15	ESPAÑA
Agricultura, industria y pesca	2,7	5,1	3,7	5,5
Industria (incluida energía y construcción)	18,0	28,9	28,2	30,9
Servicios	79,3	65,6	67,5	63,6
Comercio y reparación	16,8	14,4	14,5	15,7
Hostelería	7,9	3,9	4,2	6,3
Transporte y comunicaciones	4,4	6,3	6,2	6,1
Intermediación financiera	4,4	3,2	3,4	2,5
Inmobiliarias y servicios a empresas	13,5	8,6	9,2	8,0
Administración Pública, defensa y seguridad social	7,8	7,4	7,6	6,5
Educación	9,1	6,9	6,9	5,7
Sanidad y servicios sociales	11,2	9,3	9,7	5,9
Otros servicios sociales y comunitarios	4,2	4,5	4,7	4,1
Personal doméstico*	--	1	1,1	2,7

* Dato no disponible para EEUU.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Eurostat.

En este contexto, el análisis de la distribución sectorial del empleo terciario en los diferentes Estados miembros de la UE permite destacar los siguientes aspectos:

- En primer lugar, en todos los países, tanto de la UE-15 como de la ampliación, los servicios concentran actualmente el mayor porcentaje de empleo.
- No obstante, es posible apreciar diferencias significativas en el peso relativo del empleo terciario, al menos en dos niveles. Por una parte, los denominados países de la ampliación tienen, en general, un menor porcentaje de empleo en el sector servicios (con las excepciones de Chipre y Malta). Por otra parte, considerando el ámbito de la UE-15, destacan particularmente cuatro Estados –Luxemburgo, Países Bajos, Reino Unido y Suecia– donde los servicios concentran más del 70% del total del empleo. En el extremo opuesto, los países con un menor peso relativo del empleo terciario, por debajo del 64%, son Portugal, Grecia, Italia y España.
- En tercer lugar, se pueden apreciar asimismo variaciones nacionales en la distribución del empleo entre los distintos sectores de servicios. En este sentido, las diferencias en la especialización sectorial del empleo terciario permiten delimitar dife-

rentes modelos de «economías de servicios» entre los Estados miembros de la Unión Europea (Bosch y Wagner, 2002).

- d) Finalmente, cuando se compara la distribución sectorial del empleo en España respecto de UE-15, es posible apuntar dos rasgos distintivos:
- Por una parte, se constata un menor peso relativo del sector servicios en la estructura de empleo de España, registrando una diferencia negativa de cuatro puntos porcentuales respecto de la media comunitaria.
 - Por otra, se puede apreciar que España tiene un elevado grado de especialización en los denominados servicios tradicionales, especialmente en sectores como hostelería y comercio y reparación, donde presenta porcentajes de empleo superiores a la media comunitaria. En cambio, se aprecia una brecha significativa en sectores como inmobiliaria y servicios a empresas y, fundamentalmente, en el de sanidad y servicios sociales, donde se registra la mayor distancia respecto de la media comunitaria (cuatro puntos porcentuales).

C) *Estructura ocupacional*

La estructura ocupacional del empleo en la UE-15 se caracteriza, en el año 2003, por la importancia de tres ocupaciones, cuyo peso relativo sobre el total de empleo supera el 13%: Técnicos y profesionales de apoyo, Trabajadores cualificados de la industria, construcción y minería (excepto operadores de maquinaria), y Trabajadores de los servicios de restauración, personales, protección y vendedores de comercios. En el extremo opuesto, además de una ocupación que por sus características peculiares se sitúa en última posición, Fuerzas armadas, la que tiene un menor peso relativo es la de Trabajadores cualificados de la agricultura y pesca (*tabla 3*).

Las diferencias existentes en la composición sectorial del empleo se reproducen, asimismo, cuando se compara la estructura ocupacional del mismo entre los distintos Estados miembros de la UE. Así, considerando específicamente la situación de España, el principal rasgo diferencial es el peso que siguen teniendo las ocupaciones manuales, que en el año 2003 concentran el 45% del total del empleo, un porcentaje significativamente superior al de la media de la UE (34%). En cambio, las ocupaciones no manuales en la Unión Europea suponen en torno al 61% del empleo, unos seis puntos porcentuales más que en España.

Por otra parte, desagregando el análisis se puede observar que las mayores diferencias se sitúan en las ocupaciones de Técnicos y profesionales de apoyo, con una brecha negativa

TABLA 3. ESTRUCTURA OCUPACIONAL DEL EMPLEO EN LA UNIÓN EUROPEA Y ESPAÑA. AÑO 2003. (% SOBRE TOTAL DE COLUMNA)

OCUPACIÓN	UE-25	UE-15	ESPAÑA
NMAC Dirección empresas y AA. PP.	7,5	7,7	7,5
NMAC Tcos. y profes. Cient. e intelectuales	12,1	12,1	12,4
NMAC Tcos. y profesionales apoyo	15,1	15,2	10,4
NMBC Empleados administrativos	11,3	12,0	9,6
NMBC Trabajadores de servicios	13,4	13,5	14,6
MAC Trabaj. Cualific. Agricul. y pesca	4,2	3,1	3,7
MAC Trabj. Cualif. Indust., constr., miner., exc. oper.	14,1	13,6	17,4
MAC Oper. instalaciones y maquinaria; montadores	8,5	7,9	9,8
MABC Trabajadores no cualificados	8,8	8,9	14,1
NMAC Fuerzas armadas	0,6	0,6	0,5
Desconocido	4,5	5,3	0,0

NMAC= No manuales de alta cualificación
 NMBC= No manuales de baja cualificación
 MAC= Manuales de alta cualificación
 MBC= Manuales de baja cualificación

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Eurostat.

en España de casi 5 puntos porcentuales en relación a la media europea. En el polo opuesto se sitúan las ocupaciones de Trabajadores no cualificados, con un peso significativamente mayor en la estructura ocupacional española, así como la de Trabajadores cualificados de la industria, construcción y minería (excepto operadores de maquinaria).

D) Mecanismos de redistribución de la productividad

En el contexto general apuntado, cabe concluir esta panorámica con algunas consideraciones sobre uno de los temas a los que se está concediendo mayor importancia en el seguimiento de los objetivos de empleo marcados en la Estrategia de Lisboa, a saber: la productividad laboral, cuyo crecimiento es considerado como un elemento clave en el desarrollo de la competitividad de las empresas y las economías europeas (Kok, 2004).

Cabe señalar que la discusión sobre la productividad no constituye, por otra parte, una cuestión novedosa en las discusiones planteadas en el marco del proceso de construcción europea. No obstante, en los últimos años los análisis sobre esta cuestión han cobrado una renovada atención, en el contexto de los malos resultados obtenidos por la UE en materia

de productividad laboral, especialmente si se los compara con los registrados por Estados Unidos (tabla 4).

TABLA 4. EVOLUCIÓN DE LAS TASAS DE CRECIMIENTO DEL PIB, EMPLEO Y PRODUCTIVIDAD LABORAL POR HORA EN LA UE-15 Y ESTADOS UNIDOS. PERÍODO: 1966-2002 (%)

UE-15	1966-70	1971-80	1981-90	1991-95	1996-2002
PIB	5,0	3,2	2,4	1,7	2,2
Empleo	-0,7	0,6	0,1	-0,7	0,9
Productividad laboral por hora	5,6	3,8	2,2	2,4	1,4
ESTADOS UNIDOS	1966-70	1971-80	1981-90	1991-95	1996-2002
PIB	3,4	3,2	3,1	2,4	3,2
Empleo	1,6	1,6	1,7	1,3	1,5
Productividad laboral por hora	1,8	1,6	1,4	1,0	1,7

Fuente: Comisión Europea, 2003.c.

De forma simplificada, el argumento que se plantea es que —a pesar de los buenos resultados macroeconómicos de los últimos años— el crecimiento de la productividad laboral de la Unión Europea durante la segunda mitad de los 90 no ha alcanzado los ritmos de períodos anteriores. Un proceso considerado como muy negativo, en la medida en que «debido al crecimiento del empleo tradicionalmente escaso, el aumento de la renta de la UE depende fundamentalmente del crecimiento de la productividad laboral. El fracaso de esta última a la hora de avanzar a su ritmo histórico en los últimos años significa que el crecimiento de la renta y del nivel de vida nacionales no pueden mantenerse» (Comisión Europea, 2002).

En este sentido, el declive de la productividad en la Unión Europea durante la segunda mitad de los 90 puede explicarse por diversos factores, cuya incidencia específica resulta difícil determinar. No obstante, desde diversas perspectivas —particularmente, desde las instituciones comunitarias— se ha enfatizado la influencia que en estos resultados han tenido aspectos como una actividad innovadora insuficiente, así como una reducida inversión en las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) y la mala difusión de las mismas. Esta situación contrastaría con la de Estados Unidos, donde la mayor difusión de las TIC en los años 90 habría constituido un factor determinante a la hora de estimular

la reorganización de las empresas y cambios en los términos de competencia. Como consecuencia de ello, las empresas estadounidenses –tanto aquellas industriales productoras de TIC como las industriales y de servicios usuarias de estas tecnologías– han potenciado un crecimiento económico donde se combina la creación de empleo con los incrementos de productividad (Van Ark et alía, 2003).

En este contexto, se ha planteado la necesidad de adoptar medidas que estimulen el aumento de la productividad a corto y medio plazo en la UE, como una condición indispensable para potenciar el crecimiento económico (que a su vez constituye un soporte necesario, pero no suficiente, para la creación de empleo). Una cuestión sobre la que es posible delimitar diversas opciones, para cuyo análisis resulta útil retomar el marco de debate planteado en 1993 por el denominado Libro Blanco de Delors.

De forma simplificada, cabe señalar que las propuestas del Libro Blanco se mueven entre importantes contradicciones y no menos ambigüedades, que permiten hablar de la convivencia de dos modelos muy distintos de crecimiento económico y desarrollo social, en los que se encuadra el debate sobre el empleo, cuyas implicaciones tienen un claro reflejo en la distinta forma en que se articulan los procesos de competencia, evolución de la productividad y de la ocupación (Aragón, 1998):

- a) Por una parte, en la orientación conservadora del modelo de crecimiento e integración de las economías europeas, la competitividad es el objetivo central sobre el que debe pivotar el diseño de las intervenciones políticas. La internacionalización es un dato de partida, que requiere de profundizar los procesos de apertura de los mercados, con una significativa retirada de los mecanismos de regulación que mantienen los Estados nacionales. Ello permitiría una mejora de la competitividad de los bienes y los servicios europeos frente al resto de los competidores, generando significativos aumentos del valor añadido y de la productividad.

El aumento del empleo, desde esta óptica, será un proceso generado al aumento de la renta –tanto de los beneficios como de los salarios– en los sectores más dinámicos que se trasladará, vía mercado, hacia la demanda de nuevos bienes y servicios. En este sentido, la política que se propugna –en consonancia con los planteamientos de la OCDE antes señalados– pasa por permitir un funcionamiento más fluido de los mercados, especialmente en el caso de los mercados de trabajo, que se consideran encorsetados en las rigideces normativas de la legislación laboral o de la propia negociación colectiva. Junto a la política desreguladora, el papel de la política europea debe limitarse a conseguir un marco de estabilidad en términos de inflación o de los tipos de cambio.

En este marco, se asigna asimismo un papel central a todas aquellas medidas que permitan estimular el crecimiento de la productividad, especialmente en áreas como la Investigación, Desarrollo e Innovación (I+D+i), la adopción y difusión de las tecnologías de la información y las comunicaciones, o la disponibilidad de trabajadores cualificados.

Desde una perspectiva crítica, este modelo puede conllevar sin embargo una clara tendencia dual en el ámbito económico y social, en la medida en que se potencia la polarización entre empresas fuertemente competitivas –con gran capacidad innovadora y trabajadores con altos salarios y cualificación– y otro ámbito en el que la baja productividad de las empresas va acompañada del empleo de trabajadores poco cualificados y con bajos salarios, con un estatus laboral precario. En suma, la profundización de esta orientación podría implicar un notable proceso de segmentación laboral y dualización social, en el que además su capacidad de generación de empleo está fuertemente sometida a las fluctuaciones del ciclo económico.

- b) Por otra parte, de las propuestas del Libro Blanco se desprende otro modelo que –partiendo de premisas similares sobre el libre comercio y la estabilidad monetaria– otorga un importante protagonismo a las políticas comunitarias, tanto en la integración de las distintas economías como en el trasvase de las rentas generadas por el sector más productivo hacia el resto de la sociedad, mediante el desarrollo de nuevos bienes y servicios.

Las políticas activas en el ámbito económico y las medidas dirigidas a la cohesión social permiten, según este esquema, evitar la dualización social, así como desarrollar un nuevo entramado productivo con una importante capacidad de generar empleo estable a medio y largo plazo.

Bajo esta óptica, parece razonable apuntar a modo de conclusión que la intervención de las Administraciones Públicas en el fomento del empleo no puede reducirse exclusivamente a la mera desregulación de los mercados y el fomento de la competitividad. En cambio, pueden jugar un papel más activo y dinamizador, incidiendo tanto en aquellos aspectos de la oferta que pueden contribuir al desarrollo de sectores más vinculados al mercado –por ejemplo, a través de la dotación de infraestructuras, apoyo a las inversiones e innovación o mejora de las cualificaciones de los trabajadores– como en los de la demanda, orientando el consumo privado y el gasto público a actividades emergentes donde el potencial de nuevos y mejores empleos sea mayor.

Cambios sectoriales y ocupacionales en la economía española

La economía española ha tenido notables transformaciones en el último cuarto de siglo a distintos niveles, un hecho que –desde una perspectiva comparada– ha representado la convergencia de España hacia la situación de los países del entorno europeo (si bien en algunos ámbitos, como el desarrollo de las actividades de investigación, desarrollo e innovación, persisten diferencias significativas en relación a la media de la UE).

Un aspecto particularmente relevante de este proceso es la profundización de la denominada terciarización, es decir, el creciente peso de las actividades de servicios –en términos de producción como de empleo– en paralelo al relativo declive del sector industrial y la marginalización de las actividades encuadradas en el denominado sector primario. Este avance del sector terciario, si bien se remonta históricamente a la década de los 60, se ha acelerado de forma significativa a partir de los años 80. En este sentido, cabe señalar que el proceso de terciarización de la economía española ha desarrollado unas pautas similares –en términos generales– a la de los países de la OCDE, si bien con un significativo retraso temporal.

Por otra parte, la convergencia de España en relación a los países de su entorno no se ha desarrollado sólo en términos estrictamente económicos, sino asimismo sociales. En efecto, en las últimas décadas han tenido lugar una serie de procesos de signo muy diverso que han contribuido a modernizar la sociedad española acercándola a los parámetros europeos, entre los que cabe destacar algunos como: las transformaciones en la estructura demográfica (especialmente, la inversión en las pirámides de la población o el fenómeno de la inmigración); la extensión de los sistemas educativos; la creciente incorporación de la mujer al mercado de trabajo; los cambios en las pautas de consumo; o el desarrollo de las tecnologías de la información y las comunicaciones. En este sentido, la combinación de estos cambios sociales han afectado de forma significativa a las características y evolución del sistema productivo (por ejemplo, en cuestiones como la cualificación de la mano de obra, o la creciente demanda de servicios para cubrir la emergencia de nuevas necesidades sociales, cuya cobertura se ha realizado tradicionalmente en el ámbito doméstico).

En este marco, se va a realizar a continuación una aproximación general a los principales cambios estructurales desarrollados en la economía española en el período 1994-2003, prestando una especial atención al comportamiento del sector servicios y articulando el análisis en una triple dimensión: los cambios en la composición sectorial de la producción las modificaciones en la estructura sectorial del empleo y la evolución de las ocupaciones.

A) *Cambios sectoriales en la producción*

El denominado proceso de terciarización se ha desarrollado en España, como ya se ha señalado, con un relativo retraso temporal en relación a la evolución seguida por los países europeos. Así, mientras que en la mayor parte de las economías más avanzadas se puede constatar el avance del sector servicios al finalizar la Segunda Guerra Mundial, en España este proceso ha tenido lugar fundamentalmente a partir de los años 60 y alcanzó un peso equivalente al de las economías más avanzadas a inicios de los años 90.

No obstante, la similitud que puede observarse en cuanto a la participación de los servicios en el conjunto del VAB respecto a la media europea, oculta algunos rasgos diferenciales en la composición interna del sector, tales como la menor importancia relativa de algunos sectores de los denominados. Otros servicios destinados a la venta en España, así como una mayor participación de los denominados servicios tradicionales (hostelería, comercio, y reparación, etc.).

En este contexto, el análisis de la evolución sectorial del Valor Añadido Bruto a precios corrientes en España entre 1995 y 2002⁴ proporciona una primera aproximación a los cambios estructurales en la producción durante este período, que permite destacar los siguientes aspectos:

1. En primer lugar, durante este período se continúa el proceso de progresiva terciarización de la economía española iniciado décadas atrás, concentrando el sector servicios el 71% del VAB total nacional en el año 2002. Una tendencia expansiva que también se registra en el sector de la construcción y que contrasta, en cambio, con el retroceso registrado por el sector agrícola, la energía y, fundamentalmente, el sector industrial, que pierde casi dos puntos porcentuales en su participación en el VAB durante el período.
2. Las razones que explican este crecimiento de los servicios en España son diversas, contribuyendo al mismo diversos factores relacionados tanto con la demanda como con la oferta. Así, se ha planteado que un mayor bienestar económico, valorado en términos de renta, implica una creciente demanda de servicios. Esta demanda se ve impulsada asimismo por otros factores, como la incorporación de la mujer al mercado laboral (que

⁴ Se han utilizado las series disponibles de la Contabilidad Nacional de España para el período 1995-2002 (debido a que en 1995 se introduce el nuevo Sistema de Cuentas Nacionales y Regionales). Por otra parte, sólo se dispone de datos desagregados por sectores a 1 dígito de la CNAE-93 para el período 1995-2001. Asimismo, cabe señalar que –para los objetivos del estudio– se ha considerado más relevante analizar los cambios de la estructura productiva mediante la evaluación del VAB a precios corrientes, en la medida en que incorpora no sólo las modificaciones en los volúmenes de producción, sino también los cambios en la estructura relativa de precios entre los sectores que vienen a significar un trasvase de productividad entre éstos.

trasvasa actividades del ámbito doméstico a la esfera mercantil), o los procesos de externalización desarrollados por las empresas.

Por el lado de la oferta, además de los factores tradicionales, como el papel de las Administraciones Públicas, confluyen asimismo otros más recientes que contribuyen a potenciar el crecimiento de los servicios, tales como el desarrollo de innovaciones tecnológicas, o los procesos de desregulación, que han tendido a crear nuevos servicios y a transformar la mayor parte de los ya existentes.

3. En el marco del sector terciario se contraponen, no obstante, dos dinámicas diferenciadas (*tabla 5*): por una parte, se registra un proceso expansivo de los denominados servicios de mercado; por otra, los servicios de no mercado pierden peso en el conjunto del VAB terciario al final del período. Una dinámica distinta a la registrada durante la década de los 80, en la que, como ya se ha señalado, los servicios de mercado en España registraron un cierto estancamiento, en contraposición al crecimiento de los servicios de no mercado (como consecuencia de la progresiva consolidación de las políticas de bienestar, en buena medida sustentadas sobre la oferta de servicios públicos).
4. La composición sectorial de la producción en el sector terciario en España sigue contando con la presencia relevante de algunos de los denominados servicios tradicionales, tales como hostelería o comercio y reparación. Unas actividades que se caracterizan, en términos generales, por su bajo nivel tecnológico y su escaso nivel de productividad.
5. En quinto lugar, cabe destacar, en contraposición al punto anterior, el dinamismo registrado durante este período por algunos sectores relacionados con los denominados servicios a empresas, como es el caso de actividades informáticas u otras actividades a empresas. No obstante, a pesar de dicho dinamismo, su peso en el conjunto del sector terciario todavía es relativamente bajo. Asimismo, es particularmente preocupante la situación del sector de investigación y desarrollo, cuya aportación en términos de VAB es prácticamente nula.
6. Finalmente, cabe señalar que el sector de servicios en España presenta, en general, las mismas pautas observadas en las economías más desarrolladas: un menor crecimiento de la productividad, una mayor inflación y un comportamiento cíclico más suave que el conjunto de la economía (Núñez y Pérez, 2001). Además, hay que tener en cuenta que la estructura empresarial del sector está más atomizada en España. En este sentido, desde diferentes perspectivas se ha señalado que la elevada atomización del sector terciario en España es un problema estructural que puede dificultar el crecimiento del sector, particularmente en algunas ramas de actividad.

**TABLA 5. ESTRUCTURA DEL VAB A PRECIOS CORRIENTES EN ESPAÑA,
POR SECTORES DE ACTIVIDAD (1 DÍGITO). PERÍODO: 1995-2001***

SECTOR/SUBSECTOR	A	B	C	D	E	F
Agricultura, ganadería y pesca	2.384	1,3	4,6	3,6	12,8	-1,06
Agricultura, ganadería, caza y selvicultura	2.395	1,3	4,3	3,3	13,9	-0,96
Pesca	-11	0,0	0,3	0,2	-0,8	-0,11
Energía	2.399	1,3	4,1	3,2	14,5	-0,90
Extr. productos energ., otros miner. y refino petróleo	1.283	0,7	1,1	1,0	28,4	-0,14
Energía eléctrica, gas y agua	1.116	0,6	3,0	2,2	9,3	-0,76
Industria	27.562	14,7	19,0	17,6	36,0	-1,38
Alimentación, bebidas y tabaco	2.432	1,3	3,2	2,6	18,7	-0,61
Textil, confección, cuero y calzado	1.589	0,8	1,5	1,3	25,7	-0,22
Madera y corcho	546	0,3	0,5	0,4	27,3	-0,06
Papel; edición y artes gráficas	2.985	1,6	1,6	1,6	46,2	0,00
Industria química	2.582	1,4	1,8	1,7	35,4	-0,14
Caucho y plástico	1.730	0,9	0,9	0,9	49,2	0,02
Otros productos minerales no metálicos	2.576	1,4	1,5	1,5	42,2	-0,05
Metalurgia y productos metálicos	4.046	2,2	2,5	2,4	40,8	-0,10
Maquinaria y equipo mecánico	2.918	1,6	1,2	1,3	62,4	0,12
Equipo eléctrico, electrónico y óptico	1.956	1,0	1,4	1,3	34,7	-0,11
Fabricación de material de transporte	2.461	1,3	2,1	1,9	28,5	-0,26
Industrias manufactureras diversas	1.741	0,9	0,8	0,8	54,9	0,04
Construcción	22.054	11,7	7,9	9,1	69,2	1,2
Servicios	140.767	74,9	69,1	70,9	50,5	1,8
Servicios de mercado	115.938	61,7	53,6	56,1	53,6	2,6
Comercio y reparación	19.739	10,5	11,9	11,5	40,9	-0,46
Hostelería	17.945	9,5	7,7	8,3	57,5	0,57
Transportes y comunicaciones	20.540	10,9	8,3	9,1	61,5	0,84
Intermediación financiera	12.331	6,6	5,8	6,0	53,1	0,26
Inmobiliarias y servicios empresariales	32.532	17,3	13,7	14,9	58,7	1,14
Educación y sanidad de mercado	7.650	4,1	3,4	3,6	55,7	0,21
Educación	3.002	1,6	1,4	1,5	52,5	0,06
Sanidad y servicios sociales	4.648	2,5	2,0	2,1	58,0	0,15
Otras activ. sociales y otros serv. Mercado	5.201	2,8	2,7	2,7	47,3	0,01
Servicios de no mercado	24.829	13,2	15,5	14,8	39,7	-0,73
Administración pública	10.325	5,5	6,7	6,3	38,4	-0,37
Educación de no mercado	5.682	3,0	3,6	3,4	39,2	-0,18
Sanidad y servicios sociales de no mercado	5.505	2,9	3,6	3,4	37,5	-0,23
Otras act. sociales y otros serv. no mercado	1.132	0,6	0,5	0,5	58,3	0,04
Hogares que emplean personal doméstico	2.185	1,2	1,1	1,1	48,4	0,01
SIFMI	-7.159	-3,8	-4,7	-4,4	38,0	0,27
TOTAL SECTORES	188.007	100,0	100,00	100,00	46,6	0,00

* Datos: estimación provisional.

A= Variación absoluta: 2001-1995 (millones de euros). B= % que representa sobre total variación absoluta. C= % sobre total VAB 1995. D= % sobre total VAB 2001. E= Crecimiento relativo 1995-2001 (%). F= Diferencia porcentual 2001-1995 (D-C).

Fuente: Elaboración propia a partir de la Contabilidad Nacional de España (serie contable 1995-2005).

B) *Cambios sectoriales en el empleo*

El análisis de la evolución del empleo a largo plazo en la economía española permite constatar una serie de cambios sectoriales muy definidos. Así, tomando como referencia el período 1976-1993, puede apreciarse cómo el sector servicios incrementa de forma significativa su participación en el volumen total de empleo, mientras que los otros tres sectores registran un retroceso, muy leve en la construcción y particularmente acusado en el caso de la agricultura. Un proceso de terciarización del empleo similar al que se registra en las economías más avanzadas, si bien iniciado de forma relativamente más tarde.

En este contexto, del análisis de la evolución sectorial del empleo en España durante el período 1994-2003 es posible extraer las siguientes consideraciones:

1. En primer lugar, cabe señalar que el año 1994 marca el inicio de un nuevo de expansión económica tras la recesión registrada durante los primeros años de la década. Un contexto que ha favorecido la evolución positiva del mercado de trabajo en España, manifestándose en el incremento general de la actividad y el empleo, así como en el descenso de las cifras de paro durante este período.

En este sentido, el comportamiento del empleo en España a lo largo de los años 90 y principios de la presente década ha seguido el mismo ciclo temporal que en la Unión Europea, pero acentuando las tendencias (más fuertes en España tanto en la fase de recesión, hasta 1994, como en la de expansión, a partir de dicho año).

2. En segundo lugar, la evolución sectorial del empleo en España durante este período supone una profundización en las tendencias desarrolladas por los grandes sectores en las décadas anteriores, es decir (tabla 6):

- a) Un descenso progresivo, pero muy continuado, del sector primario, que pierde en torno a 222.000 empleos durante este período, registrando un descenso en su participación del volumen total de empleo.

En este sentido, la dinámica recesiva del empleo en el sector primario está asociada a la combinación de diversos aspectos, desde la excesiva dependencia de la producción agrícola a los factores climáticos (algunos particularmente importantes, como es el caso de la sequía), a las restricciones derivadas de la Política Agraria Común de la UE. O, en otro orden, a las dificultades de incorporar nuevos trabajadores a las actividades agrarias que compensen la

salida de los trabajadores de mayor edad (una carencia que, en muchos casos, se está cubriendo con trabajadores inmigrantes de forma irregular).

- b) Un cierto estancamiento en el comportamiento del empleo industrial, con un preocupante cambio de tendencia negativo en los últimos años de la pasada década. Ello ha llevado a que, a pesar de tener una tasa de crecimiento de empleo positiva, el peso relativo de la industria manufacturera se ha reducido en dos puntos porcentuales al final de este período.

Así, si se consideran los seis sectores que concentran la mitad del empleo industrial, tan sólo uno, productos metálicos, incrementa ligeramente su participación en el volumen total de empleo, mientras que los cinco restantes tienen un comportamiento estacionario o recesivo (productos alimenticios y bebidas, Confección y peletería, Edición, artes gráficas y reproducción, Fabricación de productos minerales no metálicos y maquinaria y equipo mecánico).

- c) Una fuerte evolución del empleo en la construcción. En este sentido, el crecimiento del empleo en la construcción se ha mantenido incluso desde el final de la pasada década, cuando comienza a registrarse una cierta desaceleración del conjunto de la economía española. Esta dinámica es, en cierto modo, atípica para un sector que tradicionalmente ha mantenido un marcado carácter procíclico y se explica por la combinación de factores muy diversos: desde la creciente demanda de obra pública al mantenimiento de los bajos tipos de interés, la introducción física de la moneda única en 2002, propiciando el afloramiento de dinero oculto, o el creciente interés mostrado por los inversores financieros respecto del mercado inmobiliario.

- d) Finalmente, el sector terciario ha sido el principal protagonista en la creación de empleo pasando de concentrar el 60% del empleo total en el año 1994 al 63,6% en el 2003. Ello supone una profundización en el denominado proceso de terciarización en España, si bien sigue constatándose un cierto retraso en relación a la media de la Unión Europea, particularmente en algunos sectores relacionados con los denominados servicios de no mercado.

Esta evolución del empleo en los servicios no puede explicarse por una sola causa, sino que obedece a diversos factores que deben considerarse para cada caso y que van desde el incremento del gasto familiar y el consumo a los procesos de externalización de actividades por parte de las empresas o, desde el lado de la oferta, la prestación de servicios públicos o el desarrollo de las tecnologías de la información y las comunicaciones (Cuadrado, 1999).

TABLA 6. ESTRUCTURA SECTORIAL DEL EMPLEO EN ESPAÑA

PERÍODO: 1994-2003 (MILES DE PERSONAS)

SECTORES	1994	2003	A	B	C	D
Agricultura y pesca	1.157	934	-222	-5,0	-3,9	-19,2
Agricultura	1.071	886	-185	-4,1	-3,5	-17,3
Pesca	85	48	-37	-0,8	-0,4	-43,4
Energía	151	159	8	0,2	-0,3	5,1
Energía eléctrica, gas y agua	91	95	4	0,1	-0,2	4,3
Industrias extractivas	60	64	4	0,1	-0,1	6,3
Industrias manufactureras	2.417	2.969	552	12,3	-2,0	22,8
Construcción	1.119	2.010	891	19,9	2,9	79,6
Servicios	7.341	10.592	3.252	72,6	3,3	44,3
Comercio y reparación	2.102	2.620	518	11,6	-1,5	24,6
Hostelería	741	1.057	316	7,1	0,3	42,6
Transporte y comunicación	707	1.012	304	6,8	0,3	43,0
Intermediación financiera	324	407	83	1,9	-0,2	25,7
Inmobiliarias y servicios empresas	629	1.342	712	15,9	2,9	113,1
Educación	679	952	273	6,1	0,1	40,2
Actividades sanitarias y servicios sociales	613	986	373	8,3	0,9	60,8
Otras actividades y serv. pers.	429	686	257	5,7	0,6	60,0
Administración Pública	784	1.085	301	6,7	0,1	38,4
Personal doméstico	332	446	114	2,5	0,0	34,4
Organismos extraterritoriales	2	2	0	0,0	0,0	0,0
TOTAL SECTORES	12.186	16.666	4.480	100,0	0,0	36,8

A= Variación absoluta: 1994-2003 (miles empleados)

B= % que representa sobre total variación absoluta

C= Diferencia de peso de cada sector sobre volumen total de empleo entre 1994 y 2003

D= Crecimiento relativo 1994-2003 (%)

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la EPA.

3. Entre las principales características de los servicios se encuentra su notable heterogeneidad, en la medida en que integra múltiples actividades muy diversas entre sí. En este sentido, en el año 1994 destacaban particularmente cinco sectores, que concentraban el 41% del empleo total en España: Comercio y reparación, Administración Pública, Hostelería, Transporte y comunicaciones y Educación. A partir de este año, la evolución del empleo en los distintos sectores (1 dígito de la CNAE-93) permite destacar tres dinámicas claramente diferenciadas:
- Por una parte, el único sector que incrementa claramente su peso relativo en relación al volumen total de empleo de España es el de Inmobiliarias y servicios a empresas, que gana en torno a tres puntos porcentuales al final del período.

- Por otra parte, se encuentran dos sectores que –a pesar de tener tasas de crecimiento del empleo positivas– registran un cierto retroceso en su peso relativo respecto del volumen total de empleo a lo largo del período: Comercio y reparación e Intermediación financiera.
 - Finalmente, el resto de sectores tienen un comportamiento estacionario o bien aumentan ligeramente su peso relativo, destacando entre estos últimos los de Actividades sanitarias y servicios sociales y Otras actividades sociales.
4. Esta panorámica general de la evolución del empleo en los servicios oculta, sin embargo, el hecho de que dentro del mismo existen realidades muy diferenciadas, que presentan dinámicas muy diversas entre sí a lo largo de este período. En este sentido, una visión más detallada de los diferentes sectores y ramas de actividad que integran los servicios refleja estos puntos:
- a) Considerando la estructura del sector, destacan particularmente cuatro (2 dígitos de la CNAE-93), que en 1994 concentraban el 29% del empleo total en España: Comercio al por menor (10,8%), Administración Pública, defensa y seguridad social obligatoria (6,4%), Hostelería (6,1%) y Educación (5,6%). Se constata, por tanto, el peso de las actividades tradicionales, así como de aquellas relacionadas con los servicios públicos.
 - b) Desde una perspectiva diacrónica, todos los sectores registran tasas positivas de crecimiento del empleo en el período 1994-2003. Ahora bien, sobresalen especialmente cinco que manifiestan un dinamismo muy por encima de la media del sector servicios: Actividades inmobiliarias; Actividades auxiliares a la intermediación financiera; Actividades informáticas; Alquiler de maquinaria y equipo sin operario y de efectos personales y enseres domésticos, e Investigación y desarrollo.
- Por otra parte, si se considera la variación en el peso relativo de cada sector sobre el volumen total de empleo, los que registran un mayor incremento son los de Otras actividades empresariales –que gana dos puntos porcentuales– y Actividades sanitarias, veterinarias y servicios sociales (casi un punto porcentual). En el extremo opuesto, los sectores que tienen una mayor pérdida son los de Comercio al por menor, que pierde un punto porcentual de empleo, y Comercio al por mayor (0,4 puntos).
- c) Finalmente, las ramas de actividad de servicios (3 dígitos CNAE-93) que han tenido un mayor incremento de su peso relativo en el volumen total de empleo de España al final del período son las de: Comercio al por menor en

establecimientos no especializados; Actividades de servicios sociales; Restaurantes; Actividades industriales de limpieza; Servicios técnicos de arquitectura; Actividades empresariales diversas, y Administración Pública.

En cambio, aquellas ramas con un mayor retroceso de su porcentaje de empleo son las de: Otro comercio al por menor de artículos nuevos en establecimientos especializados; Comercio al por menor de alimentos, bebida y tabaco en establecimientos especializados; Establecimiento de bebidas; Prestación de servicios a la comunidad en general; Intermediación financiera, y Comercio al por mayor de alimentos, bebidas y tabaco.

En este marco general, la evolución desarrollada por los servicios plantea algunas reflexiones relevantes de cara al futuro del empleo en el sector, particularmente en relación a algunos de sus sectores más dinámicos (como es el caso de los servicios a empresas o los servicios colectivos).

Así, por una parte parece clara la tendencia expansiva de los denominados servicios a empresas, impulsada fundamentalmente por los procesos de externalización de actividades que han desarrollado una buena parte de las compañías durante las dos últimas décadas. Un fenómeno que suele ser valorado muy positivamente por buena parte de la literatura especializada, como signo de un proceso de modernización y convergencia de la economía española en relación a los países más desarrollados.

No obstante, este sector integra realidades muy diversas e incluso hasta cierto punto contradictorias, que abarcan desde nuevas actividades técnicas –informática, asesoramiento medioambiental, etc.– a muchos trabajos de utilidad social baja (como, por ejemplo, la seguridad privada) o que reflejan procesos de externalización de actividades auxiliares orientados a reforzar la segmentación del mercado de trabajo y a presionar a la baja sobre las condiciones de trabajo y los salarios (Recio y Banyuls, 2003).

En este sentido, la calidad del empleo es un tema que ha cobrado creciente importancia en los últimos años y que resulta de especial consideración en el contexto español, máxime cuando –a pesar de los avances registrados en los últimos años– la situación en España sigue presentando notables carencias en este campo en relación a la media de la Unión Europea (particularmente en algunos aspectos, como los niveles de temporalidad o los índices de siniestralidad laboral)⁵.

Por otra parte, cabe señalar que –a pesar de su crecimiento en las dos últimas déca-

⁵ Para una evaluación comparada de los diferentes indicadores sobre calidad del empleo entre los Estados miembros de la Unión Europea, Cf: Comisión Europea (2003.a).

das—el desarrollo de los denominados servicios colectivos en España sigue presentando una brecha significativa en relación a la Unión Europea.

Bajo esta óptica, el sector de Actividades sanitarias y servicios sociales constituye sin duda uno de los principales yacimientos de empleo con que cuenta la economía española a medio plazo. Un potencial cuyo desarrollo está estrechamente vinculado al impulso de las políticas de bienestar, en la medida en que las principales carencias se sitúan en la escasa y cara oferta de servicios destinados a la cobertura de las personas dependientes (niños, ancianos, enfermos y personas con discapacidad). La demanda de esta oferta, por otra parte, se espera que crezca en el futuro, como consecuencia entre otros factores de los procesos demográficos (envejecimiento de la población y esperado incremento de la natalidad).

Asimismo, la mercantilización de estos servicios —que en la actualidad son prestados en el ámbito doméstico sin remuneración a cambio— puede contribuir igualmente a favorecer la conciliación de la vida familiar y laboral, así como potenciar la incorporación de la mujer a la actividad laboral (sin que esto signifique que los puestos de trabajo desarrollados en este tipo de servicios deban ser ocupados necesariamente por mujeres).

C) *Transformaciones en la estructura ocupacional*

La estructura de las ocupaciones laborales en España ha tenido notables transformaciones en las últimas décadas. De forma sintética, puede señalarse que en el período que transcurre entre mediados de la década de los 70 y principios de los años 90, se producen notables cambios en el mercado de trabajo español, que se manifiestan en términos generales en un crecimiento de las ocupaciones no manuales —particularmente las más cualificadas—, una cierta estabilidad en las ocupaciones manuales de baja cualificación y un retroceso significativo de las ocupaciones manuales cualificadas. En este sentido, la evolución de la estructura de las ocupaciones laborales en España muestra pautas de una clara polarización, en consonancia con las tendencias registradas en las economías más desarrolladas.

En este contexto, el análisis de la evolución de la estructura ocupacional del empleo en España entre los años 1994 y 2003 apunta los siguientes aspectos (*tabla 7*):

**TABLA 7. EVOLUCIÓN DE OCUPADOS POR OCUPACIÓN (NIVEL 1 DE LA CNO)
EN ESPAÑA (MILES). PERÍODO 1994-2003.**

OCUPACIÓN	1994	2003	A	B	C	D
Dirección de las empresas y de la Admón. Pública	993	1.258	265	5,9	-0,6	26,7
Gerencia empresas de 10 o más asalariados	229	366	137	3,1	0,3	59,9
Gerencia empresas con menos de 10 asalariados	304	453	149	3,3	0,2	48,9
Gerencia de empresas sin asalariados	460	440	-21	-0,5	-1,1	-4,5
Técnicos y profesionales científicos e intelectuales	1.229	2.060	831	18,5	2,3	67,6
Profesiones asociadas a títulos 2º y 3º ciclo universitario	660	1.198	538	12,0	1,8	81,5
Profesiones asociadas a títulos de 1º ciclo universitario	569	863	293	6,5	0,5	51,5
Técnicos y profesionales de apoyo	804	1.731	927	20,7	3,8	115,2
Empleados de tipo administrativo	1.345	1.603	258	5,8	-1,4	19,2
Trabajadores servicios restauración, protección y vendedores comercio	1.686	2.428	743	16,6	0,7	44,1
Trabajadores de servicios de restauración y personales	841	1.292	451	10,1	0,8	53,6
Trabajadores de servicios de protección y seguridad	201	285	84	1,9	0,1	42,0
Dependientes de comercio	644	851	208	4,6	-0,2	32,2
Trabajadores cualificados en agricultura y pesca	798	613	1.209	27,0	-2,9	-23,3
Artesanos y trabaj. cualificados de ind. manufact., const. y minería excepto oper.	2.250	2.895	645	14,4	-1,1	28,6
Trabajadores cualificados de construcción	877	1.472	594	13,3	1,6	67,7
Trabajadores cualificados de ind. extractivas, metalurgia, const. De maquinaria y maquin.	796	891	95	2,1	-1,2	11,9
Trab. Cualif. Indust. de artes graf., textil y confecc., de alim., ebanistas, artesanos y otros	577	532	-45	-1,0	-1,5	-7,7
Operadores de instalaciones y maquinaria; montadores	1.306	1.638	332	7,4	-0,9	25,4
Operad. de instalaciones industriales de maquinaria fija	613	777	164	3,7	-0,4	26,8
Operadores de maquinaria móvil	694	861	685	15,3	-0,5	24,2
Trabajadores no cualificados	1.736	2.354	618	13,8	-0,1	35,6
Trabajadores no cualificados en servicios (excepto transportes)	971	1.233	261	5,8	-0,6	26,9
Peones (no en servicios)	765	1.122	357	8,0	0,5	46,7
Fuerzas armadas	38	86	48	1,1	0,2	128,0
Total	12.186	16.666	4.480	100,0	0,0	36,0

A= Variación absoluta: 1994-2003 (miles empleados)

B= % que representa sobre variación empleo de todas las ocupaciones

C= Diferencia de peso de ocupación sobre volumen total de empleo entre 1994 y 2003 (%)

D= Crecimiento relativo 1994-2003 (%)

*Elaboración propia a partir de datos de la EPA.

1. En primer lugar, durante este período se profundizan las tendencias desarrolladas en las décadas anteriores, es decir: un crecimiento de las ocupaciones no manuales, particularmente de las más cualificadas, pero también de algunas de baja cualificación; una cierta estabilidad en la evolución de las ocupaciones manuales de baja cualificación, y un retroceso significativo de las ocupaciones manuales de alta cualificación. En este sentido, la evolución de la estructura ocupacional en España muestra pautas de una clara polarización, en consonancia –como ya se ha señalado– con las tendencias registradas en las economías más desarrolladas. Así, se constata un crecimiento claro del grupo de profesionales y técnicos –que tienen unos requerimientos de cualificación elevados– al mismo tiempo que se produce un aumento significativo de las ocupaciones relacionadas con el trabajo en los servicios, muchas de las cuales precisan de unos niveles de cualificación muy bajos (catering y trabajo en hoteles, limpieza, trabajos de vigilancia, etc.).
2. Por otra parte, la estructura de las ocupaciones en España presenta algunas diferencias significativas –como ya se ha señalado– con la media de la Unión Europea, que se manifiestan particularmente en el mayor predominio en la estructura de empleo española de las ocupaciones manuales. De forma más desagregada, la brecha más significativa en relación a la media comunitaria se sitúa en las ocupaciones de Técnicos y profesiones de apoyo –con un peso significativamente superior en la UE– y Trabajadores no cualificados (con un porcentaje de empleo sustancialmente superior en España).
3. Una de las tendencias más significativas registradas en España durante este período es el incremento de la demanda de las ocupaciones no manuales de mayor cualificación, especialmente de Profesionales y técnicos. Un proceso en el que influyen sin duda factores relacionados con la oferta –sobre todo la importante expansión de la educación en España–, pero que también podría apuntar a una profundización de los cambios tecnológicos de la estructura productiva (que influirían en la creación de puestos de trabajo con mayores requerimientos de cualificación).
No obstante, un análisis en mayor detalle aconseja relativizar las posibles conclusiones que puedan extraerse sobre este punto. Así, conviene remarcar por ejemplo que una parte relevante de los empleos de Profesionales y técnicos se han creado en los sectores de Administración Pública, Sanidad, Educación y Otros servicios sociales. Un hecho más relacionado con la expansión de los servicios públicos orientados a la población que con una modernización y tecnificación profunda del aparato productivo.

Por otra parte, si se considera la evolución específica de los Técnicos y profesionales de apoyo —que es la ocupación que registra un mayor incremento de su peso relativo en el volumen total de empleo—, ciertamente puede haber influido la difusión de innovaciones tecnológicas en el tejido productivo, particularmente en determinadas actividades (por ejemplo, la difusión de las tecnologías de la información ha generado un incremento de la demanda de informáticos en muchas empresas).

Sin embargo, también puede ser el resultado en muchos casos de un proceso de transformación de determinados empleos convencionales, en los que la combinación de una fuerza de trabajo con mayores niveles educativos y las nuevas fórmulas de organización empresarial —orientadas a una mayor individualización de las relaciones laborales— tiende a cambiar el estatus de actividades de tipo administrativo o comercial.

En suma, no se trata de negar que durante la última década se han producido indudables avances en la modernización del aparato productivo en España, pero sí se plantea que no es posible asociar exclusivamente la expansión del empleo —particularmente, en las ocupaciones de mayor cualificación— a un salto tecnológico notable que hubiera situado a la economía española en una nueva senda de competitividad. Y ello en la medida en que, además de la profundización en los cambios tecnológicos, es necesario tener en cuenta otros factores como son la expansión del sector público, la mayor burocratización y formalización de la estructura empresariales o el arrastre de determinadas actividades como la construcción y el turismo.

4. Por otra parte, una visión más ajustada de la estructura ocupacional vigente en España puede obtenerse a partir de los microdatos de la EPA, a 3 dígitos de la Clasificación Nacional de Ocupaciones (*tabla 8*).

Así, las 30 ocupaciones recogidas en la tabla 8 concentran en el año 2003 en torno a 9,5 millones de personas, que suponen el 57% del volumen total de empleo en España en dicho año. Desagregando por nivel de cualificación, se constata el peso de las ocupaciones no manuales no cualificadas, que concentran el 30% del empleo conjunto de estas 30 ocupaciones, así como el 17% del empleo total en España. A continuación, se sitúan las ocupaciones manuales de alta cualificación, las no manuales de alta cualificación y, finalmente, las ocupaciones manuales de baja cualificación.

5. Finalmente, otra cuestión particularmente relevante que se plantea concierne al debate sobre los desajustes entre los niveles de cualificación ofertados por los trabajadores y los requisitos demandados por las empresas.

TABLA 8. OCUPACIONES CON MAYOR VOLUMEN DE EMPLEO EN ESPAÑA
(3 DÍGITOS CNO-94). AÑO 2003 (MILES)

OCUPACIÓN	GRUPO	Nº	%
Dependientes y exhib. en tiendas, almacenes y quioscos	NMBC	773,9	4,6
Profesion. apoyo de gestión administrativa con tareas administrativas generales	NMAC	623,0	3,7
Personal de limpieza de oficinas, hoteles y otros asimilados	MBC	585,3	3,5
Albañiles y mamposteros	MAC	549,9	3,3
Auxil. administ. sin tareas de atención al público no clasificados anterior.	NMBC	460,2	2,8
Auxil. administ. con tareas de atención al público no clasificados anterior.	NMBC	438,0	2,6
Camareros, bármanes y asimilados	NMBC	384,2	2,3
Conductores de camiones	MAC	378,4	2,3
Peones de la construcción	MBC	357,2	2,1
Representantes de comercio y técnicos de venta	NMAC	343,4	2,1
Mecánicos y ajustadores de maquinaria	MAC	318,1	1,9
Empleados del hogar	MBC	313,8	1,9
Peones de industrias manufactureras	MBC	298,2	1,8
Profesores de enseñanza primaria e infantil	NMAC	286,9	1,7
Profesores de enseñanza secundaria	NMAC	248,5	1,5
Cocineros y otros preparadores de comidas	NMBC	241,5	1,4
Gerencia de empresas de comercio al por menor sin asalariados	NMAC	236,9	1,4
Taxistas y conductores de automóviles y furgonetas	MAC	235,6	1,4
Moldeadores, soldadores, chapistas, montadores de estructuras metálicas y trabajadores asimilados	MAC	226,5	1,4
Peones agrícolas	MBC	224,0	1,3
Gerencia de otras empresas con menos de 10 asalariados	NMAC	220,1	1,3
Trabaj. cualificados por cuenta propia en activ. agrícolas	MAC	219,1	1,3
Auxiliares de enfermería y asimilados	NMBC	213,2	1,3
Trabaj. de la industria de la alimentación, bebidas y tabaco	MAC	207,9	1,2
Peones del transporte y descargadores	MBC	206,7	1,2
Trabajadores que se dedican al cuidado de personas y asimilados (excepto auxiliares de enfermería)	NMBC	194,5	1,2
Mecánicos y ajustadores de equipos eléctric. y electrónicos	MAC	191,7	1,2
Enfermeros	NMAC	184,8	1,1
Cajeros y taquilleros	NMBC	174,9	1,1
Electricistas de construcción y asimilado	MAC	163,1	1,0

Nº= Número de ocupados (miles)

%= Porcentaje sobre total empleo

NMAC= No manuales alta cualificación

NMBC= No manuales baja cualificación

MAC= Manuales alta cualificación

MBC= Manuales baja cualificación

Fuente: Elaboración propia a partir de microdatos de la EPA.

De forma simplificada, el enfoque más convencional sostiene que uno de los principales factores que influyen en los actuales niveles de desempleo, radica en la existencia de un desequilibrio entre los requerimientos de cualificación de los puestos de trabajo y los conocimientos que posee la mano de obra. Un planteamiento básico que, en última instancia, tiende a centrar las posibles soluciones de este problema en el ámbito de la oferta, es decir: la solución al desempleo pasaría fundamentalmente por incrementar los niveles de cualificación de los parados mediante la aplicación de políticas adecuadas de formación.

Desde una perspectiva más crítica, sin embargo, resulta pertinente exponer algunas consideraciones que permiten abordar esta cuestión desde una óptica más compleja:

En primer lugar, es necesario tomar en consideración las deficiencias del sistema educativo. En este sentido, desde diversas perspectivas se ha enfatizado en particular la existencia—a nivel europeo—de un déficit estructural de cualificación derivado del sistema educativo, especialmente acusado en algunos aspectos como la conexión de la enseñanza universitaria con el sistema de la Investigación y Desarrollo. Una situación particularmente grave en países como España, en los que existe un claro hiperdesarrollo de la educación universitaria, en contraste con un hipodesarrollo de la formación profesional (un hecho que contribuye a consolidar la denominada pirámide invertida del sistema formativo español). En este contexto, los programas de formación ocupacional y el abigarrado conjunto de medidas de inserción profesional, que combinan de uno u otro modo trabajo y formación, son por lo general paliativos que tratan de compensar las insuficiencias de la formación de los que se han incorporado al mercado de trabajo, ocupados o en paro, sin la debida preparación (Palacio, 2000).

En segundo lugar, la aproximación al desequilibrio ocupacional —a partir de los datos sobre paro y vacantes por ocupaciones— muestra sobre todo una divergencia entre los perfiles de los parados y los ocupados, en una doble dimensión:

- Por una parte, el mayor peso en el paro que en el empleo de: algunas ocupaciones asociadas a empleos de tipo administrativo y quizá en sectores manufactureros concretos, que afecta sobre todo a las mujeres; las ocupaciones de servicios de hostelería y restauración y casi todas las ocupaciones sin cualificación, con la excepción de algunas encuadradas en el sector servicios.
- Por otra parte, el mayor peso en el empleo que en el paro de las ocupaciones asociadas a titulaciones de grado superior y medio; las ocupaciones de técnicos y profesionales de apoyo; categorías relativamente nuevas de ocupaciones de tipo administrativo, y especialistas con alta cualificación en la construcción, entre los varones.

En este sentido, hay que insistir en que no se trata sólo de cualificaciones más bajas entre los desempleados que entre los ocupados, sino distintas, y también de que incluso puede haber fenómenos más complejos, como el de la sobrecualificación de los ocupados, en el trazado de la explicación de este desequilibrio.

En tercer lugar, resulta necesario un análisis más profundo sobre las dificultades que tienen los trabajadores para obtener una adecuada formación y experiencia profesional en el ámbito de la empresa. En esta línea, cabe señalar que en muchos casos las deficiencias formativas son atribuibles a la ausencia de estrategias formativas en las políticas de gestión de la mano de obra que llevan a cabo las empresas o, en su defecto, a la aplicación segmentada de las mismas.

Esta cuestión resulta particularmente relevante en relación a los procesos de cambio tecnológico. Así, como se ha puesto de manifiesto por parte de la literatura especializada, la formación asociada a la incorporación de innovaciones tecnológicas suele restringirse a un número reducido de asalariados que –en general– ostentaban ya niveles de cualificación importantes. En cambio, el resto pueden ver reducido el nivel de conocimientos aplicados al trabajo y el control que ejercían sobre el mismo, en tanto que los procedimientos y técnicas productivas se tornan más lejanos y ajenos a los conocimientos y experiencias de trabajos anteriores (Lope, 1996).

En cuarto lugar, y relacionado con el punto anterior, un factor que incide muy negativamente en la mejora de las cualificaciones profesionales en las empresas es la elevada tasa de temporalidad del mercado de trabajo español (que es, con diferencia, la mayor de la Unión Europea). Ello se debe, básicamente, al hecho de que los trabajadores temporales suelen estar excluidos mayoritariamente de los cursos de formación de las empresas.

En este sentido, si bien desde algunas perspectivas se ha señalado que la temporalidad es un factor de competencia para las empresas españolas, a medio plazo tienen una indudable repercusión negativa sobre la competitividad empresarial y la modernización del aparato productivo, en la medida en que –al favorecer la competencia sobre abaratamiento de costes– desestimula la adopción de cambios tecnológicos y organizativos por parte de las empresas.

En quinto lugar, la demanda de fuerza de trabajo actualmente en España presenta –como ya se ha señalado– un patrón dual. Así, por una parte, hay bastantes ocupaciones para las que se requiere un elevado nivel de cualificación, incluyendo titulación universitaria, así como la de aquellas para los que se requiere un cierto nivel de cualificación, si bien en muchos casos no son reconocidos formalmente (por ejemplo, en servicios sociales). Por otra parte, existe una demanda creciente de ocupaciones con bajo nivel de cualificación en

actividades que han sido externalizadas progresivamente por las empresas (limpieza, seguridad, etc.).

En este contexto, la combinación de unos niveles cada vez mayores de cualificación formal en la población –debido a la expansión del sistema educativo– con unas tasas relativamente altas de desempleo ha generado en el mercado de trabajo español la emergencia del fenómeno de la sobreeducación. De forma sintética, este fenómeno consiste en que un buen número de personas con titulación universitaria está ocupando puestos de trabajo tradicionalmente reservados a personas con titulación media (por ejemplo, en empleos administrativos).

Así pues, parece posible apuntar que la dinámica del mercado de trabajo en España está generando simultáneamente un proceso de subcualificación en algunas actividades –aquellas en las que son necesarias mayores conocimientos para llevarlas a cabo de los que realmente se reconocen– y de sobrecualificación en otras (Recio y Banyuls, 2003).

En suma, estas consideraciones permiten apuntar que el debate sobre los cambios ocupacionales es más complejo de lo que suele apuntarse desde los enfoques más convencionales, no sólo en relación a las causas que generan los distintos problemas expuestos, sino asimismo respecto de las propuestas que se planteen como solución a los mismos.

Algunas reflexiones finales

El presente artículo ha tenido como objeto trazar un panorama general de los principales cambios estructurales –en términos de producción y empleo– que se han producido en la economía española durante la última década. Un análisis de carácter marco que debe necesariamente profundizarse a través de la realización de estudios sectoriales específicos, pero cuyos resultados permiten apuntar algunas reflexiones relevantes en relación al potencial de creación de empleo de los servicios en España:

- a) En primer lugar, la evolución de la economía española durante la última década pone de manifiesto un modelo de crecimiento muy determinado por la dinámica expansiva de la construcción, un sector con un marcado carácter procíclico y cuyo peso en la estructura productiva de España es –como ya se ha señalado– significativamente superior al de otras economías desarrolladas. En este sentido, parece razonable apuntar la conveniencia de potenciar el desarrollo de un modelo de crecimiento alternativo, vinculado a la inversión en innovación, tecnología y formación, así como a la generación de empleo estable y de calidad.

- b) En segundo lugar, se plantea la necesidad de adoptar una perspectiva compleja en el diseño de las políticas orientadas a potenciar el desarrollo del empleo en los servicios, que permita articular las diferentes actuaciones al menos en una doble dimensión: por una parte, combinando las medidas que inciden sobre la oferta –por ejemplo, a través de políticas coordinadas de formación en los diferentes subsistemas (formación reglada, ocupacional y continua)– con las de demanda (estimulando el desarrollo de nuevos proyectos empresariales y la creación de empleo). Por otra parte, a través de la necesaria coordinación de las políticas activas de empleo con las actuaciones en materia de política educativa, industrial y tecnológica.
- c) Bajo esta óptica, se plantea asimismo la conveniencia de reforzar el papel de los servicios públicos de empleo, así como su coordinación en los diferentes ámbitos territoriales. Una cuestión particularmente importante, considerando que en la actualidad se ha completado la transferencia a las comunidades autónomas –con la única excepción del País Vasco– de las políticas activas de empleo.
- d) En cuarto lugar, se propone el desarrollo de políticas específicas orientadas a sectores concretos, incidiendo particularmente en aquellos en los que la economía española tiene un nivel menor de desarrollo en relación a la Unión Europea (y que, por tanto, tienen un mayor potencial de creación de empleo).

En esta línea, aunque los estudios realizados en los diferentes ámbitos territoriales –o incluso las normativas existentes al respecto– abordan generalmente todos los posibles ámbitos de intervención relativos a los denominados yacimientos de empleo, partiendo de la identificación realizada por la Comisión Europea, la intervención debería centrarse preferentemente en tres campos:

- Por una parte, potenciando el desarrollo de nuevas actividades relacionadas con los servicios comunitarios y de proximidad (centros de atención sociosanitaria, atención domiciliaria, residencias para la tercera edad, guarderías, atención a personas con discapacidad). Una intervención que debe articularse en el marco de una actuación pública orientada a garantizar la oferta de servicios sociales en el ámbito local. En este sentido, se plantea el aumento de la red de infraestructuras sociales, conjugando la iniciativa pública con la privada y/o concertada, que permita una cobertura de los servicios demandados y que a la vez fomente la creación de empleo, particularmente en los colectivos con mayores dificultades de incorporación al mercado de trabajo.
- Por otra, sería conveniente potenciar el empleo en todas las actividades relacionadas con la preservación del medio ambiente y que pueden permitir a la vez

aprovechar los recursos endógenos del territorio (potenciando, por ejemplo, las actividades de turismo rural).

- Finalmente, se plantea el fomento de nuevas actividades asociadas a la innovación tecnológica y el desarrollo de la denominada sociedad de la información, articulando actuaciones en campos diversos como la dotación de infraestructuras, mejora de los sistemas de educación y formación, potenciación de la investigación, desarrollo e innovación, o el fomento de la difusión de las tecnologías de la información y las comunicaciones en el ámbito empresarial.
- e) En quinto lugar, las políticas de fomento del empleo no deben plantearse únicamente desde una perspectiva cuantitativa –creación de más puestos de trabajo– sino asimismo cualitativa (calidad del empleo).

En este sentido, el fomento de la calidad del empleo es un tema especialmente relevante, máxime considerando que –como se pone de manifiesto en los informes realizados por las instituciones comunitarias– existen notables carencias en España en este campo, en relación a los Estados miembros de la Unión Europea (particularmente, en relación a las excesivas tasas de temporalidad). Desde esta perspectiva, las diferentes iniciativas implantadas por la Administración Pública deben integrar asimismo elementos que permitan mejorar las condiciones de trabajo y empleo que se generen en los servicios.

- f) Por último, se propone que las Administraciones Públicas –en sus diferentes niveles territoriales– consoliden estructuras institucionales de apoyo, que fomenten y posibiliten la realización de evaluaciones rigurosas y comparables sobre las diferentes actuaciones que se desarrollen, así como la elaboración continuada y sistemática de proyecciones sobre las características y necesidades futuras de los mercados de trabajo en sus ámbitos de referencia. Un aspecto especialmente relevante, considerando el grado de descentralización de las políticas activas de empleo, así como las carencias de España en materia de evaluación y prospectiva, en relación a la situación de otros países de la OCDE (Neugart y Schömann, 2002).

En suma, valgan estas reflexiones para apuntar una serie de aspectos que se consideran relevantes en el marco del debate europeo actual sobre la lucha contra el desempleo. Un debate necesariamente complejo, en el que las diferentes alternativas que se planteen no pueden focalizarse exclusivamente en la articulación de mecanismos orientados a reforzar la competitividad de las economías de los Estados miembros. En cambio, se plantea la necesidad de integrar asimismo la adopción de políticas que permitan preservar el modelo social europeo, que tiene en la ciudadanía laboral una de sus primeras señas de identidad.

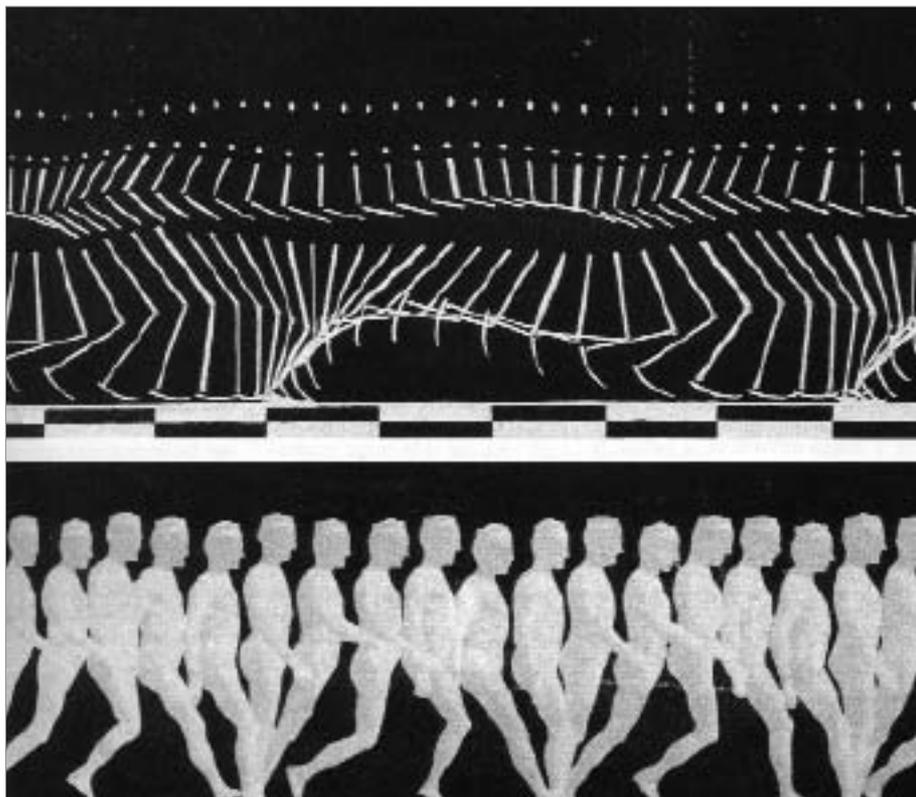
Desde esta perspectiva, la explotación del potencial de creación de empleo de los servicios se perfila como una tarea cuya responsabilidad no puede depender en exclusiva de las fuerzas del mercado. En este sentido, la Administración Pública debe tener una implicación especialmente activa, no sólo para estimular la creación de empleo, sino asimismo para fomentar que el desarrollo de nuevas actividades no vaya asociado necesariamente a una degradación de las condiciones laborales de las personas ocupadas en ellas.

BIBLIOGRAFÍA

- Aragón, J. (1998): «Unión Monetaria y empleo en la construcción europea», en Aragón, J. (Coordinador): *Euro y empleo*. Consejo Económico y Social.
- Bosch, G. y Wagner, A. (2002): «Service economies in Europe. Challenges for employment and trade union activities», en *Transfer*, vol.8, nº 3.
- Cuadrado, J. (Director) (1999): *El sector servicios y el empleo en España. Evolución reciente y perspectivas de futuro*. Fundación BBV.
- Comisión Europea (2002): *Productividad: la clave para la competitividad de las economías y empresas europeas*. Comisión Europea.
- (2003.a): *Improving quality in work: a review of recent progress*. Comisión Europea.
 - (2003.b): *The future of the European Employment Strategy (EES). A strategy for full employment and better jobs for all*. Comisión Europea.
 - (2003.c): *The EU Economy 2003 review*. European Economy, nº 6/2003.
- Fina, Ll.; Toharia, L. García, C. y Mañé, F. (2000): «Cambio ocupacional y necesidades educativas de la economía española», en Sáez, F (Coordinador): *Formación y empleo*. Fundación Argentaria Visor.
- Kok, W. (Coordinador) (2004): *Facing the challenge. The Lisbon strategy for growth and employment*. Comisión Europea.
- Lope, A. (1996): *Innovación tecnológica y cualificación. La polarización de las cualificaciones en la empresa*. Consejo Económico y Social.
- Neugart, M. y Schömann, K. (Eds.) (2002): *Forecasting labour markets in OECD countries*. Edward Elgar Publishing.
- Núñez, S. y Pérez, M. (2000): *La rama de servicios en España: un análisis comparado*. Documento de Trabajo nº 0007, Servicio de Estudios del Banco de España.
- Palacio, J. (2000): «Partnership in the framework of the EU employment strategy for young people: Case of Spain». Comunicación presentada en el *Seminar on social and civil partnership in the framework of European employment strategy for young people* (Instituto Sindical Europeo, Bruselas).
- Recio, A. y Banyuls, J. (2004): ¿Crecimiento del empleo sin tecnología?. La paradoja del mercado de trabajo en España, en IX Jornadas de Economía Crítica, Universidad Complutense de Madrid.
- Van Ark; Inklaar, R. McGuckin, R. y Timmer, M. (2003): «The employment effects if the new economy. A comparison of the European Union and the United States», en *National Institute Economic Review*, nº 184.

IGNACIO FERNÁNDEZ TOXO

**Ante las deslocalizaciones,
un nuevo modelo industrial**



Étienne-Jules Marey, *Estudio cronofotográfico de la locomoción humana*, 1886.

La deslocalización viene a ser una nueva plataforma desde la que promover la desregulación del mercado de trabajo, el recorte en las prestaciones sociales y la reversibilidad de derechos que parecían consolidados.

Pero no sólo la reducción de costes actúa como factor que incentive la relocalización de actividades, sino aquellos que contribuyen a la mejora de la competitividad, como las infraestructuras, los incentivos a la inversión, la cultura y el marco legislativo, factores que se tienen en cuenta a la hora de tomar decisiones para instalarse en un país o región.

Al mismo tiempo, hay que tener en cuenta que la mejora de la productividad está más relacionada con el uso de la tecnología que con el número de horas trabajadas. En la sociedad del conocimiento y la información, por la que apuesta Europa, lo importante no es prolongar el tiempo de trabajo, sino dedicar más horas a la calidad de la formación para trabajar mejor.

Introducción

El fenómeno de la desintegración del proceso productivo en diferentes actividades y su deslocalización, relocalización o externalización en distintos países, teniendo en cuenta la ventaja comparativa del coste y calidad del capital humano, no es nuevo. Sin embargo, y a pesar de que los grandes movimientos de deslocalización han concluido, en determinados momentos deja notar sus efectos con crudeza y especial intensidad, en un contexto y con unas características nuevas que plantean retos cada vez más evidentes.

Quizás estemos en uno de estos momentos cuando los efectos de alta competitividad en los mercados saturados, y entre los países desarrollados, inducen a la búsqueda de nuevos espacios comerciales y asentamientos productivos a países con ritmos de crecimiento económico muy acelerado, regulaciones más laxas o ausencia de organización de los trabajadores como está sucediendo en Asia (China e India), Europa (países de la ampliación de la UE) y América Latina (México, Brasil).

En una primera fase se localiza la capacidad adicional de producción fuera del país asentando actividades para aprovechar esos incipientes mercados con un gran potencial de crecimiento, lo que permite consolidar una dimensión internacional y mejorar el acceso a los mercados mundiales. Posteriormente, se desinvierte en aquellas regiones o zonas en las que la remuneración del capital es menos elevada, terminando con el traslado de toda la actividad de un país a otro. En un principio se limitaba a la producción con baja o media tecnología, pero en la actualidad se está observando también en productos y servicios de alto valor añadido.

Al mismo tiempo, los períodos de larga incertidumbre económica –como el que caracteriza al actual– inducen a nuevas prioridades por parte de las multinacionales; orientando su principal objetivo no a emprender grandes conquistas de mercados, en un momento en el que no se producen grandes innovaciones, sino racionalizar y concentrarse en sus actividades estratégicas hasta que desaparezca la atonía de las principales economías.

Estrategia que se viene produciendo desde el año 2000, en un período en el que se constata un retroceso generalizado de las bolsas y la ralentización del crecimiento económico en los países más desarrollados, provocando un acusado repliegue de la inversión exterior directa.

Prioridades en materia de política industrial

El modelo actual de globalización prioriza las rentas financieras sobre las generadas por el trabajo, con el objetivo de conseguir altas rentabilidades con un esfuerzo mínimo y en un corto espacio de tiempo. Por lo que los costes laborales constituyen la principal oportunidad para conseguir el mayor rendimiento de la inversión incidiendo en la búsqueda de la ubicación más barata por parte de las empresas.

A pesar de todo, se viene produciendo un cierto proceso de homogeneización en los costes salariales que pueden alcanzar a los países en procesos de industrialización al cabo de unos 25 años. De hecho los salarios han aumentado en ciudades como Shangai (China) un 15% por año y un 8% en las tecnologías de la información en Bangalore (India).

Teniendo en cuenta que este ámbito de competencia no es factible para las economías consolidadas, como la europea, la única estrategia para que los países desarrollados sigan siendo una potencia mundial en los sectores industriales es ofrecer un alto valor añadido y de potencial crecimiento, combinando la alta tecnología y la innovación. Porque las políticas industriales tienen que contribuir a la transición en los conceptos de producción, en los modelos de organización y en la distribución del empleo.

El desarrollo de una industria del conocimiento significa: tener capacidad para suministrar productos personalizados y en breve plazo de entrega; el fomento de grandes empresas que abarquen todas las funciones de la cadena de valor y que den servicio a las necesidades de la sociedad (I+D, innovación, fabricación, logística, mantenimiento); una mejor integración de las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC), como medida de apoyo para afrontar la complejidad del entorno industrial; la introducción de conceptos de producción sostenible a través de procesos de producción más limpios y eficaces en utilización de recursos.

En definitiva, la política industrial debe basarse en una estrategia integrada e integral, dependiendo de políticas relacionadas con el desarrollo regional, el comercio, la competencia, el mercado interno, los factores educativos, la energía y el desarrollo sostenible. Acompañado del equilibrio entre desarrollo horizontal y vertical, identificando los problemas de cada sector y aplicando programas sectoriales apropiados, todo ello en un estrecho diálogo entre los agentes sociales.

En el caso español, la industria necesita una transformación productiva atendiendo a la necesaria reconversión de la mano de obra como consecuencia de los cambios que se deben producir, dotándose de una base productiva sectorial con un mayor contenido tecnoló-

gico, para evitar la fuerte competencia exterior que incorpora los niveles tecnológicos medio-bajos, que son la base fundamental de la producción y exportación actual española. La excesiva dependencia de sectores económicos de poco valor añadido es demasiado vulnerable y no es deseable que la base del crecimiento económico continúe siendo el sector de construcción o cierto sector de servicios.

Aunque España, en los últimos años, ha aumentado de forma significativa su convergencia con Europa en términos de producción, renta y empleo, sin embargo ha retrocedido en competitividad. A lo que se añade al coste adicional derivado del cumplimiento de la normativa de emisiones suscrita en el Protocolo de Kyoto, y ratificada por directiva europea, con posibles repercusiones sobre la industria española. Además de las consecuencias derivadas de la reducción de ayudas de los fondos estructurales europeos que han venido suponiendo el 1% del PIB aproximadamente. Por todo ello, es preciso sentar las bases para modificar el patrón de crecimiento de la economía española.

La inversión extranjera como motor de la globalización

La inversión exterior directa a nivel mundial —que se concentra mayoritariamente en los países desarrollados (Unión Europea, EE.UU.) y en menor medida en los países en desarrollo, donde sobresale en la última década China— tuvo su período de mayor volumen en el año 2000 (1,4 billones de dólares) y desde entonces se ha producido un acusado descenso, situándose en 2003 en 653.000 millones de dólares.

En estos momentos, los países de la OCDE son cada vez menos atractivos para invertir, sufriendo los países industrializados una brutal caída de los flujos inversores. En el año 2003 la inversión exterior descendió un 28% sobre el año 2002, con casos alarmantes como EE.UU., donde la caída ha sido de casi un 45%.

La pérdida de atractivo de las economías industrializadas ha afectado también a España, que, en el período 2001/03, ha perdido alrededor de 5.000 millones de euros en inversión bruta extranjera directa (35%) y un 8% en la inversión neta.

Estos descensos han provocado que EE.UU. pierda la categoría de mayor polo de atracción de la inversión extranjera a favor de China (54.000 millones de dólares), que por segundo año consecutivo se erige como el destino preferido de las inversiones, debido al tamaño de su mercado interior, entre las economías emergentes. Al amparo del creciente interés por China también se ha incrementado la inversión extranjera en India, que atrajo 4.300 millones de dólares de inversión. Mientras que el primero se percibe como el prin-

cial fabricante del mundo y el mercado de consumo que más crece, India destaca por la capacidad de desarrollar procesos de negocio, nuevas tecnologías e inversiones en I+D.

Países como China, segunda economía mundial, con crecimientos del PIB superiores al 9%, e India se están convirtiendo en los adalides de la relocalización porque disponen de suficiente mano de obra como para poder asumir la producción mundial. Por otra parte, ha surgido una nueva tendencia donde incluso los sectores de alta tecnología, tales como el desarrollo de software (India), la industria cinematográfica, el sector médico, la arquitectura, el diseño de chips, la investigación farmacéutica e ingeniería y los servicios en general, están experimentando procesos de deslocalización.

En Europa, en un contexto general de reducción, el Reino Unido es el país menos afectado por la caída de la inversión directa extranjera, seguido de Alemania y Francia, mientras que España –tras la ampliación de la UE– ha perdido atractivo, en mayor proporción, entre los inversores que buscan ahorros en costes laborales, aunque podría convertirse en el destino de inversiones de más calidad y menos competencia de costes si las orientaciones estratégicas públicas y privadas saben aprovechar la ocasión.

Los países de la ampliación también vienen siendo un importante receptor de inversión extranjera. A medida que se aproximaba la fecha de la ampliación, las inversiones en los entonces países candidatos crecieron enormemente. Sólo en 2000 se calculó que llegaron a los 100.000 millones de euros procedentes de Europa Occidental, EE.UU. o Japón. Hoy, más del 75% de las exportaciones de Hungría, casi el 70% de las de Eslovenia o el 50% de las polacas tienen su origen en inversiones extranjeras que contribuyen a más del 40% de sus respectivos PIB. Mientras que en la UE la inversión procedente de terceros países ha caído un 15% en el año 2003.

Sin embargo, los países más industrializados del mundo mantienen su liderazgo inversor en otras naciones e incluso aumentan levemente sus inversiones tras tres años de caídas. EE.UU. continúa siendo el mayor inversor del mundo, seguido de Francia y el Reino Unido.

Amenaza de deslocalización versus pérdida de condiciones laborales

Los defensores de la globalización sin restricciones basan su respuesta, contundente e inequívoca, a la deslocalización en la amenaza como una eficaz baza negociadora frente a las organizaciones de los trabajadores o los gobiernos: «Si los salarios de los rivales son bajos, habrá que insistir en la moderación salarial; si las cotizaciones sociales elevan los costes laborales totales, habrá que aliviar la carga imputable a las empresas; si en los países locali-

zados en el centro y este de Europa se trabaja más horas, se impone revisar la duración de la jornada de trabajo; en fin, si las leyes que protegen los derechos de los trabajadores dificultan el ajuste a la baja de las plantillas o lo encarecen, no hay otra alternativa que diseñar un entorno legal e institucional más flexible».

Amenaza que, en muchos casos, está teniendo frutos a través de la modificación sustancial en las condiciones de trabajo encaminadas a mejorar la productividad y la competitividad global de las empresas, avaladas por algunas operaciones de desinversión que han provocado un gran impacto mediático y que han situado a los sindicatos en la difícil encrucijada de aceptar las imposiciones de la patronal o aparecer como responsables de la pérdida de puestos de trabajo.

Sin embargo, avanzar en esta posición no libra a ningún país de las deslocalizaciones empresariales. Al contrario, sitúan una dinámica competitiva donde inevitablemente siempre existirán países que decidan subordinar las políticas sociales y los derechos de los ciudadanos a las exigencias del mercado internacional.

En este sentido, en España se han manifestado algunas experiencias empresariales (Valeo Iluminación de Barcelona, Nissan Motor Ibérica de Madrid, Renault Vehículos Industriales...) en las que a pesar del esfuerzo realizado por los sindicatos para adoptar las medidas necesarias para garantizar la adecuación del aparato industrial a las necesidades de la demanda de las empresas, tanto en términos de costes como de flexibilidad laboral, se ha producido —o se llevará a efecto— el cierre de los centros de trabajo.

Por ello, es preciso quitar dramatismo a las amenazas permanentes de deslocalización, diferenciando entre los riesgos reales de la relocalización de actividades y el chantaje empresarial permanente que trata de ocultar la incapacidad de una gestión eficaz de la empresa y de la organización del trabajo, recurriendo a la competencia en costes y condiciones laborales como principal factor de competitividad, sin tener en cuenta su relativa importancia, decreciente conforme se incrementa la productividad asociada al cambio tecnológico, en el valor del producto final (en el sector del automóvil representaba más del 25% en los años 80, se ha reducido al 10%), haciendo realidad el refranero popular «pan para hoy y hambre para mañana».

A pesar de todo, cada vez son más las empresas europeas que pactan la extensión de la jornada laboral para mantener la competitividad a cambio de garantizar el empleo y renunciar a la deslocalización de sus actividades. La jornada laboral acordada por convenio, así como la jornada real que efectivamente cubren los trabajadores europeos, no ha hecho más que descender, salvo excepciones, en las dos últimas décadas. Eurostat señala que la duración media de trabajo de los asalariados a tiempo completo ha disminuido media hora

entre 1997 y 2002, y la jornada de 35 horas implantada por ley en Francia ha supuesto una reducción generalizada de los horarios que ahora, sin embargo, se debaten permanentemente ante la amenaza de deslocalización hacia el este europeo.

Aunque no es un fenómeno que se esté generalizando sí es un elemento que viene utilizando la patronal como amenaza, mientras que desde la Comisión Europea se traslada la necesidad de que en una economía globalizada hay sectores obligados a optar por ampliar las jornadas laborales. Con este argumento, está preparando propuestas para modificar la directiva sobre ordenación del tiempo de trabajo, con las que se pretenden ampliar las posibilidades de hacer excepciones a la norma básica europea que establece un máximo de 48 horas semanales.

En este sentido, la Confederación Europea de Sindicatos (CES) ha realizado un llamamiento para alertar contra esta política a la que consideran oportunista: «Los convenios que amplían los horarios pueden ser positivos para algunas empresas, pero sin generalizar, porque con recortes salariales habrá más producción, pero disminuirá la demanda, como viene ocurriendo en Alemania». El otro efecto perverso de la ampliación de la jornada laboral o su desregulación es el desempleo, que sigue estable y a altos niveles en la UE (9%).

El caso más emblemático es el de Alemania donde, mientras que el Gobierno del canciller Gerhard Schröder pone en marcha reformas que tratan de socavar el Estado del Bienestar, los empresarios pretenden aprovechar el fracaso sindical en las movilizaciones para conseguir ampliar las 35 horas semanales a los trabajadores de la antigua Alemania del Este, con el único objetivo de intentar quebrar al que ha sido el sindicalismo más sólido de Europa y extender la receta al resto del continente.

El problema de este país no está relacionado con la falta de una industria puntera que incorpore calidad, cualificación, desarrollo tecnológico, investigación y valor añadido a sus productos (Alemania es el mayor exportador del mundo y destaca por tener las principales multinacionales), sino con el cambio de un modelo muy arraigado a una tradición industrial que le ha colocado a la cabeza de la industria mundial pero que, en la dinámica globalizadora actual, necesita de actualizaciones permanentes (una industria más flexible) para que su economía sortee los malos resultados obtenidos durante los tres últimos años.

En las últimas experiencias alemanas destaca, como objetivo principal de las decisiones empresariales, la reducción de costes laborales condicionados al mantenimiento del empleo a largo plazo, llevando a efecto negociaciones con el objetivo de prolongar la jornada laboral sin compensación salarial. Siemens abrió la veda, después vino Daimler Chrysler, MAN y la planta de Opel de Alemania del Este, mientras que Volkswagen acaba de acordar la misma corrección a sus malos resultados económicos (reducir los costes labo-

rales un 30% hasta el 2011, con congelación salarial en 2005/06 y una flexibilidad de 400 horas/año) y Opel parece seguir el mismo camino, acompañado del acuerdo para reducir 11.000 trabajadores en Europa. En dos plantas de Renania-Westfalia del Norte, los empleados e IG Metall han acordado volver a las 40 horas semanales para asegurar el empleo, frente a una media actual de 37,7 horas, sin aumentar los salarios. Los empleados de la planta alemana de Robert Bosch en Francia también han asumido esta negociación.

En Francia, el debate cayó presa del pulso que mantuvieron el presidente, Jacques Chirac, y el ministro de Economía, que se ha declarado a favor de que las empresas puedan sortear la «ley de las 35 horas» si llegan a acuerdos con sus empleados a fin de sacar un mayor provecho a la recuperación. El resultado es que el Gobierno francés pretende introducir modificaciones en la actual legislación, como la posibilidad de que las empresas negocien un incremento del número de hora extras, derogando la ley para las pequeñas empresas a principios de 2004 y extendiendo la flexibilidad reservada hasta ahora a las empresas de menos de 20 empleados y que pagan las horas extras sólo un 10% más caras, frente al 25% de incremento del resto. Mientras que los sindicatos exigen al Gobierno que se adopten medidas para sancionar a las empresas que «chantajea» a los trabajadores y utilizan «medios al límite de la legalidad» para conseguir que los empleados renuncien a sus derechos.

El Reino Unido es el país que más utiliza excepciones para rebasar el máximo de jornada laboral europea (48 horas semanales), constituyéndose en el que mayor jornada laboral tiene en Europa (sólo superada por Letonia) y con tendencia a extenderla. Aproximadamente cuatro millones de trabajadores británicos, es decir, el 16% de la mano de obra, trabajan actualmente más de 48 horas semanales, mientras que a comienzos de los años noventa lo hacían 3,3 millones.

En Holanda, el ministro de Economía lanzó el debate en julio pasado abogando por alargar de 38 a 40 horas la jornada laboral, como medida para reactivar la economía del país e incrementar la productividad. En la vecina Bélgica, los 800 empleados de una planta de Siemens han negociado pasar de 37 a 38 horas semanales a cambio de un aumento del sueldo del 1% y reducir el número de despidos; y una empresa siderúrgica anunció en agosto que aumentará la semana laboral de 36 a 40 horas sin contrapartidas salariales. En Suecia, las direcciones de grandes empresas, como Scania y ABB, encabezan este movimiento al que se oponen el propio Gobierno socialdemócrata y los sindicatos. Y en Dinamarca no se cuestiona la semana de 37 horas, pero sí los elevados costes salariales.

En definitiva, la deslocalización viene a ser una nueva plataforma desde la que promover la desregulación del mercado de trabajo, el recorte en las prestaciones sociales y la reversibilidad de derechos que parecían consolidados. Pero no sólo la reducción de costes actúa

como factor que incentive la relocalización de actividades, sino aquellos que contribuyen a la mejora de la competitividad, como las infraestructuras, los incentivos a la inversión, la cultura y el marco legislativo, factores que se tienen en cuenta a la hora de tomar decisiones para instalarse en un país o región.

Al mismo tiempo, hay que tener en cuenta que la mejora de la productividad está más relacionada con el uso de la tecnología que con el número de horas trabajadas. En la sociedad del conocimiento y la información, por la que apuesta Europa, lo importante no es prolongar el tiempo de trabajo sino dedicar más horas a la calidad de la formación para trabajar mejor.

Una estrategia en defensa de la industria europea

La economía europea sigue dependiendo del dinamismo de su industria, cada vez más estrechamente imbricada con los servicios y contribuyendo al desarrollo de los mismos. Aunque la industria comunitaria no refleja resultados alentadores, por lo que es preciso hacer frente a retos de carácter interno (evolución tecnológica, insuficiencia de cualificaciones), externo (protección de los consumidores, del medio ambiente, la salud) e internacional (nuevos competidores a escala mundial). En este sentido y ante la inquietud generada por el riesgo a un proceso de desindustrialización en la UE, se han emitido varias comunicaciones¹.

La Agenda de Lisboa (2000) fijó como objetivo mantener en la UE las actividades que incorporen un alto valor añadido para evitar las deslocalizaciones, atrayendo las inversiones de calidad desde los mercados exteriores. Incluyó, además, procesos de concertación social entre gobiernos, empresarios y sindicatos en la fijación de las condiciones de competitividad con el objetivo de crear empleo de calidad.

Sin embargo, el informe Kok emitido para la Comisión, a principios del pasado mes de noviembre, refleja resultados decepcionantes sobre la marcha de los objetivos marcados en la Estrategia de Lisboa para la UE. El compromiso de la Cumbre de Barcelona (2002) de alcanzar un nivel de gasto en I+D del 3% del PIB en el año 2010 (casi el que actualmente dedica EE.UU. e inferior al de Japón en estos momentos) parece inalcanzable tras el escaso 1,9% de media que se viene manteniendo en los últimos años en la UE y donde España ocupa una de las peores posiciones desde hace varios años (1%); la productividad de la

¹ La política industrial en una Europa ampliada (diciembre 2002). Algunos temas claves de la competitividad en Europa – hacia un planteamiento integrado (noviembre 2003). Fomentar los cambios estructurales: una política industrial para una Europa ampliada (abril 2004).

mano de obra, por primera vez, tiende a progresar menos que la de EE.UU., mientras que el envejecimiento de la población y la ampliación comunitaria están suponiendo serios obstáculos para incrementar un empleo que continúa con altas cifras de paro, donde España también destaca por su alto índice de desempleo.

En definitiva, Europa viene perdiendo terreno no sólo frente a EE.UU., sino también ante economías emergentes como China e India y esta situación está provocando que los mensajes que se reciben desde los Estados miembros no están relacionados con la necesidad de modernizar el Estado de Bienestar, sino en resaltar lo costoso de su mantenimiento para encontrar una posición destacada en la economía globalizada. La Estrategia de Lisboa necesita un nuevo impulso, en otra dirección, que sólo es posible desarrollar a través de un esfuerzo significativo por parte de cada uno de los Estados miembros de la UE a través de una mayor coherencia en sus decisiones y una intensificación del diálogo social dirigido hacia el crecimiento de la productividad y el empleo.

El hecho es que, en el momento actual, la economía europea está deslocalizando empresas a un ritmo mayor que la norteamericana, justificándose como una consecuencia de la proximidad de los países del Este y una mayor rigidez salarial y del mercado laboral europeo. Además de Europa del Este, el Magreb (Marruecos y Túnez) y China son los lugares más frecuentados para desplazar la producción del país de origen.

La deslocalización empresarial es un hecho, sobre todo en Alemania, donde un 60% del las empresas con menos de 5.000 trabajadores ya ha establecido plantas fuera de la UE-15, la mayoría en los países de la ampliación. Al mismo tiempo, en toda la UE, un 40% de las 50 mayores empresas ha empezado a trasladar a otros países sus divisiones de servicios, desde los centros de información telefónica hasta el procesamiento de datos.

El Estado alemán viene estando preocupado por la defensa de las regiones del Este de país, donde importantes empresas que se beneficiaron de ayudas han optado por trasladar su producción a nuevos países de la UE como Eslovaquia, República Checa o Polonia. Por su parte, Francia ya dio la voz de alarma anunciando una política industrial dirigida a hacer frente a la desindustrialización y las deslocalizaciones que amenazan a Europa, mostrando su beligerancia en defensa de los sectores estratégicos y reclamando un auténtico gobierno económico europeo a través de la propuesta de medidas fiscales específicas para animar a las empresas a invertir en sus centros de I+D. Así como impulsar la creación de «polos de competitividad» donde se concentren empresas de un mismo sector que puedan compartir ciertas tareas de gestión y beneficiarse de un régimen de franquicia fiscal (exoneración de impuestos de sociedades y reducción de cotizaciones sociales), en los que invertirá 750 millones de euros en los tres próximos años para ubicarlos en 20 regiones del país. En el

mes de mayo de 2004, el ministro francés de Economía anticipó que *«las ayudas deben perder su carácter automático y estar condicionadas a un compromiso de no deslocalización»*.

En este sentido, la Comisión Europea, instigada por estos países más afectados por la deslocalización industrial, ha dado un paso importante para frenar un fenómeno que, en los últimos tres años, ha costado ya decenas de miles de puestos de trabajo entre los socios más antiguos de la UE.

La norma ha sido incluida en el nuevo reglamento general (artículo 51) sobre el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), Fondo Social Europeo (FSE) y Fondo de Cohesión. En el mismo, se establece que «el Estado correspondiente debe asegurarse de que las ayudas a una empresa sirven para cofinanciar un proyecto que no sufre modificaciones importantes en el plazo de siete años (cese de la actividad productiva, total o parcial) derivadas de un traslado a otro país, porque, de lo contrario, la empresa deberá devolver los fondos recibidos, en la misma proporción en la que se haya trasladado la producción». Esta nueva aportación modifica la existente en la que se fijaba un plazo de cinco años.

Además, el mismo artículo señala un aspecto novedoso referido a la deslocalización: «Los Estados y la Comisión vigilarán para que una empresa que haya deslocalizado una actividad productiva dentro de un mismo Estado o hacia otro no pueda beneficiarse de los fondos europeos». Porque el objetivo de estas ayudas es el desarrollo de una región concreta y no es de recibo que se acabe financiando la deslocalización con fondos europeos.

Las ayudas que concede la UE en su política de cohesión persigue el desarrollo de regiones o países menos avanzados, para que logren situarse al mismo nivel del resto de la Unión. De ahí la necesidad de que las ayudas que recibe una empresa por estar instalada en una de las zonas que pueden beneficiarse de esos fondos, repercutan en la región en la que se encuentran.

En consecuencia, a Europa le está resultando cada vez más difícil crear valor añadido de forma sistemática mediante la innovación, el conocimiento, los nuevos productos y servicios. Al mismo tiempo, al relocalizar sus instalaciones, la UE-15 está contribuyendo al desarrollo económico de otros países provocando un incremento de las exportaciones de la UE hacia los mismos. En este sentido, la relocalización de actividades en Europa oriental ha hecho posible que Europa mantenga su base industrial.

Pero esto no sirve de gran consuelo, porque las presiones ligadas a los costes de los mercados mundiales inciden en la competencia por los costes en la Europa de los 25, sobre todo cuando en los nuevos Estados de Europa la dinámica creciente de incrementos salariales se van a ver confrontadas con los criterios del Pacto por la Estabilidad y el Crecimiento, de cara al próximo ingreso en la UEM, lo que aprovechará el empresariado local. Tampoco

serán ajenos a las medidas restrictivas establecidas en las sedes de las empresas de la Europa de los 15, afectando negativamente a los trabajadores de las filiales del Este e introduciendo la competencia entre los empleados de ambas Europas.

La integración en la práctica del nuevo acervo comunitario puede evitar esta desafortada competencia, acompañado de la presión de los sindicatos de la Europa del Este para que también en sus países las conquistas sociales sean una práctica común, consolidando, al mismo tiempo, sus estructuras sociales de acuerdo con el modelo social europeo. Desde la perspectiva sindical europea, es preciso respaldar a los sindicatos nacionales en su esfuerzo por acelerar este proceso. Frente al riesgo de «renacionalización» de la acción sindical, es preciso que los sindicatos europeos acometan los desafíos actuales «europeizando» cada vez más sus actividades.

En definitiva, para lograr que la Europa de la ampliación sea un éxito en el ámbito político, económico, industrial y social, los factores claves son la integración, la convergencia, la solidaridad y la cooperación. Es decir, la única manera para que en la Europa de los 25 se protejan los elementos que conforman el modelo social europeo, preservando su competitividad en los mercados globales, es acelerar el proceso de convergencia e integración de los nuevos Estados miembros.

España no es inmune al proceso de deslocalización

Actualmente, la inversión directa en España está conformada por 4.000 multinacionales extranjeras que aportan entre el 14 y el 15% del PIB, ocupando el puesto 13 en atracción de inversión extranjera; sin embargo, ha venido disminuyendo su capacidad de atracción de inversiones (décimo el año 2003). En los últimos años han proliferado los parques tecnológicos, donde están establecidas 874 empresas, 88 centros de I+D y 12 incubadoras. Infraestructura claramente insuficiente para acometer los grandes retos derivados de la competitividad que incorpora la globalización.

Al mismo tiempo, España ha venido actuando de puente con Latinoamérica, aprovechando la ola de privatizaciones en los años noventa, y tras la introducción de la moneda común europea se ha convertido en el principal destino de la inversión exterior directa española, constituyéndose en el primer inversor europeo en Iberoamérica. Pero, sin embargo, el empresariado español no ha sabido aprovechar la oportunidad brindada por el proceso de reestructuración (privatizaciones) que se ha venido produciendo en Europa del Este durante la década de los noventa.

En España existen empresas que compiten a nivel internacional manteniendo una parte muy importante de la producción en el país (Inditex, Roca, Ficoso y Gamesa resultan elocuentes) y empresas que participan en fuertes corporaciones multinacionales (Arcelor, EADS) con costes de fabricación supuestamente elevados. La clave es que estas empresas han sabido compensar costes laborales superiores con una mayor productividad, lograda con desarrollo tecnológico, eficiencia logística y unos productos y una gestión comercial más eficiente.

España, donde no se localizan los centros de decisión global de grandes multinacionales ni sus departamentos claves de innovación, investigación y desarrollo, posee, sin embargo, una importante base de pequeñas y medianas empresas que pueden incorporar un alto grado de flexibilidad en el desarrollo de sus actividades, permitiendo una mayor agilidad a la hora de adaptarse a los cambios en la demanda internacional.

España dispone de una economía estable, con un riesgo muy bajo y una tasa de crecimiento económico por encima de los países de su entorno. Es el mayor receptor de Fondos Estructurales de la UE (23,5%) y el país que más ha crecido en recursos humanos dedicados a ciencia y tecnología en los cinco últimos años, pero necesita que la Universidad española y el mundo educativo en general se vincule más estrechamente a los sectores productivos. Todo ello unido a un marco legislativo laboral, fiscal y de costes favorables, pueden favorecer la atracción de inversiones en actividades que requieran una menor intensidad de mano de obra pero una alta cualificación, posibilitando la ejecución de actividades de mayor valor añadido y necesidad tecnológica.

En el período 2001/03, casi 40 empresas multinacionales han decidido dejar España, la mayoría también con destino a Europa del Este, el Magreb (Marruecos y Túnez) y China, con una pérdida aproximada de 10.000 empleos en este período, manifestándose en casos sonados en casi todos los sectores (automoción, textil, electrónica de consumo, químico, telemarketing, etc.) como los de Samsung, Philips, Delphi Packard, Lear, Valeo, Levi's, Lois, Siemens, Panasonic, SEAT, Bayer, Hasbro, Lucent Technologies, Alcatel, Seb, etc., y este peligro continúa existiendo.

La política industrial del Gobierno deberá prestar atención preferente a los problemas de pérdida de tejido industrial y, por tanto, de riqueza que se derivan del fenómeno de la deslocalización de empresas: el traslado de actividades productivas desde los países industrializados a los países en vías de desarrollo en busca de mejores condiciones laborales y fiscales.

Las crisis simultáneas que sufren los sectores del textil, el calzado, el mueble y el juguete, sometidos a la competencia asiática, está provocando un goteo de despidos y cierres especialmente en la Comunidad Valenciana y Catalunya. La industria española está sufriendo,

pero a la inversa, el mismo fenómeno que les hizo desarrollarse en los años 60, cuando pasaron de ser meros artesanos a industriales, porque el calzado no soportaba los costes de mano de obra en EE.UU., facilitando incluso la localización de esta actividad en España por parte de empresas chinas, o el textil en el norte de Europa.

Los juguetes fueron los primeros que sufrieron los envites de la competencia asiática en la década de los 90, donde la mayoría de los componentes proceden de China y la actividad está subcontratada. La reconversión que está acometiendo el sector textil, y que afecta en la misma medida a Francia e Italia, ha costado ya 11.000 empleos en el año 2003, de los 245.000 que tiene este sector, y para el año 2004 se prevén muchos más, aunque es estos momentos todavía no es posible disponer de los datos del conjunto del año, hasta mediados de año ya se habían producido 10.000 despidos. El mueble valenciano cuenta ya con 1.000 despidos desde principios del año 2004. Actualmente, el sector de telemarketing vive un momento delicado para la deslocalización, empresas como Tele 2, Tiscali, Wana-doo, Uni2 y Vodafone España desvían parte de sus servicios hacia Argentina o Marruecos.

En el sector del automóvil, uno de los que más aportan al PIB nacional, también se vienen produciendo amenazas de deslocalización. El hecho de que a Europa Occidental se destine más de la mitad de la producción nacional de componentes, hace de este un sector de una especial sensibilidad a las consecuencias de la ampliación de la Unión Europea. A corto y medio plazo se mantendrá el peso específico de esta industria teniendo en cuenta que las nuevas instalaciones de fabricantes en países del Este de Europa necesitarán de los proveedores más competitivos. Por lo que las futuras reestructuraciones, derivadas de las deslocalizaciones que realizarán los fabricantes de vehículos aprovechando la ventaja de los costes laborales más bajos, sólo son posibles acometerlas mediante un esfuerzo en actividades de mayor valor añadido, ya que de lo contrario peligrará a medio y largo plazo el importante tejido industrial y el empleo del país.

Actualmente, en el sector de automoción, estos procesos están afectando a las empresas de componentes con menor valor añadido y donde los costes de la mano de obra son los elementos fundamentales de su actividad, produciéndose en los últimos años en las empresas de cableado instaladas en España (Delphi Packard, Lear Automotive, Yazaki, Valeo, etc.) y otras que pueden correr el mismo riesgo. En el ámbito de las empresas constructoras, SEAT se vio afectada por el traslado del 10% de la producción de uno de sus modelos a Bratislava (2002) —como lo fue parte del modelo de VW Navarra en 1994—, aunque sin efectos inmediatos en el empleo. Dos años después de esta decisión, se ha demostrado la ineficiencia de la misma, derivada tanto de la falta de capacidad tecnológica de la fábrica eslovaca como por la productividad por trabajador —52 vehículos en Martorell frente a los

39 de Bratislava—, además de las dificultades existentes para producir todas las gamas del modelo, llegando a perder 800€ por vehículo con respecto a los costes de la planta española. Factores que han resultado determinantes, junto con el último convenio colectivo negociado en SEAT, para que la producción transferida retornase a las fábricas españolas.

A pesar de todo, España es uno de los países industrializados que presentan unos costes laborales más bajos, con 15,97€ por cada hora trabajada en la industria manufacturera, muy cerca de Italia (16,69€) y Canadá (16,83€) pero a gran distancia de Alemania (27,09€), figurando por detrás países como Grecia (10,18€), Portugal (7€), Chequia (4,3€), Hungría (4,04€), Polonia (3,26€) y Eslovaquia (3,22€), es decir, los costes laborales españoles son un 60% inferiores a los alemanes y unas cinco veces superiores a la media de los países de la ampliación.

La mayoría de los países industrializados compensan sus mayores costes laborales incrementando la productividad, situación que en España deja mucho que desear. Sin olvidar que a la hora de elegir una localización, la mayor parte de las empresas traslada su tecnología desde la matriz a la filial, logrando con ello una productividad más elevada para lo que se necesita mano de obra cualificada.

Por este motivo, no se puede aseverar con carácter general la tesis de que la deslocalización de empresas es inevitable. Sí es inevitable y deseable una reespecialización productiva, de las empresas y los países, asociada a la competencia internacional, pero sus efectos no tienen por qué manifestarse en forma de retroceso económico y pérdida global de empleo.

El cierre de un centro productivo de una empresa es un drama para las personas que dependen de él para su sostenimiento, puede serlo también para la zona concreta donde el centro en cuestión está ubicado y la sociedad está obligada a disponer de los instrumentos legales y materiales que impidan o limiten al máximo sus efectos. A medio y largo plazo, los efectos de la relocalización sería suicida pensar que se pueden conjurar a partir de una apuesta por seguir compitiendo a base de la presión sobre los costes laborales. España tiene la balanza comercial más negativa de la OCDE a pesar de tener unos costes laborales unitarios que representan apenas el 75% de los de la UE-15 y siempre habrá lugares en el mundo a donde acudir en busca de una mano de obra más barata.

Los efectos se evitan con el desarrollo de nuevas ventajas competitivas que progresivamente vayan sustituyendo aquellas que ya no garantizan la presencia de determinados procesos o partes de procesos productivos en nuestro país. Redefiniendo nuestro modelo productivo, lo que sin duda exige cambios sectoriales de gran trascendencia. Es un proceso que requiere tiempo. Sin embargo, es factible y puede apoyarse en uno de los factores clave de la transformación de la economía española durante las últimas décadas: una gestión de

empresas más profesional, a la altura de la que tienen otros países europeos, y con niveles de flexibilidad que permitan una ágil adaptación a los cambios. En este campo, la negociación colectiva de los próximos años puede resultar determinante para la definición de las estrategias de los grupos multinacionales en relación con los centros productivos instalados en España así como la función de instrumentos como los observatorios sectoriales y otros.

La inversión extranjera directa en España

La práctica totalidad de la inversión directa que recibe España procede de los países de la Unión Europea. No obstante, algunos países europeos como Luxemburgo o Países Bajos ofrecen un favorable tratamiento fiscal a las inversiones y suelen actuar como intermediarios de las inversiones de terceros países; por ello, es muy posible que el papel real de la inversión que procede de países como EE.UU. sea superior a la recogida en las estadísticas (3,5% de la inversión bruta total).

En el año 2003, la inversión bruta total exterior se ha reducido un 16,3% (mientras que la neta se ha incrementado un 6,6%, como consecuencia de la reducción de las desinversiones en un 50%) respecto a 2002. La pérdida de atractivo por el agotamiento de un modelo productivo demasiado enfocado en los costes laborales, junto a un entorno internacional en desaceleración, unido a la estrategia defensiva de las multinacionales, ha provocado este retroceso por tercer año consecutivo.

Por países de procedencia de la mayor inversión directa en España, Alemania la ha reducido casi un 300% en el año 2003, sobre 2002, y el 140% Francia, por tercer año consecutivo ambos países, frente a un incremento de casi el 100% del Reino Unido. En general, los países de la UE-15 han reducido un 17% sus inversiones brutas directas en España (frente al 7% de incremento de las netas)².

En los últimos años el sector servicios ha sido el destinatario del grueso de la inversión exterior directa (bruta y neta), especialmente los sectores de telecomunicaciones (transporte y telecomunicaciones han visto reducir la inversión directa exterior en un 16% en el período 2001/03), intermediación financiera (con una reducción del 57% en el mismo período) y actividades inmobiliarias (36%). Dentro de las ramas industriales, otras manu-

² La inversión bruta incluye todas las inversiones directas declaradas al Registro de Inversiones Exteriores y la inversión neta es el resultado de restar a la inversión bruta las desinversiones declaradas en el registro, por causas de transmisiones o liquidaciones, ya sean totales o parciales. Luis Zarapuz, Gabinete Técnico Confederal (octubre 2004).

facturas (140% de reducción en 2003, respecto al año 2002, un 700% de disminución si consideramos los dos últimos años), fabricación de otros productos metálicos (230% respecto a 2002) y producción y distribución de energía eléctrica, gas y agua (con un 42% de reducción en 2003), son los que más pérdida de inversión han concentrado. Sólo la industria química está incrementando su participación en inversión directa foránea, con incrementos de casi el 400% en el período 2001/03.

Mientras, la economía española tampoco acaba de decidirse en materia de inversiones hacia el exterior, con una reducción de las mismas del 44% en el período 2001/02, y un 39% en el año 2003, respecto a 2002. Con el desembarco de empresas españolas en Latinoamérica, a finales de la década de los noventa, parecía que España podía situarse en el nivel inversor de los países del G-7, pero esa imagen se ha debilitado. Al mismo tiempo que aumentaba la repatriación por parte de las empresas españolas de buena parte de las inversiones allí realizadas, sobre todo las procedentes de la banca. En 2002 y 2003 la inversión neta de España ha sido muy reducida, apenas el 2% del total, constituyéndose otros focos de atracción para la inversión española en el exterior: Portugal, con un creciente peso, y un sostenido flujo hacia EE.UU.

España es un claro ejemplo del llamado «mal del crecimiento»: a medida que ha ido recortando distancias con las grandes potencias europeas, se ha producido un progresivo agotamiento de las principales ventajas competitivas de su economía. A lo que se suma las discutibles características de la inversión foránea: un 25% del total se dirigen al sector inmobiliario, mientras que la inversión puramente industrial (30%) se encuentra con que no sólo ya no llegan nuevas empresas, en parte debido al práctico agotamiento del proceso de privatización del sector público industrial, sino que muchas de las multinacionales instaladas en el país han dejado de reinvertir. En definitiva, la previsión más optimista es que seguirá recibiendo entrada de capital en inmuebles y en el sector servicios (45%), además de inversiones en Bolsa y deuda pública, pero mucha menos inversión industrial en sectores tradicionales.

El que la inversión directa extranjera caiga en picado exige reformular el modelo industrial para aprovechar las oportunidades a medio plazo, porque la falta de atracción de inversiones extranjeras, en un país con fuerte dependencia económica de empresas multinacionales, crea un importante riesgo de pérdida de empleo. En un entorno macroeconómico incierto, en el que las multinacionales han iniciado procesos de saneamiento y, más que invertir, se limitan a defenderse para volver a realizar inversiones en un plazo de unos tres años, es preciso asegurar las inversiones exteriores para modernizar el actual aparato productivo.

Apuesta por un nuevo modelo industrial

España no se caracteriza por ser un país que incorpore un gran potencial y capacidad económica, con grandes multinacionales que consiguen aumentar su producción dispersando y fragmentando en varios países la cadena de valor, al mismo tiempo que concentran dentro de sus fronteras la producción de bienes de mayor valor añadido, intensidad tecnológica y demanda internacional sostenida. Mientras, en los países europeos de la ampliación, las nuevas especializaciones que emergen están generando una modernización productiva innegable, así como una convergencia real con las estructuras productivas y comerciales de los países menos desarrollados de la UE. En este sentido, España ve amenazada su actual especialización por los nuevos competidores del Este, lo que puede provocar una divergencia creciente con los socios más desarrollados.

La especialización creciente de los países de la ampliación en algunos sectores económicos que ocupan una posición clave en la economía española provoca necesariamente una pérdida de especialización de la industria española en las gamas y productos más intensivos en mano de obra menos cualificada y materiales primarios, como sucedió en su momento en los países de mayor desarrollo de la UE. Esta pérdida de especialización es un mal menor inevitable y una condición necesaria para el afianzamiento de nuevas ventajas competitivas en industrias y productos que cuenten con mercados en expansión y en nuevas gamas de bienes y servicios intensivos en capital y conocimiento que incorporan, por tanto, nuevos y más complejos contenidos tecnológicos.

La reespecialización productiva puede suponer un retroceso parcial dentro de un movimiento de consolidación de segmentos de la producción mejor remunerados y de productos más demandados y competitivos. O puede conllevar a un proceso de desindustrialización destructivo que conduce a la marginación creciente de una economía incapaz de encontrar en el impulso de los procesos de innovación, cualificación y desarrollo tecnológico los elementos necesarios para seguir jugando un papel importante entre las naciones que han conseguido sostener su posición entre las economías más desarrolladas y altas tasas de crecimiento a largo plazo, tras desprenderse paulatinamente de las industrias que utilizan de forma intensiva productos primarios y trabajo barato y de los segmentos productivos de menor complejidad técnica y rentabilidad.

Aunque las especializaciones más avanzadas son un asunto de las grandes multinacionales que pueden rivalizar en los mercados globales y localizar (deslocalizar, segmentar y ensamblar) su producción en los países que minimicen riesgos y costes y en los espacios regionales que les ofrecen máxima rentabilidad, mayores incentivos y garantías para sus

inversiones, existe un margen para la política económica nacional, es decir, para el diseño y aplicación de estrategias de carácter comercial, industrial y de investigación coherentes y activas que promuevan los productos y segmentos de la producción claves y más interesantes por su capacidad para generar desarrollo sostenible.

Lo que no parece lógico es que los gobiernos y autoridades económicas estatales, regionales o locales, huérfanas de esa estrategia de impulso económico selectivo, estén al albur de las tendencias espontáneas que surgen de los mercados realmente existentes o, peor aún, de las decisiones de las grandes corporaciones multinacionales y los grupos de presión que defienden intereses privados y particulares.

Tampoco parecen razonables las políticas exclusivamente reactivas (frente a las decisiones de desinversión de las multinacionales) basadas en adoptar medidas restrictivas o intentar sancionar sus decisiones (campañas para no consumir sus productos), ya que su ineficiencia es manifiesta y se agotan, por lo general, en un inútil y fugaz gesto publicitario.

La intervención pública en los problemas relacionados con el bienestar y la protección social son imprescindibles para abordar los costes a corto plazo que implica toda deslocalización, tanto para proteger a los trabajadores y regiones afectados como para aminorar la alarma social que provoca dicho proceso, pero son completamente insuficientes para intentar superar una especialización inadecuada que dificulta la modernización y que será causa de nuevos movimientos de deslocalización en un futuro próximo.

Las nuevas condiciones que impone la competencia global a las empresas cambian a una velocidad de vértigo, lo que exige que todas las empresas reinventen permanentemente su modelo de negocio. En muchos de los casos esta reinención está precedida de una deslocalización, pero el cambio interno de las empresas es un factor imprescindible para el impulso a largo plazo de la economía y la supervivencia de las propias empresas. El diseño de planes de gasto en I+D resulta necesario, pero el impulso de la innovación y de la competitividad pasa por potenciar empresas sanas, viables a largo plazo y con un empeño claro no sólo en desarrollar ciencia básica, sino en aplicar correctamente el conocimiento hoy disponible para mejorar procesos y productos.

Este objetivo exige buena gestión y políticas públicas que definan marcos estables, reduzcan la incertidumbre y generen confianza. Un mayor gasto en I+D es importante y necesario, pero tener empresas excelentes en el ámbito internacional lo es aún más. Porque se están produciendo radicales cambios en los procesos de transformación –con la aparición de las nanotecnologías (manipular y producir moléculas y átomos con objeto de modificar las características de los materiales), nuevos materiales híbridos (basados en compuestos plásticos, cerámicos y metálicos) o motores que pretenden tener como ele-

mento fundamental de su desarrollo al hidrógeno— que van a cambiar los procesos de producción. Al mismo tiempo, las principales innovaciones promovidas desde el mundo de la empresa durante las últimas décadas han estado relacionadas no sólo con el gasto en I+D en sentido estricto, sino con la innovación en la gestión empresarial.

En definitiva, no se trata de gastar sino de si esa inversión va unida a los esfuerzos por difundir los conocimientos relacionados con las Tecnologías de la Información y la Comunicación entre la población y por reorganizar la forma de funcionar de empresas y Administraciones Públicas, para que la tecnología les facilite la vida y aumente su productividad.

Dado el fuerte retraso español en el cambio del modelo productivo, es preciso acometer proyectos futuros con una base industrial sólida con los necesarios servicios que la acompañan. Para ello, se exige la configuración de políticas que impulsen la atracción de capitales, en las que la iniciativa pública y privada jueguen un papel determinante.

Un proceso de reconfiguración de la especialización productiva para el que España debe prepararse de forma urgente si no quiere perder el tren de la competitividad internacional. Para ello, hay que vencer la actual cultura empresarial que sigue pensando exclusivamente en el efecto compensatorio de los costes salariales, en el incremento de la jornada laboral sin compensación salarial, en la reducción de los costes sociales, en la disminución de la presión fiscal, en unificar el coste del despido e incrementar la temporalidad, como únicos factores de competitividad y productividad. En definitiva, debilitar el modelo social y abortar el objetivo de consolidar el Estado de Bienestar.

Actitudes que han incidido en los importantes déficit que acumula nuestro país como los niveles de desempleo, la precariedad laboral, la inseguridad en el trabajo, las carencias en inversión, en investigación, desarrollo e innovación tecnológica, en la adaptación ambiental de las empresas, en la formación y cualificación de la población y, por tanto, en la productividad de la mano de obra.

Si se está pensando en continuar confiando la inversión a gran escala para la producción de tecnología media a compañías extranjeras, donde la proporción de valor añadido en la producción es baja, la importancia de los costes laborales unitarios podría ser determinante y, por tanto, el riesgo de deslocalización es creciente y vulnerable a la amenaza competitiva de países fuera de Europa. Pero si se apuesta por un modelo de desarrollo sostenible, en la inversión tecnológica, en la empresa innovada y socialmente responsable, en la mejora de la productividad del factor trabajo, en la responsabilidad del sector público para asumir inversiones a largo plazo y del sector privado en el desarrollo de la economía del conocimiento y la sociedad de la información, el riesgo de los costes laborales es relativo a la hora de adoptar decisiones para relocalizar la actividad en otro país, entre otras

cuestiones porque lo normal es que una apuesta así implique además apostar por empleo de calidad que, a su vez, está asociado a estabilidad y cualificación.

Respuestas ante las amenazas de la deslocalización

Desde CC.OO. venimos apostando por una política sectorial activa que apoye a las empresas para desarrollar actividades de mayor contenido tecnológico, para mejorar la calidad de los bienes y servicios producidos, y que aproveche las sinergias y complementariedades entre sectores. Una política basada en la formación permanente a lo largo de toda la vida, que atienda a los desequilibrios territoriales y a los elevados índices de fracaso escolar. Una política activa de empleo que desarrolle equipamientos en infraestructuras de interés general, frente a incentivos económicos individualizados y reducciones fiscales indiscriminadas.

Todo ello debe configurar un entorno que facilite una mayor seguridad ante las amenazas de deslocalización, sin olvidar que la relocalización de actividades no sólo afecta a sectores intensivos en mano de obra; los que incorporan alta tecnología también se ven afectados por ventajas fiscales y ayudas públicas que actúan como factor de competitividad en el marco de la globalización y en los que en Europa se ve desarmada frente a otros países.

Desde la actuación del sindicato, y ante las previsibles amenazas de deslocalización, sólo se puede dar una respuesta apropiada desde la acción sindical cotidiana en la empresa y en los sectores. En el marco de las empresas, generalizando la demanda, en la negociación colectiva, de compromisos de inversiones productivas que afiancen el tejido productivo mediante actividades que incorporen mayor valor añadido y empleo productivo.

Y desde el ámbito sectorial a través del diálogo social industrial abierto por el Gobierno y las distintas Administraciones territoriales con los interlocutores sociales y empresariales, donde la configuración de observatorios sectoriales supone un primer paso para diagnosticar las ventajas y los déficit del modelo industrial español. Al mismo tiempo, las cuentas anuales del Estado (PGE) deben arbitrar partidas dirigidas al gasto dedicado a fomentar la economía productiva y la productividad del trabajo, para lo que es necesario que mantengan un nivel importante de continuidad en los sucesivos Presupuestos.

Antes de desarrollar cualquier expectativa de cambios estratégicos en el seno del tejido productivo y de servicios de cada sector, en cada territorio y en el país, es imprescindible conocer la realidad en la que se desenvuelven las distintas actividades, con el objetivo de diagnosticar las necesidades actuales y futuras que requieren el diseño de proyectos de actuación inmediata.

Análisis sectoriales que faciliten el conocimiento de las prioridades en el corto plazo a través del seguimiento de las deslocalizaciones y la regulación de la subcontratación; medidas sociales que acompañen a la tramitación de expedientes de regulación de empleo (formación, recolocación y empleo); políticas fiscales en el ámbito de I+D y la vinculación de ayudas públicas a la permanencia de las empresas en el territorio; flexibilidad incorporada en la negociación colectiva y compromisos de inversión, medidas alternativas dirigidas hacia determinadas áreas (territorios) susceptibles de sufrir las consecuencias del cambio de modelo (anticipación al cambio) y dirigidas hacia ayudas al mantenimiento de empleo, etc.

Al mismo tiempo, para, a partir del diagnóstico, aplicar las orientaciones estratégicas dirigidas hacia las potencialidades en el medio y largo plazo de la economía global, en materia de políticas de competitividad y desarrollo tecnológico; formación y cualificación de la mano de obra; nuevos sistemas de organización de la producción; recursos dedicados a I+D; la creación de observatorios sectoriales y territoriales permanentes, así como una regulación de los procesos de reestructuración empresarial mediante la aplicación de políticas que sirvan para defender el tejido productivo.

Habría que centrar en qué áreas se encuentra la mayor dependencia de España en su balanza de pagos y cuáles son las primeras necesidades desde este punto de vista en innovación tecnológica. Además de la existencia de áreas específicas que son importantes por sí mismas como la medioambiental, el sector aerospacial, el transporte marítimo, la biotecnología, la salud (biomedicina), las comunicaciones (TIC) o la agricultura desde el punto de vista de la biodiversidad. Para ello, es preciso proyectar acciones tendentes a utilizar todos los instrumentos para optimizar los escasos recursos disponibles.

- a) *En materia de empleo*, con el estallido de la «burbuja tecnológica» (2000) —que afectó a las empresas relacionadas con las nuevas tecnologías (telecomunicaciones, informática, de Internet, etc.)— se ha venido perdiendo empleo cualificado en el mercado español, constituyendo, en los tres últimos años, el sector de construcción el que más empleo cualificado demanda (10%). Un sector donde el peso de este tipo de empleo es bastante inferior que el que suministra las empresas de los sectores de la información y la comunicación y en los que parece que se está recuperando la demanda de este tipo de empleo a muy bajos niveles, creciendo también la oferta en la industria, alimentación, hostelería y turismo y comercio. Por el contrario, las empresas de consultoría, automoción y servicios han vivido una evolución negativa durante el año 2004, superando las demandas para el área comercial sobre la relacionada con las áreas de producción, soporte y tecnología.

Además de recuperar el empleo cualificado perdido, es preciso apostar por el desarrollo de nuevas actividades y espacios para la generación de empleo, sin olvidar la relacionada con la red de atención a las personas en situación de dependencia que está creciendo de forma desordenada y que es preciso atender; y en donde el fenómeno de la inmigración está jugando un papel protagonista y es pasto de la precarización. Para ello, es imprescindible superar la falta de protección de los inmigrantes, basada en unas relaciones laborales con peores condiciones de trabajo y menores salarios, y que permiten a las empresas ubicadas en los sectores de actividad con menos valor añadido asumir empleo sin aumentar la producción o reducir los beneficios, posiblemente incluso aumentándolos.

- b) *En materia de inversión en I+D+i*, es indispensable analizar todos los factores del cambio de modelo productivo a través de seleccionar sectores básicos asociados a programas concretos basados en el objetivo de gasto marcado por la UE en I+D y abandonando el pelotón de cola en el que se encuentra nuestro país en la actualidad (1%, la mitad de la media europea). La suma de la insuficiente inversión del sector empresarial en I+D+i —que cuestiona el compromiso contraído en la cumbre de Barcelona, ya que dos tercios del 3% deberían correr a cargo de inversiones privadas—, la atonía en las actividades de innovación y la escasa solicitud de patentes dibuja un panorama preocupante y se acentúan cuando aparecen más cercanas las posibles desventajas de la próxima ampliación de la UE, en cuanto a competencia en sectores y mercados tradicionales.

Al mismo tiempo, la diferencia en el esfuerzo en I+D entre las regiones españolas es importante y muy significativa para la mayoría de las regiones con menor renta per cápita. En un sistema productivo como el español, compuesto mayoritariamente de pequeñas y medianas empresas, el fomento de la innovación por las Administraciones territoriales en coordinación con la Administración del Estado adquiere una singular relevancia para conseguir, desde su mayor cercanía con el tejido productivo, una más eficiente aplicación de los recursos y, con ella, un desarrollo económico mayor y más equilibrado.

El mecanismo prioritario para desarrollar las actuaciones relativas a la coordinación y cooperación entre la Administración central y las CC.AA. es el de acuerdos marco cuyos objetivos son: cooperación en la planificación de objetivos y en la evaluación de las actuaciones de los planes nacional y regionales de I+D; potenciar la capacidad de los grupos de I+D públicos y privados, evitando la duplicidad de esfuerzos

y recursos económicos; y apoyar la cooperación entre CC.AA., favoreciendo la interacción entre Planes Regionales entre sí y con el Plan Nacional, y estableciendo mecanismos de intercambio de información.

- c) *En materia de formación permanente y crecimiento de la productividad*, se ha constatado que la productividad es determinante para el crecimiento económico y que depende fundamentalmente de la inversión, tanto en capital físico como humano. Por tanto, cobra una gran importancia en el debate sobre el crecimiento de la productividad, cuándo, quién y en qué se invierte. En este sentido, son muy centrales los procesos de inversión en capital tecnológico y en formación de la mano de obra, pues son los que explican nuestras diferencias de productividad con los países más avanzados de la Unión Europea, situándonos a un 84% de la media de la UE y constituyendo el único país que la viene reduciendo durante los últimos años.

Los bajos niveles de productividad existentes en España son consecuencia del retraso en la dotación de capital físico y tecnológico, además de capital social (grado de educación e integración social para la mejora de la productividad), por lo que los centros de enseñanza deben ponerse a disposición del desarrollo industrial con una mayor adaptación de la Universidad al mundo de la empresa. Al mismo tiempo, es preciso vencer la resistencia empresarial a dedicar el 7% de la masa salarial a la cualificación permanente, proyecto que no se hizo efectivo por la presión ejercida ante la Comisión Europea.

Al importante déficit derivado de la falta de formación permanente de la mano de obra tradicional, se le une la urgencia en el esfuerzo de inversión en capital humano en el contexto actual de envejecimiento rápido y la disminución de la población activa –que aumenta el riesgo de insuficiencia y escasez de mano de obra con cualificaciones específicas–. A todo ello, se une una desadaptación educativa entre el conocimiento aprendido y las habilidades requeridas en el mundo laboral, y un límite a los posibles aumentos de productividad y empleo.

En este sentido, la Estrategia de Lisboa hace hincapié en la necesidad de invertir más y de manera más eficaz en la formación, la educación y el aprendizaje permanente. El Fondo Social Europeo y los futuros programas europeos, en materia de formación profesional, tienen previsto desempeñar un papel importante en la modernización de los sistemas de educación y formación³. «*Los países que han redinamizado*

³ Informe de situación conjunto del Consejo y la Comisión «Educación y formación 2010», adoptado el 26 de febrero de 2004.

«sus sistemas de aprendizaje permanente son los que tienen los mejores resultados en cuanto a productividad, investigación e innovación. Son también los países más competitivos, los que han creado vínculos entre la industria y el mundo académico, tejiendo redes entre todos los protagonistas, incluidos los que garantizan la financiación. Las estructuras del aprendizaje permanente pueden ayudar a los países a reducir las consecuencias de los cambios industriales sobre los trabajadores».

- d) *En materia de políticas dirigidas hacia la especialización productiva y la internacionalización de las pequeñas y medianas empresas*, porque la industria española necesita desarrollarse internacionalmente tomando posiciones en otros mercados, aprovechando las ventajas de una UE ampliada a 25. Las pequeñas y medianas empresas –que suponen el 99,87% del tejido empresarial español, generan el 66% de los ingresos totales de la economía y emplean al 73,21% de la población ocupada– deben apostar por la innovación y, de esta forma, sortear el estancamiento actual de la productividad afrontando en mejores condiciones los retos que incorporan la competitividad en el mercado actual.

Para ello, se debe facilitar un entorno legal y financiero que favorezca la actuación de las Pymes también es ese espacio, teniendo en cuenta que de los 2,8 millones de pequeñas y medianas empresas sólo el 10% opera en mercados internacionales y su capacidad exportadora está muy por debajo de la media europea.

El empresariado de las Pymes requiere de una formación continua sobre las posibilidades de aplicación de las tecnologías de la información y la comunicación y un mayor compromiso de las grandes corporaciones hacia los servicios de las TIC; mejorar la comunicación entre empresas, clientes y proveedores; fomentar la cultura innovadora; apoyo a las inversiones en I+D y comprometer a las Pymes para que la definición de áreas de desarrollo tecnológico no quede totalmente sesgada por la opinión de los grandes grupos industriales, por lo que el asociacionismo puede representar una buena solución para poder obtener un mayor nivel de negociación.

- e) *En materia de políticas medioambientales*, mediante una apuesta decidida por medidas que rompan el vínculo entre la degradación medioambiental y el crecimiento económico. Que tenga en cuenta que el necesario desarrollo de la normativa en materia de medio ambiente y su aplicación va a tener efectos sobre los sectores de la economía y principalmente sobre los que están sometidos a la competencia internacional.

Existe la necesidad de abordar políticas de eficiencia energética, tanto a través del desarrollo de energías alternativas como de esfuerzos en desarrollo tecnológico en el marco de las empresas, con el objetivo de diseñar un nuevo modelo energético que salvaguarde de los efectos de la dependencia endémica que padece el país, así como de los efectos del incremento del precio de los combustibles sólidos. Al mismo tiempo, es preciso establecer criterios de flexibilidad en el desarrollo del PNA teniendo en cuenta los posibles impactos sobre la competitividad de las empresas, tanto en materia de desindustrialización como sus efectos en el empleo, que pudieran derivarse de una menor garantía de suministro o una elevación de tarifas no asumible en condiciones de competitividad por los sectores productivos.

En este sentido, es necesario incluir en la futura mesa del diálogo social sobre política industrial las necesidades derivadas de la aplicación del PNA, así como el resto de la normativa medioambiental, sobre todo en el período en el que las medidas aplicadas puedan ser más drásticas (2008/12) con la incorporación de los denominados sectores difusos (transportes, construcción, agricultura, vivienda, etc., y que son responsables del 60% de las emisiones) y enmarcar la cohesión territorial como factor fundamental para cumplir el objetivo de reducción de emisiones en materia de infraestructuras de comunicación, transporte, turismo, etc.

Para ello, es fundamental la colaboración entre instituciones públicas y privadas con el objetivo de integrar mejor las empresas en la preparación de medidas medioambientales relativas al sistema productivo y favorecer su compromiso en la aplicación de estas medidas. Al mismo tiempo, en el marco de las mesas que se abran para el seguimiento del desarrollo del PNA, global y sectoriales, es imprescindible gestionar y articular la información, así como reforzar la coordinación sindical dotándonos de cohesión operativa interna.

Actuaciones en el ámbito de la negociación colectiva

En el marco de la actuación sindical en la empresa es fundamental la intervención en la organización del trabajo, la influencia del sindicato en las decisiones empresariales. La necesidad de exigir planes de futuro a medio y largo plazo es ahora más evidente que cuando se afrontaban para acometer situaciones que comportaban inestabilidad o incertidumbre (segregaciones, expedientes de regulación, excedentes de empleo, modificaciones de actividad y de condiciones de trabajo, etc.).

Al mismo tiempo, y como se refleja en los Criterios para la Negociación Colectiva 2005, es preciso *«impulsar el criterio de implicación e influencia en las decisiones que adopten las empresas, en los términos previstos en la constitución de Sociedades Anónimas Europeas. La información regular y periódica en materia económica, industrial, laboral y medioambiental, la previa a cualquier proceso de reconversión y/o concentración, deben ser los elementos donde se determinen las formas y ámbitos de intervención sindical.*

Aprovechar cualquier negociación, tanto las derivadas del convenio colectivo como de los cambios en el modelo de organización del trabajo, con el objetivo de incorporar reivindicaciones que detallen con rigor compromisos de inversiones, de renovaciones de producto, de tecnología, de áreas de actividad y de cargas de trabajo, así como de una política comercial y de empleo adecuada. Aspectos que deben pasar a ser determinantes en todo ámbito de negociación y que incorporen una apuesta por hacer más competitivas y productivas las empresas.

Para hacerlo efectivo es imprescindible que, en el marco de la actuación sindical cotidiana, se incorpore el conocimiento pormenorizado de la situación de las empresas, tanto desde el punto de vista sectorial como en su proyección económica y financiera así como laboral: desde los productos en proceso de fabricación y de los servicios prestados—incluyendo sus perspectivas futuras—, pasando por los niveles de productividad, facturación, inversiones, potencial de exportación, etc.; hasta la determinación de los parámetros por los que ha de regirse el reparto de la evolución económica, tanto en salarios como en empleo. Todo ello implica utilizar al máximo las ventajas que otorga la legislación en materia de información, y que no es suficientemente utilizada, tanto a nivel nacional (Estatuto de los Trabajadores) como europeo (Comité de Empresa Europeo)».

AMPARO SERRANO PASCUAL

Política(s) de activación europea(s) y su contribución a la transformación del trabajo¹

¹ Este artículo recoge, en parte, algunas de las conclusiones de una obra colectiva publicada recientemente (Serrano Pascual, 2004a).



Alphonse Legros, *El calderero*.

La referencia a la solidaridad (responsabilidad colectiva) como legitimadora de la acción pública está siendo desplazada por un énfasis creciente en la responsabilidad del individuo. Este principio de apelación a la responsabilidad individual otorga legitimación al carácter coactivo que adquieren, la mayor parte de las veces, estos programas de activación. Su base justificativa se apoya en el principio moral (y por tanto universal) que se deriva de los deberes que cada individuo (ciudadano) contrae con el Estado. Apela (de modo coactivo) a la responsabilidad de los trabajadores, dejando sin embargo a los empleadores demostrar voluntariamente su responsabilidad moral (véase la popularidad que ha adquirido en el ámbito europeo el debate acerca de la así llamada «responsabilidad social de las empresas»). Este contraste entre el reforzamiento de los elementos coactivos en el caso de los trabajadores y la creciente legitimidad de la apelación a la buena voluntad del sector empresarial no es percibido sin embargo como contradictorio, ya que se sitúa en dos órdenes argumentativos diferentes.

Introducción

El nuevo régimen de crecimiento ha cuestionado el paradigma normativo bajo el que se ha estructurado el Estado social, difundiéndose un nuevo conjunto de reglas sociales (Franssen, 2003). A nivel europeo, los diversos gobiernos nacionales se han visto presionados por las demandas de austeridad que emanan de la UEM (Unión Económica y Monetaria). Estas presiones económicas han venido acompañadas de la extensión de un discurso neoliberal acerca de la globalización, cuyo credo es la adaptación necesaria a un mercado con renovadas exigencias sociales. Las instituciones europeas están contribuyendo en gran medida a la extensión de estos discursos políticos acerca de las alternativas sociales ante estas recientes demandas económicas, ¿cómo va a verse afectado el Estado social por la transformación de los modelos productivos?, ¿qué rol parece estar jugando la estrategia de intervención para el empleo definida por las instituciones europeas (EEE)?, ¿cuáles son las consecuencias de estas mutaciones en el trabajo y en su regulación social?

El caso del principio de activación, nuclear en la EEE, y su propuesta paralela de transformación del paradigma de intervención permiten ilustrar este importante debate. Las instituciones europeas han hecho de este principio de activación un paradigma central a la hora de responder a los nuevos desafíos económicos. Este paradigma de intervención plantea nuevas concepciones de lo que significa la protección social, articulándose una nueva distribución de las responsabilidades sociales frente a la exclusión social. No se trata en este caso de dismantelar el Estado social; se pide al Estado que intervenga, pero el tipo de intervención cambia de naturaleza. Más que dirigirse al refuerzo de las condiciones políticas e institucionales de intercambio social, se encamina a afirmar responsabilidades personales, influir en incentivos, doblegar voluntades. Problemas políticos se transforman así en cuestiones de motivos y voluntades personales (Crespo Suárez y Serrano Pascual, 2004a, b), estimulándose la despolitización de la gestión del conflicto social. Se evita así la emergencia del carácter sociopolítico de la exclusión social, al anular el nexo causal que pueda establecerse con relaciones de poder y opresión.

En este marco analítico, se ha desarrollado un interesante y controvertido debate, centrado en analizar hasta qué punto este paradigma de intervención ha sido integrado o no a nivel nacional, y si esta EEE ha estimulado o no una convergencia en las políticas sociales a nivel nacional. A la hora de responder a estas cuestiones, una polaridad en las posiciones planteadas en la literatura acerca del tema puede identificarse. Algunos autores enfatizan la constitución de acuerdos similares en diversos países europeos, produciéndose así una convergencia hacia un «modelo social europeo». Nuestras sociedades europeas parecen

dirigirse, según algunos autores, a un modelo de funcionamiento más o menos homogéneo como resultado de las nuevas reglas de juego impuestas por la globalización económica y los nuevos actores supranacionales, aproximándonos, de este modo, al modelo neoliberal propio de EEUU. La integración supranacional de la economía mundial ha desposeído a los gobiernos del poder de realizar políticas económicas con fines sociales, impulsando a éstos a una competición de mínimos sociales (baja imposición, baja inflación y alta flexibilidad). Otros autores plantean en cambio que las sociedades europeas tienen en común el responder a las demandas económicas y productivas con un modo característico de regulación y distinto, de este modo, del modelo americano. Este planteamiento está detrás del concepto «modelo social europeo», que ha servido como noción nuclear en torno a la cual se han articulado gran número de debates científicos y políticos acerca de cómo hacer frente, con un estilo «propio», a los nuevos desafíos económicos (Jepsen y Serrano Pascual, 2005).

Otros autores descartan esta «ilusión de convergencia», planteando que más que una respuesta se están planteando diversas, en función de las instituciones dominantes, de los valores culturales y de las políticas establecidas (Barbier, 2004, Castells, 1996, etc.).

Gran parte de esta polaridad en las posiciones (aquellas que destacan la convergencia, frente a las que se centran en las formas específicas de adaptar este modelo de intervención) se debe al aspecto que se esté destacando de este proceso. En este sentido puede decirse que asistimos a un proceso de convergencia y de divergencia a un mismo tiempo, en función de la dimensión de la noción de activación destacada. De hecho, un aspecto importante que caracteriza a gran parte de los estudios acerca de la activación es la escasa discusión del concepto del que se parte, llegándose a conclusiones diferenciadas en función, en parte, del significado de activación subyacente. Dos cuestiones sin embargo nos interesa destacar en esta reflexión. En primer lugar, cuáles son las diversas concepciones del principio de la activación, y qué implicaciones sociales tienen. En segundo lugar, nos interesa discutir las diversas formas de ser traducido este concepto en diversos contextos nacionales, y, en este sentido, destacar el importante papel jugado por los regímenes de empleo (actores e instituciones sociales que regulan el mercado de trabajo, pero también asunciones normativas acerca de lo que es justo o no, normal e ilegítimo en el espacio social del trabajo) en las consecuencias sociales del principio de la activación. Por tanto, y esta es la principal conclusión que articula esta reflexión, los diversos conceptos sociales planteados por las instituciones europeas están implicando una redefinición de los principios articuladores de la así llamada «cuestión social», que tal vez puedan ser potencialmente emancipadores en aquellos países en los que los regímenes de bienestar históricamente contruidos favorecen el equilibrio de

fuerzas entre diversos actores sociales, pero que, en aquellos países europeos en donde los trabajadores presentan una situación particularmente vulnerable frente a las demandas del mercado, pueden resultar potencialmente regresivos y contribuir al desmantelamiento de los escasos logros sociales históricamente construidos. Esta cuestión plantea importantes cuestiones al método de regulación social desarrollado a partir de las instituciones europeas, articulado en torno a principios ideológicos y sociales (Serrano Pascual, 2004b), pero con un escaso margen de maniobra, y tal vez de voluntad política, a la hora de replantear las posiciones asimétricas de poder entre los actores e instituciones sociales.

Extensión semántica de la noción de activación

El concepto de activación está muy de moda en los discursos políticos, pero también en la literatura científica acerca de los cambios que están experimentando nuestras sociedades occidentales. A pesar de la popularidad del concepto, pocas veces se discute el significado concreto que quiere darse a este término. Sin embargo esta confusión semántica puede ser particularmente nociva para entender en qué dirección nos estamos moviendo. Los hechos que se entienden bajo la noción de activación son de órdenes tan distintos que el concepto pierde toda diferenciación semántica. ¿Se trata la activación de un método (mecanismos de incitación al trabajo)?, ¿de un objetivo (incremento de la tasa de actividad)?, ¿de un proyecto (adaptación de los sistemas nacionales a los desafíos vinculados a la emergencia de un nuevo modelo productivo)?, ¿de una ética (lucha contra la dependencia)?, ¿de una ideología (revisión de la representación de la cuestión social)?, etc. El concepto se carga de connotaciones variables según el contexto político de uso. Por tanto, a la hora de analizar si se está estimulando una convergencia o divergencia en las formas de adaptar este principio de activación, es necesario entender cuál es la dimensión del concepto a la que estamos haciendo referencia.

La activación es observada a menudo en la literatura sobre el tema como un objetivo, el problema en este caso es distinguir entre lo que forma parte del orden de las razones y cuál del de las explicaciones. Esta noción es entendida, en este caso, como la movilización del desempleado a fin de facilitar su integración en el mercado de trabajo. Esta movilización puede, a su vez, responder a un doble objetivo, luchar contra la exclusión social (entendido, muchas veces, como equivalente a desempleo de larga duración) y/o disponer de una amplia reserva de mano de obra (aumentar la tasa de actividad). A su vez, este segundo objetivo puede contar con dos versiones, aquellas que ven en el aumento de la tasa de actividad

la condición sine qua non de viabilidad del modelo social, y aquellas que observan la disponibilidad de un amplio ejército de reserva como condición clave de competencia económica.

Algunos autores entienden el concepto de activación principalmente como un método. En este sentido, se destaca el carácter incitativo que presentan estas medidas, pudiendo tener un carácter más o menos coactivo en función de los países. De cualquier modo, gran número de países ha experimentado un proceso de revisión de las reglas que presiden la incitación al trabajo así como una limitación de la cobertura del seguro de desempleo. Por un lado, se ha limitado el nivel y duración de la indemnización; por otro, se han endurecido las condiciones de acceso a esta cobertura de desempleo. Estas transformaciones en el sistema de indemnización por desempleo han ido encaminadas a actuar como incitativos al empleo. En muchos casos, se han establecido mecanismos de sanción e imposición de obligaciones de trabajo a los individuos que reclaman el subsidio de desempleo.

La noción de activación se ha utilizado también de una forma más general, como un principio de modernización y como condición de adaptación de nuestros sistemas sociales a las circunstancias económicas contemporáneas. Con este principio, se hace del trabajo un valor central, no sólo para el conjunto social y económico, sino también para el sujeto. En este sentido la activación sería entendida como una forma de luchar contra la dependencia de las instituciones públicas generada por modelos de intervención anteriores y como una manera de estimular «competencias psicosociales» de gestión del proyecto personal por parte de los trabajadores. Sería así un principio dirigido a la afirmación de la autonomía de los sujetos.

Finalmente, una noción menos explorada es la de activación como una ideología. En este sentido, la noción hace referencia al conjunto de representaciones y justificaciones que apoyan un modo de concebir el cambio social. Tres ejes están vinculados a esta noción de activación como ideología, la representación del desempleo, la representación del riesgo y la concepción de ciudadanía.

La tesis que se avanza es que sí, por un lado, se observa un proceso de clara diferenciación en la forma como esta noción ha sido interpretada en cada contexto nacional, cuando la dimensión representada es la de activación como un objetivo, como un método o como un principio, en cambio, estamos asistiendo a un proceso de convergencia en el ámbito de las ideologías y opiniones morales que esta noción plantea. Este proceso de convergencia está implicando una redefinición de la «cuestión social», tendiéndose a hacer una lectura del riesgo (de desempleo sobre todo, pero también de enfermedad, pobreza, etc.) en términos «morales», más que políticos o sociales. Central en este paradigma es la regulación

de la conducta de búsqueda y de disponibilidad para el empleo del desempleado, haciéndose del trabajo una obligación «moral». En este sentido, las transformaciones operadas tras la extensión del paradigma de intervención han de analizarse no sólo a nivel del contenido o instrumentos de las medidas (introducción de mecanismos de sanción, endurecimiento de las reglas de acceso a la cobertura social), sino también a nivel de su justificación y legitimación, así como de la concepción de derechos sociales que implica. Esta tesis será desarrollada con mayor detenimiento en líneas posteriores.

De este modo asistimos a un proceso de convergencia hacia un paradigma ideológico común de comprensión de la «cuestión social», pero que, a la vez, estimula políticas altamente diferenciadas en función de modelos institucionales y culturales nacionales. Esto plantea importantes cuestiones al método abierto de coordinación con el que se regula el empleo en el ámbito europeo. Su ámbito de intervención, dirigido a la armonización de representaciones colectivas acerca de la exclusión social, es sin embargo muy limitado en su capacidad (y tal vez voluntad) de transformación de las relaciones de poder entre los diversos actores sociales.

Divergencias en la implementación de la noción de activación

A pesar del unánime consenso acerca de la necesidad de implementar el principio de activación, cuando se observa la amplia gama de políticas (con consecuencias muy dispares) que se han venido a calificar con la noción de «activación», podría hacernos pensar que nos encontramos ante un proceso plural de formas de implementar este concepto, y por tanto que habría varios modelos de activación. Particularmente, el contexto institucional y laboral (régimen de empleo) propio de un país va a inspirar distintos tipos de políticas activas, estimulando una divergencia en los modelos de intervención. El carácter coactivo de las medidas, el balance llevado a cabo entre derechos y obligaciones, la calidad de las propuestas, etc., van a variar fundamentalmente en función de los contextos institucionales. Vamos a discutir esto con el ejemplo específico de la activación, entendido en este caso como un método de intervención.

El paradigma de la activación ha movilizado gran número de instrumentos en sus estrategias nacionales, que podrían agruparse en dos polos, aquellas más centradas en los incentivos («carottes») o en las sanciones («sticks»). Estas políticas se diferencian en función del carácter coactivo que acompaña a estas medidas, los mecanismos de sanción y el grado de presión y de imposición de la obligación de trabajar. Respecto a esta dimensión, además de

los mecanismos predominantes de regulación del trabajo, también es importante el nivel de descentralización. Así nos encontramos con dos polos, uno más próximo al modelo francés, en el que no se prescriben obligaciones específicas, en el otro el modelo americano con una perspectiva disciplinaria mucho más represiva (Barbier, 2004; Lodemel y Trickey, 2001). Cercano a este modelo basado en sanciones negativas está el modelo inglés. Entre los dos se encuentra el modelo nórdico, basado en una mezcla de incentivos positivos y negativos, que permite una implicación recíproca (Estado social y desempleado) en el proceso de integración en el mercado de trabajo. En cada uno de estos países se encuentra así un balance específico entre los derechos y los deberes, obligaciones y responsabilidades y servicios proporcionados a cambio. En la dicotomía establecida entre derechos y deberes, podría decirse que si la participación en el mercado de trabajo es vista en los países escandinavos fundamentalmente (aunque no exclusivamente) como un derecho social (y el referente de los deberes sería la colectividad social), en los países anglófonos la participación va a ser observada fundamentalmente como un deber social (siendo destacados los derechos de la colectividad social a protegerse contra posibles «parásitos»).

Lefresne y Tuchsirer (2004) destacan cómo a la hora de evaluar las políticas de activación, el exclusivo foco en el carácter punitivo o no de las medidas no permite emerger otra importante cuestión, que es el tipo de opción ofertada (calidad del trabajo ofrecido, relación con las necesidades y trayectorias del sujeto, etc.). De hecho, un importante componente de estos programas de activación es la revisión de los mecanismos de regulación del trabajo (flexibilización del mercado de trabajo, normalización del trabajo atípico). En este sentido, es importante destacar cuatro criterios importantes a tener en cuenta en cuanto a los instrumentos o métodos de activación. Un primer criterio es el tipo de trabajo u opción ofrecido, es decir, si ofrece o no una inserción estable, o se trata de pequeños «curros» a corto plazo y sin ninguna perspectiva de estabilización. Respecto a esta cuestión, nos encontramos ante una gran diversidad de situaciones, en función, especialmente, de los mecanismos predominantes de regulación del trabajo en cada país. Podríamos establecer una polaridad entre los países nórdicos, que comparten una inserción dirigida al mercado regular, y los países anglosajones, en donde se tiende a insertar al desempleado en un circuito secundario que normaliza el trabajo precario, contribuyendo así a transformar la norma y condiciones de trabajo (Lefresne y Tuchsirer, 2004). En este sentido, la activación contribuye a la extensión de la fragilización y desregulación del trabajo. Francia se encontraría en una posición intermedia, mientras que en el caso de los Países Bajos, esta activación ha ido acompañada de la multiplicación de trabajos atípicos, si bien altamente regulados.

Un segundo criterio importante es la inversión pública en políticas de empleo. Se observa que si las políticas de activación van a ir acompañadas en algunos casos de una reducción del gasto público (Canadá), en otros puede implicar un aumento de ésta (Francia). Un tercer criterio viene definido por el grado de individualización de los programas y su vínculo con trayectorias anteriores. En la mayoría de los países europeos se observa un creciente proceso de individualización en la implementación de las medidas de activación. Tal y como plantean Lindsay y Mailand (2004), hay una tendencia a una mayor individualización de las medidas, de modo que, como es el caso en Dinamarca, estos programas van a ir acompañados de un proyecto individual de activación. En Reino Unido hay también una mayor tendencia a la individualización de los programas de inserción, aun cuando la calidad de las opciones sería mucho más cuestionable. La calidad de estos proyectos depende de los fondos a disposición de estos programas, de los principios morales que les guían, así como de las alternativas en juego.

Como resumen de los tres primeros criterios, podríamos adoptar la distinción que hace Barbier (2004) y Lodemel y Trickey (2001) entre una óptica del programa dirigida al desarrollo del capital humano (inversión social) frente a otra más articulada hacia un principio de integración económica («work first»). En el primer caso se encontrarían más bien los países nórdicos, y las políticas de activación consisten en la provisión de servicios complejos, de alto valor y a largo plazo, con altos estándares para los asistidos y un adecuado balance entre las demandas del individuo y de la sociedad. En el segundo caso estaría el modelo americano, y las políticas sociales tienen un rol muy limitado. Son programas de bajo valor y a corto plazo, dirigidos a incitar a los sujetos a buscar trabajo a fin de asegurarse un potencial ejército de reserva.

Finalmente un cuarto criterio corresponde con las definiciones del público objeto al que se dirigen estas medidas. Bonvin (2004) señala cómo en algunos países se dispone de una visión más universalista que implica una amplia cobertura, como es el modelo sueco, mientras que en otros el acceso está restringido a ciertos grupos en mayor grado de exclusión (o de sospecha) y con un menor nivel de cobertura, como es el caso americano. Si en momentos anteriores había una clara dicotomía entre los trabajadores que eran concebidos, en potencia, «moralmente deficitarios» (jóvenes, minorías étnicas, etc.) y aquellos colectivos que por razones diferentes no se ponía en cuestión la legitimidad de su inactividad (como trabajadores mayores, minusválidos, mujeres con niños pequeños, etc.), nos encontramos con un proceso que tiende a universalizar en mayor medida estas estrategias de control de los comportamientos, y a hacer que categorías tradicionalmente exentas de estos programas vayan a ser incluidas en éstos. En este sentido, se está generando un pro-

ceso de revisión de la legitimidad de la inactividad, con resultados muy variables según la categoría social (Bonvin, 2004).

En este sentido, se observa que el principio de activación ha inspirado trayectorias y políticas muy diversas, y en este sentido, nos encontramos ante una profunda divergencia en los modelos de activación aplicados en diversos países europeos. Estos distintos modelos y las consecuencias potenciales para el trabajador se explican en función de la diferenciada configuración institucional predominante en cada país.

El cuadro siguiente sintetiza estas diversas posiciones.

TIPOS DE RÉGIMENES DE BIENESTAR	ACTIVACIÓN COMO META	ACTIVACIÓN COMO MÉTODO	ACTIVACIÓN COMO PRINCIPIO
Modelo escandinavo	Lucha contra la crisis de financiación del Estado social.	Mezcla de incentivos y sanciones. Capital humano. Participación laboral como un derecho y deber sociales (<i>right</i>).	Articulado en torno al principio de la autonomía.
Modelo continental	Lucha contra la exclusión social.	Orientado hacia los incentivos. Mezcla de <i>work first</i> y capital humano.	Orientado al principio de la solidaridad.
Modelo anglosajón	Lucha contra la dependencia.	Orientado hacia las sanciones. Participación como un deber social.	Orientado al principio de responsabilidad.

... pero también procesos de convergencia en el paradigma de intervención

A pesar de la pluralidad de modos de llevarse a cabo este proceso de adaptación de los modelos sociales a los cambios planteados por la emergencia de un nuevo paradigma productivo, se considera que éstos comparten un proceso de convergencia en el ámbito de los procesos de justificación y de racionalización del cambio. De hecho, parece existir un cierto consenso en la comunidad política acerca de la necesidad de un nuevo paradigma de intervención social basado en la activación. A pesar de la existencia de filosofías políticas e ideologías tan dispares en el interior de Europa, este movimiento parece atravesar filosofías polí-

ticas muy dispares. Dicho paradigma de intervención permite responder a argumentos liberales (austeridad presupuestaria, reforzamiento de las fuerzas del mercado) y sociodemócratas (potenciación y desarrollo del individuo). La activación plantea, a mi parecer, cuestiones que trascienden esta división ideológica entre el principio de equidad social (favorable a la intervención del Estado como protector frente al riesgo) y el principio de eficiencia económica (favorable, muchas veces, a la retirada del Estado). Se pide al Estado que intervenga, pero el tipo de intervención cambia de naturaleza. La función del Estado sería la socialización de las conductas, induciendo normas de trabajo.

Es por tanto en el ámbito de las ideologías que este paradigma introduce donde, a mi parecer, encontramos factores de convergencia. En este sentido, se plantea que el paradigma de intervención basado en la activación no responde tanto a cambios objetivamente medibles, como por ejemplo el aumento del desempleo o a la crisis de financiación de la seguridad social, como a procesos subjetivamente interpretados y socialmente contruados, como son la representación del desempleo y la falta de legitimación de una forma de intervención social.

La ideología de la activación: Moralización de la ayuda social

A fin de analizar la dimensión del cambio integrado por el paradigma de activación, vamos a basarnos en el análisis llevado a cabo por Jobert y Muller (1987) o Palier (2001) acerca de las diversas dimensiones de una política pública. Nuestro argumento es que la EEE está promocionando y popularizando una cierta diagnosis del problema (interpretación de las causas del problema), principios legitimadores, objetivos de intervención y definición del rol del Estado social. Estas dimensiones están replanteando una nueva «normalidad» en torno al trabajo.

Diagnosis del problema

A fin de legitimar los cambios políticos en proceso, se recurre a destacar el carácter incontrolable de los procesos de globalización e internalización económica, y a su transformación discursiva en oportunidades (Fairclough, 2000; Crespo Suárez y Serrano Pascual, 2004b). Muntigl, Weiss y Wodak (2001) muestran cómo, frente a las nuevas presiones económicas, el discurso de la globalización sitúa retóricamente a los Estados nacionales como impotentes, enfatizando la naturaleza supranacional que presentan los nuevos retos.

Frente a la extensión del riesgo y la inestabilidad, se plantea como inevitable la «invencción» de nuevos modos de regulación. Se considera imposible la regulación de los acontecimientos antes de que ocurran, y el riesgo aparece como inevitable. De ahí la necesidad de promocionar la flexibilidad personal y de estimular las capacidades de acción de las personas, de modo que éstas puedan enfrentarse a la inseguridad y adaptarse a los rápidos cambios en las demandas productivas. En este modelo productivo, la habilidad para hacer frente a cambios productivos aparece como principal requisito de éxito económico. Este modelo de regulación del trabajo ha ido acompañado de la emergencia de un modelo de regulación social que observa la inseguridad como inevitable. Frente a los cambios tecnológicos, económicos y sociales, presentados como necesarios, se construye la «necesidad» de una modernización social e institucional (reformas estructurales, mayor formación en nuevas tecnologías, etc.). La modernización aparece así como la respuesta «natural» al cambio económico y a la globalización. Esta «naturalización» del proceso hace que éste aparezca como ajeno a un potencial control político. De este modo se estimula la reconstrucción histórica de los desarrollos contemporáneos que, como son naturalizados, hacen de la modernidad una necesidad (Serrano Pascual y Crespo Suárez, 2002). Lo que son opciones políticas se presentan como presiones económicas, estimulándose así una gestión apolítica del conflicto social.

El modelo social institucionalizado en períodos anteriores va a ser presentado como un factor inhibitor del cambio (de la «modernización») a un doble nivel: económicamente, ya que estimula importantes gastos sociales, y moralmente, ya que genera dependencia. Más que la protección contra el riesgo, el rol del Estado social sería el de promover la gestión del riesgo, consolidándose así las leyes del mercado. Por consiguiente, el mercado se transforma en el principal regulador, que castiga a cualquiera que falle en su adaptación a las leyes absolutas de desarrollo tecnológico y competitividad.

El cambio propuesto en el modelo social es justificado por una representación del desempleo, o más bien de la falta de empleabilidad («des-empleabilidad»), como un problema individual, en el que el sujeto aparece como responsable. El sujeto es percibido como principal responsable de la gestión del riesgo (de pérdida del trabajo, por ejemplo) y el riesgo es considerado como un hecho inevitable.

Este marco propuesto de comprensión de la cuestión social nos conduce a concebir la ciudadanía como un estatus que un individuo tiene que ganar, más que un derecho inviolable. La ciudadanía es construida fundamentalmente en términos individuales, más que sociales, y viene condicionada por la conducta individual (elecciones individuales y actitudes), orientándose el foco de atención más a las responsabilidades individuales que a las

del Estado social. La función del Estado social sería así la de combatir la dependencia. El referente en torno al cual se articula la cuestión social deja de ser la dependencia del mercado, y se plantea cada vez más como problemática la cuestión de la dependencia con el Estado social.

Por consiguiente, puede observarse un importante cambio terminológico con relación al desempleo. No es ya conceptualizado en términos de falta de empleo (y por tanto falta de recursos financieros) sino que pasa a ser entendido en términos de falta de empleabilidad. De este modo, la dicotomía que estructura la acción del Estado no es tanto igualdad/desigualdad como el de inclusión/exclusión social (económica) (Saint Martín, 2001). Esta intervención individualizadora se distancia de una lógica dirigida a facilitar las transformaciones estructurales necesarias para resolver una cuestión política más global que encuadra la exclusión. El contexto global en el que el problema se engarza desaparece, es decir, el origen socioeconómico del problema del paro. Centrándose estos dispositivos en la intervención persuasiva dirigida a inducir adecuadas actitudes en los individuos frente al trabajo (búsqueda de trabajo, formación, etc.) se psicologiza e individualiza la visión del problema. Las diferencias sociales pueden transformarse en diferencias de «personalidad» en función de las habilidades y actitudes de los públicos frente a la acomodación social y la disponibilidad de adaptación laboral. Esta intervención implica el desplazamiento de los conflictos del nivel macrosociológico al nivel individual (la persona).

Principios legitimadores

La referencia a la solidaridad (responsabilidad colectiva) como legitimadora de la acción pública está siendo desplazada por un énfasis creciente en la responsabilidad del individuo. Este principio de apelación a la responsabilidad individual otorga legitimación al carácter coactivo que adquieren, la mayor parte de las veces, estos programas de activación. Su base justificativa se apoya en el principio moral (y por tanto universal) que se deriva de los deberes que cada individuo (ciudadano) contrae con el Estado. Apela (de modo coactivo) a la responsabilidad de los trabajadores, dejando sin embargo a los empleadores demostrar voluntariamente su responsabilidad moral (véase la popularidad que ha adquirido en el ámbito europeo el debate acerca de la así llamada «responsabilidad social de las empresas»). Este contraste entre el reforzamiento de los elementos coactivos en el caso de los trabajadores, y la creciente legitimidad de la apelación a la buena voluntad del sector empresarial no es percibido sin embargo como contradictorio, ya que se sitúa en dos órdenes argumentativos diferentes.

Se parte de una concepción psicologista de las relaciones sociales, según la cual la activación consistiría en un proyecto individualizado cuyo objetivo es la autonomización de los sujetos (Franssen, 2003). El discurso dominante acerca de la dependencia y de la responsabilización explica que el lenguaje de los derechos, articulado en torno a la provisión de responsabilidad colectiva de «seguridad» social, está siendo progresivamente sustituido por un discurso dirigido a la responsabilidad individual y al autoprovisionamiento (Dean, 2003). Los derechos sociales serían así definidos en términos de éticas de la responsabilidad.

El debate en torno a la cuestión social se coloniza de conceptos y discursos propios del sector empresarial (benchmarking, contractualización, flexibilidad, negociación, implicación, partenariado; Hamzaoui, 2003), promoviendo así una visión economicista de la cuestión social. El sujeto pasaría así a ser un «cliente», partner de su propia integración, en un contrato que estructura la reciprocidad social². La noción de contrato, señala Hamzaoui (ibíd.), va a sustituir a los instrumentos normativos precedentes (como por ejemplo las leyes), a fin de estimularse la construcción negociada de las reglas. Sin embargo, el contrato presupone una igualdad entre las partes contratantes que pueden ejercer su derecho de autoafirmación, asumiéndose así la libre voluntad y la situación equilibrada de poder entre las partes. De este modo, nos encontramos ante una tecnología social que permite a los individuos permanecer más autónomos, al tiempo que más presionados. La «autonomía» se convierte así en criterio de autodisciplina.

Normas de acción

La ciudadanía social regida por el principio de desmercantilización, según la cual los sujetos eran protegidos de las leyes asimétricas del mercado, va a dar paso a una ciudadanía económica basada en la participación en el mercado (Saint Martín, 2001). Esta ciudadanía económica no implica tan sólo la disponibilidad incondicional del trabajador en relación con las demandas del mercado, sino que también requiere que el trabajador muestre tal disponibilidad. De este modo, este paradigma de intervención se basa en una noción moral de trabajo que observa a éste como un deber civil. El trabajo aparece así como prerequisite de acceso a la ciudadanía, implicando así un cambio paradigmático en relación a concepciones previas de exclusión y acceso a la ciudadanía. El significado de la cuestión social se va también a modificar. No se trata tanto de garantizar recursos y seguridad a lo largo de la existencia, sino más bien la participación económica. La función del Estado social sería así la de socializar a los sujetos como trabajadores, más que como individuos (Holden, 2003).

² En muchos países, los programas de activación son objeto de acuerdos negociados con los individuos objeto de estos programas, definiéndose así un programa personal de intervención.

En este sentido, se opera un cambio en la construcción del problema, de modo que más que de des-empleo, que podría conducirnos a un análisis social de las causas estructurales de la falta de puestos de trabajo, el problema está siendo construido en términos de reducidas tasas de actividad (in-actividad). En las sociedades industriales ha dominado una representación del problema en términos de falta de trabajo, que ha inspirado gran número de políticas de protección social – ahora calificadas de «pasivas»- o de reducción de la mano de obra –jubilación anticipada, sabáticos, etc.-. Frente a esta concepción, las diversas políticas inspiradas bajo el nuevo modo de percibir los problemas sociales se dirigen a incrementar la tasa de actividad, más que la de empleo (desincentivación de políticas de jubilación anticipada, facilitación de la reconciliación de las actividades domésticas y productivas para facilitar el ingreso de la mujer en el mercado de trabajo, políticas de reformas en los sistemas de imposición y de seguridad social, etc.). De este modo, no sólo se fomenta la integración en el empleo de los desempleados, sino que la legitimidad de las situaciones de inactividad económica es puesta progresivamente en cuestión (Bonvin, 2004). Este proceso tiene amplias consecuencias en el valor que el trabajo está adoptando como factor de legitimación y sentido en nuestras sociedades, tendiendo a hacerse cada vez más de la participación económica un deber cívico.

Las demandas de este nuevo orden social no se restringen a la disponibilidad, capacidad y formación, sino que también van dirigidas a una potencial mercantilización de ámbitos más personales, como son las emociones, las actitudes (implicación personal, entrega, fidelidad), etc. Se trata de estimular estrategias de cambio psicológico y refuerzo moral, induciendo normas de trabajo. Se promueve la extensión de una noción valorada de sujeto como individuo autónomo, pero el concepto de sujeto que subyace en estas políticas es el de un sujeto débil al que hay que reforzar para evitar que caiga en las así llamadas «trampas» (de la pobreza, de la exclusión social) (Crespo Suárez y Serrano Pascual, 2004a; 2004b). De este modo, los problemas económicos y de funcionamiento del mercado se convierten en cuestiones individuales, morales y psicológicas.

Definición del rol del Estado

Esta situación va a transformar los principios fundadores de legitimidad de la intervención y extensión del Estado social. De un Estado social dirigido a una distribución equitativa del bienestar (resultados), nos estamos dirigiendo a un Estado social que busca una distribución justa de las oportunidades (garantizar un mismo punto de partida) en función de un principio meritocrático. Su objetivo no sería tanto la promoción de trabajo

como la provisión de la empleabilidad (promoción de competencias técnicas, metodológicas y éticas) y flexibilidad (movilidad, polivalencia).

El significado de «seguridad» (protección frente al riesgo), principio en torno al cual se ha articulado el Estado social protector, se transforma y pasa a significar la «capacidad de adaptación al cambio». La función del Estado social no es así tanto la protección contra el riesgo, inherente en una economía de mercado, sino la creación de las condiciones y actitudes adecuadas para la adaptación a una economía en constante flujo. Su rol sería así el de motivar, enseñar a hacer vendible y atractiva a la fuerza de trabajo, «hacerse empresario de uno mismo». Para ello se apela paradójicamente a un registro lingüístico articulado en torno a la libertad individual, elección personal, realización personal e iniciativa. Se trataría de movilizar el potencial individual y las capacidades de acción para reforzar la autonomía del sujeto. Se trata de este modo de la fabricación de sujetos capaces de gestionar de modo autónomo las condiciones de integración y participación en la sociedad (Franssen, 2003).

Aunque el concepto de «activación» presenta el mismo carácter vago y polisémico³ que los otros términos promovidos en el marco de la EEE, sin embargo, un aspecto importante de este concepto es el de articularse en torno a nuevas concepciones de la protección social, y en este sentido constituir un *nuevo paradigma político*.

Para entender las transformaciones que este concepto plantea, es importante realizar una breve reflexión acerca de los principios que articularon la protección social en las sociedades industriales. Uno de los principales autores que han desarrollado el vínculo entre protección social y Estado del Bienestar es Esping Andersen (1996). Según este autor, el principal fin del Estado social ha sido facilitar la desmercantilización. Los servicios sociales serían así adjudicados bajo el estatus de derecho, y son por tanto inviolables. La ciudadanía social es por tanto un estatus (Marshall, 1950). Esta condición de derecho social permite al individuo llevar a cabo elecciones personales sin estar condicionado por las presiones del mercado, liberándose así de una estrecha dependencia de las leyes del mercado. Los derechos sociales variaban en cada país en función del grado en que estos permitían a los individuos mantener estándares de vida independientemente de las puras fuerzas del mercado. La desmercantilización de los trabajadores persigue así proveer una red de protección frente a una potencial explotación del trabajador en el mercado, dadas las asimétricas relaciones de poder que definen a la relación mercantil de intercambio entre empleadores y

³ En unos casos se trata de un concepto sinónimo al término general de «políticas activas» y, por tanto, al de políticas de gestión del mercado de trabajo (formación, flexibilidad, orientación, etc.), mientras que en otros se utiliza de modo mucho más preciso para designar un principio de intervención, dirigido a la promoción de una actitud hacia el trabajo por parte de los (candidatos a) trabajadores.

empleados. La desmercantilización refuerza así la posición del trabajador y debilita la autoridad del empleador (Esping Andersen, 1996). Este reconocimiento de la asimetría que definen estas relaciones asalariadas ha facilitado la socialización del riesgo. Los riesgos son definidos como sociales (mutualización de riesgos) más que individuales. De este modo, la principal función del Estado social ha sido la de garantizar la autonomía de los individuos respecto del mercado.

En este marco analítico puede entenderse el cambio en el significado de la protección social que implica el paradigma de activación. Más que instrumento de protección frente al mercado, el principal objetivo de la protección social en el paradigma de la activación es ayudar a que los trabajadores puedan adaptarse a éste. El paradigma de la activación plantea así una transformación en los principios que articulan la solidaridad. Desocializa las causas de la pobreza y transforma el marco analítico de reflexión acerca de ésta, pasando de un análisis político de ésta a uno más individual.

El Estado social se transforma en un proyecto moderno, en un Estado «tutor» que lleva a cabo inversiones sociales. Se plantean intervenciones orientadas a la oferta de mano de obra, reforzando el capital humano, y asegurando la «agencia individual»: provisión de competencias éticas (autogestión, autoayuda y autosuficiencia) que permitan generar un nuevo perfil de trabajador (más flexible, activo, empleable, etc.). Así la principal función del Estado social radicaría en la organización de las conductas, articulando su eje de intervención hacia una moralización de la ayuda social.

Podrían resumirse de forma simplificada y tipificada las características que definen estos dos tipos de modelos sociales de la forma siguiente:

	ESTADO SOCIAL /DE BIENESTAR	ESTADO «TUTOR» QUE FACILITA LA ACTIVACIÓN
Principio articulador de la institucionalización de la solidaridad: un modo de teorización de los conceptos de agencia y dependencia.	Relaciones asimétricas entre el ciudadano y el mercado: necesidad de desmercantilización. Dependencia del mercado engendra el riesgo de la explotación.	Fomentar la agencia individual (autonomía económica). Dependencia del Estado, pasividad promovida por formas previas de enfrentarse con riesgos sociales.
Principal concepción de riesgo.	Riesgos sociales: el individuo no es responsable de los riesgos. Socialización del riesgo.	Riesgos individuales: principios éticos –concepción del trabajo– y comportamientos individuales relativos a la transición hacia el mercado de trabajo .
Objetivo del Estado.	Desmercantilización. Garantizar el ejercicio de la ciudadanía.	Remercantilización. Autonomía individual: otorgar instrumentos de autoayuda.

Conclusiones

La regulación promovida por las instituciones europeas se ha caracterizado por promover una transformación de los principios de articulación de la solidaridad. Se trata de situar a nuestras sociedades en un estado posregulatorio, más dirigido al control y organización de las conductas individuales, y a la transmisión de éticas de trabajo, que a la disuasión de potenciales conflictos colectivos. En este sentido, el modo de regulación promovido no va dirigido tanto a forzar o sancionar elecciones políticas sino más bien a construir debates políticos y a orientar reflexiones acerca de cómo articular la cuestión social. Esta sustitución de «políticas» por «estrategias de sugestión» explica que las evoluciones sociales sean concebidas no tanto como resultado de precondiciones institucionalizadas y marcos políticos, sino más bien como una cuestión de motivos de las personas, de buenas voluntades y de adecuadas morales.

Los conceptos en torno a los cuales se articula la EEE son vagos y polisémicos, pero se trata de conceptos que disponen de un cierto consenso político previo (activación, benchmarking, «gender mainstreaming», formación continua, etc.). La característica más importante de estos conceptos es su carácter híbrido⁴, lo cual es reflejo de la compleja posición del modelo social europeo propuesto por las instituciones europeas, en un marco tan diferenciado en cuanto a filosofías políticas y marcos institucionales en el interior de Europa.

Esta diferenciación institucional explica que un mismo modelo, como es el de la activación, se haya traducido de modo tan diferenciado en el interior de Europa, y que las consecuencias de estas políticas (contribución a la precariedad de la mano de obra, moralización de la fuerza de trabajo, etc.) sean difícilmente comparables. Sin embargo, si podemos observar una convergencia en las ideologías de la activación, que ha implicado un paralelo proceso de transformación del discurso acerca de la cuestión social, dirigiéndonos hacia un enfoque moral frente al desempleo y a la exclusión social. Este movimiento implica un proceso opuesto al de la objetivación del desempleo como hecho social (Salais, et al., 1986), dirigiéndonos a la «sujetivación» del sujeto desempleado. Uno de los más importantes riesgos del método abierto de coordinación con el que se está regulando las cuestiones

⁴ La mayor parte de estos conceptos se caracterizan por la mezcla de registros ideológicos presentes en sus múltiples acepciones. Se hacen así equivalentes palabras que proceden de discursos que están históricamente asociados con diversas filosofías políticas –por ejemplo, el discurso acerca de la sociedad del «conocimiento», favorecedora de las capacidades «creativas» y de la «autonomía» de los trabajadores, y potencialmente emancipatoria–. Para un ejemplo de este carácter híbrido e intrínsecamente paradójico de los conceptos propuestos por las instituciones europeas, véase el caso del concepto de «activación» en Crespo Suárez y Serrano Pascual, 2004a; 2004b.

sociales en el ámbito europeo es la potencial privación de los escasos recursos ideológicos (representaciones sociales) con los que dispone el trabajador para liberarse de un mercado definido por asimétricas relaciones de poder, y que facilitaron la socialización de la solidaridad en las sociedades industriales. Una estrategia como la europea, con un significativo poder para construir los debates políticos en torno a la exclusión, pero mucho más débil en la capacidad de transformación de las relaciones institucionales, así como de las relaciones de poder entre los diversos actores sociales, podría estar sirviendo para legitimar transformaciones políticas que, en aquellos países provistos de adecuadas estructuras de «contrapoder», pueden tal vez resultar potencialmente emancipadoras pero, en países en donde la relación de fuerzas entre el trabajador y el empresario es mucho más desequilibrada, peligrosamente regresivas.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Barbier, J.C. (2004) «Activation policies: A comparative perspective», Serrano Pascual, A. (ed). *Activation politics for young people in international perspective*, Brussels : ETUI.
- Bonvin, J.M. (2004) «La rhétorique de l'activation et ses effets sur la définition des publics cibles des politiques d'intégration sociale», Serrano Pascual, A. (ed). *Activation politics for young people in international perspective*, Brussels : ETUI 2001.
- Castells, M. (1996) *The information age: economy, society and culture*. Volume 1: the rise of the network society. Cambridge: Blackwell Publishers.
- Crespo Suárez, E. y Serrano Pascual, A. (2004a) «The EU's concept of activation for young people: toward a new social contract?», Serrano Pascual, A. (ed). *Activation politics for young people in international perspective*, Brussels: ETUI.
- Crespo Suárez, E. y Serrano Pascual, A. (2004b) «The paradoxes of the active subject in the discourse of the EU institutions». *Tijdschrift voor Arbeid en Participatie* (a aparecer).
- Dean, H. (2003) «Human rights and welfare rights. Re-conceptualising dependency and responsibility». A paper for the presentation at the First Conference of the European Social Policy Research Network, *Social Values, Social Policies*, Tilburg, 29-31 August 2003.
- Esping Andersen, G. (1996) (ed) *Welfare States in Transitions*, London: Sage.
- Fairclough, N. (2000) *New labour, new language?* London and New York: Routledge.
- Franssen, A. (2003) «Le sujet au coeur de la nouvelle question sociale». *La revue nouvelle*, december, n. 12, tomo 17, pp.10-50.
- Hamzaoui, M. (2003) «La politique sociale différenciée et territorialisée: activation ou ébranlement du social?», Le minimalisme social au service du marché ou la déconstruction des politiques sociales et leurs effets: analyses et comparaisons internationales, *Cahiers de sociologie et d'économie régionale*, n. 4, pp. 11-27.
- Holden, C. (2003) «Decommodification and the Welfare State». *Political Studies Review*; vol 1, 303-316.
- Jepsen, M. y Serrano Pascual, A. (2005) «The European Social Model: an exercise in deconstruction». *European Journal of Social Policy* (a aparecer).
- Jobert, B. y Muller, P. (2000) *L'Etat en action. Politique publiques et corporatismes*. Paris: PUF.
- Lefresne, F. y Tuchsirer, C. (2004) «Activation policies and employment norms: the situation of France compared with experiences in four European countries (Belgium, Denmark, Netherlands and United Kingdom)», Serrano Pascual, A. (ed) *Activation politics for young people in international perspective*, Brussels: ETUI.
- Lindsay, C y Mailand, M. (2004) «Comparing youth activation policies in Denmark and the United Kingdom». Serrano Pascual, A. (ed) *Activation politics for young people in international perspective*, Brussels: ETUI.
- Lodemel, I. and Trickley, H. (2001) *An offer you can't refuse. Workfare in international perspective*. Bristol: The Policy Press.
- Marshall, T. H. 1950. *Citizenship and Social Class and Other Essays*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Muntigl, P., Weiss, G. and Wodak, R. (2001) *European Union discourses on (un)employment*. Amsterdam: John Benjamins Publishing Company.
- Palier, B. (2001) «Europeanising Welfare States: From the failure of legislative and institutional harmonisation of the systems to the cognitive and normative harmonisation of the reforms». Paper presented at the conference Ideas, Discourse and European Integration. Center for European Studies, Harvard University, may 11-12. 2001.

- Saint Martin, D. (2001) «De l'Etat-providence à l'Etat d'investissement social: Un nouveau paradigme pour enfant-erl' économie du savoir?», L. Pal (ed) *How Ottawa Spends, 2000-2001*, Ottawa : Carleton University Press, pp. 33-57.
- Serrano Pascual, A (2004a) (ed.) *Activation policies for young people in international perspective*. Brussels: ETUI.
- Serrano Pascual, A. (2000b) «Expertocracy and policy making en Employment Governance and Expertise in Europe», Conference organised by the Centre d'études de l'emploi, 13 y 14 de diciembre, Ministère de la Recherche, Paris, France. <http://www.cee-recherche.fr>
- Serrano Pascual, A, y Crespo Suárez, E. (2002) «El discurso de las instituciones europeas sobre la sociedad del conocimiento», *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 97, pp. 189-211.

GREGORIO MARCHÁN
ARMANDO BOGÓNEZ
PACO MORENO
GEMA TORRES

**La formación profesional para el empleo.
Oportunidades y retos
para la acción sindical**



Conrad Felixmüller, *Obremos regresando a casa*, 1921.

Las sociedades complejas, caracterizadas por la incertidumbre y la producción acelerada de conocimientos, hacen del acceso a la formación un recurso fundamental para la comprensión del entorno y la adaptación al cambio. Pero aún hoy una de las dimensiones centrales de estas sociedades sigue siendo el empleo y la relación salarial, en cuyo marco se sitúan los mayores retos para las organizaciones sindicales.

Los cambios provocados en los sistemas productivos, en la organización del trabajo, que interactúan con los cambios normativos que han afectado a la seguridad en el empleo, hacen de la formación profesional una herramienta imprescindible en las estrategias de desarrollo y empleo.

Así se expresa en las directrices que contempla la Estrategia Europea para el Empleo del 2003 al 2006, que observan el doble objetivo de promover una economía competitiva basada en el conocimiento y la cohesión social.

Antecedentes de la formación profesional

Desde el estatuto de Enseñanza Industrial de 1924 y el Estatuto de la Formación Profesional de 1928, primeras iniciativas de regulación de las enseñanzas profesionales en España, hasta la Ley Orgánica 5/2002, de las Cualificaciones y la Formación Profesional, han transcurrido casi 80 años de la vida de este país, al cabo de los cuales se ha normalizado la convivencia democrática, y nos hallamos inmersos en la construcción de un espacio europeo común, en el que la educación y la formación profesional son reconocidos como derechos fundamentales, y como pilares del desarrollo económico.

A lo largo de todos estos años, la educación general y especialmente la formación profesional han pasado por continuas reformas. El modelo de formación profesional iniciado en los años 20 inspiró la Ley de Bases de Enseñanzas Medias y Profesionales de 1949, promovida bajo la dictadura franquista, que pretendía extender la escolarización mediante el bachillerato laboral, híbrido de bachillerato y formación profesional, impartido a través de los Institutos Laborales.

En 1955 se plantea un nuevo intento de regulación de la formación profesional, a través de la Ley de Formación Profesional Industrial, que pretende una formación de operarios cualificados dividida en tres niveles: preaprendizaje, aprendizaje industrial y maestría industrial, con la creación de centros específicos, entre los que se incluyen las Universidades Laborales.

En el año 1969, el Ministerio de Educación consigna el fracaso de la reforma anterior, diagnóstico que dará lugar a la Ley General de Educación de 1970, en la que la formación profesional adquiere rango propio dentro del sistema educativo con tres modalidades: FP1, FP2 y FP3. Este modelo, que reproduce la división entre trabajo intelectual (itinerario académico) y trabajo manual (FP), no llegó a concretarse en su totalidad (el tercer nivel no se implantó).

Paralelamente, se desarrolla de manera insuficiente y limitada una formación para activos sin empleo y trabajadores sin cualificar a través de programas de Formación Profesional Acelerada (FPA) y Promoción Profesional Obrera (PPO), así como los esbozos de una formación continua para trabajadores ocupados, que desarrollan fundamentalmente las grandes empresas con sus propios medios.

A partir de la recuperación de la democracia, la formación profesional adquiere el rango que le corresponde, al estar considerada como principio rector de la política social y económica (art. 40.2 de la Constitución Española (CE)). Este principio, junto con el reconocimiento del *«protagonismo de los agentes sociales en la defensa y promoción de los intereses eco-*

nómicos y sociales que les son propios» (art. 7 CE), sitúa a la formación profesional en el centro de las relaciones laborales.

Pero además de principio rector de la política social y económica, la formación profesional es un derecho reconocido en el marco del sistema educativo (art. 27 CE). Los desarrollos posteriores del art. 40 (Ley Básica de Empleo, Estatuto de los Trabajadores) y del art. 27 (Ley de Ordenación General del Sistema Educativo –LOGSE) consolidan esta doble perspectiva que marca la FP en nuestro país a partir de la Constitución del 78, y se expresa institucionalmente en la responsabilidad que asumen las Administraciones educativa y laboral en las políticas de formación profesional.

El contexto económico y social de finales de los 70 y principios de los 80, marcado por una profunda crisis que provocó un enorme incremento del paro, motivó la adopción de medidas de choque entre las que se otorgó un papel importante a la formación dirigida a los desempleados (Ley de Empleo del año 80). Estas políticas son responsabilidad del MTAS.

Por su parte, el MECD, en el contexto de la integración en la Unión Europea, planteó la reforma del sistema educativo, que entró en vigor en el año 90 (LOGSE), con algunos elementos significativos, entre otros: la ampliación de la enseñanza obligatoria hasta los 16 años, una concepción amplia de la FP¹, así como su plena integración en el conjunto del sistema educativo y su vinculación a los requerimientos del sistema productivo.

En el **Acuerdo Económico y Social de 1984** se recogió también el concepto de formación profesional como instrumento para el desarrollo de un tejido productivo moderno y eficaz en nuestro país, y con él se establecen las bases para los posteriores acuerdos tripartitos. Producto de este acuerdo es la creación del Consejo General de la FP (CGFP-Ley 1/86), órgano consultivo y de asesoramiento al Gobierno en materia de formación profesional, y del que forman parte las Administraciones educativa y laboral, y las organizaciones sindicales y empresariales más representativas. Esta composición se modifica en 1997 (Ley 19/97) dando cabida a las Administraciones autonómicas.

A principios de los 90 se firman los I Acuerdos de Formación Continua (93), entre las organizaciones sindicales y empresariales más representativas y el MTAS, cuyo objetivo es la planificación y gestión de la formación dirigida a trabajadores ocupados.

¹ Art. 30.1: «La formación profesional comprenderá el conjunto de enseñanzas que, dentro del sistema educativo y reguladas en esta ley, capaciten para el desempeño cualificado de las distintas profesiones. Incluirá también aquellas otras acciones que, dirigidas a la formación continua en las empresas y a la inserción y reinserción laboral de los trabajadores, se desarrollen en la formación profesional ocupacional que se regulará por su normativa específica. Las Administraciones Públicas garantizarán la coordinación de ambas ofertas de formación profesional».

Vemos, pues, cómo entre los años 80 y 90 la normativa sobre formación profesional se ha desarrollado en función de los colectivos a los que se ha dirigido, sin una coordinación que atendiera a los objetivos comunes (cualificación, desarrollo económico, empleo, etc.).

El excesivo celo por las competencias propias de cada Administración ha desbordado, prácticamente hasta ahora, la voluntad de atender a esos objetivos comunes. El CGFP elaboró el **Primer Programa Nacional de Formación Profesional (I PNFP)**, vigente entre 1993 y 1996, que puede valorarse como el primer intento serio para enfrentar los problemas de formación y cualificación de manera sistemática.

Entre otros objetivos este programa se proponía la renovación de la oferta de formación profesional en el marco de la LOGSE y la elaboración de un repertorio de certificados para la formación ocupacional (de desempleados), con el establecimiento de correspondencias y convalidaciones entre ambas formaciones (se hablaba ya del desarrollo de un Sistema Nacional de Cualificaciones).

Durante la vigencia de este Primer Programa se publican la mayor parte de los actuales títulos de la formación reglada y parte de los certificados de la formación ocupacional, pero las Administraciones laboral y educativa no colaboran para establecer los objetivos comunes, por lo que no hay ninguna relación entre ambos repertorios.

En 1998, con la plena participación de las comunidades autónomas en el CGFP se acuerda el **II Programa Nacional de Formación Profesional (II PNFP)**.

El II PNFP recupera y amplía los objetivos más ambiciosos del anterior, y se asienta sobre cuatro grandes pilares: la consideración de la formación como inversión en capital humano, la integración de la formación profesional con las políticas activas de empleo en clave comunitaria, la participación de las distintas Administraciones y de los agentes sociales y la creación del Sistema Nacional de las Cualificaciones Profesionales (SNC).

El SNC, eje vertebrador en torno al cual habrán de desarrollarse las políticas de formación y cualificación, se concibe como instrumento para intervenir en el ámbito de las relaciones entre la capacidad profesional de las personas, la formación y el mundo del trabajo, y así se recoge en la misión que se le asigna.

La misión esencial del SNCP consiste en establecer la interrelación entre la competencia profesional y los campos de la actividad productiva, de forma que:

- Se satisfagan las necesidades de la producción de bienes y servicios y del empleo.
- Se anime a las personas a construir y progresar en su cualificación.
- Y se estimule a empresarios y sindicatos a reconocer y validar las cualificaciones conseguidas, a través de la negociación colectiva.

El SNC se define como «*un sistema integrado de formación y cualificación profesional, capaz de conseguir el tratamiento global, coordinado, coherente y óptimo de los problemas de cualificación y formación profesional de los diversos colectivos de personas, de las organizaciones y de las empresas*».

Se trata, en definitiva, de poner la formación al servicio de las personas, en función de sus necesidades y sea cual sea su situación, y todo ello en relación a las políticas de desarrollo y empleo.

Durante la vigencia de este II PNFP se creó el Instituto Nacional de las Cualificaciones (INCUAL), al que se señalan entre otras funciones las de: proponer el establecimiento y la gestión del Sistema Nacional de las Cualificaciones (...), proponer un sistema de acreditación y reconocimiento profesional (...), realizar las tareas necesarias para el establecimiento de un marco de referencia de la programación general de todos los subsistemas y apoyar la tarea normativa y de reglamentación de la FP, así como establecer el procedimiento para corresponsabilizar a las Agencias o Institutos de Cualificaciones de las CC. AA., etc.

Dada la distribución de responsabilidades y competencias entre distintas Administraciones, el INCUAL debería constituirse en el «nudo de la red» del conjunto de las instituciones de educación y formación. Al no ser un organismo autónomo, es difícil que se le reconozca la autoridad necesaria para gestionar las funciones que tiene encomendadas. En cualquier caso es una institución novedosa y si realmente hay un compromiso con la mejora de la formación profesional, quizá imprescindible.

Finalmente, a punto de agotarse la vigencia del II PNFP, se aprobó la **Ley de Cualificaciones y Formación Profesional (Ley 5/02)**, sobre la que nos detenemos más adelante.

Los tres subsistemas de formación profesional

Como ya se ha señalado, la formación profesional en España se ha estructurado de forma compartimentada en función de distintos colectivos: la Formación Profesional Reglada (FPR), incardinada en el sistema educativo, se dirige fundamentalmente a los jóvenes, que pueden optar a ella una vez terminada la enseñanza secundaria obligatoria; la Formación Profesional Ocupacional, dirigida a los desempleados con el objetivo de su inserción laboral, y la Formación Profesional Continua, cuyo objetivo es la actualización permanente de conocimientos y capacidades profesionales de los trabajadores ocupados.

La Formación Profesional Reglada

La reforma acometida en 1990 con la Ley de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE) pretendía superar, en el ámbito de la formación profesional, la disfunción existente entre un sistema formativo excesivamente académico y un sistema productivo sometido a profundos cambios que requiere de recursos humanos cualificados.

La LOGSE trataba de dar solución a la disfunción señalada, mediante un catálogo de títulos profesionales (R.D. 676/1993), elaborados a partir de estudios sectoriales² que permitieron establecer los perfiles profesionales que intervienen en los distintos procesos productivos. El modelo analítico, totalmente novedoso, se basa en el concepto de «competencia profesional», es decir, en las capacidades profesionales que deben desarrollarse en el ejercicio profesional. La formación se define a partir de las capacidades que componen los distintos perfiles profesionales. La organización modular de los ciclos formativos permitiría superar la lógica educativa de la escuela hacia la lógica de la cualificación profesional demandada por el sistema productivo.

La LOGSE articula la formación profesional en dos grandes bloques: Formación Profesional de Base y Formación Profesional Específica, la primera integrada en la etapa obligatoria y posobligatoria de la enseñanza secundaria, y la segunda como oferta formativa específica de carácter eminentemente cualificante para los distintos campos profesionales. Esta última se organiza mediante dos modalidades: los Ciclos Formativos de Grado Medio (Título de Técnico) y los Ciclos Formativos de Grado Superior (Técnico Superior), estos últimos dan acceso al primer ciclo de los estudios universitarios correspondientes.

La valoración de esta reforma sólo puede desprenderse a partir de datos y estudios puntuales, dado que no existe una evaluación, para el conjunto del Estado, de la implantación de los ciclos, así como de la inserción laboral de los titulados de FP.

La gran paradoja con que nos encontramos es que los estudios y estadísticas del MECD recogen datos sobre alumnos matriculados por ciclo formativo, centros, etc., pero no hay información sistemática sobre la inserción laboral, precisamente el objetivo fundamental de estos ciclos.

Los estudios sobre demanda y oferta elaborados por la Federación de Enseñanza de CC.OO. apuntan a un déficit en la oferta de determinados ciclos (de grado medio especialmente), así como la concentración de dicha oferta en los ciclos tradicionales (adminis-

² Los estudios sectoriales fueron realizados por el Instituto Nacional de Empleo a principios de los años 90.

tración, comercio, electricidad y electrónica) y la escasa difusión de las nuevas familias profesionales. Se mantienen por otra parte los desequilibrios territoriales, con CC.AA. que han hecho una apuesta decidida por estos ciclos (País Vasco), frente a aquellas en que se mantiene una menor presencia de los mismos (Baleares, Extremadura, Castilla-La Mancha...).

Algunos datos³ sobre inserción laboral por nivel de estudios señalan que los titulados de FP de grado superior son los que menos tardan en encontrar empleo (7 meses). En el Informe Infoempleo 2004⁴, elaborado por Círculo de Progreso, se destaca que el 22% de las ofertas de empleo analizadas iban dirigidas a titulados en formación profesional. Estos resultados no han calado sin embargo en la imagen social de la formación profesional, que se sigue considerando por una parte importante de la población como formación de segunda clase.

El esfuerzo realizado para adaptar los contenidos de los nuevos títulos a la realidad productiva de nuestro país no se ha visto acompañado por una política adecuada en cuanto a inversión, difusión de la reforma, diversificación y modularización de la oferta, etc., que debería haber permitido incrementar su prestigio, y muy especialmente romper la tendencia en la elección de estudios de nuestros jóvenes. En el caso español, la opción por la universidad sigue siendo mayoritaria al finalizar el bachillerato (alrededor del 60%), frente a los estudios profesionales (sólo el 30%), proporción inversa a la media europea.

Por otra parte los Programas de Garantía Social, concebidos como alternativa para los jóvenes que no acceden al título de Graduado en Educación Secundaria, y cuyo objetivo es dotarles de una formación profesional inicial que facilite su inserción laboral, han quedado al margen de cualquier itinerario educativo. Esta situación debe resolverse vinculando los contenidos de estos programas al sistema educativo. El importante número de jóvenes que se encuentran en esta situación exige una revisión urgente de estos programas.

El Catálogo de Cualificaciones previsto en la Ley 5/02 debe incluir cualificaciones de nivel 1 relacionadas con la familia profesional correspondiente. La reforma del sistema educativo actualmente en discusión debe propiciar la revisión o adaptación de los programas de garantía social para vincularlos a este catálogo, con el fin de abrir a los jóvenes que en un determinado momento abandonan el sistema perspectivas de acceso a futuras formaciones.

³ *El País*, martes 23/3/99. Conclusiones del informe de la Fundación Encuentro, Estudio sobre la Formación Profesional, realizado por el Centro de Estudios del Cambio Social en el año 1999.

⁴ *Expansión y Empleo*, domingo 25/09/04. La novena edición de este estudio parte del análisis de 143.036 ofertas de trabajo publicadas en la prensa española o registradas en el portal infoempleo.com entre los meses de abril de 2003 y abril de 2004.

La Formación Profesional Ocupacional

La Formación Profesional Ocupacional, elemento clave de las políticas activas de empleo, se dirige a la población desempleada, y se pretende con ella la cualificación, recualificación o adaptación de las competencias profesionales con el objetivo de la inserción o reinserción laboral.

Las posibilidades de acceso al empleo y de la permanencia en el mismo, en un contexto sometido a fuertes cambios, están cada vez más determinadas por la relación entre la cualificación y los requerimientos de la actividad productiva. De ahí la especial relevancia de que los sistemas de formación sean capaces de articular las necesidades y situación de las personas con los requerimientos del entorno productivo.

La formación ocupacional bajo esta perspectiva se remonta a la Ley Básica de Empleo de 1980, y se establece como subsistema específico a partir del R.D. 631/93 por el que se regula el Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional (Plan FIP). Este plan observa un conjunto de programas y acciones a desarrollar anualmente, para cuya financiación se asigna una parte importante de recursos públicos, que provienen de las cuotas de formación profesional aportadas por trabajadores y empresas, así como las subvenciones del Fondo Social Europeo.

El Plan FIP y la posterior regulación de los Certificados de Profesionalidad (R.D. 797/1995) pretenden una racionalización y estructuración de la formación dirigida a los trabajadores y trabajadoras desempleados. Los certificados de profesionalidad, elaborados igualmente en base a los estudios sectoriales del INEM, tienen por finalidad acreditar las competencias profesionales adquiridas mediante acciones de formación profesional ocupacional, de formación profesional continua o a través de la experiencia laboral. En cada uno de ellos se establecen los itinerarios formativos y los conocimientos mínimos de cada especialidad.

En el marco de la formación ocupacional se regulan otros programas dirigidos a colectivos específicos: Escuelas Taller y Casas de Oficios, los Talleres de Empleo, las Unidades de Promoción y Desarrollo o los Centros de Iniciativa Empresarial.

A lo largo de los diez años de desarrollo del Plan FIP se han producido cambios importantes en distintos niveles: la necesidad de hacer coherentes las políticas activas con las directrices europeas para el empleo en paralelo a la descentralización de la gestión de estas políticas, el significativo descenso del número de parados que exige acciones más selectivas y personalizadas, cambios normativos a los que se debe adaptar la formación ocupacional (Ley 5/02), etc.

Con respecto a la certificación, no sólo no se han establecido las correspondencias con la formación profesional reglada, sino que aquélla no se ha desarrollado, es decir, los trabajadores y trabajadoras que han completado la formación relacionada con un certificado de profesionalidad no cuentan con su reconocimiento formal.

Por otra parte, los datos sobre inserción laboral de alumnos formados, aportados por el propio INEM, confirman la necesidad de afinar mucho más los programas formativos. Si bien se observa una inserción⁵ del 66% de los alumnos formados, las diferencias más significativas se establecen a partir de variables como el sexo, edad y nivel de estudios, es decir, se repite el patrón de inserción de la población general: mayor entre los hombres, mayor en las edades comprendidas entre los 18 y los 40 años y mayor cuanto mayor es el nivel educativo.

De todo lo anterior se desprende que la formación no está teniendo los efectos esperados. Si así fuera, los datos de inserción de los alumnos deberían mostrar una ruptura con la tendencia general, y esto no se produce por la falta de integración de las políticas activas, que se desarrollan de manera parcelada: no hay articulación entre las acciones de prospección del mercado de trabajo, necesidades de empresas y de trabajadores desempleados, orientación y atención personalizada, y determinación de la formación adecuada.

La formación ocupacional, por su importantísima función económica y social, requiere una profunda revisión en el conjunto de las políticas activas.

La Formación Continua

En los últimos años el concepto de formación profesional y formación en el trabajo se ha enriquecido, ampliando sus implicaciones como instrumento económico y de gestión empresarial.

Los Primeros Acuerdos de FC firmados en el año 93, y renovados en el 97 y en el 2000, responden a este nuevo concepto, y se articulan de manera directa en el sistema de fuentes de derecho a la formación profesional en el trabajo a través del art. 83.3⁶ del ET bajo cuya cobertura se negocian.

Son acuerdos suscritos por las organizaciones sindicales y empresariales representativas en el ámbito estatal, dirigidos a la regulación de una materia específica (la formación profesional), intersectoriales, en consonancia con el carácter confederal de las organizaciones

⁵ Informe del Observatorio Ocupacional del INEM del 2003. En el informe no se especifica si la inserción se realiza en la ocupación correspondiente a la especialidad formativa.

⁶ Estatuto de los Trabajadores, Título III- De la negociación colectiva y de los convenios colectivos. Art. 83. Unidades de negociación.

que los suscriben, y con la eficacia propia de los convenios colectivos de carácter estatutario, cuyas normas le son aplicables.

El desarrollo de sus previsiones se extiende, paulatinamente, a la negociación sectorial y territorial, en la medida que las organizaciones más representativas en los diferentes sectores y territorios negocian y suscriben a su vez acuerdos específicos de formación para sus respectivos ámbitos de competencia.

Los Acuerdos de Formación Continua diseñaron un modelo de gestión y financiación de la formación profesional en el marco del contrato de trabajo basado en la negociación colectiva, y el Acuerdo Nacional de Formación Continua en particular lo hace desde la cúspide de esa negociación, en el nivel estatal y confederal, abriendo el camino al desarrollo en cascada de sus previsiones a través de las diferentes unidades de negociación, hasta la base misma de aquélla, en la empresa y aun en el centro de trabajo.

CC.OO. ha concebido la formación continua en el marco de los acuerdos como bien público y como herramienta para la acción sindical. Los más de diez años de vigencia de estos acuerdos han contribuido a generar un subsistema que ha facilitado, por primera vez, el acceso a la formación de miles de trabajadores/as ocupados, así como la incorporación al sistema de las pequeñas y medianas empresas. En el cuadro siguiente puede observarse la magnitud de la participación en los primeros diez años, de enorme relevancia si se toma en cuenta que hasta la firma de estos acuerdos no existía prácticamente formación para ocupados:

PARTICIPACIÓN EN LOS ACUERDOS DE FORMACIÓN			
PARTICIPANTES	I ANFC (93-96)	II ANFC (97-00)	2001-2002
Mujeres	1.048.029	2.189.451	1.310.811
Trabajadores no cualificados	482.544	1.566.681	1.106.335
Mayores de 45 años	568.687	1.085.642	569.468
PYME	1.161.817	2.475.932	834.528
TOTAL	3.583.487	5.693.161	3.821.142

Datos: Asistencia Técnica CC.OO. Fundación Tripartita.

Un estudio⁷ elaborado por la empresa Aula Dat sobre la formación continua concluye que su desarrollo no habría sido posible sin las ayudas gestionadas a través de la Fundación para la Formación Continua (FORCEM). Aún así, sólo el 36% de las empresas españolas realizan formación para sus trabajadores frente al 62% de las europeas, es decir, 26 puntos por debajo de éstas.

⁷ Europa Press, miércoles 7/4/05.

El menor acceso de las PYME frente a las grandes empresas y la menor participación de los trabajadores y trabajadoras con menor cualificación siguen siendo los grandes retos para el subsistema de formación de ocupados.

En el año 2003 varios hechos obligan a la revisión del modelo de formación continua vigente en ese momento:

- 1º) La sentencia del Tribunal Constitucional sobre un recurso de la Generalitat de Catalunya que cuestionaba la constitucionalidad de los acuerdos y de la gestión de los recursos bajo su cobertura (posteriormente habría una segunda frente a otro recurso presentado por la Xunta de Galicia). Ambas sentencias apoyan parcialmente los argumentos de estas CC.AA., señalando que la formación continua es materia laboral, por lo que la competencia legislativa es de carácter estatal, pero que la gestión de subvenciones de ámbito autonómico debe realizarse en este ámbito. Estas sentencias no cuestionan el acuerdo bipartito entre los agentes sociales y económicos, acuerdo fundamental en el desarrollo de aspectos como la negociación colectiva, la representación legal de los trabajadores, etc., pero obligaba a adaptar el modelo en sus aspectos de planificación, organización y gestión.
- 2º) La aprobación de la Ley de Cualificaciones y Formación Profesional con posterioridad a la firma de los III ANFC, que establece un nuevo marco para el conjunto de la FP y que obliga a dar pasos para la integración de los tres subsistemas.
- 3º) Los requerimientos de la Unión Europea para un mejor cumplimiento del reglamento sobre la competencia, que hace más exigente el acceso a las ayudas de formación, junto a la necesidad de contar con medidas para un mayor control y transparencia en el uso de los recursos públicos.

En el año 2003 y a propuesta del MTAS se abre un período de discusión sobre el nuevo modelo de formación continua. En el marco de esta discusión CC.OO. y UGT presentaron una propuesta conjunta que observaba los siguientes ejes:

- La exigencia de una norma básica que recogiera los elementos fundamentales del subsistema de formación continua.
- El respeto a los principios generales de los acuerdos tripartitos: unidad de caja, protagonismo de los agentes sociales, papel de la negociación colectiva, etc.
- El respeto a los instrumentos y funciones de los órganos paritarios en todo lo relacionado con la negociación colectiva.
- Con respecto al sistema de bonificación a las empresas propuesto por el MTAS, el cumplimiento de tres condiciones:
 1. *Solidaridad*: para asegurar el acceso de las PYME a una financiación adecuada.

2. *Cofinanciación*: para incrementar el compromiso con la formación de las empresas.
3. *Derechos de la representación legal de los trabajadores*: para asegurar el acceso sin discriminaciones a la formación en la empresa.

- Mantenimiento de los colectivos prioritarios en el acceso a la formación (menos cualificados, mayores de 45, mujeres, etc.).
- Vincular la formación continua al Sistema Nacional de Cualificaciones previsto en la Ley 5/02.
- Incorporación de las CC.AA. a los órganos de decisión del subsistema, y traspaso de fondos para acciones de ámbito autonómico.
- Establecimiento de un plan de evaluación y mejora de la calidad de la formación continua (registro de centros, contenidos de la formación, duración, certificación, etc.).

En agosto de 2003 se aprobó el R.D. 1046/03 que regula el nuevo modelo de Formación Continua, texto que CC.OO. valoró positivamente por cuanto en él se recogen la mayor parte de las cuestiones señaladas más arriba.

La nueva regulación experimentada a lo largo de 2004 no parece responder a los problemas que se querían solventar: ni las CC.AA. se sienten cómodas con el resultado, ni el sistema de bonificaciones a las empresas está resultando todo lo eficaz que se pretendía, especialmente en cuanto al aumento en la participación de las PYME.

El cambio de Gobierno ocurrido a partir de las elecciones de marzo de 2004 ha propiciado que se valoren conjuntamente la necesaria reforma de la formación ocupacional y la formación continua. El año 2005 obliga a vivir un período transitorio en la formación continua y abrir el diálogo con la Administración con el fin de definir un modelo estable de formación para trabajadores que responda a sus necesidades de cualificación y de competitividad de las empresas.

El diálogo sobre la formación debe situarse en la perspectiva de la ampliación de la Unión Europea y la consiguiente reducción de la financiación que proviene del Fondo Social Europeo prevista a partir de 2007. La racionalización del uso de los recursos hoy existentes es paso previo e imprescindible a la exigencia del incremento de la inversión por parte de las empresas y de las dotaciones presupuestarias de las Administraciones Públicas.

El marco europeo

El Consejo Europeo de Lisboa del año 2000 supuso uno de los momentos clave en la historia de la construcción europea. En esta cumbre se adoptó la llamada Estrategia de Lis-

boa para los años 2000/2010, que pretende orientar las decisiones de los distintos Estados en la misma dirección con el fin de:

«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».

La Unión Europea pretende mantener y mejorar su peso económico en el nuevo contexto mundial fruto de la globalización sin renunciar a los valores y compromisos del Estado social.

En el capítulo 1º de las conclusiones del Consejo de Lisboa se abordan las dos grandes líneas estratégicas en el marco de las cuales se desarrollan los distintos objetivos que deben orientar las políticas de los Estados de la Unión en los próximos años. La *«educación y formación para la vida y el trabajo en la sociedad del conocimiento»* se sitúa en el eje de *«modernización del modelo social europeo mediante la inversión en capital humano y la constitución de un estado activo de bienestar»*.

Entre los objetivos que se señalan a los sistemas de educación y formación se apuntan:

- El incremento de la inversión per cápita en recursos humanos.
- Reducir a la mitad el número de personas entre 18 y 24 años que no tienen formación posterior a la secundaria obligatoria.
- La apertura de las escuelas y centros de formación a su entorno («centros locales de aprendizaje»), y su conexión a Internet.
- Definición de un marco europeo de cualificaciones básicas (TICs, idiomas, cultura tecnológica, etc.).
- Estimular la movilidad de estudiantes, profesores y personal de investigación, a través de distintos medios (programas europeos y reconocimiento de títulos, etc.).
- Promover un «currículum vitae» para contribuir a la movilidad.

El proceso abierto por el Consejo de Lisboa estimuló también el diálogo social sobre la educación en el ámbito europeo. En marzo de 2002, los interlocutores sociales (CES y UNICE y CEEP) acordaron presentar un documento conjunto al Consejo de Barcelona denominado: *«Marco de acción para el desarrollo permanente de las competencias y cualificaciones»*.

El valor de este documento se encuentra en que hasta la fecha no existía una declaración conjunta de los interlocutores sociales europeos sobre esta materia, y aunque no es un compromiso sobre acciones hay que destacar algunos de los principios que se comparten, como pueda ser *«la importancia de la formación básica e inicial para el desarrollo personal y profesional a lo largo de la vida»*.

Concretamente se señala el principio de «corresponsabilidad» con respecto a cuatro prioridades:

1. La determinación y la anticipación de las necesidades de competencias y cualificaciones.
2. El reconocimiento y la validación de las competencias y cualificaciones.
3. La información, el acompañamiento y el asesoramiento.
4. La movilización de recursos.

Las prioridades establecidas en el «Marco de Acción...» se recogieron en los Acuerdos Interconfederales para la Negociación Colectiva de 2003, que fueron renovados para el 2004.

Por otra parte, en el mismo Consejo Europeo de Barcelona se respaldó el «Programa detallado para el seguimiento de los objetivos concretos de los sistemas de educación y formación en Europa» preparado por el Consejo de Educación y la Comisión Europea.

A partir de este programa, la Comisión propone a los Estados miembros la adopción de una serie de «puntos de referencia» para 2010, con los indicadores correspondientes que permitirían evaluar los progresos. Son los siguientes:

OBJETIVOS E INDICADORES DE LOS SISTEMAS DE EDUCACIÓN Y FORMACIÓN	
OBJETIVOS 2010	INDICADORES
1) Reducir a la mitad la tasa de abandono escolar con relación a 2000. Objetivo índice media no superior al 10%.	1) Abandono escolar.
2) Reducir a la mitad el desequilibrio de licenciados hombres/mujeres en matemáticas, ciencia y tecnología. Aumentar % con respecto al total de licenciados.	2) Titulados en matemáticas, ciencia y tecnología.
3) Incrementar la población con estudios possecundaria por encima del 80%.	3) Población que ha terminado la enseñanza secundaria superior.
4) Reducir a la mitad la población menor de 15 años sin formación básica.	4) Competencias clave.
5) Participación de adultos en formación del 15%. Nunca por debajo del 10%.	5) Aprendizaje permanente.
6) Incremento de inversión per cápita en educación.	6) Inversión en educación y formación.

El primer informe⁸ sobre el progreso en los objetivos para la educación se presentó en el Consejo Europeo de marzo de 2004. La principal conclusión señala que «*las reformas emprendidas no están a la altura de los retos, y su ritmo actual no permitirá a la Unión alcanzar los objetivos fijados*».

⁸ Comunicación de la Comisión: «Educación y formación 2010». Urgen las reformas para coronar con éxito la Estrategia de Lisboa. COM (2003) 685 final.

Por primera vez, y aún reconociendo que debe mejorarse la prospección de datos, se cuenta con unos indicadores de referencia que permiten valorar la situación de cada país con respecto a los otros y a la media europea. España se encuentra entre las peores posiciones en todos y cada uno de los indicadores propuestos:

POSICIÓN DE ESPAÑA EN LOS INDICADORES PROPUESTOS		
INDICADOR	ESPAÑA	MEDIA UE
1) Inversión en educación y formación (2000)	4,43 % PIB	4,94% PIB
2) Abandono escolar prematuro (2002)	29%	18%
3) Titulados en matemáticas, ciencia y tecnología (2001)	29,5%	*
4) Población con formación secundaria superior (2002)	66,6 %	75,4%
5) Competencias clave (lectura) Informe PISA 2000 ¹	16,3%	17,2%
6) Aprendizaje permanente (participación en formación 2002)	5%	8,5%

* No se ofrecen datos por falta de información de varios países.

¹ El Informe PISA 2003, recién publicado, describe unos resultados aún peores en el dominio de «competencias básicas» entre nuestros estudiantes más jóvenes (21% no contaría con conocimientos mínimos en lectura).

Fuente: EUROSTAT, excepto indicador 5 (fuente OCDE-Informe PISA 2000).

Las conclusiones del «informe Kok»⁹ sobre el desarrollo de la Estrategia de Lisboa presentado en noviembre de este mismo año apuntan en la misma dirección que el informe de la Comisión. Con respecto a la situación de los sistemas de educación y formación se señala que los esfuerzos están lejos de responder a los retos, tanto en inversión como en acceso, como en contenidos, y se propone la siguiente recomendación:

«Los Estados miembros, en estrecha cooperación con los agentes sociales, deben adoptar, a lo largo de 2005, estrategias nacionales para la educación y la formación a lo largo de la vida, con el fin de hacer frente a la rápida evolución tecnológica, incrementar la participación en el mercado de trabajo, reducir el paro y permitir a las personas trabajar más tiempo.»

El proyecto de Constitución Europea mantiene las competencias de educación y formación en el marco estatal, por lo que la determinación de compromisos en el ámbito europeo va a ser difícil, y es más que probable que en esta materia se mantenga la actual dinámica de dispersión de políticas y responsabilidades, ambos aspectos insistentemente criticados por la CES.

⁹ «La Estrategia de Lisboa para el crecimiento y el empleo». Informe del grupo de alto nivel presidido por M. Wim Kok.

La Ley Orgánica de las Cualificaciones y la Formación Profesional

Promovida por el Ministerio de Educación y el Ministerio de Trabajo viene a responder a los objetivos recogidos en la LOGSE (convalidaciones, formación permanente...), el Plan FIP y los sucesivos PNFP. CC.OO. entendió que había que apoyar esta ley porque otorga rango jurídico a instrumentos fundamentales para la mejora de la formación profesional en su conjunto.

Recordemos que tanto la normativa de educación anterior como la correspondiente al Plan FIP observaban la creación de mecanismos de correspondencia entre las distintas formaciones. El desarrollo posterior de cada uno de los subsistemas se hizo sin tomar en cuenta este criterio de integración, por lo que la Ley de Cualificaciones viene a cumplir un mandato que tiene ya más de diez años.

La ley se configura como un marco general, en el que diferentes instrumentos y acciones, de manera coordinada, deben contribuir a la finalidad de «ordenar un sistema integral de formación profesional, cualificaciones y acreditación, que responda con eficacia y transparencia a las demandas sociales y económicas a través de las diversas modalidades formativas».

En el centro del sistema se sitúa el concepto de cualificación, y se vincula con el aprendizaje formal y no formal de «competencias» con significación para el empleo (idea que consideramos fundamental para la promoción del trabajo). Otros elementos recogidos en esta ley y que consideramos importantes serían:

1. El Catálogo de Cualificaciones debe constituirse en eje del sistema de FP.
2. El Catálogo Modular de Formación Profesional orientará las acciones de formación de los distintos subsistemas, facilitando su integración.
3. Un concepto de formación profesional no restringido a las «necesidades del sistema productivo», sino que observa también el «desarrollo personal» y la «participación cultural, social y económica».
4. La participación de los agentes sociales en las políticas formativas y de cualificación (no sólo en la gestión y consulta).
5. El reconocimiento del papel del INCUAL en la elaboración de dos de los elementos básicos del sistema: el Catálogo de Cualificaciones y el Catálogo Modular de Formación.
6. El desarrollo de procedimientos de evaluación y acreditación de los conocimientos y capacidades adquiridos por vías no formales. Esta evaluación deberá hacerse tomando como referencia el Catálogo de Cualificaciones (no la formación).

7. En coherencia con lo anterior, la existencia de una «acreditación parcial» con efectos académicos, es decir, que habilita para el acceso a itinerarios formativos para la adquisición de un título y/o certificado de profesionalidad.
8. La creación de la figura de Centro Integrado de FP. En estos centros se ofertará formación para el acceso a títulos y certificados de profesionalidad (mejora de la gestión de los recursos públicos y acceso de distintos colectivos).
9. La creación de una red de centros de referencia sectorial en materia de formación profesional.
10. La obligación de adaptar la formación a colectivos con dificultades de inserción laboral, incluyendo en dicha formación módulos asociados al Catálogo de Cualificaciones. En definitiva, que dicha formación pueda certificarse con los correspondientes efectos.
11. Entre las finalidades de los servicios de orientación se incluye la de orientar sobre «las posibilidades de adquisición, evaluación y acreditación de competencias y cualificaciones profesionales».
12. Consolida el papel del CGFP como órgano de participación en el que deben tratarse los desarrollos reglamentarios de esta ley.

El primer decreto que desarrolla la Ley 5/02 es el correspondiente a la elaboración del Catálogo de Cualificaciones¹⁰. En 2004 se publicaron las primeras 97 cualificaciones de dicho catálogo.

CC.OO. ha participado en el proceso de elaboración de esas primeras cualificaciones y colaborará con el MECD hasta la finalización del catálogo, lo que nos ha permitido exigir una racionalización de plazos y procedimientos, dada la naturaleza y efectos que sobre la formación y el empleo es previsible tenga este instrumento. En el trabajo que se está realizando es fundamental una mayor prospección de la realidad productiva.

La Secretaría Confederal de Formación valora la Ley de Cualificaciones y FP como una herramienta más de la acción sindical. Su desarrollo debe permitirnos articular y facilitar el ejercicio de cuatro derechos relacionados con la formación que deben cobrar mayor relevancia en los próximos años: el derecho a la educación básica y universal, a la formación para y en el trabajo, al reconocimiento de la cualificación dentro y fuera de la empresa, y el derecho a la formación permanente.

¹⁰ R.D. 1128/2003, de 5 de septiembre, por el que se regula el Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales, Ministerio de la Presidencia.

Los retos sindicales

Las sociedades complejas, caracterizadas por la incertidumbre y la producción acelerada de conocimientos, hacen del acceso a la formación un recurso fundamental para la comprensión del entorno y la adaptación al cambio. Pero aún hoy, una de las dimensiones centrales de estas sociedades sigue siendo el empleo y la relación salarial, en cuyo marco se sitúan los mayores retos para las organizaciones sindicales.

Los cambios provocados en los sistemas productivos, en la organización del trabajo, que interactúan con los cambios normativos que han afectado a la seguridad en el empleo, hacen de la formación profesional una herramienta imprescindible en las estrategias de desarrollo y empleo.

Así se expresa en las directrices que contempla la Estrategia Europea para el Empleo del 2003 al 2006, que observan el doble objetivo de promover una economía competitiva basada en el conocimiento y la cohesión social.

El Programa de Acción aprobado en el 8º Congreso Confederal de CC.OO., eje de nuestro trabajo sindical para el próximo período, sitúa las propuestas en materia de formación en el Título 5º: «Fomentar un tejido productivo sostenible y de calidad». En el análisis de la situación se realiza un diagnóstico que señala, junto a los déficit en desempleo, precariedad e inseguridad en el trabajo, las carencias existentes en formación y cualificación de la población trabajadora.

En las propuestas de carácter general recogidas en el Programa de Acción reivindicamos:

- Una política educativa basada en la promoción de la escuela pública y de su calidad.
- La promoción de la formación a lo largo de toda la vida, que atienda a las desigualdades formativas y a las necesidades especiales de la población, a los desequilibrios territoriales y a los elevados índices de fracaso escolar.
- El prestigio de la formación profesional reglada.
- La integración de los tres subsistemas.
- El reconocimiento de las cualificaciones, tanto las adquiridas en los procesos formativos como a través de la experiencia laboral.
- La adaptación de la formación profesional a objetivos sectoriales y a colectivos específicos o con necesidades especiales, teniendo en cuenta las especificidades territoriales.
- El desarrollo del Sistema Nacional de Cualificaciones a través de la revisión del catálogo de títulos y la modularización de la oferta en la formación reglada.

- La revisión del Catálogo de Certificados de Profesionalidad y la certificación y reconocimiento de la formación que realizan los trabajadores y trabajadoras desempleados.
- En la formación continua avanzar también en su reconocimiento y certificación, estableciendo que parte de su oferta responda a los contenidos definidos en el Catálogo de Cualificaciones.
- Adecuar la regulación de la formación ocupacional a los nuevos requerimientos productivos, dotándola de formas flexibles que cubran a la población trabajadora que rota entre empleo y desempleo.
- El incremento de inversiones públicas adicionales a la cuota para mejorar el acceso a la formación continua de los trabajadores y trabajadoras de las PYME.

Es probable que nos encontremos en el mejor contexto político de los últimos años para abordar muchas de estas cuestiones, por la coincidencia de dos procesos en el ámbito del diálogo tripartito en los que debemos colaborar activamente.

En primer lugar, los nuevos responsables políticos han valorado la Ley de Cualificaciones y FP¹¹, promovida por el Gobierno anterior, como marco normativo adecuado para la mejora de la FP, comprometiéndose a continuar con los desarrollos pendientes (Centros Integrados, reconocimiento de la experiencia, etc.).

En segundo lugar, la revisión de la normativa que regula los subsistemas de formación ocupacional y continua, que debe realizarse en la perspectiva de articulación con los objetivos de la ley anterior.

Todo ello con el fin de poner los recursos a disposición de los trabajadores y trabajadoras, sea cual sea su situación laboral.

Los principios que sustentan la posición de CC.OO. en ambos procesos son coherentes con su carácter de sindicato sociopolítico y de clase. Entre estos principios se encuentran:

- La unidad de caja de la cuota de formación profesional.
- El protagonismo de los agentes sociales en el desarrollo de las políticas de formación dirigidas a los trabajadores ocupados.
- La unidad de mercado de trabajo y la libertad de circulación de los trabajadores en el desarrollo de las acciones de formación.
- Los acuerdos alcanzados en el marco de la negociación colectiva sectorial estatal.

¹¹ Es importante recordar que CC.OO. se opuso frontalmente a otras leyes de educación (especialmente la de calidad) por considerar que no mejoraban la situación anterior. No ocurre así con la Ley 5/02, en su momento contestada por varios gobiernos autonómicos y por el propio PSOE.

- La consideración de la formación como instrumento esencial de la política económica y social, y como un derecho de los trabajadores, que debe situarse en el marco de la Estrategia de Lisboa.

La defensa del principio de «unidad de caja de la cuota» se basa en la convicción de que es la mejor manera de asegurar una distribución de los fondos basada en criterios que incorporen la solidaridad en dos niveles:

- La mejora de la formación del conjunto de los trabajadores y trabajadoras.
- El desarrollo productivo para el conjunto del territorio.

Además del criterio de distribución relativo al porcentaje de población ocupada y desempleada, la determinación final de la cuantía de los fondos para cada territorio debe observar otros, entre ellos: el tamaño de las empresas, la dispersión de la población, el nivel educativo de la población activa, el desarrollo tecnológico de los sectores productivos, los procesos de reestructuración sectorial, etc.

El principio de «protagonismo de los agentes sociales» se desprende del reconocimiento de que la formación para el empleo se sitúa en el ámbito de las relaciones laborales. Es este un principio rector de todas las políticas laborales, pero además, desde la perspectiva sindical, la formación debe situarse en el núcleo de la negociación colectiva, en coherencia con el compromiso de incidir en la calidad del empleo y la organización del trabajo.

De igual forma, desarrollo productivo, empleo de calidad y derecho a la formación son objetivos que deben articularse en el ámbito de las relaciones laborales, por lo que defendemos que el eje del modelo de formación de trabajadores ha de ser su vinculación a la negociación colectiva sectorial.

En cuanto a la consideración de la formación como instrumento de la política social y económica, la planificación de las necesidades de formación de trabajadoras y trabajadores pueden partir de:

- Estrategias de cualificación y procesos de innovación en el marco de la empresa.
- Estrategias de reestructuración productiva, desarrollo o innovación de ámbito sectorial.
- Estrategias de desarrollo regional o local.
- Planes de empleo.
- Demandas de los propios trabajadores/as.

El contenido de la formación debe responder a las características del contexto (empresa, sector, territorio...) en que se sitúen dichas estrategias en relación a los trabajadores/as a los que se dirigen las mismas: adaptación, actualización, recualificación, inserción..., por lo que la planificación de la oferta formativa deberá articularse atendiendo a ambas realidades.

Hay, por tanto, que observar los distintos niveles de competencia, con los actores legitimados para actuar en cada uno de ellos (Administración central, CC.AA., ayuntamientos, empresas, organizaciones sindicales y empresariales), en el objetivo de asegurar la formación más adecuada a las necesidades de los trabajadores (actualización, recualificación, formación básica, especialización, etc.).

Finalmente hay que revisar los instrumentos técnicos indispensables para la planificación de la oferta formativa, de su gestión y ejecución:

- Observatorios del mercado de trabajo (INEM).
- Observatorios sectoriales (evolución del contenido de las ocupaciones, etc.).
- Centros de referencia sectorial.
- Centros integrados de formación.
- Servicios de información y orientación.

La negociación de una norma para el conjunto de la formación para el empleo debe permitirnos incidir en una mejor regulación de los organismos responsables de asumir la gestión de fondos de investigación, de sus funciones y objetivos (INEM, Fundación Tripartita, observatorios, etc.).

Por otra parte, los centros integrados de formación, fundamentalmente públicos, cuya creación observa la propia Ley de Cualificaciones, deben convertirse en uno de los principales instrumentos para facilitar el acceso a la formación profesional y mejorar la gestión de los recursos. El carácter de «integración» viene dado por la oferta vinculada a las cualificaciones del catálogo, lo que supone no sólo la modularización de la oferta (su flexibilización), sino fundamentalmente mejorar las posibilidades de acceso a una formación reconocida (sea ésta del «tamaño» que sea) que amplíe las oportunidades futuras de los trabajadores y trabajadoras.

En cuanto a los servicios de información y orientación, éstos no pueden estar sujetos a convocatoria anual, sino que debe asegurarse su estabilidad y articulación con la oferta formativa, con el fin de hacer posible una atención personalizada. La estabilidad de estos servicios y la racionalización de la oferta de formación (especializada, general, etc.) deben contribuir a una mayor utilidad de ésta, tanto en el acceso a otros itinerarios formativos como a la promoción profesional y la inserción laboral.

Integración de la oferta, reconocimiento de itinerarios diversos, acreditación de la experiencia con efectos académicos, ampliación de la oferta para mejorar el acceso a la formación, desarrollo de los centros integrados, son elementos básicos de una política comprometida con el *«desarrollo del capital humano y el aprendizaje permanente»*.

Si somos capaces de avanzar con estas propuestas es de esperar que en el próximo informe sobre los objetivos de los sistemas de educación y formación la posición española mejore con respecto a la media europea.

Somos conscientes de que más y mejor formación no asegura el empleo, pero estamos seguros de que una normativa más racional y una formación de calidad mejorarán las posibilidades de acceso al mismo, así como la capacidad de negociación de las personas. A ello hay que añadir la necesaria acción sindical en el ámbito de la negociación colectiva para que el esfuerzo personal se traduzca en derechos colectivos.

MARÍA FERNANDA FERNÁNDEZ LÓPEZ

Mercado de trabajo y relaciones laborales



Otto Griebel, *La internacional*, 1928-1930.

El empleo que se busca no es sólo una cifra estadística, es además un «buen» empleo, y en esa noción se incluyen elementos de regulación de las relaciones de trabajo que no pueden ser tachados de generadores de rigidez, en cuanto forman parte de un estatuto básico de los ciudadanos que trabajan (que es el sentido profundo del art. 35 de la Constitución Española), y en cuanto que en nuestro entorno político y económico la calidad en el empleo se va presentando cada vez más como un elemento esencial integrante del modelo social europeo, resultado y causa de los logros a los que se apunta la Agenda de Lisboa.

Esto es, hay una preocupación creciente a escala internacional por elevar el nivel cualitativo y no sólo cuantitativo del empleo, una vez superada la «obsesión» inicial por el solo aumento del número de puestos de trabajo.

No es cosa fácil ponerse de acuerdo, ni siquiera hoy, sobre el papel que al Derecho le corresponde jugar en los desenvolvimientos del mercado de trabajo, y en la propia configuración de un sistema dado de relaciones laborales. Ya hace tiempo se puso de manifiesto hasta qué punto el sistema de relaciones laborales, como subsistema social, encuentra sus propias reglas de conformación en una compleja serie de fuentes, muchas de ellas no estatales; ni siquiera reconocidas a veces como fuentes por el Derecho del Estado y en todo caso ajenas a los poderes normativos de éste.

Y lo que es verdad para el sistema de relaciones laborales en su conjunto lo es en especial para un segmento del mismo que se encuentra en sus márgenes, o formalmente incluso fuera de sus márgenes, en el ámbito genérico de la libertad de contratación y sus condicionantes extrajurídicos. Además, esta dificultad se incrementa, por lo que concierne al Derecho del Trabajo, por razón de su propia evolución histórica, en la que los esfuerzos normativos se han concentrado principalmente en la realidad jurídica creada por el contrato de trabajo: antes del contrato es dudoso incluso que pueda hablarse de Derecho del Trabajo, si acaso de Derecho público, de Derecho de la economía o de la polivalente libertad contractual. La celebración del contrato de trabajo sería la que daría al trabajador su pleno estatus de tal y la atribución en bloque de todo el régimen jurídico asociado a ese estatus. Estas aseveraciones nunca han sido del todo ciertas, pero quizás nunca como ahora se han cuestionado. Desde luego no es verdad que el estatuto de trabajador sea un círculo cerrado al que acceden sólo los trabajadores por cuenta ajena. El área laboral ha servido de base experimental de numerosas instituciones que se han extendido a prestadores de servicios no laborales, y el proceso continúa a nivel individual y colectivo. Pero no vamos a hablar de esto. Hablemos más bien de algo que está sucediendo ahora con el área original del Derecho del Trabajo, el contenido más estrictamente laboral —el compuesto por el régimen jurídico de las relaciones laborales a escala individual y colectivo— porque en él se están produciendo en tiempos relativamente recientes importantes modificaciones, que se han sucedido a tanta velocidad y tienen un diseño tan poco sistemático que es difícil a los que vivimos este momento comprender cabalmente su importancia.

Es de todos conocido el mal estado de la ocupación generado por las tendencias que se han ido desatando en nuestro mercado de trabajo; el elevado nivel de desempleo, que nos sitúa en una posición desfavorecida en la escena europea; los desequilibrios internos; la segmentación generada, principalmente, por un incremento de la temporalidad hasta niveles superiores a la media europea que a su vez ha proyectado sus efectos de todo orden sobre la cultura de las relaciones laborales y la gestión de los recursos humanos en nuestro país, etc.; son todos elementos de un diagnóstico que es compartido por todas las instancias, que

requieren la subsanación de estas ineficiencias. De este modo, la necesidad de reducir y corregir lo que simplificando se ha llamado «precariedad» del empleo se ha erigido en preocupación constante de los protagonistas de nuestro sistema de relaciones laborales y en determinante de los contenidos negociales y de la acción de los poderes públicos. Por ello, debates abiertos en nuestro entorno jurídico, como el que concierne a la flexibilidad y el propio papel de las normas laborales en orden a conseguir ese objetivo, se han visto mezclados de forma irreversible con la situación de empleo en nuestro país, proporcionándole una especial agudeza en la que de alguna manera la flexibilidad se presenta como la contrapartida de la creación de empleo porque en la falta de flexibilidad se encuentra el origen del paro. Además de las bondades naturales de la flexibilidad como herramienta de adaptabilidad de las empresas a los contornos de un mercado cada vez más cambiante, la flexibilidad añade entre nosotros el valor taumatúrgico asociado a la inversión de la tendencia al uso abusivo de la temporalidad y a la creación de empleo.

Como en todos los países que nos sirven de punto de referencia, también entre nosotros es posible encontrar en los estudiosos del Derecho del Trabajo y otras disciplinas afines una convicción cada vez más proclamada: el funcionamiento del mercado de trabajo está profundamente caracterizado por el nivel de tutela alcanzado por la regulación laboral, cuando no es el principal responsable de las rigideces y las disfunciones del juego de los mecanismos económicos. De ahí que un sector importante de esos estudiosos proponga una revisión en profundidad de esas reglas concebidas en momentos económicos ya superados, de forma que se abran a las exigencias de un mercado impregnado de las mismas características que el mercado económico del que forma parte: globalización, competitividad, internacionalización, tecnificación. Como antaño lo fueron las propuestas de desregulación, hoy la flexibilidad de las reglas laborales, que en principio no tiene por qué ser discutida, se ha convertido en estandarte de esas reivindicaciones y se ha convertido por ello, junto a la rigidez, su contraria, en el centro del debate.

Las anteriores son unas consideraciones tan difundidas, tan asumidas en mayor o menor medida que forman parte ya del debate diario incluso de los no expertos, de los ciudadanos que experimentan las consecuencias del debate y los virajes legislativos en sus propios contratos, o en su situación laboral de persona que espera acceder a un empleo. Como quiera que sea, y por agudos que sean los contrastes al respecto, la necesidad de introducir flexibilidad en la gestión de los recursos por la empresa ha ido calando en el razonamiento de los interlocutores sociales, y en los documentos aprobados por éstos, incluso los sindicales, no se rechaza de principio la idea. Digamos que entre los elementos que hoy se toman generalizadamente en cuenta para marcar el avance de lo que conocemos como Derecho

del Trabajo, la necesidad de dar respuesta adecuada a los requerimientos empresariales de adaptabilidad a las circunstancias de un mercado cambiante no es discutida, aunque las recetas al respecto puedan variar. La misma experiencia pasada y reciente de la negociación colectiva da muestra sobrada de este progresivo ingreso de la «empresa y sus razones» en el argumentario de ambas partes de la negociación.

Pero entre nosotros es irreal detenerse sólo en el debate de la flexibilidad; al hacerlo así éste se ha deslizado hacia diagnósticos maniqueos de los problemas del Derecho del Trabajo actual en España. La tensión hacia una mejora de la calidad en el empleo desde la perspectiva de su estabilización se ha conectado entre nosotros, especialmente, con el debate sobre la flexibilidad que tanto ha ocupado a los agentes sociales en toda Europa en los últimos tiempos. Y, así, la flexibilidad se ha convertido, por una parte, en una especie de excusa, de justificación de la precariedad («es la única forma de alcanzar niveles adecuados de flexibilidad en la empresa»), y en un diagnóstico de un mal endémico en la legislación española (sus reglas son «rígidas y en exceso proteccionistas» de los intereses de los trabajadores singulares, olvidando los requerimientos de la empresa, en los que puede estar implicada la propia supervivencia de ésta). Con esta doble premisa es relativamente fácil ligar un elemento con otro y concluir que la única forma de acabar con la precariedad es acabar con la rigidez de las reglas que la causan, y flexibilizarlas, y es fácil comprobar que es una exigencia persistente, que sobrevuela las sucesivas reformas normativas y que de alguna manera parece que nunca se ve satisfecha.

De todo ello se deduce un factor «local» que es preciso tomar en consideración: en España el problema de la flexibilidad se presenta acrecido (si se compara con lo sucedido en los países de nuestro más próximo entorno) porque entre nosotros la falta de empleo para todos los que lo demandan se une a la mala calidad del empleo existente, por eso nuestro país ocupa un lugar menos que discreto en las estadísticas de indicadores de calidad en el empleo que se manejan a escala comunitaria. Teniendo este hecho en mente, es preciso replantearse el debate de que se habla, e incluir en él elementos que no siempre están presentes entre nosotros: que el empleo que se busca no es sólo una cifra estadística, es además un «buen» empleo, y en esa noción se incluyen elementos de regulación de las relaciones de trabajo que no pueden ser tachados de generadores de rigidez, en cuanto forman parte de un estatuto básico de los ciudadanos que trabajan (que es el sentido profundo del art. 35 de la Constitución Española), y en cuanto que en nuestro entorno político y económico la calidad en el empleo se va presentando cada vez más como un elemento esencial integrante del modelo social europeo, resultado y causa de los logros a los que se apunta la Agenda de Lisboa.

Esto es, hay una preocupación creciente a escala internacional por elevar el nivel cualitativo y no sólo cuantitativo del empleo, una vez superada la «obsesión» inicial por el solo aumento del número de puestos de trabajo. Pueden citarse a este respecto dos iniciativas muy diferentes en la perspectiva internacional:

- La de la OIT, centrada en la noción de «trabajo decente», y planteada, obviamente, sobre unos parámetros que sólo nos resultan de relativa utilidad, pero que no dejan lugar a dudas sobre la emergente relevancia del interés por unas acciones en materia de empleo que permitan que el trabajo sirva a su papel histórico de medio de subsistencia digna de los que lo desarrollan, marcando cuatro grandes objetivos a seguir en la búsqueda de ese trabajo decente: el primero, la aplicación de los estándares de trabajo que provean de reglas básicas; la mejora de las condiciones de trabajo y de rentas; la expansión de la protección social y el reforzamiento del diálogo social de tal modo que «el trabajo decente es el punto de encuentro de esos cuatro objetivos básicos» (Resolución relativa al trabajo decente y la economía informal, Conferencia Internacional del Trabajo, 90ª reunión, junio de 2002).
- Pero entre nosotros tiene más relevancia el tratamiento de este factor en el ámbito comunitario, porque está más próximo a las circunstancias de nuestra sociedad y de nuestro mercado y porque, en este contexto, como se va a ver en otros trabajos de este mismo número, la incidencia de la Unión Europea es progresivamente trascendente, superando sus efectos los límites que era previsible que se le opusieran al aparentemente inocuo proceso de cooperación en materia de empleo que se abría en 1998. Es más, la calidad en el empleo se ha convertido en un elemento esencial para comprender la acción comunitaria al respecto, y así, en la Comunicación de la Comisión al Consejo, el Parlamento Europeo, el Comité Económico y Social y el Comité de las Regiones con el título de «Políticas sociales y de empleo. Un marco para invertir en la calidad» (COM (2001) 313 final, de 20 de junio de 2001), se recuerda que «calidad en el trabajo no sólo significa tomar en cuenta la existencia de empleo retribuido, sino también las características de ese empleo», se constituye así un concepto «multidimensional» en el que valorar aspectos como las características objetivas del trabajo (entorno de trabajo y características concretas del puesto de trabajo), las características del propio trabajador, el resultado del cruce entre las características del trabajador y los requerimientos del puesto de trabajo, e incluso la valoración subjetiva de esas características por parte del trabajador individual (satisfacción en el trabajo). Y alcanzar esos objetivos es parte de la política de empleo común, y a través de ella es parte de los objetivos que impulsa la Unión.

Con esta orientación progresiva, no es de extrañar que la UE se haya ido haciendo eco de las disfunciones de nuestro mercado de trabajo en sus sucesivas recomendaciones sobre el empleo en nuestro país, y en general en sus directrices de empleo, en las que es perceptible una creciente preocupación por los indicadores de calidad en el empleo como ejes rectores de su acción en este sentido.

Ya se ha dicho que con demasiada frecuencia España aparece entre los países europeos en que los indicadores de calidad registran valores más bajos, sobre todo en el marco de la tan nombrada cultura de la temporalidad, por lo cual las indicaciones sobre calidad en el empleo alcanzan entre nosotros una resonancia especial; nos conciernen especialmente porque es preciso avanzar en modificaciones sustanciales de nuestro mercado de trabajo para alcanzar valores adecuados en la referencia europea, aunque esas modificaciones no sean del todo del signo de las que unos y otros esperan.

La tendencia a la inserción de elementos y requerimientos de calidad en el empleo en el marco de la política global de la UE se hace evidente, además, en la progresiva orientación de las directrices en materia de empleo, desde la configuración inicial de los clásicos cuatro pilares a la actual, mucho más matizada y desarrollada, en que la calidad en el empleo va adquiriendo un relieve verdaderamente transversal, que involucra todas las políticas de la Unión en este campo, y matiza los logros a alcanzar en el marco de los pilares que integran las directrices. De ese modo, se dice ya en la Exposición de Motivos de las Directrices para 2003 (Decisión del Consejo de 22 de julio de 2003), actualmente vigentes, que el objetivo de mejorar la calidad y la productividad del trabajo «está estrechamente relacionado con la evolución hacia una economía competitiva y basada en el conocimiento y debería ser perseguido mediante un esfuerzo concertado de las partes interesadas, en particular mediante el diálogo social. La calidad es un concepto pluridimensional que se aplica tanto a las características del puesto de trabajo como, desde una perspectiva más amplia, a las del mercado laboral. Abarca la calidad intrínseca del trabajo, las competencias, el aprendizaje permanente, el desarrollo de la carrera, la igualdad entre hombres y mujeres, la salud y la seguridad en el trabajo, la flexibilidad y la seguridad, la integración y acceso al mercado de trabajo, el equilibrio entre la vida profesional y la organización del trabajo, el diálogo social y la participación de los trabajadores, la diversidad y la no discriminación, y el rendimiento general del trabajo. El aumento de las tasas de empleo debe ir acompañado de un alza general de la productividad del trabajo. La calidad del trabajo puede contribuir a aumentar la productividad, por lo que deberían aprovecharse al máximo las sinergias entre ambos elementos. Es este un desafío específico para el diálogo social». Calidad y productividad se dan la mano es un modelo «europeo» de organización y gestión del trabajo. Y habrá que ver en

qué medida se ha recogido entre nosotros el guante que se nos lanza desde instancias tan relevantes.

De entrada, ya sabemos que la preocupación inicial del legislador español fue la creación de empleo en los años 70 y 80, ante cifras de desempleo crecientes, lo que justificaría «el fin de un principio», el de estabilidad, que anunció Ojeda Avilés, al hilo del multiplicarse fórmulas de incentivación de la contratación asociadas a la flexibilidad de salida, mediante la programación de contratos temporales de todo tipo, y finalmente del contrato temporal sin causa como medida de fomento del empleo. Pero ahora se afirma, desde los ámbitos menos sospechosos de actitud pro sindical, que se ha implantado entre nosotros una llamada «cultura de la temporalidad» que desvirtúa por sí misma buena parte de las garantías laborales tradicionales, en cuanto se convierte en una herramienta de la flexibilidad laboral que en cierta medida no es fácil de controlar, y en la que chocan y se pierden valores no necesariamente vinculados a la flexibilidad, sino a la dignidad de la persona que trabaja y a una valoración adecuada del significado mismo del trabajo. Y las cifras estadísticas, y la persistencia de nuestro mercado de trabajo en el predominio de la contratación temporal sobre la indefinida, pese a las correcciones que se han ido introduciendo legalmente desde mediados de los años 90, demuestran esa resistencia de la que se ha llamado la vía española de flexibilidad; una vía original y consolidada, cabría añadir, pero que parece que ha agotado su impulso y requiere ser repensada, ante los efectos negativos que genera: en la formación de los trabajadores; en términos de inseguridad en el empleo; en la inseguridad vital que de ella se deriva, y en sus efectos de exclusión social. Pero también es destacable el efecto negativo desde la perspectiva de la empresa, medido en desincentivación y falta de implicación de los trabajadores, en elevada rotación, en escasa formación y cualificación de la mano de obra, o en reducción de la productividad. Con palabras de la Comisión Europea, en su Comunicación de 26 de noviembre de 2003 (COM (2003) 728 final) «de acuerdo con la Estrategia de Lisboa, aumentar la calidad del empleo es importante para el bienestar de los trabajadores y para la promoción de la inclusión social, tanto como para incrementar la productividad y el crecimiento del empleo. En efecto, se encuentran interrelacionados los tres objetivos: pleno empleo, calidad y productividad en el trabajo y cohesión social e inclusión». Y un diagnóstico semejante es posible hallarlo en documentos clave para la negociación colectiva y la concertación en España. Baste traer aquí a colación las palabras contenidas al respecto en el Acuerdo para la Negociación Colectiva de 2003, que siguiendo la estela marcada por el acuerdo del año anterior sostiene, en su apartado 5.1, que «la estabilidad del empleo favorece la capacidad de planificación de las empresas, la seguridad de los trabajadores y trabajadoras, así como su cualificación. El obje-

tivo de estabilidad debe seguir presente en la negociación colectiva, sin perjuicio de mantener un marco de contratación temporal que permita responder a las necesidades coyunturales de producción de bienes y servicios».

Lo cierto es que en el plano legislativo y hasta cierto punto en el plano convencional los esfuerzos de flexibilización son notorios en los últimos tiempos, y nos colocan en ámbitos de tutela laboral no tan alejados de nuestros referentes europeos. Sobre todo a partir de las reformas de 1994, tan intensamente contrastadas desde el plano sindical, los parámetros legales que rigen la gestión de recursos humanos entre nosotros han experimentado una evolución notable desde una técnica de fijación de mínimos legales o de procedimientos que enrigidecían la toma de decisiones en la empresa y la sometían a criterios de evaluación externos, basados en intereses no siempre compatibles con la mejora de la competitividad y la productividad de la organización, a modelos de regulación basados en procedimientos internos de consulta y en su caso de negociación: los procedimientos sustituyen a los contenidos a una notable velocidad y las viejas técnicas de norma mínima quedan acantonadas en segmentos del régimen jurídico del contrato de trabajo que comparten nuestros socios europeos más próximos y que aún se programan y se imponen a escala comunitaria: la larga serie de directivas sobre condiciones de trabajo no dejan lugar a dudas al respecto (jornada, despidos colectivos, transmisión de empresas, empresas de trabajo temporal, garantías del salario, igualdad y no discriminación, etc.).

La consulta y la negociación en todos los niveles tiende a imponerse y cabe preguntarse si es la regla misma la que se cuestiona, si es esta misma regla de negociación la que genera más rigidez, una vez superadas las barreras legales directas. Nadie lo afirma así y habrá que creer que no; que no es posible que entre nosotros se niegue la base de un modelo de relaciones laborales avanzado, que tiene en la negociación precisamente su eje, pues, como subrayan los autores de la Declaración para el diálogo social de 2004, el fenómeno de la participación y negociación no es exclusivo de acuerdos a escala nacional, sino que ha de proyectarse también al seno de las estructuras empresariales, porque tal es el modelo que se despliega en el entorno comunitario: «Uno de los pilares del modelo social europeo, tal y como éste fuera definido en la Agenda Social, es el derecho de información, consulta y/o participación de los representantes, electivos o sindicales, de los trabajadores en las decisiones con relevancia sociolaboral de las empresas, como pueden ser, a título de ejemplo, los procesos de reestructuración y reorganización o los aspectos relativos a la productividad».

Lo que sucede es que la propia elevación de la trascendencia material de los procesos de consulta y negociación impone ciertos cambios de actitud de los protagonistas del sistema de relaciones laborales, en la línea que se han ido marcando en los sucesivos acuerdos sobre

negociación colectiva, pues, como se apunta en el prólogo del acuerdo para 2003: «El mantenimiento y la creación de empleo, así como la estabilidad del mismo; el desarrollo de mecanismos de flexibilidad interna, siempre preferibles a la externa y a los ajustes de empleo; la formación permanente y la mejora de las competencias y cualificaciones; el uso adecuado de la contratación; la información y consulta a la representación de los trabajadores; y el fomento de la igualdad de trato y de oportunidades constituyen elementos de respuesta a los requerimientos del cambio a tener en cuenta en la negociación colectiva».

Exige, para empezar, un mutuo reconocimiento del otro y de sus razones, con vistas a alcanzar terrenos mínimos de acuerdo. Y en este intento de generar terrenos de acuerdo; de búsqueda de sistemas que no conduzcan a un resultado de suma cero que a nadie beneficia, es donde encuentran su sede nociones más avanzadas que la flexibilidad pura: las que ponen el acento en la necesaria compaginación de la flexibilidad que la empresa legítimamente puede requerir y la seguridad que los trabajadores pueden legítimamente exigir. Es ahí donde tiene su origen un vocablo que ha hecho fortuna en todos los ámbitos: la flexibilidad, como enlace terminológico de valores que han de convivir en un marco moderno de relaciones laborales, y como representación de un sistema que promueve el empleo y su calidad como objetivos. Nuevamente recuerda la Comisión Europea en fecha muy reciente que «en el contexto de la globalización... y el movimiento hacia una economía basada en el conocimiento, los mercados europeos de trabajo necesitan ser más receptivos al cambio. Ello exige flexibilidad por parte de las empresas y de los trabajadores con especial referencia a la organización del trabajo, el tiempo de trabajo, las cláusulas contractuales y la movilidad nacional o geográfica. Al mismo tiempo, la calidad requiere una adecuada seguridad para los trabajadores a fin de asegurarles una integración y un progreso sostenibles en el mercado de trabajo, y una mayor y más profunda aceptación del cambio» .

Durante demasiado tiempo en España se ha hecho hincapié en el primero de los términos de esta dicotomía, y es tiempo ahora de centrarse en el segundo, que es sensiblemente más difícil de afrontar porque no es «gratis», no se alcanza simplemente bajando barreras o disminuyendo tutelas en el ámbito de la regulación de la relación de trabajo, sino que requiere acompañar la flexibilidad pretendida con una forma de valorar el factor trabajo en que éste reciba la consideración debida y sea acorde con la complejidad de los factores de todo tipo que convergen en esa realidad.

Se trata de promover una opción deliberada por las acciones que menos lesivas resulten a los trabajadores de entre las posibles en la política de las empresas y de los poderes públicos, en la línea propuesta por el acuerdo de negociación de 2003, «pretendemos con este acuerdo establecer, a través de la negociación colectiva, unas condiciones que contribuyan

también a mejorar el panorama del empleo, y hacer una llamada a las empresas para que prioricen en todo lo posible otras formas de ajuste distintas de la destrucción de empleo, evitando que la adaptación a una desaceleración transitoria del ciclo de negocios pueda traducirse en una caída permanente del nivel de empleo».

Se trata también de desarrollar acciones que mejoren el funcionamiento y la transparencia de los mercados de trabajo, que incrementen la empleabilidad y el «valor añadido» de los que concurren a esos mercados, formándolos y aumentando su cualificación y versatilidad.

Finalmente, se trata de mantener y si es preciso reformar un sistema de prestaciones sociales adecuadas que de alguna manera mitiguen el temor a un cambio que es vivido muchas veces no como una transformación potencialmente positiva, sino como el derrumbamiento de expectativas vitales en un contexto de prestaciones sociales mínimas o insuficientes.

No hay que olvidar este último factor, ni encajarlo automáticamente bajo la etiqueta de la irresponsabilidad o el pietismo: sería muy parcial desdeñar el dato de que los países europeos en que se abren paso fórmulas más imaginativas de trabajo flexible (entre ellos, el tan reclamado auge del trabajo a tiempo parcial) son países de rentas y prestaciones sociales altas, que permiten la opción por una reducción de éstas en aras de un mayor juego de expectativas vitales diferentes de la mera del trabajo. Por ello se dice, con razón, que la flexibilidad es un concepto que no se agota en el seno de un contrato de trabajo, ni siquiera en el de una empresa concreta, sino que se extiende al funcionamiento de todo el mercado de trabajo. Es un concepto de mercado de trabajo, de racionalización y optimización de su funcionamiento, y va mucho más allá del debate sobre el abaratamiento del despido o la flexibilización del tiempo de trabajo, aunque pueda también comprender estos extremos, si se toma como referente el conjunto de variables que los enmarcan, y no sólo un recorte o un retoque aquí o allá desconectado del conjunto.

Si no se asume esa óptica, se corre el peligro cierto de que la segmentación del mercado continúe, y de que aumente el número de los excluidos y de los «trabajadores pobres» de los que habla la OIT.

Este es un gran reto que han de asumir todos los agentes que operan en el sistema español de relaciones laborales. Los sindicatos entre ellos, por lo que ahora importa. Y es un gran reto en que las relaciones colectivas tienen una importancia trascendente, pese a que demasiadas veces el razonamiento flexibilizador sea también un razonamiento individualizador, que revitaliza la libertad contractual en aras de una libertad individual que de alguna manera niega el sostenimiento de opciones colectivas, y que indirectamente tiende

a desprestigiar a los sindicatos como encarnación de esas opciones colectivas, y a sus instrumentos de acción o reivindicación como actos de egoísmo de una élite ocupada frente a porcentajes sustanciales de trabajadores sin empleo o con empleos marginales. Se trata de una orientación falsa a poco que se piense en ella, porque para alcanzarla se tienen que olvidar tendencias históricas probadas demasiadas veces: tendencias de desigualdad, de debilidad contractual, de desprotección de sujetos que ocupan posiciones sociales subordinadas, que hicieron necesarios los movimientos de aglutinación en asociaciones y que siguen activas.

Pero es cierto que el contexto en que se ejerce la acción sindical ha cambiado. Y que ésta ha de hacerse receptora de esos cambios: que a principios del siglo XXI las transformaciones en la economía mundial imponen un necesario cambio en el unilateralismo de las opciones de los protagonistas de las relaciones laborales, y la adopción de una visión en que se tengan en cuenta todos los elementos y todas las posibilidades, también las aspiraciones de la contraparte negociadora. Es sin duda una condición necesaria para que se hagan reales las sugerencias sobre una gobernanza adecuada del empleo, en que se impliquen y se potencien mutuamente todos los agentes que operan en tan complejo mercado. Unas sugerencias de gobernanza que no sólo se mantienen en los textos comunitarios, sino que han sido recogidas entre nosotros por los principales protagonistas del sistema de relaciones laborales, fijándose una ambiciosa agenda al respecto: «Es este otro relevante capítulo de esta nueva etapa del diálogo social, de claro componente bipartito, a través del cual las partes sociales han de buscar las fórmulas más convenientes para propiciar la capacidad de adaptación de la negociación colectiva a las necesidades de empresas y sectores productivos así como para mejorar la productividad. El diálogo social también debería definir mecanismos de articulación de la negociación colectiva en sus diferentes ámbitos de acuerdo a los principios de eficacia y transparencia y afirmar el papel central de la propia negociación colectiva como procedimiento no sólo de fijación de las condiciones laborales, sino, además, de determinación de políticas de empleo (formación profesional, fomento del empleo o estímulos a la estabilidad laboral, entre otras)».

Y es también un reto que corresponde al Estado, el reto de asumir que las normas laborales, las garantías que tienen vinculadas, son escalas en la construcción del estatuto profesional de la mayor parte de la población de un país, un estatuto de componentes complejos, que no se pueden eliminar ni cambiar sin el compromiso de hacer en ese estatuto los ajustes necesarios para no acentuar el efecto excluyente que genera el funcionamiento defectuoso del mercado y la insuficiencia en la protección social. Estamos en época de renovación de pactos, de revisión de políticas, sería interesante acometer estos actos con

una clara conciencia de la complejidad de su diseño; con una visión total que enlace todas sus variables, en una línea como la propuesta en el Informe Kok: para alcanzar un adecuado equilibrio de posiciones de las partes implicadas en el ámbito del empleo que, junto a compromisos negociadores de empresarios y trabajadores, concluye que «las autoridades públicas podrían acometer la reforma del entorno de negocios, desarrollar sistemas de formación permanente, con adecuados incentivos para la formación, promover la investigación y la innovación, (y) proveer medidas efectivas de mercado de trabajo y revisar las medidas de protección social para facilitar la flexibilidad y la movilidad en el mercado de trabajo».

Obviamente, hablamos del Estado entendido en el sentido de conjunto de poderes públicos, lo que implica entre nosotros hacer una llamada a tener adecuadamente en cuenta la dimensión autonómica y, desde esta perspectiva, a todos los agentes implicados en la política de empleo también a ese nivel. La admisión de la realidad autonómica y la invitación a la coordinación entre los servicios de empleo de todos los ámbitos territoriales para luchar contra las más evidentes disfunciones del mercado español de trabajo (la temporalidad excesiva sobre todo, aunque no en exclusiva), sin duda va a exigir una potenciación de los instrumentos de coordinación que deja abiertos la Ley de Empleo de 2003 y a un repensamiento del propio papel del Estado a la hora de elaborar los Planes Nacionales en un marco en que las comunidades autónomas tienen amplias facultades de diseño y, sobre todo, de ejecución. Olvidar la unidad básica del mercado de trabajo español puede ser un defecto tan grave como desconocer que en ámbitos territoriales concretos existen diferencias sustanciales que requieren tratamientos específicos y que son enemigas de una intervención homogeneizadora. Por eso tiene especial relevancia la persistencia de la Unión Europea en recomendar a los países miembros un esfuerzo para integrar y coordinar a las autoridades de empleo regionales y locales en el conjunto de la política de empleo de un país, para aumentar la eficiencia del mercado y reducir diferencias territoriales que aumentan las disfunciones de aquél y generan prácticas internas próximas al dumping social que, como sabemos, han ido atrayendo la intervención condenatoria del Tribunal de Justicia comunitario. Por el lado autonómico no resulta demasiado correcto aspirar a convertirse en un generador de políticas de empleo que sólo tiene como referente las directrices de la UE, pero tampoco es demasiado correcta una respuesta estatal que agote en un modelo cerrado el elenco de acciones en materia de empleo.

En este ámbito, como en tantos otros, la difícil coordinación es la respuesta a dar al policontrismo que ha ido adquiriendo la política de empleo, pero resulta ineludible contar con ella para incrementar la eficacia del sistema común. Como dice W. Kok (*Jobs, jobs, jobs*, noviembre 2003, pág. 56), es necesario que «en los países en que las competencias sobre

política de empleo las poseen las autoridades regionales o locales, ha de tenerse en cuenta la opción por el reforzamiento del compromiso regional con el empleo. Puede ser una idea la implementación de un método abierto de coordinación entre los niveles de gobierno nacional y regional. Ello implicaría introducir una abierta y transparente negociación entre los gobiernos nacional y regional con vistas a acordar objetivos regionales y mecanismos de información y control». Se trata, como es obvio, de un proceso que entre nosotros se ve dificultado en parte, pero no cabe duda de su necesidad, y así lo recogen los propios interlocutores sociales en su Declaración para el diálogo social de 8 de julio de 2004: «Desde la perspectiva de la armonización del nuevo modelo, surgido de la reciente Ley de Empleo, con la actual distribución de competencias constitucionales entre el Estado y las comunidades autónomas en materia de política de empleo, los objetivos deberían centrarse en asegurar la adecuada cooperación y coordinación entre las Administraciones y entre los agentes, públicos y privados, implicados, movilizándolo y optimizando los recursos disponibles para lograr mayores niveles de eficiencia en las políticas de empleo».

RAMÓN ALÓS

PERE JÓDAR

**Relaciones laborales segmentadas
en mercados de trabajo segmentados:
algunas repercusiones en la calidad de vida
laboral y en la participación sindical**



Jean-François Millet, *Dos campesinos labrando la tierra*, 1844-1848.

Pero hay más elementos que cambian. Las empresas industriales de la etapa fordista podían estar interesadas en fijar y por tanto centralizar mano de obra manual de bajo nivel de instrucción y bajo nivel de cualificación, siempre y cuando garantizara los niveles de producción y productividad necesarios. En la sociedad posindustrial, las tasas de ocupación industrial han caído, por el aumento exponencial de producción y productividad que permiten las nuevas tecnologías o por la deslocalización unida a la internacionalización de la economía. Esto implica una mayor importancia de la ocupación en los servicios, en los que no sólo la relación de intercambio de productividad por salario y ocupación estable es más incierta, sino que además la menor dimensión de muchas empresas o la mayor variabilidad de determinados mercados de servicios (como comercio, atención personal o a empresas, turismo) dificultan el establecimiento de estrategias de creación de empleo primario; aunque ello no impide que existan otros, como administración pública, banca o seguros, que tienden a recomponer internamente sus estructuras de puestos de trabajo, en una redistribución entre ocupaciones centrales y periféricas. En todo caso, en la formación de estas estrategias siempre se confrontan dos polos: cantidad y calidad, certidumbre e incertidumbre, que conducen a sucesivos procesos de experimentación, acelerados desde los años ochenta, sin visos de estabilización por el momento.

Introducción

Este artículo nace de un conjunto de reflexiones y de trabajos de contrastación empírica realizados desde hace unos años alrededor del problema que supone para la afiliación sindical los cambios en los mercados de trabajo. Nuestro supuesto de partida es que no existen determinaciones tecnológicas u organizativas, aunque ambas cuestiones pueden contribuir en el tiempo y en la extensión de los cambios; también pensamos que las relaciones laborales no dependen sólo y exclusivamente de la oferta o la demanda en los mercados de trabajo; mucho menos que exista un solo mercado laboral, sino que también hay que contar con las instituciones que operan en él y que contribuyen en mayor o menor medida a regular o a interrumpir los equilibrios alcanzados mediante medidas económicas, políticas y sociales, puramente de mercado o, sobre todo, las pactadas o negociadas entre los agentes (Estado, patronales, sindicatos). Asimismo, dichas negociaciones no son sólo fruto del mayor o menor poder de una de las partes, sino de la intersección de las diferentes acciones colectivas realizadas desde las mismas, junto con la posición de mercado, la trayectoria histórica institucional, en los momentos clave de decisión. Ahora bien, no por no tener fe o por falta de creencia en las explicaciones únicas de mercado olvidamos la necesidad de incluir en los esquemas de análisis sobre los efectos mutuos entre cambios económicos y/o productivos y transformaciones en las relaciones laborales, el papel de los individuos y de sus mayores o menores posibilidades u oportunidades de acción.

El texto arranca con una explicación de nuestra posición en torno a los enfoques posibles de la explicación de la segmentación en los mercados de trabajo, que finalizamos con una propuesta propia. En segundo lugar, trazamos una vinculación entre la división en colectivos laborales producto de los efectos ocupacionales y de las condiciones de trabajo (condiciones de mercado) con la división de oportunidades de acción colectiva de los trabajadores (relaciones laborales), aportando conclusiones desde la evidencia empírica recogida en los últimos años desde nuestro caso de estudio: los afiliados a CC.OO. en Cataluña. En tercer lugar, contraponemos dichas segmentaciones (ocupacional y de posibilidades de acción o de elección) con la acción colectiva sindical; el objetivo es mostrar que no hay una determinación de la acción sindical (de poder y capacidad de convocatoria) sobre la acción individual o colectiva de grupos de trabajadores, ni viceversa, sino que el poder sindical es causa y efecto a la vez del poder de los trabajadores, de su situación de trabajo y ocupacional. Es decir, no hay una acción sindical unívoca que beneficia de manera constante y/o exponencial a todos los afiliados, en detrimento de los no afiliados;

sino que la acción sindical condiciona y a la vez es un reflejo de la situación de los trabajadores. Por tanto, las segmentaciones laborales crecientes en los mercados laborales también se reproducen de algún modo en el interior de los sindicatos.

Queda por confirmar la evolución en el tiempo, es decir, la contribución de la acción colectiva o sindical a limar diferencias o desigualdades entre los trabajadores o bien a confirmar las distancias entre colectivos privilegiados y no privilegiados; nuestros datos no nos ofrecen un panorama histórico suficientemente amplio para ello. En todo caso, un apunte: las mejores condiciones de empleo, de trabajo, de vida y bienestar, la atesoran los asalariados del norte de Europa, países todos ellos con tasas de afiliación (superiores al 70%) inusitadas en el resto de modelos sindicales: anglosajón, centroeuropeo, japonés o latino.

La segmentación de los mercados de trabajo, hoy

El mercado de trabajo, desde que existe, nunca ha podido ser considerado homogéneo. Ello ha llevado a plantearse si puede hablarse con precisión de mercado de trabajo o bien debemos referirnos, en plural, a mercados de trabajo. Diversos autores institucionalistas o segmentacionistas han expuesto suficiente evidencia empírica sobre mercados locales o mercados internos de trabajo que, desde el punto de vista de la demanda (empresas), distorsionan el supuesto de un mercado único de trabajo que tiende al equilibrio (en salarios y ocupaciones)¹. Si en un principio fueron autores de la escuela institucionalista norteamericana (Piore, 1983; Doeringer y Piore, 1983) quienes analizaron y explicaron el porqué de la existencia de más de un mercado de trabajo, posteriormente en el Reino Unido se llevaron a término estudios sobre el desarrollo de mercados locales de trabajo, en los que la formación de salarios y ocupaciones permitía observar especificidades al margen de una teoría general sobre la oferta y la demanda de un único mercado de trabajo. El enfoque de la segmentación, en parte formado por algunos de esos autores institucionalistas a los que se unieron algunos economistas críticos y algunos sociólogos (entre otros, Gordon, Edwards y Reich, 1986; Villa, 1991; Rubery y Wilkinson, 1994; Gallie y White, 1994), afirma la existencia de fuerzas de diversa índole que impulsan la formación de mercados de trabajos distintos, y con características propias; hasta el punto de que entre ellos

¹ Prieto (1989), siguiendo a Polanyi y Marx, incluso se pregunta si existe realmente un mercado de trabajo; esto es, si puede considerarse que la fuerza de trabajo es una mercancía, y el mercado de trabajo, como cualquier mercado, tiene un comportamiento de ajuste basado en los precios, es decir, los salarios.

existe escasa conexión. Es decir, un trabajador una vez situado en un mercado de trabajo no pasa fácilmente a otro; y de la misma forma, tampoco varían con facilidad las características de la demanda de empleo de unas a otras empresas.

Desde las perspectivas citadas, una primera distinción aplicada a los mercados de trabajo es la que se refiere a la distinción entre primarios o centrales, y secundarios o periféricos. Los mercados de trabajo primarios se caracterizan por basarse en relaciones contractuales estables, con condiciones de empleo en salario, jornada y otros aspectos más ventajosas en comparación con otros mercados, con derechos y obligaciones reconocidos para trabajadores y empresarios, y cobertura del sistema de protección social. Por el contrario, en los mercados de trabajo secundarios o periféricos las relaciones contractuales se caracterizan por la debilidad de los vínculos, siendo peores en general las condiciones de empleo, con limitados derechos por parte de los trabajadores, así como con poca o menor cobertura de prestaciones sociales. Se ha observado que la actividad sindical se concentra en los mercados de trabajo primarios, por lo que los trabajadores en estos mercados cuentan con presencia sindical y cobertura de la negociación colectiva. En cambio, los trabajadores en los mercados secundarios se hallan en empresas con escasa presencia sindical y reducida cobertura de la negociación colectiva.

Atendiendo a la terminología que se ha venido utilizando por esta literatura, en los mercados de trabajo primarios encontramos empresas y trabajadores centrales. Esto es, empresas innovadoras y con capacidad de inversión (intensivas en capital) en producto, mercado, tecnología; grandes empresas con posiciones de control en el proceso de trabajo correspondiente y en los mercados de producto o servicio relacionados, o empresas vinculadas con el sector público. Los trabajadores centrales suelen identificarse con trabajadores de esas empresas. En la etapa industrial entre la segunda gran guerra y los años 70 se les conoce como trabajadores fordistas: aunque su formación o nivel educativo tendía a ser bajo, no era un elemento de discriminación, puesto que a pesar de ser especialistas o poco cualificados, ello no les impedía atesorar largas antigüedades en su empleo, ni tener perspectivas de carrera profesional y promoción, y acceder a tareas relativamente cualificadas e incluso de responsabilidad. Pero la literatura también caracteriza como trabajadores centrales a aquellos que disponen de un empleo cualificado como profesionales, técnicos o mandos intermedios, que asumen tareas de responsabilidad en las empresas con base a sus niveles de estudio, que suelen ser altos. Mientras el primer caso se identifica como trabajador primario o central dependiente (por su menor cualificación y autonomía en el trabajo), al segundo se le identifica como trabajador primario o central independiente (por su mayor cualificación, autonomía y control de su trabajo).

Por su parte, en los mercados de trabajo secundarios de dicha etapa industrial se encuentran empresas no innovadoras, con tecnologías más obsoletas y con bajo control del proceso de trabajo en el que se integran, y, en general, pequeñas empresas auxiliares o dependientes con productos o servicios de bajo valor añadido e intensivas en mano de obra. Asimismo, en estos mercados se hallan los trabajadores periféricos, con vínculos débiles en su empleo, lo cual suele responder tanto a aspectos institucionales o legales (un derecho escasamente tuitivo para estos trabajadores) como sociales de diversa índole; por ejemplo, el fracaso escolar o la distribución patriarcal de tareas en el seno de las familias por la cual la mujer se incorpora al mercado de trabajo como ayuda y no con plenos derechos².

Las teorías de la segmentación demostraron ser útiles para la comprensión del funcionamiento de los mercados de trabajo en la etapa industrial fordista. Estas mismas teorías, actualizadas, nos sirven también para analizar las complejidades de los mercados de trabajo actuales. Aunque hay aspectos importantes que deben tenerse en cuenta, como son las modificaciones en curso en las estructuras productivas de nuestras sociedades y en las estrategias dominantes en cuanto a modelos organizativos que adoptan las empresas; pero también cambios de orden social, como son los procesos migratorios, los cambios en los niveles educativos de la población más joven, o la incorporación de las mujeres a los mercados de trabajo con voluntad de permanencia, por citar los que nos parecen de más largo alcance.

En todo caso, frente a enfoques ideológicamente sesgados, como la teorización *insiders/outside*s que intenta demostrar que la acción sindical es la principal hacedora de desigualdades entre trabajadores (los primarios protegidos por el sindicato cada día son más privilegiados y los secundarios no protegidos están cada vez más relegados por la misma acción sindical), la teoría de la segmentación no sólo plantea el problema de los mercados laborales desde la oferta, sino también desde la demanda. Es decir, la estructura productiva y forma de gestión empresarial de la mano de obra (innovadora o no, central o no, de uno u otro sector, con mayor o menor inversión en capital o mano de obra, más o menos amigable con los sindicatos y que trata a su mano de obra con alta o baja confianza) y la demanda que genera de puestos de trabajo, con su mayor o menor correspondencia con el poder o capacidad negociadora de los trabajadores (cualificación, nivel de instrucción, sindicalización, situación familiar, ciclo de vida...). El juego entre ambos procesos institucionalizados, lo que los sociólogos denominamos relaciones laborales y los economistas leyes del equilibrio del mercado, contribuye a la segmentación final de los mercados laborales (Kalle-

² Para un enfoque de género, modelo de vida y trabajo centrado en el *bread winner*, véase Torns (2000 y 2001).

berg et al., 1981). Desde esta óptica la distinción entre asalariados privilegiados y asalariados desprotegidos no depende sólo de la voluntad más o menos perversa de los monopolios sindicales de fijar salarios y condiciones de trabajo y ocupación, sino también de condiciones objetivas de la demanda: costes de formación y cualificación, importancia de los puestos de trabajo para el proceso productivo, posición de mercado de la empresa y, naturalmente, de la debilidad o fortaleza de la parte contraria. Así, en sistemas de relaciones laborales de consenso (como el sistema renano, según Albert, 1993), las negociaciones entre empresarios y sindicatos tienden a ser integrativas (todos pueden ganar o todos pueden perder, o situaciones intermedias); mientras que en sistemas de relaciones laborales, o mercados de trabajo nacionales, de oposición (latinos) o adversarios (anglosajones) predominará la negociación distributiva (juego de suma cero: lo que unos ganan, los otros lo pierden).

Ahora bien, el enfoque de la segmentación tal como surgió y lo hemos presentado se corresponde con un sistema en crecimiento, estable y de plena ocupación típica, con incertidumbres menores. En la actualidad la inestabilidad, la incertidumbre y la desocupación o el trabajo atípico adquieren una dimensión notoria. La demanda de empleo puede presionar a una oferta atrapada entre altas tasas de paro, empleo atípico o la deslocalización y esto cambia la correlación de fuerzas. El trabajador primario puede conservar su estabilidad, pero a costa de una mayor flexibilidad funcional o de tiempos de trabajo; y una renuncia a pasados privilegios a cambio de mayor compromiso y disponibilidad hacia la empresa. Pero a nuestro entender el mayor cambio se produce en el mercado de trabajo secundario. La inestabilidad tradicional se refiere a la rotación o cambio de empresas, que disminuye posibilidades de adquirir cualificaciones valiosas para la empresa y detrae ventajas, como menores posibilidades de promoción y antigüedad, menos opciones de sindicalización y de cobertura por la negociación colectiva, menores ventajas sociales. Un contexto de pleno empleo no cuestionaba a ese asalariado periférico la obtención y desarrollo de una ocupación, aunque ésta fuera cambiante y menos ventajosa. En cambio, la inestabilidad actual le implica largos procesos de precarización, combinados con episodios de desocupación y una mayor incertidumbre sobre su futuro. Un futuro que puede ser la caída en la trampa de la precarización, o de la desocupación de largo plazo y, finalmente, de la exclusión. Ese es un cambio cualitativo importante a remarcar.

Pero hay más elementos que cambian. Las empresas industriales de la etapa fordista podían estar interesadas en fijar y por tanto centralizar mano de obra manual de bajo nivel de instrucción y bajo nivel de cualificación, siempre y cuando garantizara los niveles de producción y productividad necesarios. En la sociedad posindustrial, las tasas de ocupación industrial han caído, por el aumento exponencial de producción y productividad que

permiten las nuevas tecnologías o por la deslocalización unida a la internacionalización de la economía. Esto implica una mayor importancia de la ocupación en los servicios, en los que no sólo la relación de intercambio de productividad por salario y ocupación estable es más incierta, sino que además la menor dimensión de muchas empresas o la mayor variabilidad de determinados mercados de servicios (como comercio, atención personal o a empresas, turismo) dificultan el establecimiento de estrategias de creación de empleo primario; aunque ello no impide que existan otros, como administración pública, banca o seguros, que tienden a recomponer internamente sus estructuras de puestos de trabajo, en una redistribución entre ocupaciones centrales y periféricas. En todo caso, en la formación de estas estrategias siempre se confrontan dos polos: cantidad y calidad, certidumbre e incertidumbre, que conducen a sucesivos procesos de experimentación, acelerados desde los años ochenta, sin visos de estabilización por el momento.

De ahí que las estructuras organizativas empresariales también experimenten profundas transformaciones explicables no sólo por la aplicación de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, sino también por las mismas decisiones estratégicas empresariales, que favorecen los procesos de descentralización productiva o de *outsourcing*, subcontratación y formación de redes empresariales (Harrison, 1997; Castells, 1996; Recio, 2001). Estas estrategias persiguen obtener una mayor libertad de actuación empresarial, al mismo tiempo que buscan centrar la actividad en aquellas fases del proceso productivo en las que se considera se puede ejercer un mayor control de mercado o disponer de mayores posibilidades competitivas. Una de las consecuencias de estos procesos es una notable agudización de las diferencias entre empresas, entre las que tienen mayor poder de mercado y pueden imponer sus condiciones a otras, de aquellas con escasa capacidad de negociación y limitado poder de mercado (Alós y Jódar, 1996). Mientras las primeras pueden aplicar políticas de mano de obra de mayor integración, orientadas a la motivación y formación, las segundas se hallan más condicionadas a recurrir a políticas de reducción de costes laborales. Asociado con estas estrategias está el recurso creciente de las empresas a formas de contratación flexibles, entre las cuales destacan la contratación temporal en sus diversas modalidades y el recurso a empresas de trabajo temporal. En este caso, las empresas persiguen trasladar costes e incertidumbres a los trabajadores, quienes no sólo pierden seguridades básicas acerca del empleo e ingresos para su sustento, sino también reducen su poder de negociación.

Las teorías de la segmentación ayudan a comprender la firmeza con la que se asientan las nuevas demandas de empleo empresariales. En efecto, si se analiza la oferta de empleo, puede observarse cómo también de este lado se producen cambios significativos que entroncan con demandas empresariales y dan solidez a la constitución de los diversos mercados de trabajo.

Así, deben tenerse en cuenta la importante incorporación de mujeres a los mercados de trabajo y los flujos migratorios que se añaden a los sectores tradicionalmente ya más débiles en términos ocupacionales, esto es, jóvenes y mujeres, ampliando de forma sustantiva el colectivo de asalariados que potencialmente puede alimentar puestos de trabajo secundarios, generando verdaderos ejércitos de reserva. Piénsese en la abundante mano de obra que supone la inmigración para actividades como la agricultura y determinados servicios (personales, sociales, hostelería). Pero el aumento de las ocupaciones atípicas (temporales, a tiempo parcial, de tiempo determinado...) no sólo afecta a los asalariados que acuden al mercado de trabajo con bajas cualificaciones o bajo nivel de instrucción; las incertidumbres de la demanda también afectan a colectivos, sobre todo de jóvenes, mujeres, también de inmigrantes no comunitarios que, pese a tener buena cualificación o instrucción, se ven expuestos temporal, cíclica o permanentemente a la subocupación, la ocupación atípica o la desocupación.

De ahí que las transformaciones en curso permitan introducir una importante distinción en los mercados de trabajo secundarios o periféricos; esto es, entre quienes se ubican en estos mercados con la expectativa de saltar a empleos correspondientes a mercados de trabajo primarios, y quienes, por circunstancias diversas, se hallan atrapados en dichos mercados secundarios. También deben destacarse las variaciones en los mercados primarios, pero en este caso posiblemente más en el sentido de reducción de los empleos primarios dependientes y aumento de los primarios independientes; esto es, un trasvase de trabajos menos cualificados a trabajos que requieren mayores conocimientos y que comportan asumir mayores responsabilidades en la realización de las tareas.

En definitiva, si se introduce una distinción entre las relaciones laborales tradicionales, esto es, las desarrolladas más habitualmente desde las décadas 50 o 60 hasta prácticamente las fechas actuales, y las relaciones laborales posindustriales, esto es, las correspondientes a una era en la que la empresa industrial pierde su carácter hegemónico en la estructura empresarial y reduce notablemente su presencia así como su empleo, ello nos permite obtener los resultados que se presentan en la tabla 1, que distingue cuatro grandes situaciones laborales. El cuadrante 1.1 se ajusta a aquellos colectivos laborales más tradicionales, trabajadores –habitualmente hombres– en empresas industriales, bautizados como trabajador fordista. Son los trabajadores centrales dependientes, núcleo del cual se ha nutrido y desarrollado el sindicalismo en buena parte del siglo XX. Estos trabajadores acostumbran a tener, colectivamente, una más elevada capacidad de negociación, proporcionada precisamente por su implicación en las actividades sindicales. De aquí que gran parte de sus condiciones de empleo vengán reguladas por convenio colectivo o por la negociación colectiva que, durante la edad de oro industrial fordista, mostró su eficiencia también desde el punto de vista de la demanda.

En el cuadrante 1.2 se sitúan trabajadores técnicos y profesionales, trabajadores del sector público y de servicios privados cualificados, de empresas de dimensiones medianas o grandes. Son los trabajadores centrales independientes. Coinciden con el grupo precedente en disponer de situaciones laborales y contractuales estables, pero difieren por sus niveles más elevados de cualificación, que les concede una capacidad de negociación también individual. Las propias direcciones de las empresas tienden a favorecer para estos colectivos unas relaciones individualizadas como procedimiento de obtención de mayor fidelización y compromiso con los objetivos de la empresa.

En el cuadrante 2.1 encajan sobre todo los trabajadores jóvenes que se incorporan en empresas industriales o de servicios, y que no disponen de las garantías ocupacionales de los trabajadores de los cuadrantes superiores. Estos son los trabajadores periféricos en transición. Su situación se puede asociar a la edad y al hecho de estar en proceso de inserción en los mercados laborales. El éxito de su proceso de inserción les llevará a saltar a los cuadrantes 1.1 o 1.2, mientras el fracaso los relega al cuadrante 2.2. Este colectivo muestra poca capacidad de organización, explicable por la debilidad de su situación contractual, pero se benefician de cierta cobertura de la acción colectiva que lideran los trabajadores centrales.

Finalmente, en el cuadrante 2.2 encontramos a trabajadores jóvenes, mujeres e inmigrantes, con pocos estudios y poco cualificados, generalmente de los servicios pero también de la industria, con contratos inestables o con pocas o nulas perspectivas de promoción. Es el grupo de los trabajadores periféricos trampa, el colectivo más débil en relación al mercado de trabajo, que cuenta con escasa cobertura de la negociación colectiva y escasa protección social.

Entre los cuadrantes 1 y 2 cabría aún situar a los trabajadores en procesos de estabilización, o de estabilización recién adquirida y no estabilizada. Dada la expansión del trabajo atípico o la reducción del trabajo fijo y a tiempo completo, el contrato estable no supone por sí mismo una línea de demarcación clara entre trabajadores centrales y periféricos en la actualidad. De este modo, se podría hablar de trabajadores estables o inestables flotantes, por cuanto pueden tener empleo estable, pero no acumulan antigüedades elevadas en sus centros de trabajo y su historial o trayectoria laboral está salpicada de episodios de cambio entre empresas; o bien la estabilidad en el contrato no se acompaña de seguridad en el empleo o con las perspectivas laborales asociadas a los trabajadores centrales. Parte de este empleo flotante estable se explica por procesos de transición, pero hay colectivos con transiciones muy largas y amplios episodios de subocupación o sobreeducación. En nuestro estudio de la afiliación, entre un 10-15% de los afiliados estables están en estas condiciones³.

³ Véase nota 5.

TABLA 1. CONFLUENCIA ENTRE SEGMENTACIÓN Y FORMAS DE GESTIÓN DE LA MANO DE OBRA

	RELACIONES LABORALES TRADICIONALES	RELACIONES LABORALES POSINDUSTRIALES
<p>TRABAJADORES CENTRALES O PRIMARIOS</p> <p>Estables, comparativamente con buenas condiciones de empleo y posibilidades de promoción a la empresa bajo procedimientos establecidos.</p>	<p>1.1 Trabajadores centrales o primarios dependientes</p> <p>Trabajadores manuales de la industria, con estabilidad contractual (trabajador fordista). Su cualificación profesional no tiene relación con su nivel educativo; reconocimiento profesional con base en la experiencia (antigüedad).</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fuerte capacidad negociadora (en salarios, horarios...) a través de la organización y la negociación colectiva; cobertura de pensiones y protección social. • Mercados internos de trabajo. 	<p>1.2 Trabajadores centrales o primarios independientes</p> <p>Trabajadores cualificados, profesionales, técnicos y mandos intermedios. Tienen relaciones contractuales estables, trabajan más en los servicios y administración pública.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Capacidad negociadora mixta: colectiva e individual (en todo caso retienen capacidad de elección entre una y otra), esta última en base a los estudios, formación y conocimientos. • Mercados profesionales y también internos en algunos casos.
TRABAJADORES ESTABLES FLOTANTES O CON ESTABILIDAD INCIERTA		
<p>TRABAJADORES PERIFÉRICOS O SECUNDARIOS</p> <p>Inestables en el empleo (alternan entre empleo y paro, también entre empresas), comparativamente con peores condiciones de trabajo y salariales, baja cualificación y pocas posibilidades de promoción; poca cobertura de la negociación colectiva y protección social.</p>	<p>2.1 Trabajadores periféricos o secundarios en transición</p> <p>Habitualmente jóvenes que entran en el mercado de trabajo en procesos más o menos largos y complejos, pero que pueden tener perspectivas de futuro de pasar a mercados primarios. En buena parte son trabajadores inestables de la industria o servicios, con cierto nivel educativo o de cualificación manual.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Poca capacidad organizativa, pero alguna cobertura desde la acción sindical (negociación colectiva). • Mercados externos. 	<p>2.2 Trabajadores periféricos o secundarios trampa</p> <p>Trabajadores inestables de la industria y de los servicios. Instalados en situación ocupacional y laboral de precariedad; prácticamente sin perspectivas de cambio, o en trabajo sumergido. Son sobre todo mujeres, jóvenes, precarios, inmigrantes, parados, en general con baja cualificación y bajo nivel educativo.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Muy poca capacidad negociadora y pocas perspectivas laborales y profesionales en la empresa que los contrata. Escasa o nula protección social. • Mercados externos y presiones desde la desocupación y la deslocalización.

De la segmentación en los mercados de trabajo a la fragmentación de las relaciones laborales

Una de las hipótesis principales que venimos barajando en nuestros estudios sobre la afiliación sindical en CC.OO. de Cataluña⁴ se recoge en la tabla 2. Como se puede observar en la misma, las funciones que habitualmente se asignan a los sindicatos (instrumental, identidad, protección, sociabilidad, según Lange y Ross, 1991) no intervienen de forma similar para todos los colectivos laborales o de afiliados. Así, los técnicos tienden a valorar más los aspectos instrumentales, también identitarios de la afiliación, y dan prioridad a la representación unitaria más que a la afiliación o intervención desde el sindicato. En otro extremo, jóvenes, no estables e inmigrantes tienden a valorar más la función protectora y de defensa del sindicato, así como las oportunidades de sociabilidad que éste favorece; también dan más importancia, en términos comparativos, a la afiliación que a la representación unitaria de intereses. Manuales cualificados y no cualificados se sitúan en un espacio intermedio entre técnicos y jóvenes y no estables en cuanto a valoración del sindicato, mientras los administrativos se aproximan más a los técnicos, y las mujeres a los jóvenes y no estables (Jódar et al., 2004).

TABLA 2. LA ORGANIZACIÓN Y REPRESENTACIÓN DE INTERESES SEGÚN TIPO DE AFILIADOS

TÉCNICOS	ADMINISTRATIVOS	MANUALES CUALIFICADOS/ NO CUALIFICADOS	MUJERES	JÓVENES NO ESTABLES/ INMIGRANTES
Más peso unitario y menos afiliativo		/	Más peso afiliativo y menos unitario	
Función instrumental, función de identidad			Función de protección y defensa, función de sociabilidad	

Los resultados precedentes, en la medida en que se confirman, tienen una gran trascendencia. Vienen a indicar que la segmentación laboral que se constata en los mercados de trabajo repercute y se refleja en los sindicatos. En otras palabras, las organizaciones sindicales presentan el riesgo de reproducir, en su actividad y en sus estructuras, las desigualdades ocupacionales existentes entre los trabajadores. Esto sucede cuando los trabajadores centrales, que protagonizan en mayor medida la acción y la negociación colectiva, o que están más pre-

⁴ Desde hace ya algunos años, CC.OO. de Cataluña promueve estudios sobre la afiliación al sindicato, de los cuales han salido algunas publicaciones entre las cuales destacamos Miguélez et al. (1991), Rebollo et al. (1993), Alós et al. (2000 y 2004).

sentes en las estructuras de representación unitarias en las empresas y que ostentan más responsabilidades en la organización sindical, tienden a reforzar, a través de la acción colectiva, sus posiciones en los mercados de trabajo, consolidando diferencias con los trabajadores periféricos. Para algunos autores, este riesgo es ya una realidad. Así lo manifiestan los partidarios de las teorías de los *insiders* y *outsiders*: los primeros son los trabajadores que están bien situados en el mercado de trabajo, con contratos fijos, acaparan la negociación colectiva y la actividad de los sindicatos, interviniendo en propio interés, en detrimento o ignorando a los *outsiders* o trabajadores periféricos, esto es, trabajadores con contratos temporales, a tiempo parcial, parados (Bentolila y Dolado, 1993; OECD, 1995; Polavieja, 2003). Las teorías de los *insiders* y *outsiders* acostumbran a olvidar el papel central del Estado, de las instituciones y de los empresarios en la segmentación de los mercados de trabajo; también están construidas sobre evidencia empírica de países anglosajones y olvidan que si bien los sindicatos europeos tradicionalmente pueden haber privilegiado con su acción a los trabajadores con mayor cualificación o poder negociador, también mediante sus estrategias colectivas generales y sociales han establecido un paraguas protector sobre el conjunto de los asalariados, en forma de derechos de los trabajadores a condiciones de trabajo, ocupación y vida dignas, o en forma de intercambio político (bienestar o *welfare*). Sin embargo, esto no excluye el riesgo apuntado de que los sindicatos refuercen las segmentaciones existentes, aunque su origen sea más de demanda empresarial que de oferta de los trabajadores, reproduciéndolas en su organización y en su acción estratégica y/o cotidiana. En todo caso, recordemos que en la etapa fordista de relaciones laborales tradicionales, los sindicatos estaban conformados con base a un tipo de trabajador muy determinado con referencias claramente masculinas (*male breadwinner*), autóctonas y de edad madura, que discriminaba claramente las posiciones de las mujeres, los jóvenes y los inmigrantes (o personas de otras etnias), sin apenas autocrítica.

En cualquier caso, las segmentaciones en los mercados de trabajo permiten reconocer colectivos sindicales diferenciados. A partir de un estudio a afiliados de CC.OO. de Cataluña⁵ hemos podido distinguir cuatro grandes colectivos, a los que hemos llamado los afiliados centrales tradicionales, los afiliados centrales emergentes, los afiliados periféricos en transición y los afiliados periféricos. Los afiliados centrales tradicionales se corresponden con los trabajadores centrales dependientes; para ellos hemos utilizado la expresión de tradicionales en cuanto constituyen las bases históricas más importantes del sindicalismo industrial. Sin

⁵ Esta parte de nuestro artículo se basa en un trabajo que los autores, junto con Joel Martí, Antonio Martín Artilles, Luis Ortiz y Xavier Bonet, llevan a cabo para CC.OO. de Cataluña. Para este trabajo se ha realizado una encuesta a una muestra representativa de afiliados y afiliadas al mismo. El trabajo de campo se realizó entre los meses de abril y junio de 2003.

embargo, la reducción del empleo que responde a este colectivo explica que tienda a reducirse la presencia afiliativa en los sindicatos de estos trabajadores. El estudio de la afiliación de CC.OO. de Cataluña permite observar que este grupo está formado especialmente por hombres, de más de 35 años, con estudios elementales o sin, con elevada antigüedad en la empresa, ocupados en la industria privada, en centros de trabajo de medianas o grandes dimensiones, con categoría de operarios o administrativos cualificados. Es el grupo con más años de afiliación al sindicato.

Los trabajadores centrales independientes, trabajadores que como hemos visto aumentan en términos cuantitativos de empleo, incrementan también su presencia en las organizaciones sindicales en los últimos años, como han puesto de manifiesto diversos estudios (Hyman, 1994; Traxler, 1995; Visser, 2002). De ahí que hayamos recurrido a la expresión de emergentes, indicativa de su creciente protagonismo en el sindicato, siendo el colectivo que ocupa progresivamente unos espacios más centrales en la organización sindical. En el caso de CC.OO. de Cataluña, los afiliados correspondientes a este colectivo son, fundamentalmente, trabajadores con estudios superiores y, en proporción, más mujeres que hombres, con elevada antigüedad en la empresa, de edades medianas, trabajando con categoría de técnicos en servicios públicos o servicios privados cualificados.

La afiliación de los trabajadores periféricos, tanto de los que la experimentan en forma de transición como aquellos atrapados en la precariedad, es bastante limitada, a pesar de la expansión de ese tipo de empleos; seguramente no sólo por las mayores dificultades de esos colectivos en comprometerse con la acción colectiva, sino también por las dificultades de las estructuras sindicales de ofrecer estructuras de asociación y participación específicas a los mismos. No obstante, entre la afiliación sindical es posible distinguir entre unos y otros. Los primeros son trabajadores jóvenes (menores de 35 años), más hombres que mujeres, con antigüedades en la empresa poco elevadas, que trabajan mayoritariamente con categorías de operario cualificado o administrativo en general en empresas industriales o en servicios privados no cualificados, en centros de trabajo de dimensiones medianas o grandes; su compromiso sindical viene marcado por la debilidad de su inserción ocupacional. Los segundos son básicamente asalariados que, pese a adquirir mayor presencia que en el pasado en el sindicalismo, se mantienen en posiciones aún más periféricas que los precedentes en la organización. Se trata sobre todo de mujeres, de edades medianas o avanzadas, con estudios elementales o sin estudios, que trabajan con categorías poco o no cualificadas en empresas de servicios privados no cualificados. La tabla 3 muestra algunas características referidas a la calidad de vida laboral de los colectivos distinguidos, atendiendo a las respuestas dadas por nuestros entrevistados.

TABLA 3. COLECTIVOS DE AFILIADOS Y RASGOS DOMINANTES DE CALIDAD DE VIDA LABORAL. CC.OO. DE CATALUÑA, 2003

	TRABAJADORES CENTRALES TRADICIONALES	TRABAJADORES CENTRALES EMERGENTES	TRABAJADORES PERIFÉRICOS	TRABAJADORES PERIFÉRICOS EN TRANSICIÓN
Horario de trabajo: Jornada	40 horas	<40 horas	40 horas	
	Horario fijo, también irregular	Horario fijo	Más horario irregular	Más horario irregular
			Más horas extras	
Decisión sobre horarios y tiempo de trabajo	Predominio negociación colectiva	Más negociación individual	Vacaciones según decisión empresa	
Formación: Con formación pagada empresa	60%	80%	60%	27%
Con perspectiva de promoción	15%	30%	8%	0%
Salario: Con complemento antigüedad	80%	80%	30%	50%
Con complemento fijo personal	70%	70%	30-40%	30-40%
Participación: Consulta sobre cambios trabajo	55%	88%	60%	30%
Forma dominante de regulación de condiciones de empleo	Negociación colectiva	Decisión unilateral empresa; o acuerdo individual	Decisión unilateral empresa	Decisión unilateral empresa; o mixta empresa y negociación colectiva

Nota: Los datos en % indican la proporción de cada colectivo que se ajusta a cada uno de los parámetros.

Influencia de la segmentación en el activismo y la participación sindical

En nuestro estudio sobre la afiliación de CC.OO. de Cataluña hemos podido comprobar cómo las segmentaciones en los mercados de trabajo tienen su traslación en el activismo y la participación sindical. De entrada cabe destacar que la actividad sindical es más intensa allá donde se ubican los afiliados que pertenecen a los colectivos centrales de trabajadores. En estos casos, la capacidad de convocatoria sindical (huelgas de empresa o sector, plantes y

concentraciones) suele ser más elevada. La participación de los afiliados sigue esta pauta, pero se pueden hacer algunos matices:

- En el conflicto institucionalizado, utilizado como forma de presión negociadora o, también, como forma de movilización generadora de identidades y de confirmación de la representatividad, participa la mayor parte de los afiliados, pese a que, proporcionalmente, abundan más aquellos con características de trabajadores primarios en empresas centrales.
- El conflicto de protección o de defensa parece afectar proporcionalmente más a los afiliados de características periféricas o más precarias, ocupados en centros de trabajo o empresas periféricas, o bien en puestos de trabajo periféricos de las empresas centrales. También habría que incluir aquí a una parte de los estables (flotantes) con baja antigüedad o episodios de cambios de empresa en los últimos años. El relativamente bajo número de afiliados con estas características impide profundizar en estos aspectos; no obstante, afiliados jóvenes, inmigrantes, no cualificados con bajo nivel de estudios, o baja antigüedad en la empresa, temporales, de pequeñas empresas, se distinguen en su acción de protesta de los afiliados centrales.
- Hay indicios de participación diferenciada en el conflicto de los colectivos de afiliación correspondientes al sector primario independiente en el sentido de que se da una menor propensión a participar de aquellos con más altos niveles de estudios o categorías laborales altas, seguramente porque retienen más oportunidades de elección entre acción individual y colectiva.

La diferencia entre afiliados, en tanto que trabajadores centrales o periféricos, se constata también muy nítidamente en la participación en reuniones sindicales externas, en las que apenas intervienen los trabajadores periféricos. Asimismo, la afiliación más reciente tiene más dificultades de participación. Y la presencia de representación unitaria o sindical de los trabajadores y afiliados, también supone un claro estímulo frente a la de los centros de trabajos sin estos instrumentos organizativos de los asalariados.

Para analizar más a fondo los efectos de la segmentación en la participación sindical hemos utilizado dos indicadores, uno que hemos llamado activismo y un segundo implicación. El activismo nos permite conocer la participación de los afiliados al sindicato en diferente tipo de reuniones, así como en movilizaciones relacionadas con el conflicto. Por su parte, la implicación compara este activismo con el ejercicio por parte del afiliado de un cargo o responsabilidad sindical o unitaria, reuniendo ambas cuestiones en un solo indicador.

La estructura productiva, tal y como argumentan los teóricos de la segmentación, influye de forma decisiva en el activismo sindical. Esto nos permite observar cómo la segmentación

de los mercados laborales atraviesa el sindicato, generando unos comportamientos de participación diferenciados, según la dimensión de empresa, el sector, la evolución del centro de trabajo o su grado de innovación. No obstante, pese a que una pauta clásica se reafirma en el hecho que en las empresas, multinacionales, de la industria, con centros de trabajo de dimensiones medianas o grandes, se da más activismo sindical que en las empresas pequeñas de los servicios privados, otros indicadores matizan la relación. Así, las empresas innovadoras (sobre todo en tecnología) se vinculan a mayor activismo y la no innovación al bajo activismo. También el crecimiento en la actividad y de las plantillas en empresas aporta activismo, pero igualmente el caso de descenso de estos indicadores; mientras la estabilidad de los mismos reduce las puntas de activismo. La implicación camina por vías similares, pero los afiliados con responsabilidades sindicales están más presentes en empresas en las que aumentan actividad y plantilla, aunque en dichos centros hay, asimismo, una presencia muy abundante de afiliados no implicados. Los afiliados con responsabilidad sindical están más presentes en la industria privada, en particular en la empresa multinacional, y menos en los servicios de uno u otro tipo. En las empresas en las que se da negociación colectiva el nivel de activismo tiende a ser más elevado, igual que en las empresas que cuentan con departamento o responsable de recursos humanos y que mantienen políticas de información hacia sus plantillas. En empresas sin responsable de recursos humanos, empresas que no informan, y allá donde la negociación colectiva tiene efectos más limitados por la preferencia por la decisión unilateral de los directivos, suele reforzarse el bajo activismo.

Por lo que se refiere a la combinación de estructura productiva y gestión de personal, se intuye una distinción del activismo en un doble sentido. Un activismo vinculado a centros de trabajo con buen funcionamiento económico y estructura de personal desarrollada; frente a otro activismo de defensa unido a realidades empresariales de bajo perfil. No obstante, no hay una relación lineal, dado que una empresa central puede ser no innovadora, o atravesar una etapa de baja actividad y bajo crecimiento de plantilla; o bien, puede tratarse de una empresa central, pero su política de personal no amistosa con las relaciones laborales colectivas puede o bien frenar el conflicto institucionalizado, o bien aumentar la protesta de defensa y protección.

Estos razonamientos llevarían a concluir que el efecto de la estructura productiva o de la gestión de personal y, sobre todo, de la combinación de ambos aspectos en el activismo y participación de los afiliados es nulo, o bien derivado de otras dimensiones no contempladas, como la propia fortaleza sindical o la capacidad de mercado o negociadora de los trabajadores individualmente considerados. En otras palabras, la demanda empresarial, en función de su estructura productiva y de la gestión de personal, sería mera contingencia, en un escena-

rio dominado por la oferta de los trabajadores, activada o desactivada por sus propias características personales y laborales o por la acción de los sindicatos. No obstante, las relaciones laborales no responden sólo a la acción de los sindicatos o a la acción de las empresas, sino que son también resultado de su interacción, juntamente con la acción de los gobiernos, el contexto económico, social, etc. Una línea de análisis más rica y, seguramente, más explicativa debería incluir en línea de hipótesis un esquema como el que sigue, en el que también debe incorporarse la capacidad de acción individual de los trabajadores:

TABLA 4. ESTRUCTURA DE LAS EMPRESAS Y MODELOS DE ACTIVISMO SINDICAL

EMPRESAS CENTRALES	Innovadoras	Alto o medio activismo institucionalizado con objetivos económicos y/o solidarios
	En crecimiento	Bajo activismo derivado de la institucionalización, de la mayor capacidad negociadora o de elección individual, etc.
	Con cuota de mercado	
	Con función de recursos humanos	
	Medianas o grandes empresas	
EMPRESAS PERIFÉRICAS	No innovadoras	Activismo alto o medio, poco institucionalizado con objetivos de defensa y protección
	Bajo crecimiento	Bajo activismo derivado de la desprotección o situación periférica de los trabajadores, con baja capacidad negociadora o de elección
	Con dificultades de mercado	
	Sin función de recursos humanos	
	Pequeñas empresas	

El esquema precedente añade complejidad a la argumentación de los teóricos de la segmentación en base a la cual la estructura productiva influye en el activismo sindical. Dado que estamos tratando una muestra de afiliados al sindicato de CC.OO. en Cataluña, esto nos permite observar cómo la segmentación atraviesa el sindicato, generando unos comportamientos de participación diferenciados, según la dimensión de empresa, el sector, la evolución del centro de trabajo o su característica innovadora o no innovadora. Atendiendo a las características personales de los colectivos de afiliados, también pueden destacarse algunas relaciones significativas con el activismo. Así, una mujer con estudios superiores, de edades avanzadas tiene más probabilidades de ser afiliada central activa sindicalmente que una mujer con estudios primarios y joven, más relacionada con la afiliación periférica y no activa sindicalmente. De la misma manera, un hombre con estudios medios de edades avanzadas tiene más probabilidades de ser un afiliado central activo sindicalmente que un hombre con estudios superiores; este último también tiene más probabilidades de ser un trabajador central, aunque con más propensión al bajo activismo, dada su capacidad de elección entre la acción individual y la acción colectiva.

También resulta evidente que tanto el activismo como la implicación se concentran más entre los afiliados manuales cualificados y menos entre los no cualificados. No obstante, un grupo notorio de responsables sindicales son no cualificados. Pese a que la antigüedad en la empresa no se relaciona mucho con la responsabilidad o la afiliación activa, queda claro que la baja antigüedad sí se relaciona con bajo activismo y baja implicación. La temporalidad en la contratación, o la estabilidad no consolidada, supone una estrecha vinculación con el menor activismo. También queda clara la relación entre trabajar con poca autonomía y alto activismo; aunque en este caso también se vinculan mucha autonomía en el trabajo y bajo activismo. En definitiva, el bajo activismo tiene un núcleo amplio de afiliados con baja antigüedad en la empresa, con contratos temporales y con rotación elevada (tres características bastante unidas en la práctica cotidiana). En cambio, el alto activismo lo retienen los afiliados manuales cualificados, con mucha antigüedad y, consecuentemente, que no han cambiado de empresa (con baja rotación).

Así, pues, un afiliado masculino, con estudios medios y edad madura, que trabaja en una empresa central (o bien ocupa una posición primaria en el mercado de trabajo), verá reforzada sus probabilidades de ser activo sindicalmente, si es trabajador manual cualificado y trabaja bajo condiciones de baja autonomía (o, en el caso de mandos, con autonomía); su posición de trabajador central se reafirma por la elevada antigüedad en la empresa, o la baja o nula rotación entre empresas. No obstante, esto no descarta que no pueda haber elevada actividad sindical entre los técnicos con alta autonomía o entre los administrativos con baja autonomía, pero las probabilidades de que éstos sean menos activos es más elevada, aunque también ocupen puestos de trabajo primarios en empresas centrales. De la misma manera, pero en sentido inverso, los afiliados manuales no cualificados que han experimentado la rotación entre empresas, con baja antigüedad en la empresa, o con contratos temporales, tienen más propensión al bajo activismo, seguramente en puestos de trabajo periféricos. No obstante, esto no descarta que ante determinadas situaciones de defensa o de protección de las condiciones de trabajo y empleo desarrollen una fuerte actividad sindical.

Una observación de interés al respecto es la fuerte presencia de cargos sindicales procedentes del núcleo central de trabajadores, pero con índices de renovación interesantes. Así, el perfil actual de los afiliados que son representantes sindicales, es el de trabajador masculino, de 35-54 años, sobre todo 45-54, con nivel de estudios primario, trabajador manual cualificado, con contrato estable y larga antigüedad en el actual empleo, afiliado en los 90. Pero también se observa una evolución en la estructura de responsabilidades sindicales, la unitaria y la sindical, en los términos siguientes:

- Las mujeres aumentan su presencia en el ejercicio de cargos.

- Los jóvenes aumentan notoriamente, mientras baja la presencia de afiliados de más edad.
- Por origen aumentan los nacidos en Cataluña, mientras bajan los nacidos fuera⁶.
- Por antigüedad en la empresa, se da una sobredimensión de los que acumulan más largas antigüedades, pero con una tendencia al equilibrio.
- La antigüedad en la afiliación al sindicato revela el cambio más profundo: los más antiguos ya no constituyen el grupo mayoritario con responsabilidades sindicales, sino los afiliados con antigüedades medias, aumentando la afiliación más reciente.

También es muy clara la relación entre activismo y responsabilidad o asunción de cargos sindicales. La afiliación más antigua se relaciona con el alto activismo e implicación, o con posiciones laborales centrales en las que es posible elegir entre el alto y el bajo activismo o entre acceder o no a cargos; también estos afiliados más antiguos están en centros de trabajo con mayor despliegue de asambleas y de reuniones de trabajadores y afiliados, o con más presencia de delegados de empresa o de sección sindical de CC.OO. En todo caso no haber tenido nunca responsabilidad sindical, o la afiliación más reciente, la baja capacidad de convocatoria del sindicato en la empresa, se relacionan con el bajo activismo, seguramente desde posiciones periféricas.

Por lo que se refiere al impacto de las organizaciones unitarias o sindicales, presentes en la empresa, la mayor o menor capacidad de convocatoria es el elemento más claro que separa el alto del bajo activismo. Aunque la capacidad de convocatoria depende también de otros factores. Para los partidarios de la elección racional en la acción colectiva (Olson, 1992) depende de los intereses individuales, y en menor grado de la capacidad coordinadora de la organización para minimizar los costos de *free-rider* (decisión de participar o no en función de los costos asumibles y los beneficios presumibles); para otros (Traxler, 1995), la movilización de los intereses individuales depende de los recursos organizativos (humanos, financieros, etc.), porque ayudan a conformar intereses. La propuesta de Traxler es una buena conclusión, cuando acabamos de decir que a más capacidad de convocatoria y de organización sindical se obtiene más activismo.

A la secuencia de conclusiones iniciada cuando hemos anunciado que las empresas centrales (o los puestos de trabajo primarios) favorecen el activismo sindical, mientras las periféricas lo dificultan, hemos añadido posteriormente que la combinación entre gestión de personal y estructura productiva hace más complejo el análisis obligando a distinguir, por un parte, entre alto activismo negociador en base a incentivos económicos, seguramente también por compromiso identitario, y alto activismo de defensa y protección; y, por otra parte, entre bajo activismo de acomodación (seguramente próximo al *free-rider* de Olson) y bajo activismo motivado por situaciones laborales de desprotección o baja capacidad negociadora o de presión. Las

⁶ Debe tenerse en cuenta que en torno a los años 70 se reduce muy drásticamente el flujo de inmigración interna en Cataluña, y no es hasta entrados los 90 cuando toma cuerpo la inmigración de otros países.

características personales, laborales y sindicales de los afiliados nos han ayudado a dibujar unos contornos (pese a que no plenamente cerrados) de los colectivos relacionados con los cuatro tipos de activismo distinguidos. Finalmente, la convocatoria o no de asambleas, reuniones o protestas, la presencia de organismos de representación unitaria o sindical se erigen como un factor importante en la delimitación de la participación de los afiliados. En el informe sobre el estudio de la afiliación de 1998 (Alós et al., 2000) se hacía énfasis como vía a explorar en el hecho de que los colectivos débiles se estaban afiliando al sindicato, pero era una afiliación frágil y de corta duración, a la cual el sindicato debía contribuir con la construcción de mecanismos de inserción sindical, de participación y de acogida orgánica. Parece que se confirma aquella apreciación, como también la pausada renovación en este sentido. El esquema que sigue resume las conclusiones aquí apuntadas.

EMPRESA, ESTRUCTURA PRODUCTIVA Y GESTIÓN DE PERSONAL	TIPO DE ACTIVISMO	AFILIADOS			CARACTERÍSTICAS SINDICALES DEL CENTRO DE TRABAJO
		Características personales	Características laborales	Características sindicales	
Innovación. Crecimiento. Cuota de mercado. Función de recursos humanos. Mediana-gran empresa.	Alto o medio activismo institucionalizado con objetivos económicos y/o solidarios.	Hombres. Estudios medios. 35 a 54 años.	Manuales no cualificados, con baja autonomía y alta antigüedad en la empresa o baja rotación.	Con responsabilidad sindical. Más antigüedad afiliativa. Química, metal.	Alta capacidad de convocatoria de asambleas de trabajadores y afiliados.
	Bajo activismo derivado de la institucionalización.	Estudios superiores. Mayores de 55 años.	Técnicos y administrativos con autonomía limitada o amplia	Sin responsabilidad sindical. Baja antigüedad afiliativa. Banca y seguros.	Baja capacidad de convocatoria de asambleas.
No innovación. Bajo crecimiento. Dificultades de mercado. Sin función de recursos humanos. Pequeña empresa.	Activismo alto o medio poco institucionalizado con objetivos de defensa y protección.	Estudios primarios. Jóvenes. Mujeres.			
	Bajo activismo derivado de la desprotección o situación periférica de los trabajadores.	Trabajadores de otros países.	Manuales no cualificados, rotación entre empresas, baja antigüedad en empresa, contrato temporal.	Sin responsabilidad. Baja antigüedad afiliativa.	Baja capacidad de convocatoria.

La aplicación del esquema de la tabla 5 a los diferentes tipos de afiliados distinguidos se resume de la siguiente manera (ver tabla 6). Los trabajadores centrales tradicionales son los afiliados ocupados en centros de trabajo en los que se da mayor actividad sindical. En un sentido opuesto, los trabajadores periféricos se hallan en centros de trabajo con menor actividad sindical. Periféricos en transición y centrales emergentes se destacan en una situación similar, más próxima a los afiliados centrales tradicionales que a los periféricos. La menor o mayor actividad sindical en los centros de trabajo en que intervienen uno u otro grupo de afiliados puede ser explicada por la dimensión del centro de trabajo y por el tipo de actividad y de empresa en que están ocupados. Así, cabe recordar que los trabajadores periféricos tienen, proporcionalmente, más presencia que los otros grupos en pequeños centros de trabajo, como también, muy ampliamente, en empresas de servicios privados no cualificados. Contrariamente, los trabajadores centrales tradicionales se sitúan más en empresas privadas industriales y en centros de trabajo de mayores dimensiones.

Pero la actividad sindical en los centros de trabajo no mantiene siempre un paralelismo con la participación de los afiliados en las actividades sindicales; y de otra parte, resulta interesante observar las diferencias en cuanto a formas de participación de unos y otros colectivos. Los trabajadores periféricos son los afiliados o afiliadas que pese a que en sus centros de trabajo hay menos actividad sindical en forma de reuniones o asambleas, cuando éstas se dan son un grupo muy participativo, equiparable a los centrales tradicionales. Para todos los colectivos la participación tiende a ser reducida en reuniones o actividades organizadas por el sindicato fuera de la empresa; pero en estos casos, los afiliados que menos participan son los periféricos y los que más los centrales tradicionales. Posiblemente, las más largas antigüedades en las empresas y en la afiliación al sindicato contribuyen a que este último grupo mantenga unos lazos más estrechos con las estructuras y actividades del sindicato fuera de los centros de trabajo. Es en este sentido que los centrales tradicionales aparecen como el colectivo más activo sindicalmente hablando; es decir, que más participa en actividades del sindicato y que más asume responsabilidades sindicales en la empresa o fuera. Por debajo de este colectivo, aunque claramente diferenciado, se sitúan los afiliados centrales emergentes, siendo los periféricos los que menos participan en este tipo de actividades y menos responsabilidades adquieren en el sindicato.

Finalmente, la participación en protestas laborales también muestra algunas particularidades. Son muy pocos los trabajadores centrales tradicionales que manifiestan no haber participado, en los últimos años, en acciones de protesta convocadas por el sindicato. Por su parte, los trabajadores periféricos son los que más responden haber participado en todas las acciones de protesta, pese a que sus centros de trabajo son los menos participativos.

TABLA 6. ACTIVISMO SINDICAL DIFERENCIADO SEGÚN LOS COLECTIVOS AFILIADOS DISTINGUIDOS

ACTIVIDAD SINDICAL	TRABAJADORES CENTRALES TRADICIONALES	TRABAJADORES CENTRALES EMERGENTES	TRABAJADORES PERIFÉRICOS	TRABAJADORES PERIFÉRICOS EN TRANSICIÓN
<i>En relación con el centro de trabajo</i>	Centros de trabajo con mayor actividad sindical	Posición similar y cercana a los trabajadores centrales tradicionales		Centros de trabajo con menor actividad sindical
	Medianas y grandes empresas; empresas privadas e industriales	Medianas y grandes empresas; empresas públicas o multinacionales de servicios	Medianas y grandes empresas; empresas privadas industriales	Pequeñas empresas y pequeños centros de trabajo; servicios privados no cualificados
<i>En relación con la participación de los afiliados en:</i>	• Asambleas y reuniones en la empresa	Muy participativos en las convocatorias		Los más participativos en las convocatorias
	• Reuniones sindicales externas	Los más participativos		Los menos participativos
	• Asunción de cargos sindicales o de representación	Con mayor acumulación de cargos	Los segundos en participación en cargos	Poca asunción de cargos
	• Conflictos y protestas	Alta participación		Muy alta participación proporcional

Conclusión

Los estudios realizados sobre la afiliación sindical en CC.OO. de Cataluña, permiten realizar algunas consideraciones conclusivas. Ante todo, las explicaciones teóricas de la segmentación ofrecen un gran interés para comprender el funcionamiento de los mercados de trabajo. No obstante, deben señalarse algunas transformaciones que acompañan a los mercados de trabajo actuales y que les distinguen de los industriales de posguerra. Estos cambios nos llevan a resaltar unas características relevantes asociadas a los principales segmentos laborales. Por lo que aquí nos interesa, estas características se expresan en diferencias en cuanto a expectativas laborales y profesionales, así como también en poder o capacidad de negociación. Ambos aspectos hallan su reflejo en la calidad de vida laboral y en las formas de participación sindical. En efecto, hemos visto no sólo situaciones laborales diferenciadas para unos y otros trabajadores; sino, también, cómo los trabajadores centrales muestran una aproximación a la organización más acorde con fines instrumentales y/o identitarios, mientras los periféricos tienden a valorar más las ganancias en protección o defensa. Asimismo, mientras unos dan prioridad al compromiso con la acción y representación unitaria de trabajadores, otros sitúan en primer término la acción colectiva desde la organización sindical.

En este sentido, puede concluirse que la demanda empresarial, junto con la acción del gobierno (sin olvidar, asimismo, la trayectoria histórica e institucional), son aspectos fuertemente condicionantes de la calidad de vida laboral y de la participación sindical. Pero junto a ello deben considerarse también las condiciones de la oferta, así como la capacidad y organización sindical; y, debe destacarse, la interacción de unos y otros aspectos. Es así que la segmentación presenta un importante reto para los sindicatos: no sólo porque la segmentación trasciende y penetra en los sindicatos, aunque sólo sea por la diferente propensión a la afiliación manifiesta por unos u otros trabajadores. También incide en sus prácticas cotidianas, pues es de esperar que los trabajadores trasladen sus aspiraciones y visión del mundo en sus relaciones y en sus actividades sindicales. A todo ello hay que añadir las dificultades propias que se derivan de definir una acción inclusiva construida desde la diversidad. Los sindicatos renuevan su núcleo central, substituyendo paulatinamente a los trabajadores primarios industriales por los nuevos primarios emergentes, pero tienen dificultades, no sólo de afiliar sino y sobre todo de conservar o implicar a los colectivos o segmentos periféricos, en particular a aquellos con posiciones laborales más precarias. Por ello nos atrevemos a sugerir que los sindicatos debieran incorporar la heterogeneidad no sólo como discurso programático y formal, sino también en su acción cotidiana, como reconoci-

miento de expectativas, intereses y formas de entender la defensa de estos intereses no siempre coincidentes, es más, incluso conflictivos entre ellos (ocupados y parados; con empleo estable e inestable; con diferentes características personales, familiares y laborales). En este sentido, la organización debe ser integradora y cómoda, para que colectivos diferentes encuentren su propio espacio y sus medios de intervención, especialmente aquellos colectivos más débiles en el mercado de trabajo y que más dificultades tienen para la acción sindical. Asimismo, ello avala que el sindicato experimente incorporando formas de acción distintas, como la sección sindical o la que representan los comités de empresa; pero también formas de acción como la negociación individual, habitualmente consideradas antagónicas con la acción colectiva; u otras que permitan incorporar a colectivos no asalariados, como los desocupados, los ciudadanos con alto riesgo de exclusión, o los autónomos dependientes. Consideramos que desde esta perspectiva, ciertamente compleja y no sin riesgos, la acción colectiva sindical puede desarrollar más plenamente su carácter inclusivo en los contextos cambiantes y en continua transformación que define la segmentación laboral en el siglo que acaba de comenzar.

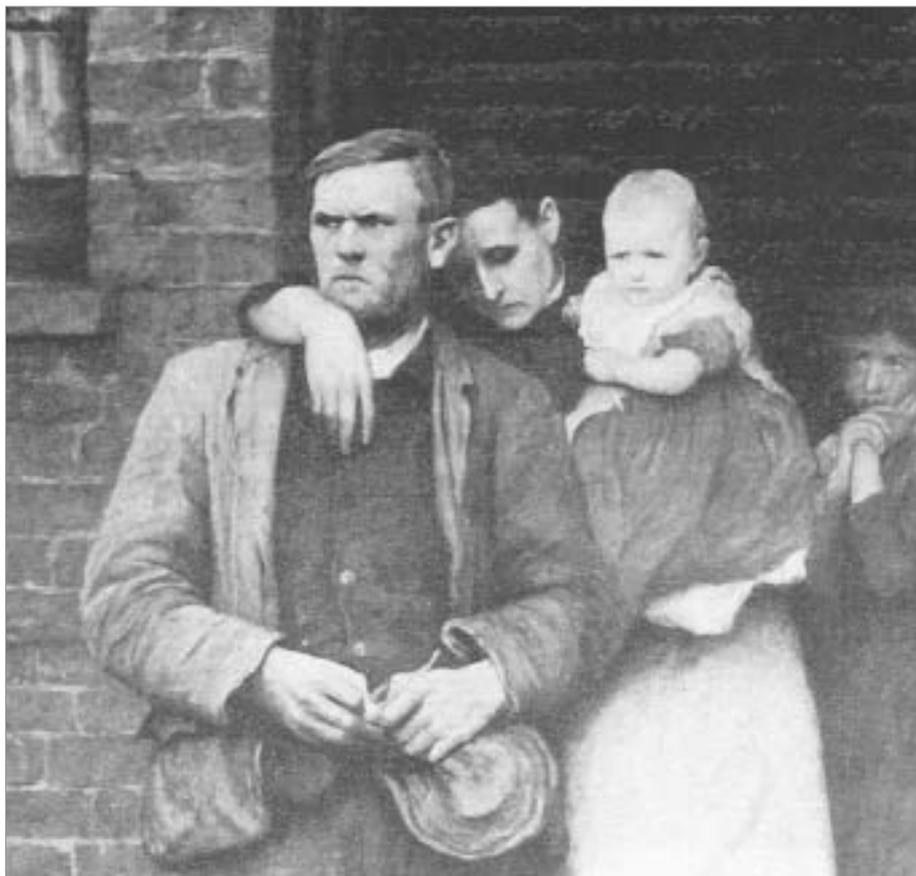
BIBLIOGRAFÍA

- Albert, M. (1993): *Capitalismo contra capitalismo*. Barcelona: Paidós.
- Alós, R. y Jódar, P. (1996): *Nuevos cambios y viejas divisiones. Globalización del capital y segmentación del trabajo*. Barcelona: Institut d'Estudis Laborals.
- Alós, R.; Jódar, P.; Martí, J.; Martín, A.; Miguélez, F. y Rebollo, O. (2000): *La transformación del sindicato. Estudio de la afiliación de CC.OO. de Cataluña*. Barcelona: Viena/CONC.
- Alós, R.; Jódar, P.; Martín Artiles, A.; Martí, J. y Bonet, X. (2004): *Relaciones laborales y actividad sindical en los centros de trabajo. Informe sobre la encuesta a delegados de CC.OO. de Catalunya*. Barcelona: CERES.
- Bentolila, S. y Dolado, J. (1993): «La contratación temporal y sus efectos sobre la competitividad». *Papeles de Economía Española*, n. 56.
- Castells, M. (1998): «La era de la información». *Economía, sociedad y cultura. Vol. 1. La sociedad red*. Madrid: Alianza.
- Doeringer, P.B. y Piore, M.J. (1983): «Los mercados internos de trabajo», en *El mercado de trabajo: Teorías y aplicaciones*, comp. por L. Toharia. Madrid: Alianza.
- Gallie, D. y White, M. (1994): «Employer Policies, Employee Contracts and Labour-Market Structure», en *Employer Strategy and the Labour Market*, ed. por J. Rubery y F. Wilkinson. Oxford: Oxford University Press.
- Gordon, D.M.; Edwards, R. y Reich, M. (1986): *Trabajo segmentado, trabajadores divididos. La transformación histórica del trabajo en Estados Unidos*. Madrid: Ministerio de Trabajo y de la Seguridad Social.
- Harrison, B. (1997): *La empresa que viene. La evolución del poder empresarial en la era de la flexibilidad*. Barcelona: Paidós.
- Hyman, R. (1994): «Changing Trade Unions Identities and Strategies», en *New Frontiers in European Industrial Relations*, ed. por R. Hyman y A. Ferner. Oxford: Basil Blackwell.
- Jódar, P.; Martín Artiles, A. y Alós, R. (2004): «El sindicato hacia dentro. La relación entre la organización y los trabajadores desde el análisis de la afiliación». *Papers*, n.72, pp. 113-144. Universitat Autònoma de Barcelona.
- Kalleberg, A.L.; Wallace, M. y Althausen, R.P. (1981): «Economic Segmentation, Worker Power, and Income Inequality». *American Journal of Sociology*, v. 87, n. 3. pp. 651-683.
- Lange, P. y Ross, G. (1991): «Conclusiones: evolución de los sindicatos franceses e italianos en el marco de una perspectiva comparada», en *Sindicato, cambio y crisis: la estrategia sindical en Francia y en Italia y la economía política de 1945 a 1980*, ed. por P. Lange, G. Ross y M. Vannicelli. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Miguélez, F.; Recio, A.; Lope, A.; Rebollo, O. y Alós, R. (1991): *1º Encuesta de relaciones laborales en Catalunya. Análisis de las empresas de la industria de la alimentación, metal, químicas y textil*. Barcelona: CERES.
- OECD (1995): «Management practices and unemployment». *Working Papers*, n. 22. Paris: OECD.
- Olson, M. (1992): *La lógica de la acción colectiva*. México: Noriega.
- Piore, M.J. (1983): «Notas para una teoría de la estratificación del mercado de trabajo», en *El mercado de trabajo: Teorías y aplicaciones*, comp. por L. Toharia. Madrid: Alianza.
- Polavieja, J.G. (2003): *Estables y precarios. Desregulación laboral y estratificación social en España*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Prieto, C. (1989): «¿Mercado de trabajo?». *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, n. 47, pp. 177-192. Madrid.

- Rebollo, O.; Martín, A.; Miguélez, F. y López, P. (1993): *El sindicalismo a través de sus protagonistas. Estudio sobre la afiliación de Comissions Obreres de Catalunya*. Barcelona: CERES.
- Recio, A. (2001): «Empresa red y relaciones laborales», en *Capitalismo, desigualdades y degradación ambiental*, coord. por A. Dubois, J.L. Millán y J. Roca. Barcelona: Icaria.
- Rubery, J.; Wilkinson, F. (1994): *Employer Strategy and the Labour Market*. Oxford: Oxford University Press.
- Torns, T. (2000): «Paro y tolerancia social de la exclusión: el caso de España», en *Las nuevas fronteras de la desigualdad. Hombres y mujeres en el mercado de trabajo*, dir. por M. Maruani, Ch. Rogerat y T. Torns. Barcelona: Icaria.
- Torns, T. (2001): «El tiempo de trabajo de las mujeres: entre la invisibilidad y la necesidad». Ponencia presentada en las *Jornades Temps, treballs i gènere*. Barcelona.
- Traxler, F. (1995): «Two logics of Collective Action in Industrial Relations?», en *Organized Industrial Relations in Europe: What Future?*, ed, por C. Crouch y F. Traxler. Aldershot: Ashgate.
- Villa, P. (1991): *La estructuración de los mercados de trabajo*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Visser, J. (2002): «Why Fewer Workers Join Unions in Europe: A Social Custom Explanation of Membership Trends». *British Journal of Industrial Relations*, v. 4, n. 3, pp. 403-430.

TOMÁS SALA FRANCO

**Aspectos críticos de la temporalidad
en la contratación laboral**



Hubert von Herkomer, *En huelga*, 1891.

Una parte de la temporalidad podrá, ciertamente, explicarse por las apuntadas diferencias en cuanto al régimen del despido, pero la parte más importante, seguramente, sólo resulta explicable por un elevado uso fraudulento de la contratación temporal (principalmente, la celebración de contratos temporales pese a la inexistencia de una obra o servicio determinado o de una eventualidad que justifique el carácter temporal de dichos contratos) y, lo que es aún más grave, por haberse instalado en el empresario español medio y también en las Administraciones Públicas contratantes la «cultura de la temporalidad».

La situación normativa civil

Algunos datos sobre la contratación temporal en España y algunas reflexiones acerca de los mismos

Todos conocemos sobradamente las cifras. España posee la tasa de temporalidad en la contratación laboral más alta de los países que componen la Unión Europea, triplicando casi la tasa media comunitaria—aproximadamente, del 31,5 por 100 frente al 12 por 100—, de cuyas cifras participa de una manera importante la Administración Pública (alrededor de un 22 por 100 de tasa de temporalidad en el conjunto de las Administraciones Públicas, entre las que destacan las Administraciones locales).

Tan importante incidencia de la contratación temporal no deja de ser sorprendente si se tiene en cuenta que países comunitarios con una temporalidad inferior presentan, sin embargo, una regulación de los contratos temporales más permisiva que la nuestra.

En efecto, mientras que en España la contratación temporal exige, en principio, una justificación —en la medida en que, salvo en el caso del contrato de fomento de empleo de minusválidos, sólo es posible contratar temporalmente si existe una necesidad temporal en la empresa—, en Gran Bretaña, por ejemplo, la contratación temporal no requiere causa alguna y la elección de la modalidad contractual —por tiempo indefinido o temporal— se deja enteramente a la voluntad de las partes. Y, paradójicamente, la tasa de temporalidad es mayor en España que en Gran Bretaña.

Pero, en mi opinión, la alta tasa de temporalidad española respecto de la media comunitaria y de la de otros países debe ser, en cierto modo, relativizada. O, mejor, debe ser relativizada la alta tasa aparente de estabilidad o fijeza en la contratación laboral de algunos países y por ello, también, la tasa media comunitaria.

Y ello porque, en algunos países europeos, dentro del alto porcentaje de contratos no temporales o de duración indefinida se computan trabajadores que, no obstante, carecen de estabilidad en el empleo. Así, por ejemplo, en Alemania, la normativa sobre despidos no se aplica a los centros de trabajo de menos de seis trabajadores ni a los trabajadores con menos de seis meses de servicio. O en Gran Bretaña, de modo similar, la normativa sobre despidos no resulta de aplicación, salvo en el caso de los despidos discriminatorios, hasta que el trabajador no alcanza los dos años de antigüedad o incluso los cinco años, si se trata de trabajadores con un contrato a tiempo parcial inferior a 16 horas semanales.

Desde esta perspectiva, con toda seguridad, un cierto porcentaje de contratos no temporales carecen de estabilidad o firmeza en cuanto que gozan de menor protección frente al despido improcedente que nuestros contratos temporales. Por consiguiente, una adecuada comparación entre la situación española y la de otros países comunitarios requiere analizar no solamente la regulación respectiva de la contratación temporal, sino también el régimen del despido en unos y otros.

Pero no se malinterpreten las reflexiones anteriores. Independientemente de que las tasas de contratación temporal o indefinida de estos países o de la Unión Europea deban ser relativizadas, ello no obsta para que, en términos objetivos, la tasa de temporalidad española sea excesiva y muy superior a la de los países de nuestro entorno. Una parte de la temporalidad podrá, ciertamente, explicarse por las apuntadas diferencias en cuanto al régimen del despido, pero la parte más importante, seguramente, sólo resulta explicable por un elevado uso fraudulento de la contratación temporal (principalmente, la celebración de contratos temporales pese a la inexistencia de una obra o servicio determinado o de una eventualidad que justifique el carácter temporal de dichos contratos) y, lo que es aún más grave, por haberse instalado en el empresario español medio y también en las Administraciones Públicas contratantes la «cultura de la temporalidad».

Los aspectos negativos de un exceso de temporalidad en la contratación laboral

Nadie duda, por lo demás, seriamente, a estas alturas, de que una excesiva temporalidad en la contratación laboral resulta perniciosa para todos.

Para la Seguridad Social, por cuanto el incremento del gasto en las prestaciones por desempleo derivadas de la rotación de trabajadores temporales presiona fuertemente sobre la financiación del sistema, amén de la escasa protección que proporciona dada la corta duración de los contratos.

Para los trabajadores individuales, cuya situación de inestabilidad laboral repercute indudablemente en su vida personal y familiar, imposibilitando una mínima planificación de la misma; y en su seguridad y salud, si atendemos a las altas tasas de siniestralidad que, según las estadísticas, acompañan a la temporalidad.

Para los sindicatos, en número de afiliados, ya que los trabajadores temporales se afilian poco; y en fuerza reivindicativa, ya que lo que es bueno para los trabajadores fijos puede no serlo para los trabajadores temporales.

Para las propias empresas, en fin, en términos de competitividad —piénsese en el «dumping social» existente entre empresas con personal fijo y altos costos sociales directos e indi-

rectos y empresas jóvenes o «recicladás» tras una oportuna desaparición y posterior reaparición, nutridas casi exclusivamente de trabajadores temporales—, en términos de costos de formación profesional —formación imposible o más costosa por causa de la rotación—, en términos de consecución de un «espíritu de empresa» en ocasiones necesario para poder competir en el mercado —imposible de alcanzar en el caso de trabajadores temporales—, y, sobre todo, en términos macroeconómicos, por la paralela reducción de la demanda agregada de bienes y servicios que la temporalidad comporta, con la consiguiente «ralentización» de la economía y pérdida de beneficios empresariales.

El Acuerdo Interprofesional sobre Estabilidad en el Empleo de abril de 1997 y las posteriores medidas adoptadas

El mes de abril de 1997 fue una fecha clave y determinante en el panorama de la contratación laboral española. En esta fecha se firmó entre los sindicatos más representativos a nivel estatal (UGT y CC.OO.) y la patronal mayoritaria (CEOE–CEPYME) el Acuerdo Interprofesional sobre la Estabilidad en el Empleo donde, por primera vez, se produce la coincidencia de ambas partes en criticar los excesos de la contratación temporal y en establecer una estrategia combinada para combatirla.

Las medidas adoptadas desde entonces han sido las siguientes:

- a) Por parte de la ley se han tomado, en primer lugar, medidas de promoción de la contratación por tiempo indefinido por la vía de su abaratamiento.

Así, se creó la figura del «contrato de fomento de la contratación indefinida» para determinados colectivos de trabajadores con dificultades de acceso al empleo (inicialmente, para trabajadores entre 18 y 29 años, mayores de 45 años, desempleados de más de un año de duración y minusválidos) y para convertir a los trabajadores temporales en fijos, con un régimen indemnizatorio por despido objetivo improcedente más reducido que el general (33 días de salario por año con el tope de 24 mensualidades frente al general de 45 días de salario por año de servicio con el tope de 42 mensualidades), aunque permaneciendo invariable formalmente — que no en la realidad de los hechos— para esta nueva modalidad de contrato la indemnización por despido disciplinario improcedente.

Paralelamente, se han establecido incentivos a favor de las empresas que contraten indefinidamente a ciertos colectivos de trabajadores (que no coinciden exactamente con los antes señalados), incentivos consistentes, bien en bonificaciones en las cuotas de la Seguridad Social, en porcentajes muy diversos, en los Programas de

Fomento del Empleo anuales, bien en subvenciones o exenciones fiscales para este tipo de contratación por parte del Estado o de las comunidades autónomas.

En segundo lugar, se han adoptado también medidas de encarecimiento de los contratos temporales, a partir de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1999, estableciendo tipos más elevados de cotización por desempleo para los trabajadores temporales directamente contratados por las empresas y aún más elevados para los trabajadores temporales contratados para ser cedidos por las empresas de trabajo temporal o para los trabajadores temporales a tiempo parcial.

- b) Por lo que se refiere a la negociación colectiva, han proliferado en diversos convenios colectivos de empresa (especialmente en Cataluña) unas cláusulas «quid pro quo» por las que la empresa se compromete a convertir trabajadores temporales en fijos a cambio de una mayor flexibilidad salarial o en el tiempo de trabajo (reservándose frecuentemente una bolsa de horas de libre disposición horaria ajena al calendario laboral), cláusulas de dudosa legalidad por distintas y complejas razones, si bien reconducibles todas ellas al carácter imperativo de las normas legales reguladoras de estas materias.

Se han pactado igualmente en los convenios colectivos indemnizaciones por fin de contrato en los contratos temporales de larga duración más allá de los ocho días legales e, incluso, límites numéricos a la contratación temporal, si bien sin pactar paralelamente el régimen sancionatorio aplicable en caso de incumplimiento empresarial, lo que resulta grave dado que no existe en nuestra jurisprudencia una doctrina aplicativa clara y segura que declare la nulidad de la cláusula de duración del contrato y su conversión en indefinido por aplicación de lo dispuesto en el art. 9.1 del ET o, al menos, una indemnización de daños y perjuicios; lo que convierte muchas veces el compromiso empresarial establecido en el convenio colectivo en «papel mojado», al no poderse sancionar su incumplimiento.

La reforma laboral de 2001

La concertación social entre empresarios, sindicatos y Gobierno fracasó en el año 2001 y este último efectuó su reforma laboral por Real Decreto–Ley 5/2001, de 2 de marzo, más tarde convalidado por Ley 12/2001, de 9 de julio.

La reforma laboral efectuada, que pretendía –según la propia Exposición de Motivos– fundamentalmente combatir «las aún excesivas tasas de temporalidad existentes», resultó claramente insuficiente para ello.

¿Qué es lo que contenía la reforma en un breve repaso crítico respecto de la contratación temporal?

En cuanto a los contratos temporales se desaprovechó una vez más la ocasión de revisar a fondo la regulación de las causas y, especialmente, la del contrato de obra o servicio determinados, realizándose reformas de detalle muy poco relevantes. Así, la limitación máxima convencional de los contratos eventuales pasó de trece meses y medio a doce meses.

La verdadera «estrella» de la reforma fue, sin duda, la nueva regulación de los contratos a tiempo parcial. En ella, además de redefinir el trabajo a tiempo parcial suprimiendo el límite frontera entre el trabajo a tiempo parcial y el trabajo a tiempo completo del 77 por 100 de la jornada a tiempo completo, se modificó sustancialmente el régimen jurídico de las horas complementarias que, junto con la jornada ordinaria, pueden pactarse en un contrato a tiempo parcial, posibilitando que en el convenio colectivo aplicable pueda pactarse un porcentaje máximo de horas complementarias de hasta el 60 por 100 de la jornada ordinaria contratada; horas complementarias cuya característica fundamental es la de que el empresario puede disponer de ellas en cuanto a su realización con un preaviso mínimo al trabajador de siete días. De esta manera, se consigue que una parte importante de la jornada laboral del trabajador esté a disposición del empresario, convirtiendo casi al contrato de trabajo a tiempo parcial en un verdadero «contrato a llamada».

Finalmente, la reforma optó por afirmar la figura del «contrato de fomento de la contratación indefinida», extendiéndolo a más colectivos de trabajadores (jóvenes desde 16 a 30 años, mujeres desempleadas en trabajos con menor índice de empleo, trabajadores con seis meses de desempleo y minusválidos).

Por lo demás, ninguna reforma afectó a la contratación temporal en los años 2002, 2003 y 2004, más allá de la continuidad de la política de bonificaciones en las cotizaciones a la Seguridad Social de los sucesivos Programas anuales de Fomento del Empleo.

Los efectos de las medidas adoptadas sobre la contratación temporal

Lo cierto es que estas medidas contribuyeron, sin duda, a duplicar la contratación indefinida en los últimos años –así, de 750.000 en 1996 se pasó a 1.200.000 en 1999, aproximadamente–, pero sin que la tasa de temporalidad bajase sustancialmente –tan sólo de un 35 por 100 a un 31,5 por 100– debido al paralelo incremento asimismo de la contratación temporal. Con lo que el problema de la excesiva temporalidad permanece actualmente en nuestra sociedad en toda su gravedad.

Las propuestas de reforma normativa

Las posibles medidas a adoptar

Así las cosas, ¿qué medidas cabría hipotizar para combatir la alta tasa de temporalidad contractual existente que pudieran ser efectivas y, al mismo tiempo, susceptibles razonablemente de un posible pacto entre los agentes sociales negociadores?

Sin dejarme encantar absolutamente por un supuesto «criterio de la realidad», lo que me llevaría a aceptar acriticamente y sin fin todas las reivindicaciones empresariales, con carácter general, creo, sin embargo, que habría que partir del siguiente axioma que nos proporciona la realidad y el propio sentido común: El empresario seguirá contratando temporalmente mientras el contrato temporal sea más barato –económica y/o laboralmente– que el contrato indefinido o que sus alternativas.

Por ello, lógicamente, las medidas a adoptar deberán pretender bien encarecer –económica y/o laboralmente– el contrato temporal, bien abaratar –económica y/o laboralmente– el contrato indefinido o bien abaratar –económica y/o laboralmente– las alternativas a la contratación temporal.

Analicemos a continuación estas tres alternativas imaginables:

Las medidas de encarecimiento de la contratación temporal

Una primera línea de actuación podría tender a encarecer la contratación temporal por ley estableciendo medidas disuasorias para las empresas de este tipo de contratación.

- *Las penalizaciones a la contratación temporal*

En primer lugar, cabría pensar en penalizar la contratación temporal mediante el aumento de las indemnizaciones legales hoy existentes por fin de contrato en atención a su duración, pasando de los ocho días de salario por año de servicio del art. 49.1.c) del ET a doce días –como ya se establece en la Ley 14/1994 para las contrataciones temporales de las empresas de trabajo temporal– o llegando a los veinte días –como se establece actualmente para las extinciones por causas económicas, técnicas, organizativas o de producción en el art. 53.1.b) del ET– unificando así los regímenes indemnizatorios de las contrataciones temporal e indefinida.

Cabría igualmente pensar en el encarecimiento de la Seguridad Social de ciertos trabajadores temporales (excluyendo, naturalmente, a los trabajadores interinos o a los tra-

bajadores temporales habituales en ciertas relaciones laborales especiales) y/o al abaratamiento de la de los trabajadores fijos. O, al menos, en el encarecimiento de la cotización por desempleo en los contratos de duración determinada, dado el mayor uso de estas prestaciones por parte de estos trabajadores.

- *La delimitación legal de las causas de la contratación temporal*

En esta misma línea de encarecimiento de los contratos temporales, resultaría necesario, sobre todo, delimitar legalmente de modo más preciso las causas de la contratación temporal en los supuestos de obra o servicio determinados. Y, más concretamente, debería pensarse en impedir la utilización de la contratación temporal para obra o servicio determinados para las sucesivas obras o servicios justificativos de contratos mercantiles, superando la actual jurisprudencia del Tribunal Supremo (por todas, SS.T.S. de 15 de enero de 1997 o de 8 de junio de 1999) que, con base en la actual literalidad del art. 15.1.a) del ET (cuando se contrate al trabajador para la realización de una obra o servicio determinados, con autonomía y sustantividad propia dentro de la actividad de la empresa y cuya ejecución, aunque limitada en el tiempo, sea en principio de duración incierta) lo permite.

En este sentido, debería ser la ley, y no el convenio colectivo, la que determinase suficientemente la causa del contrato temporal de obra y servicio determinados, ofreciendo así la seguridad jurídica necesaria en este tipo de contratación. Habría que conseguir, en este sentido, devolver a las dos figuras contractuales temporales más importantes—el contrato para obra o servicio determinado y el contrato eventual— su original y lógico sentido. La eventualidad se correspondería, así, con el aumento del trabajo normal de la empresa y la obra o servicio determinado con la existencia de trabajo anormal en la empresa («más de lo mismo» frente a «más de otra cosa»).

Cabría, desde luego, imaginar otras medidas que fueran en esta misma línea disuasorias de la contratación temporal, tales como, por vía de ejemplo, el establecimiento de una indemnización legal mínima en los despidos improcedentes de los trabajadores temporales o de la obligatoriedad de la denuncia del contrato temporal presumiendo en caso de incumplimiento el carácter indefinido del contrato.

Las medidas de abaratamiento de la contratación indefinida

Una segunda línea de actuación normativa podría incidir sobre el abaratamiento de la contratación indefinida, atendiendo a las tradicionales peticiones empresariales de

facilitar y/o abaratar los despidos. Sobre el papel, la facilitación de los despidos incidiría sobre sus causas y su abaratamiento sobre las indemnizaciones a pagar.

Resulta constatable que uno de los argumentos que más se utiliza en el mundo empresarial para justificar el recurso a la contratación temporal es el miedo a tener que asumir altas indemnizaciones por extinción de los contratos si éstas llegaran a producirse como consecuencia de futuras crisis económicas.

En este sentido, la memoria histórica es determinante dado que las dos últimas crisis que provocaron destrucción de empleo, tras la aparición del Estatuto de los Trabajadores, se tuvieron que hacer con instrumentos jurídicos deficientes y con un costo bastante aproximado al previsto para los despidos disciplinarios improcedentes.

Y aunque es cierto que, normativamente, la situación ha cambiado tras las reformas de 1994 y 1997, resulta patente, sin embargo, que el temor a pagar muy caros los despidos sigue pesando como una losa a la hora de optar por uno u otro tipo de contrato, si bien ello pueda ser debido a causas distintas según se trate de despidos colectivos o de despidos objetivos (individuales o plurales).

Probablemente, la base fundamental de un eventual acuerdo social sobre estos temas podría ser la de intercambiar la supresión de los contratos de obra o servicio determinados coincidentes con la duración de las contrataciones y subcontratas mercantiles por una mayor flexibilidad en el tratamiento de las causas objetivas del despido y en la generalización de la reducción de las indemnizaciones por despido.

- *La facilitación del despido: la delimitación de las causas de despido*

En orden a la facilitación de los despidos mediante una mejor delimitación legal de sus causas, las medidas a adoptar afectarían fundamentalmente a los despidos por causas económicas, técnicas, organizativas o de producción. El problema principal se centra en la ausencia de criterios normativos claros que delimiten el control judicial de la decisión extintiva empresarial con la consiguiente dispersión de criterios de los tribunales, lo que implica graves dosis de inseguridad jurídica pues el empresario no puede saber con una razonable certeza cuál será la calificación judicial de la decisión, con el riesgo que ello supone de incremento de la indemnización a pagar.

Habría, pues, una vez más, que clarificar y delimitar legalmente, si ello fuese posible, el alcance del control judicial sobre la medida extintiva empresarial, modificando el tenor literal de los arts. 51.1 y 52. c) del ET.

- *La inaplicabilidad de la normativa sobre despido disciplinario a determinadas empresas o a determinados trabajadores*

Desde otra perspectiva, cabría hipotizar sobre una limitación del ámbito de aplicación de la normativa sobre despido disciplinario, sobre las pautas alemana o británica, estableciendo su inaplicabilidad en el caso de empresas muy pequeñas (menos de cinco empleados) o hasta que el trabajador alcanzara una cierta antigüedad (un año). Pero tal solución –la cual, indudablemente, animaría a las empresas a celebrar contratos de duración indefinida, equiparando nuestras estadísticas a las de aquellos países–, a mi juicio, no dejaría de ser una «falsa solución» en la medida en que los trabajadores, contratados así con un contrato de duración indefinida, no serían, desde luego, trabajadores «fijos» en sentido propio, ya que el despido de los mismos no tendría otro límite que el de una eventual indemnización por fin de contrato.

- *La reducción de las indemnizaciones por despido objetivo improcedente de los «contratos de fomento de la contratación indefinida»*

En el orden de las indemnizaciones, cabría debatir acerca del mantenimiento de la figura del «contrato de fomento de la contratación indefinida» con unas indemnizaciones por despido objetivo improcedente –o, abiertamente, con unas indemnizaciones por despido genéricamente improcedente– más reducidas que en los restantes contratos.

A mi juicio, esta fórmula sería, sin duda, menos grave que la de bajar las indemnizaciones por despido a todos los trabajadores, tanto a los antiguos como a los modernos, por los efectos sustitutorios que tal medida podría provocar en muchas empresas, lo que plantearía un nuevo e irresoluble problema para los trabajadores de edad madura, expulsados de esta manera del mundo laboral. Sin que la fórmula plantee, a mi juicio, problemas jurídicos constitucionales en relación al principio de igualdad –ya que el dar un distinto trato a los trabajadores en función del momento de su contratación resulta fácilmente superable por tratarse de trabajadores desempleados.

Cabría paralelamente pensar en la reducción de las indemnizaciones de los despidos por causas económicas, técnicas, organizativas o de producción, por entender que en los casos en que existe una causa objetiva para despedir, si con ello es posible salvar la empresa, está más justificada la reducción indemnizatoria que en el caso de un despido improcedente y, por ello, sin causa alguna probada empresarialmente. Cabría, también, alternativamente a lo anterior, pensar en que el Fondo de Garantía Salarial se hiciese cargo de toda o de parte de la correspondiente indemnización en estos casos.

Las medidas alternativas a la temporalidad: la flexibilización del tiempo de trabajo en la contratación a tiempo parcial

Una tercera línea de actuación normativa podría discurrir por la vía de ofrecer al empresario alternativas atractivas a la temporalidad. Y, en este sentido, no existe otra más idónea que la de facilitar el contrato a tiempo parcial en cómputo anual, haciéndolo empresarialmente más atractivo mediante la flexibilización del tiempo de trabajo. Está demostrado estadísticamente que allá donde hay más contratación a tiempo parcial existe menos contratación temporal y viceversa.

Cabría pensar, en este sentido, en un contrato a tiempo parcial cuya principal característica fuese la de intercambiar a su través estabilidad en el empleo por flexibilidad en la distribución del tiempo de trabajo.

Así, de un lado, sólo se podría suscribir por tiempo indefinido, no siendo posible acumular parcialidad y temporalidad. Lo que permite, además, al empresario reducir los costos de formación –y aumentar consiguientemente los rendimientos– de los anteriores trabajadores temporales.

De otro lado, la en ocasiones difícil planificación empresarial a medio plazo de los horarios podría quedar a salvo con este contrato, permitiéndose pactar en el mismo una bolsa de horas al año de libre disposición horaria para la empresa, en un porcentaje máximo de la jornada total pactada establecido por la ley, sometiéndose aquélla únicamente a un preaviso mínimo. En el fondo, se trataría de legalizar las «bolsas de horas» negociadas en muchos convenios colectivos para cubrir necesidades imprevistas de las empresas, si bien limitándolas a los contratos a tiempo parcial.

Ocurre, sin embargo, que esta fórmula contractual ya está inventada y que no ha dado resultado. Y ha sucedido, además, que el legislador de 2001, donde se estableció, acaso fue demasiado lejos en su regulación, estableciendo la posibilidad de una flexibilización horaria seguramente excesiva al regular las horas complementarias con un preaviso realmente corto, suprimiendo además la consolidación de las horas complementarias, lo que ha convertido al nuevo contrato a tiempo parcial en un contrato realmente precario, sobre todo desde la perspectiva de sus naturales usuarios –mujeres en determinadas condiciones y jóvenes– que son, precisamente, los colectivos que precisan de una certeza mayor en su horario de trabajo para poder compatibilizar su trabajo con otras actividades.

En todo caso, no parece que este tipo de contratación a tiempo parcial cuaje mientras la contratación temporal siga siendo más atractiva empresarialmente que la contratación indefinida.

Las medidas dispositivizadoras de ciertas normas legales imperativas

Junto a las tres líneas de actuación anteriores, cabría pensar en una cuarta que consistiría en propiciar desde la ley que algunas de las medidas señaladas hasta este punto para combatir la temporalidad pudiesen ser adoptadas matizadamente en los convenios colectivos.

Para ello habría que «dispositivizar» – que no es lo mismo que «deslegalizar» – limitadamente de cara a la negociación colectiva estatutaria –no de cara a la contratación individual y continuando la ley como norma mínima imperativa respecto de ésta– algunas de las normas legales actualmente imperativas relativas al tiempo de trabajo, posibilitando así la clara legalidad de las cláusulas convencionales transaccionales, esto es, de aquellas cláusulas donde se rebaja la garantía legal mínima a cambio de una mayor estabilidad en el empleo.

La propia realidad de la negociación colectiva, como veíamos con anterioridad, demuestra que los cauces y límites legales se están sobrepasando frecuentemente en la negociación colectiva. Por otra parte, estas medidas no son nuevas en nuestro derecho ya que existen precedentes de anteriores reformas donde se introdujeron; así, por ejemplo, en el art. 34.2 del ET, en relación con la distribución irregular de la jornada laboral ordinaria a lo largo del año.

Otras medidas complementarias a adoptar

- *Medidas necesarias para adecuar nuestra normativa a la Directiva Comunitaria 99/10/CEE*

Existen una serie de medidas necesarias para adecuar nuestra normativa sobre contratación temporal a las exigencias de la Directiva Comunitaria 99/70/CEE. Así:

- a) La exigencia de información por escrito de los elementos esenciales en todos los contratos temporales y no solamente en los que duren más de cuatro semanas, como establece el actual art. 8.5 del ET.
- b) La exigencia de que la ley explícitamente establezca medidas destinadas a combatir los abusos en la utilización sucesiva de la contratación temporal frente a la actual remisión de la ley a la negociación colectiva del art. 15.5 del ET.
- c) La exigencia de introducir en la ley la noción de «trabajador de duración indefinida comparable» para proyectar el principio de igualdad de trato entre trabajadores fijos y trabajadores temporales.

- d) La exigencia de que la ley establezca el principio de igualdad de trato entre trabajadores fijos y temporales, no sólo en las disposiciones legales, reglamentarias y convencionales, sino también respecto de las cláusulas contractuales y decisiones empresariales unilaterales, frente al actual art. 15.6 del ET.

- *Un complejo tratamiento de choque*

En todo caso, quede claro que un problema de la envergadura de éste –debido a lo que se ha dado en llamar «la costumbre empresarial a la precariedad» o, mejor diría, «la adición empresarial a la precariedad» –, gestado durante casi veinte años en este país, no es lógico que pueda solucionarse sólo con una medida, sólo con medidas normativas y en poco tiempo.

No hay que olvidar, además y sobre todo, que, en el fondo, estamos hablando de un problema estructural de nuestro sistema económico, basado en un tipo de empresa que, en general, no necesita de trabajadores fijos porque no necesita trabajadores altamente cualificados ya que no compite normalmente en calidad sino en costes. Mientras no se cambie este modelo de poco van a servir las medidas jurídicas.

En todo caso, si queremos actuar normativamente, no bastará, desde luego, con un solo «medicamento», exigiendo tan grave «enfermedad» un verdadero «tratamiento de choque», lo que implicará necesariamente una suma compleja de medidas abaratadoras de los contratos indefinidos, de medidas encarecedoras de los contratos temporales, de medidas alternativas a la contratación temporal y de medidas facilitadoras de la negociación colectiva.

En esta acumulación de medidas a tomar, no hay duda, algunas gustarán más o menos a empresarios y a trabajadores, siendo no obstante probablemente obligado su establecimiento –en las dosis oportunas, desde luego– para que surtan efecto.

- *La represión del fraude*

No creo tampoco que basten las medidas normativas si no van acompañadas de una efectiva campaña de control del fraude –con un tratamiento de «campaña de Estado»–, lo que implicará la aportación de los necesarios medios materiales y personales no sólo procedentes de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (aumento sustancial de efectivos –lo que parece urgente– y campañas prioritarias de la Inspección), sino también de los sindicatos y representantes unitarios del personal en las empresas y aun de las propias asociaciones empresariales interesadas en la efectividad de las medidas adoptadas.

- *El asesoramiento necesario a las empresas*

Pero, además, no parece que las medidas represoras del fraude sean suficientes por sí solas si no van acompañadas de una paralela concienciación en el empresario medio y en sus asesores de la necesidad de una mayor y mejor planificación de la política de personal en las empresas.

En mi opinión, falta en líneas generales planificación empresarial a medio plazo de las necesidades de personal, lo que contribuye a utilizar abusivamente la contratación temporal para salir del paso frente a otras alternativas ciertamente útiles y eficaces, pero menos costosas socialmente, tales como el contrato a tiempo parcial en cómputo anual, las normas actualmente vigentes sobre el tiempo de trabajo (jornada y horas extraordinarias compensadas con descansos posteriores), la ampliación convencional del período de prueba, la polivalencia funcional, la modificación sustancial de condiciones de trabajo del art. 41 del ET, el contrato de relevo, etc.

En definitiva, se echa en falta una mayor profundización, conocimiento y utilización por parte de los asesores empresariales de las posibilidades reales de muchas de las instituciones existentes, inexploradas en ocasiones, huyendo del fácil expediente de la contratación temporal.

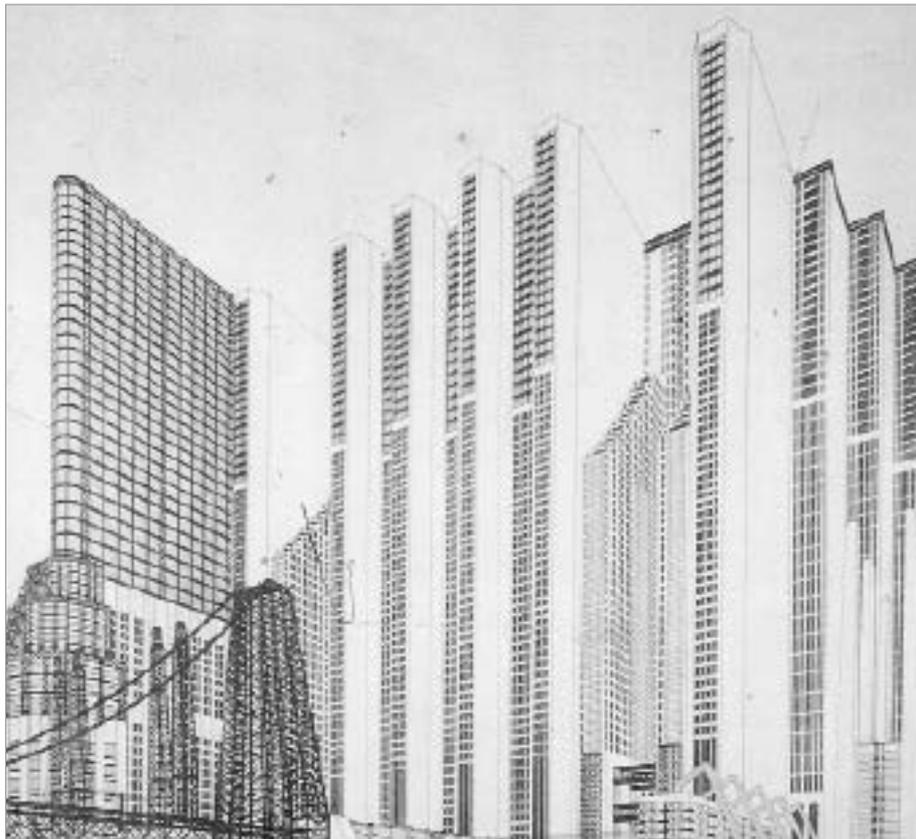
- *La paciencia histórica*

Finalmente, habrá que tener paciencia histórica. El proceso de «desintoxicación de la cultura de la temporalidad» va a exigir su tiempo hasta que pueda afirmarse seriamente su desaparición.

INMACULADA CEBRIÁN LÓPEZ

La contratación temporal en España y los efectos de la reforma de 1997¹

¹ Este trabajo está basado en un estudio más amplio sobre la contratación temporal en España financiado por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y el INEM. Este estudio ha sido coordinado por Luis Toharia y en él han participado Cecilia Albert, Javier Calvo, Jesús Cruz, Carlos García Serrano, Virginia Hernanz, Miguel A. Malo y Gloria Moreno. Los resultados del estudio pueden encontrarse en el libro *La contratación temporal en España* publicado en la colección Economía y Sociología del Trabajo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Agradezco a mis coautores que me hayan permitido usar libremente los materiales contenidos en el libro. En todo caso, la responsabilidad de los argumentos específicos presentados en este trabajo son exclusivamente de la autora. Igualmente quisiera agradecer la ayuda financiera recibida del Ministerio de Educación bajo el proyecto de la CICYT «Obmetra», ref. SEC2001-0061. De la misma manera, quisiera agradecer al INEM por habernos permitido utilizar los datos básicos necesarios para poder realizar este estudio.



Mario Chiattono, *Construzioni per una metropoli moderna*, 1914.

El fundamento de este argumento es económico: las empresas piensan que su actividad es incierta y tratan de protegerse contra esa incertidumbre recurriendo a contratos cuyo coste de ajuste es pequeño o nulo. Sin embargo, hay un elemento importante, el «hábito» o costumbre, que puede interpretarse desde el punto de vista del cálculo económico como un elemento que lleva a los empresarios a exagerar el riesgo, al no poder estimar correctamente las probabilidades correspondientes, en definitiva a «sobreutilizar» la contratación temporal, cuyas características de sencillez e inmediatez calaron entre el empresariado durante el período de auge de los contratos temporales y que permanecen arraigadas en la actualidad. De ahí que en ocasiones se oiga que uno de los efectos secundarios más importantes de este período fue el de haber introducido en la población empresarial una «cultura de la temporalidad».

Introducción

A lo largo de las últimas décadas, la temporalidad del empleo se ha convertido en uno de los rasgos más característicos del mercado de trabajo español. En la actualidad nos encontramos con que en torno al 30 por ciento de la población trabajadora tiene un contrato temporal, a pesar de los sucesivos intentos para restringir su uso.

Cuando comparamos la tasa de temporalidad de España con la tasa de temporalidad de los países del entorno europeo nos encontramos con que nuestra tasa puede calificarse de desmesurada. Ahora bien, aunque las comparaciones debemos realizarlas con cautela porque existen diferencias institucionales entre los países europeos que pueden dar lugar a definiciones de temporalidad y estabilidad distintas², existe un elemento de contraste importante entre España y los demás países de Europa, debido básicamente a la experiencia española de los contratos temporales de fomento del empleo (CTFE) que permitieron la contratación temporal libre, sin causa. No obstante, no cabe duda de que la incorporación de los CTFE a la regulación laboral tras la reforma del Estatuto de los Trabajadores (ET) de 1984 introdujo un importante instrumento de flexibilidad en el mercado de trabajo español, mientras que en otros países europeos la flexibilización se realizó, por ejemplo, mediante el reparto de la jornada laboral a través de los contratos de trabajo a tiempo parcial³. Ahora bien, hay que decir que en España, desde el momento en el que se permitió la utilización de los CTFE, el mercado de trabajo quedó segmentado en dos grupos de trabajadores, a saber, los trabajadores que tenían un contrato temporal y el resto de los trabajadores que tenían un contrato indefinido⁴. De hecho, lo que se hizo fue flexibilizar «en el margen»⁵, ya que la flexibilización sólo afectó a los trabajadores con contratos nuevos, que eran los únicos que tenían un coste de extinción prácticamente nulo.

² Por ejemplo, el Reino Unido se ha caracterizado por tener una tasa de temporalidad muy baja. Sin embargo, es el país donde hay un porcentaje mayor de asalariados fijos que lleva menos de dos años en su puesto.

³ En España, con la reforma de 1984 también se introdujo la universalización de la contratación a tiempo parcial y el contrato de relevo como una modalidad de reparto del empleo. Sin embargo, estas medidas tuvieron un efecto muy pequeño sobre la contratación en general. Véase Cebrián y Moreno (2001) y Cebrián et al. (2003).

⁴ Según algunos estudios (Malo y Toharia (1999, 2000); Toharia (2002); Hernanz (2003); Dolado et al. (2002); Dolado y Jimeno (2004)), la segmentación del mercado de trabajo puede estar más relacionada con las características de la demanda de trabajo que con la existencia misma de la contratación temporal, dado que la temporalidad incide más en determinados sectores, como la construcción, la hostelería y la agricultura, y se concentra en determinados colectivos, sobre todo los menos cualificados, y en determinadas regiones, como Andalucía.

⁵ Véase Malo y Toharia (2000).

Por otra parte, según iba en aumento el uso de la contratación temporal se empezaron a cuestionar los costes sociales que ésta originaba, debido básicamente a la volatilidad del empleo que imprimía, el freno a la formación de los trabajadores temporales, el abuso del sistema de protección social, la pérdida de bienestar de estos trabajadores y sus familias, aparición de impedimentos importantes a los planes de futuro, los retrasos en la formación de hogares, la reducción de la natalidad, etc.

De esta manera, tras el aumento alarmante de la tasa de temporalidad a lo largo de los años ochenta, en la década de los noventa se pusieron en marcha diversas reformas legislativas para tratar de limitar el uso de la contratación temporal, por un lado, mediante la restauración del principio de causalidad, y por otro, mediante la aproximación de los costes de extinción de todos los contratos firmados en el mercado.

Podemos decir que desde la reforma del ET de 1984, el marco normativo se mantuvo inalterado hasta que en el año 1992, el presumible abuso del sistema de protección por desempleo, llevó a las autoridades laborales a aprobar una serie de medidas de control de la contratación temporal. Por un lado, se elevó la duración mínima de los CTFE, que pasó de 6 a 12 meses, en consonancia con el incremento del período mínimo cotizado para acceder a las prestaciones contributivas por desempleo, que también pasó de 6 a 12 meses. Además, se introdujeron incentivos económicos a los contratos indefinidos y a tiempo completo, en particular, si se dirigían a parados de larga duración que fuesen jóvenes menores de 29 años o mayores de 45 y a determinados grupos de mujeres.

La evidencia demostraba que los cambios introducidos no eran suficientes, por lo que se inició otra reforma en 1993 que culminó en mayo de 1994. Con ella se intentó recuperar el principio de causalidad y para ello se redujo la contratación temporal como medida de fomento del empleo a determinados colectivos específicos cuantitativamente poco importantes. Además, se dio un mayor margen de actuación a la negociación colectiva en relación con la contratación temporal causal en determinados sectores o actividades y se incorporan al reglamento español las empresas de trabajo temporal (ETT).

Pese a la magnitud de los cambios legislativos que introdujo la reforma de 1994, tampoco se logró el efecto esperado sobre la tasa de temporalidad, por lo que en 1997 nace el Acuerdo Interconfederal de Estabilidad en el Empleo, suscrito por todos los agentes sociales a nivel nacional. El eje prioritario de la regulación quedó entonces establecido en torno a la «mejora del mercado de trabajo y el fomento de la contratación indefinida» colocando a la tasa de temporalidad y a la rotación laboral en el mismo nivel de importancia y gravedad que el nivel de desempleo. Se eliminaron definitivamente los CTFE y se restringieron las condiciones de uso de los contratos temporales y, además, se intro-

dujeron medidas de fomento de la contratación estable mediante la creación de nuevos contratos fijos con costes de despido más bajos que los contratos fijos ordinarios⁶. En un principio, su marco de aplicación se limitaba temporalmente hasta mayo de 2001 y se refería sólo a cinco colectivos: jóvenes entre 18 y 29 años, mayores de 45 años, demandantes de empleo inscritos durante más de doce meses en las oficinas de empleo, trabajadores minusválidos y trabajadores con un contrato temporal firmado antes o hasta un año de la entrada en vigor de la ley y que se convirtiese en indefinido.

En el año 2001, una nueva reforma, en este caso introducida unilateralmente por el Gobierno, dio vigencia permanente a los contratos indefinidos de fomento con costes de despido más bajos y amplió los grupos de trabajadores que podían acogerse a ellos (jóvenes hasta 30 años, inscritos como parados con antigüedad de 6 meses, mujeres en sectores con baja representatividad femenina, y generalizó la conversión de contratos temporales en indefinidos). Además, se impuso una indemnización a la finalización de los contratos temporales más utilizados, sobre todo eventuales o por obra y servicio, de 8 días de salario por año de servicio. Por último, en el año 2002 se introdujo una nueva regulación de los salarios de tramitación que indirectamente reducía los costes del despido.

De estas últimas reformas, la reforma de 1997 fue la más importante pues supuso un punto de inflexión muy importante en la historia más reciente de la regulación de los contratos de trabajo. Esta reforma ha sido considerada por algunos autores como muy positiva (Dolado et al., 2002) principalmente por el hecho de haber conseguido reducir los costes de despido. Sin embargo, desde nuestro punto de vista, la reforma falló en uno de sus principales objetivos al no conseguir que la proporción de trabajadores con un empleo temporal se redujese significativamente: la tasa de temporalidad ha pasado del 33,6 por ciento en 1997 al 30,4 por ciento en la actualidad. Nuestra hipótesis de partida es que, si el principal argumento en el que se apoya el uso de la temporalidad desde la perspectiva empresarial es que los costes de despido de los contratos indefinidos es muy elevado, cabría haber esperado que la temporalidad hubiese descendido en una proporción mayor tras la reforma de 1997, al haber introducido en el sistema español unos contratos de fomento de la contratación indefinida con unos costes de despido más baratos. Por ello, en este trabajo vamos a tratar de aportar alguna evidencia empírica que nos permita ver si el fomento de la contratación indefinida más barata introducida desde 1997 ha ayudado a disminuir el uso de la temporalidad y a fomentar la contratación estable.

⁶ La reducción de la indemnización por despido objetivo improcedente quedó situada en 33 días de salario por año de servicio con un máximo de 24 mensualidades, frente a los 45 días con un máximo de 42 mensualidades del contrato indefinido ordinario.

En el siguiente apartado vamos a presentar cuál ha sido la evolución reciente de la contratación temporal, así como de la contratación indefinida. Por un lado, utilizaremos la información aportada por la Encuesta de Población Activa (EPA) y, por otro, los datos aportados por los registros administrativos de los contratos firmados en España.

En el tercer apartado, a partir de los datos de contratos registrados en el INEM (actualmente Servicio Público de Empleo Estatal), realizaremos unas pruebas sencillas basadas en modelos de supervivencia para tratar de ver si efectivamente, la posibilidad de utilizar contratos indefinidos más baratos ha logrado incentivar la contratación indefinida y disminuir el uso de la contratación temporal.

Evolución reciente de la temporalidad y de los contratos registrados en España

La evolución de temporalidad a lo largo de los últimos años no permite concluir que las reformas introducidas a lo largo de los años noventa hayan tenido el éxito esperado, pues la temporalidad no se ha reducido significativamente y continúa afectando a más del 30 por ciento de la población empleada.

Los datos que vamos a utilizar para presentar la evolución de la contratación temporal en España proceden básicamente de la información aportada por la EPA. Aunque sólo disponemos de datos fiables para el estudio de la temporalidad desde 1987⁷, esta limitación inicial no tiene demasiada importancia porque a lo largo del período franquista la tasa de temporalidad era muy baja porque la práctica habitual consistía en primar el contrato indefinido frente al contrato temporal. Además, la temporalidad no comenzó a crecer hasta 1984, cuando se incorporó a la legislación española la temporalidad como una medida de fomento del empleo a través de los CTFE.

En el gráfico 1 podemos apreciar cuál ha sido la evolución de la tasa de temporalidad, definida como el porcentaje de trabajadores asalariados que, en cada momento, declaran tener un contrato de carácter temporal, diferenciando entre hombres y mujeres.

La evolución de la temporalidad se ha caracterizado por tener dos grandes fases, una de fuerte crecimiento hasta 1992 y otra de relativo estancamiento desde 1993.

⁷ Desde 1987, la EPA incorpora en su cuestionario una serie de preguntas relativas a la duración del contrato en el caso de los trabajadores asalariados.

GRÁFICO 1. EVOLUCIÓN DE LA TASA DE TEMPORALIDAD, POR SEXO, 1987-2004

Fuente: EPA, datos reponderados.

La primera fase de fuerte crecimiento de la tasa de temporalidad que duró hasta principio de la década de los noventa puede explicarse básicamente por dos razones. Por un lado, cabe señalar que en este período la economía española había comenzado a recuperarse de la crisis económica de finales de los setenta y principios de los ochenta, y se encontraba en un momento de crecimiento importante del empleo. Y por otro lado, dicha expansión económica, iniciada en 1985, coincide en el tiempo con la reforma de 1984 y la incorporación de los CTFE. No obstante, el uso extensivo de este tipo de contratos temporales produjo un aumento pequeño, aunque significativo, del empleo, así como un aumento de la elasticidad del empleo ante variaciones del PIB⁸. Esto nos permite suponer que la evolución del empleo depende de múltiples factores y, aunque el descenso marginal de los costes de despido que supone la contratación temporal no afecta al nivel de empleo a largo plazo, sí puede elevar su sensibilidad cíclica. En todo caso, la reforma de 1984 permitió canalizar la creación de empleo generada por la expansión económica hacia los contratos temporales, de tal manera que puede decirse que el crecimiento de la tasa de temporalidad que se

⁸ Véase Segura et al. (1991).

observa en el gráfico 1 a partir de 1987 vino impulsado por la recuperación económica y se vio facilitado por la reforma de 1984. Sin embargo, no está tan claro que las disminuciones del empleo siempre hayan estado concentradas en los asalariados con un contrato temporal, como cabría⁹ esperar. Ahora bien, uno de los elementos fundamentales de ese período fue el aprendizaje por parte de las empresas de las posibilidades de uso sin cortapisas de la contratación temporal. La temporalidad responde en buena medida a las necesidades o al hábito de las empresas de mantener un determinado porcentaje de sus plantillas con contratos flexibles fácilmente rescindibles. El fundamento de este argumento es económico: las empresas piensan que su actividad es incierta y tratan de protegerse contra esa incertidumbre recurriendo a contratos cuyo coste de ajuste es pequeño o nulo. Sin embargo, hay un elemento importante, el «hábito» o costumbre, que puede interpretarse desde el punto de vista del cálculo económico como un elemento que lleva a los empresarios a exagerar el riesgo, al no poder estimar correctamente las probabilidades correspondientes, en definitiva a «sobreutilizar» la contratación temporal, cuyas características de sencillez e inmediatez calaron entre el empresariado durante el período de auge de los contratos temporales y que permanecen arraigadas en la actualidad. De ahí que en ocasiones se oiga que uno de los efectos secundarios más importante de este período fue el de haber introducido en la población empresarial una «cultura de la temporalidad».

A lo largo de la expansión de los años 1985-1991, los CTFE fueron los que más se utilizaron. Gracias a su elevado grado de flexibilidad y a las pocas condiciones que exigían, eran los más cómodos de utilizar por las empresas. De hecho, parece que para los jóvenes menores de 20 años se utilizaban los contratos de formación, para los jóvenes entre 20 y 24 años los contratos en prácticas y los CTFE para los mayores de 25 años.

La segunda fase que caracteriza la evolución de la tasa de temporalidad comienza en 1993 cuando se pone en práctica la modificación normativa de 1992. Desde este momento se observa un descenso en el número de contratos de este tipo y se marca el final del período de expansión. A lo largo de esta segunda fase el porcentaje de trabajadores con contrato temporal muestra una tendencia bastante estable, ligeramente descendente en los últimos años, tendencia que se muestra más claramente en el caso de las mujeres. De hecho, a lo largo de esta segunda fase se producen algunos altibajos, pues la crisis de 1992-93 trajo consigo una clara disminución de la tasa de temporalidad, que se recupera hasta mediados de 1995, especialmente en el caso de los hombres. La tasa de temporalidad global pasa del 35 por ciento en el tercer trimestre de 1995 al 31 por ciento en el mismo trimestre de 2004.

⁹ Ver Toharia et al. (1998).

Un hecho llamativo, aunque de difícil justificación más allá de la posible estacionalidad de la serie, es que la tasa de temporalidad cambia su tendencia decreciente y a partir del primer trimestre de 2004 vuelve a crecer. Habrá que esperar al primer trimestre de 2005, por si ocurriera como en años anteriores en los que la serie ha corregido su tendencia.

En todo caso, un elemento que hay que destacar es que en los últimos años se ha producido un aumento considerable de la contratación temporal en el sector público, que ha pasado del 8 al 22,5 por ciento entre 1987 y 2004, si bien la temporalidad en el sector privado ha mostrado un cierto declive pues, aunque pasó del 17,5 por ciento en 1987 al 41 por ciento en 1994, ha bajado hasta el 32,5 por ciento en 2004. De hecho, la reducción de la temporalidad registrada desde 1995 se ha debido principalmente a la tendencia a la baja de la temporalidad en el sector privado. No obstante, si tenemos en cuenta el aspecto procíclico que caracteriza a la contratación temporal, es decir, en las expansiones la temporalidad aumenta mientras que disminuye en las recesiones, cabría argumentar que las reformas legislativas de 1994 y 1997 actuaron como freno y fueron la principal razón de que, a pesar de que desde 1995 la economía vivió un período de expansión económica, la tasa de temporalidad no aumentara. Sin embargo, no podemos afirmar que las reformas de 1992, 1994 y 1997 hayan logrado una reducción significativa de la temporalidad.

Ahora bien, a partir de la distribución de los contratos registrados en el INEM representada en el gráfico 2, observamos que desde principio de los años noventa se produjo un acusado descenso en el uso de los CTFE y que esta reducción parece haber venido compensada por la utilización de otros contratos temporales, principalmente los llamados por obra o servicio destinados a actividades temporales, sobre todo desde 1994, momento en el que definitivamente cambia la naturaleza de los CTFE.

A partir del estudio de los flujos del mercado de trabajo sabemos que una de las consecuencias más importantes de la contratación temporal es que la rotación laboral es notablemente mayor en España que en otros países de nuestro entorno. Los datos disponibles sobre la duración de los contratos temporales indican que en España algo más de la mitad de los contratos eventuales duran menos de un mes. Pudiera pensarse que una práctica muy utilizada por las empresas es el de encadenar contratos, de tal forma que más que crear y destruir puestos de trabajo lo que se produce es un aumento de las entradas y salidas de los trabajadores en los puestos existentes¹⁰.

Por otra parte, es interesante observar la senda del contrato temporal de fomento del empleo, cuya importancia crece al tiempo que disminuye el peso del contrato de obra o ser-

¹⁰ Un estudio sobre este proceso de «encadenamiento» puede encontrarse en Toharia et al. (1998).

vicio entre 1986 y 1991 y cuya progresiva limitación, y en última instancia eliminación, se vio compensada con un retorno al contrato de obra o servicio, así como por un incremento del peso de los contratos eventuales. Puede decirse, pues, que las empresas encontraron el resquicio de estos tipos de contratos temporales «ordinarios» para sustituir la fuente abierta inicialmente por el contrato temporal «de fomento del empleo» y posteriormente progresivamente cerrada.

Otro aspecto que cabe destacar es el de la importancia relativa de los contratos indefinidos. Desde la reforma de 1997, su incidencia en el total de los contratos aumenta notablemente, pues su uso se ve impulsado en gran medida por las conversiones de contratos temporales en indefinidos, cuyo uso se intensifica a partir de 1997. De hecho, el leve descenso de los contratos indefinidos en el año 2000 se debe al fuerte descenso de las conversiones porque dejan de estar sujetas a las bonificaciones de la Seguridad Social, aunque este descenso se ve en gran medida compensado por el aumento de los contratos indefinidos ordinarios.

En el apartado siguiente, vamos a tratar de evaluar hasta qué punto el fomento de este tipo de contratos indefinidos ha permitido estabilizar la contratación laboral en España.

GRÁFICO 2. PESO DE ALGUNOS TIPOS DE CONTRATOS EN EL NÚMERO TOTAL DE CONTRATOS (INICIALES Y CONVERSIONES DE TEMPORALES EN INDEFINIDOS) REGISTRADOS EN EL INEM, 1985-2004

Fuente: MTAS, Boletín de estadísticas laborales e INEM, Estadística de contratos, varios números.

La reforma de 1997 y su incidencia en la contratación indefinida y temporal

A pesar de todos los esfuerzos políticos y sociales, como acabamos de ver, la temporalidad en términos agregados se ha reducido muy poco a lo largo de la década de los noventa, aunque, por otro lado, la contratación indefinida ha parecido responder positivamente a los incentivos introducidos. En este sentido cabe preguntarse las razones que explican esta aparente contradicción y tratar de valorar si la reforma de 1997 ha producido los efectos deseados.

Si la idea que subyace en el fondo de la reforma de 1997 es que los costes de despido suponen una barrera muy importante a la contratación de nuevos trabajadores, por lo que los empresarios prefieren utilizar los contratos temporales que llevan aparejados unos costes de despido prácticamente nulos, cabría esperar que tras la reducción de los costes de despido de los contratos indefinidos, el número de contratos firmados tras la reforma habría de aumentar la proporción de contratos indefinidos y reducir el número de contratos temporales.

No obstante, si tenemos en cuenta que continúan existiendo los contratos temporales sin apenas costes de despido, y dado el hábito favorable a la contratación temporal adquirido por los empresarios, tal y como hemos apuntado en el apartado anterior, también cabría esperar que se continúe con la firma de contratos temporales. De ahí que, si la contratación temporal responde a las necesidades de las empresas, cualquier cambio que no llegue al extremo de igualar los costes de contratación y despido de los indefinidos con los de los temporales no incidirá en las decisiones de contratación de las empresas.

De forma adicional, hay que destacar que la reforma de 1997 introdujo otro elemento fundamental para abaratar relativamente la contratación indefinida, pues se implantaron una serie de bonificaciones en las cotizaciones a la Seguridad Social de los contratos indefinidos, que coinciden en gran medida con el nuevo tipo de contrato. Algunos trabajos (Malo y Toharia, 1999) calculan que en un horizonte de dos años, los costes de contratación y despido de los nuevos contratos indefinidos, incluidas las bonificaciones a la Seguridad Social, eran ligeramente inferiores a los de los temporales. En este sentido, igualmente cabría esperar que algunos trabajadores temporales recibieran un contrato indefinido sabiendo el empresario que los podía despedir al cabo de dos años como máximo sin incurrir en costes excesivos. Sin embargo, no sería de esperar que este tipo de sustitución fuera generalizable en el contexto económico español porque los procesos de despido posterior que conlleva cualquier rescisión de un contrato tienen costes no desdeñables para las empresas, sobre todo para las de menor tamaño.

Por otra parte, en la medida en que la contratación temporal responda a un hábito, cabría pensar que el acercamiento de los costes de los dos tipos de contratos induciría a los empresarios a arriesgarse a contratar más trabajadores con un contrato indefinido. Éstos conservarían posteriormente su puesto, al darse cuenta los empresarios de que su cálculo inicial exageraba el riesgo, y se rompería el círculo vicioso de la «cultura de la temporalidad».

En primer lugar, mediante el análisis de la evolución temporal de los diferentes tipos de contratos registrados, vamos a tratar de detectar si se observa algún cambio significativo en la distribución a raíz de las diferentes reformas laborales. Cabría esperar que al igual que las reformas que introdujeron los contratos temporales como contratos más baratos dieron lugar a un aumento de estos contratos, las reformas que abaratan los contratos indefinidos también deberían tener el efecto de intensificar el uso de los nuevos contratos. De forma resumida, podemos decir que este aumento puede provenir de:

- a) Contratos indefinidos que no se registraban en el INEM y que ahora «afloran» atraídos por las mejores condiciones de contratación y, en su caso, las bonificaciones de las cuotas a la Seguridad Social.
- b) Contratos indefinidos que habrían sido ordinarios de no existir los contratos de fomento; obsérvese que esta sustitución no afectaría al número total de contratos indefinidos sino a su distribución solamente; su importancia radica más, pues, en el «efecto ganga» añadido que generaría, ya que se estaría utilizando un contrato más barato (y en muchos casos bonificado) en una situación en la que se estaba dispuesto a usar un indefinido ordinario. Este hecho, aunque difícil de calcular, es básico a la hora de evaluar los efectos de la reforma.
- c) La sustitución de algunos contratos temporales por otros indefinidos. Esto puede ocurrir bien en el momento inicial de la contratación recurriendo a un contrato indefinido de fomento que puede resultar más barato para el empresario¹¹, o bien mediante la conversión de algunos trabajadores temporales a indefinidos aprovechando las ventajas legales.

¹¹ En algunos casos es posible que el empresario prefiera afrontar el coste de un despido futuro debido a la compensación de los costes laborales asociados a ciertos contratos indefinidos de fomento, como lo han puesto de manifiesto algunos agentes sociales en las entrevistas realizadas.

- d) El aumento del nivel de contratación mediante las figuras de fomento debido al estímulo que generan en el mundo empresarial; éste sería el efecto neto deseado de la medida de creación de los contratos indefinidos de fomento.

En el cuadro 1 recogemos el volumen de contratos registrados en las oficinas del INEM, desde 1989 hasta el tercer trimestre de 2004, y en el gráfico 3 presentamos la evolución de la distribución porcentual de los contratos indefinidos.

Como podemos observar en el cuadro 1, el número de contratos indefinidos registrados entre 1996 y 1997 casi se duplicó, lo que sin duda estuvo relacionado con la reforma de 1997. El aumento se prolongó hasta 1999 y desde entonces el número de contratos indefinidos casi cuadruplica la cantidad de contratos indefinidos que había en 1996.

El número de contratos temporales también aumenta entre 1995 y 1999, pero en una proporción menor que los indefinidos. De hecho, el porcentaje del total de contratos correspondiente a los indefinidos aumentó, pasando del 4,1 al 9,2 por ciento entre 1996 y 1999, y manteniéndose en torno al 9 por ciento en los años posteriores, tal y como se puede observar en la serie del margen derecho del gráfico 3.

El crecimiento notable del volumen de contratos indefinidos a partir de 1997 debería haberse traducido en un mayor crecimiento del «stock» de personas que tienen ese tipo de contrato, algo que no sucedió de acuerdo con los datos de la EPA. El hecho de que el stock no varíe ante un presumible aumento de las altas sólo puede deberse a que dicho aumento sea ficticio o a que hayan aumentado al mismo tiempo las bajas. La idea del aumento ficticio se corresponde con la primera de las causas mencionadas anteriormente, según la cual se produce un afloramiento del número de contratos indefinidos. La intensidad del efecto que se acaba de mencionar depende del grado en que se haya producido una sustitución de contratos temporales por contratos indefinidos de fomento, según apuntábamos en la tercera de las causas mencionadas anteriormente. En la medida en que los contratos temporales se sustituyen por contratos indefinidos simplemente porque éstos son más baratos, es probable que la intención no sea mantenerlos en un horizonte temporal prolongado, sino considerarlos como contratos temporales que se extinguen cuando se cumple un plazo relativamente corto; para comprobar si este efecto se dio realmente, en el siguiente apartado vamos a estudiar la duración de los contratos indefinidos de fomento, para ver si se comportan como contratos indefinidos o como contratos temporales.

CUADRO 1. EVOLUCIÓN DE LOS CONTRATOS REGISTRADOS EN EL INEM, 1989-2004

AÑO	TOTAL CONTRATOS	INDEFINIDOS					TEMPORALES
		TOTAL	ORDINARIO	TIEMPO PARCIAL	FOMENTO		
					INICIALES	CONVERSIÓN	
1989	5.356.732	256.805	242.355		14.450		5.099.927
1990	5.303.442	281.014	268.203		12.811		5.022.428
1991	5.281.516	280.528	269.154		11.374		5.000.988
1992	5.156.795	284.742	250.427		13.267	21.048	4.872.053
1993	4.654.787	222.240	178.391		12.927	30.922	4.432.547
1994	6.040.602	204.288	152.523		19.426	32.339	5.836.314
1995	7.330.094	367.047	212.826	112.854	14.304	27.063	6.963.047
1996	8.627.547	354.372	204.235	109.991	13.718	26.428	8.273.175
1997	10.093.565	707.481	162.461	123.178	135.791	286.051	9.386.084
1998	11.663.279	970.964	178.033	147.410	331.841	313.680	10.692.315
1999	13.235.327	1.218.264	220.789	197.607	389.539	410.329	12.017.063
2000	13.828.919	1.208.414	313.869	237.741	437.178	219.626	12.620.505
2001	14.056.484	1.304.087	318.478	243.518	269.491	472.600	12.752.397
2002	14.179.248	1.282.960	434.341	--(a)	308.865	539.754	12.896.288
2003	14.668.063	1.269.768	423.732	--(a)	292.213	553.823	13.398.295
2004	16.278.100	1.433.800	487.800	--(a)	313.400	613.444	14.931.066

(a): Desde 2002, los contratos a tiempo parcial dejan de ser una categoría estadística independiente y pasan a contabilizarse en función del tipo al que pertenecen.

Fuente: INEM y MTAS, Boletín de estadísticas laborales.

En cuanto a la sustitución entre los diferentes tipos de contratos indefinidos, los datos del gráfico 3 son muy ilustrativos. Según las tendencias de las series que reflejan la evolución de la proporción de los distintos tipos de contratos indefinidos sobre el total de la contratación indefinida entre 1989 y 2004, parece que efectivamente se ha producido dicha sustitución, pues se observa un trasvase entre contratos indefinidos ordinarios y contratos de fomento del empleo indefinido. Desde 1997, la mayor parte de la contratación indefinida deja de ser ordinaria para pasar a ser de fomento. La relativa estabilidad que se observa desde 1999 es digna de ser reseñada, dados los cambios normativos introducidos desde ese año, tanto en cuanto a los cambios de bonificaciones (el descenso de las conversiones observado en 2001 está muy probablemente relacionado con la eliminación de las bonificaciones a la conversión de una gran parte de

los contratos temporales) como a la ampliación (en 2001) de los colectivos susceptibles de acogerse al contrato de fomento de la contratación indefinida. En este sentido resulta muy interesante la pérdida de peso de los contratos de fomento en 2000, cuando desaparecen las bonificaciones a las conversiones, y su recuperación en 2001, cuando se restablecen. Ese movimiento de descenso y recuperación se debe precisamente a las conversiones de temporales en indefinidos, que disminuyen en cerca del 50 por ciento en 2000 y retoman su impulso en 2001, situándose en una cifra que supera en un 15 por ciento a la de 1999.

GRÁFICO 3. DISTRIBUCIÓN DE LOS CONTRATOS INDEFINIDOS ENTRE ORDINARIOS Y DE FOMENTO Y PESO DE LOS CONTRATOS INDEFINIDOS EN EL TOTAL, 1989-2004

Fuente: BEL.

Desde 1999 se produce una aproximación de las series de contratos indefinidos, aunque todavía más del 60 por ciento de los contratos indefinidos firmados en 2004 fueron de fomento (incluidas las conversiones) y menos del 40 por ciento fueron ordinarios.

Finalmente cabe destacar que, según nuestras estimaciones sobre el número de contratos de 2004, basadas en la información disponible hasta septiembre de dicho año, el número de contratos firmados a lo largo del año ha variado a una tasa muy próxima al 11 por ciento, y que este aumento ha venido ocasionado principalmente por el aumento de los contratos indefinidos, que han variado un 13 por ciento, y también por el aumento de los contratos temporales, aunque éstos han variado a una tasa algo menor del 11 por ciento. Por otro lado, vemos cómo los contratos indefinidos ordinarios y el número de conversiones de contratos temporales a indefinidos mantienen un ritmo ascendente, en comparación con el relativo estancamiento de los contratos iniciales de fomento de la contratación indefinida.

En suma, los datos agregados sugieren que el número total de contratos indefinidos registrados aumentó tras la reforma de 1997, gracias al aumento de los contratos de fomento, tanto iniciales como de conversión de temporales. No obstante, los datos indican que quizá se ha producido un «afloramiento» de contratos, atraídos los empresarios por las mejores condiciones de los contratos de fomento, tanto por los menores costes de extinción como por las bonificaciones en las cuotas a la Seguridad Social, así como una sustitución de contratos ordinarios por contratos de fomento, idea reforzada por los datos del período 1999-2001, que también sugieren que ha habido sustituciones entre los distintos tipos de contratos de fomento (iniciales y conversiones). Por otra parte, se observa que la contratación indefinida ordinaria y las conversiones de temporales a indefinidos se muestran más dinámicas que las acogidas al contrato inicial de fomento de la contratación indefinida y ello a pesar de la normalización jurídica de esta última figura en 2001 y la ampliación de los colectivos susceptibles de acogerse a ella.

La duración de los contratos indefinidos

Para completar el análisis realizado en el epígrafe anterior, vamos a realizar un estudio basado en el seguimiento a lo largo del tiempo de las personas que recibieron algún contrato entre 1996 y 1999, centrándonos principalmente en los que tuvieron un contrato indefinido. La información que vamos a utilizar procede de su historial en el INEM, tanto de contratos registrados como de percepción de prestaciones por desempleo desde ese momento hasta mediados de 2003. Con esta información podemos realizar una aproximación a la duración de los contratos indefinidos para tratar de determinar si la reforma de 1997 afectó de alguna manera a la estabilidad de ese tipo de contrato.

Para poder proceder al estudio de la duración de los contratos indefinidos firmados

entre 1996 y 1999 hemos supuesto que, dado que no se dispone de la fecha de terminación exacta de la relación contractual, se estima que si el trabajador firma un contrato con posterioridad al examinado se debe a que el primero terminó en ese momento, excepto si se observa que el individuo tiene una ocurrencia de prestaciones por desempleo entre ambos; si no existe ningún contrato posterior al estudiado, la fecha de finalización se busca, en su caso, en la primera ocurrencia de prestaciones por desempleo posterior a la fecha de inicio del contrato. Si no existe esa ocurrencia, se supone que el contrato sigue en vigor. Teniendo en cuenta que el grupo más problemático para estos supuestos es el de las personas que se jubilan, hemos limitado el análisis a las personas menores de 55 años.

En el gráfico 4 presentamos los perfiles de supervivencia¹² de los contratos indefinidos firmados en 1996 y hasta la fecha de inicio de la reforma de 1997, en el resto de 1997, en 1998 y en 1999. Mediante el estudio de estos perfiles tratamos de medir la permanencia de los trabajadores en un mismo contrato para averiguar si existe alguna diferencia importante en la duración de los períodos que se mantienen empleados, según sea el tipo de contrato indefinido que hayan firmado.

Al menos, hay dos resultados que destacan en dicho gráfico. En primer lugar, los contratados indefinidos antes de la reforma de 1997 (todos ellos con contratos ordinarios) muestran un perfil mucho más plano, es decir, los trabajadores que firmaron un contrato indefinido antes de que entrara en vigor la reforma de 1997, tienen una probabilidad mayor de permanecer en su contrato o, lo que es lo mismo, la duración mayor de su contrato es mayor, en comparación con cualquiera de los contratados después de la reforma, incluidos los contratados ordinarios. En segundo lugar, la estabilidad de los distintos tipos de contratos indefinidos después de la reforma varía claramente de unos a otros.

En cuanto al primero de los resultados, es bastante sorprendente que la probabilidad de permanencia de los trabajadores con contratos indefinidos antes de la reforma sea bastante mayor que la que presentan los trabajadores indefinidos después, independientemente del tipo de contrato que hayan firmado. Además cabría haber esperado que, tras la reforma, los contratos ordinarios quedaran reservados para los trabajadores más cualificados y, presumiblemente, más estables y, por lo tanto, que tuvieran perfiles de supervivencia más elevados. Se han realizado diversas pruebas respecto a la composición de este grupo en cuanto a la edad, la cualificación y otras características y no se he encontrado ningún factor que pudiera explicar con claridad el resultado. Parecería como si la mera existencia de otros contratos fuera el detonante de la extinción más rápida de los contratos.

¹² Denominados «perfiles Kaplan-Meier» en la literatura especializada.

GRÁFICO 4. PERFILES DE SUPERVIVENCIA («KAPLAN-MEIER») DE LOS CONTRATOS INDEFINIDOS FIRMADOS ENTRE 1996 Y 1999, POR AÑO Y TIPO DE CONTRATO

Fuente: INEM; base de contratos, explotación específica.

El segundo resultado de interés del gráfico 4 es que podemos observar cómo los tres tipos de contratos indefinidos después de la reforma de 1997 muestran una estabilidad claramente diferente. En efecto, en cualquiera de los tres años estudiados (1997, 1998 y 1999), las conversiones son más estables que los contratos ordinarios, los cuales son a su vez más estables que los contratos de fomento del empleo. Por ejemplo, tomando la situación tres años después del inicio del contrato (punto 1080 del gráfico, señalado con una línea vertical), un 70 por ciento de las conversiones (algo menos en las de 1999), un 60 por ciento de los contratos ordinarios y un 50 por ciento de los contratos iniciales de fomento del empleo seguían en vigor.

Estos datos sugieren claramente que los contratos iniciales de fomento parecen más inestables que las otras dos categorías. No es éste un resultado que pueda sorprender en exceso, dado que, como ya se ha dicho, muchos de estos contratos tenían derecho a unas bonificaciones que, en un horizonte de dos años, los hacían más baratos (incluidos los

costes de extinción) que los contratos temporales, por lo que cabe esperar que muchas empresas los hayan utilizado como sustitutivos de los contratos temporales, sabiendo que los contratos iban a durar relativamente poco y sacando partido de las bonificaciones. Naturalmente, éste no es un efecto general, pues existe un porcentaje no desdeñable de trabajadores que mantienen una situación de estabilidad contractual, según las definiciones establecidas, sino «diferencial», es decir, que se refiere a la mayor inestabilidad de estos contratos en comparación con los ordinarios y las conversiones.

En una primera interpretación, podríamos afirmar que algunas empresas han utilizado los contratos de fomento del empleo para trabajadores que tenían una probabilidad que podríamos calificar de «intermedia» de acceder a un puesto estable: a los claramente «productivos» (en el sentido de que su productividad esperada era claramente superior al coste esperado) se les seguía ofreciendo un contrato indefinido y a los claramente «improductivos» se les seguía ofreciendo uno temporal. Los «intermedios», finalmente, eran los mejores candidatos para los contratos indefinidos de fomento. Eso no quiere decir, evidentemente, que no se ofreciera un contrato de este tipo a los dos extremos de trabajadores identificados, sino que la probabilidad era mayor en el caso de estos denominados «intermedios».

El caso de las conversiones plantea una cuestión diferente. Del análisis se desprende que la temporalidad desempeña un papel de período de prueba y que facilita los ajustes entre el trabajador y el puesto, pues una vez transcurrido un cierto tiempo de relación inestable, cuando se plantea un contrato a más largo plazo, éste tiene una estabilidad más que apreciable. Este resultado es muy importante, pues podría sugerir que los períodos de prueba habituales de los contratos indefinidos resultan insuficientes para las empresas, que prefieren recurrir a las modalidades temporales como sistema de selección de los mejores candidatos a los que posteriormente ofrecen un puesto estable. Este resultado podría estar sugiriendo que en general los trabajadores temporales no permanecen indefinidamente en una situación de temporalidad, sino que acaban integrándose en buena medida en puestos indefinidos¹³. Estos resultados quedan corroborados cuando se realizan análisis econométricos más complejos para tener en cuenta la posible incidencia explicativa de las características de los contratados en las diversas modalidades¹⁴, para todos los grupos de edades.

¹³ Véase capítulo 4 de Toharia dir. (2004).

¹⁴ Estos resultados pueden consultarse en Cebrián, Moreno y Toharia (2004).

Conclusiones

El análisis básico realizado en este trabajo nos indica que la evolución de temporalidad en España se ha caracterizado por dos grandes fases: una fase de fuerte crecimiento de la temporalidad, hasta 1992, en la que la principal modalidad utilizada es el contrato temporal de fomento del empleo y en la que la rotación aumentó notablemente, seguida de otra fase de relativo estancamiento de la tasa de temporalidad, a partir de 1992, que nos lleva a suponer que la economía había alcanzado un «estado de equilibrio estacionario», logrando el nivel deseado de temporalidad independientemente del ciclo económico; en este período, parece que las empresas adaptan su estrategia a la nueva situación, pues aumenta de forma exponencial la rotación laboral, al tiempo que se sustituye el uso del contrato temporal de fomento del empleo por los contratos temporales «causales» (principalmente el contrato por obra o servicio y el contrato eventual). Y además observamos que, aunque la temporalidad es muy alta en España cuando la comparamos con los países de nuestro entorno, la temporalidad española seguramente responde a las necesidades productivas de las empresas y ha sido la principal vía de flexibilización laboral elegida. Ahora bien, vistos los costes sociales que conlleva la temporalidad, básicamente debidos a la elevada volatilidad del empleo, el freno a la formación, el abuso del sistema de protección social, la pérdida de bienestar de las familias y los individuos, obstaculización de los planes de futuro, el retraso en la formación de hogares, el descenso de la natalidad, etc., se han producido diversos movimientos que han tratado de reducirla.

Por un lado, se ha buscado la manera de devolver la causalidad a la contratación temporal y, por otro, como parece que no hay dudas de que el origen de la temporalidad se encuentra en los altos costes de despido que llevan aparejados los contratos indefinidos, las reformas más recientes han intentado introducir en nuestro sistema laboral contratos indefinidos con costes de extinción más baratos. Ahora bien, ninguna de estas reformas parecen haber tenido suficiente impacto sobre la temporalidad, y aunque sí han logrado aumentar el número de contratos estables, los contratos indefinidos muestran una estabilidad diferente, a saber, las conversiones de contratos temporales en contratos indefinidos son más estables que los contratos ordinarios, los cuales a su vez son más estables que los contratos de fomento iniciales. Esto nos lleva a plantear que las empresas están utilizando los contratos temporales como contratos de prueba, de tal manera que una vez transcurrido un cierto tiempo, le plantea la posibilidad de establecer una relación contractual más estable. Esto significa que los contratos indefinidos actuales no poseen períodos de prueba significativamente suficientes desde el punto de vista del empleador de

tal manera que la selección se realiza mediante un contrato temporal. Por otra parte, parece mantenerse el hecho de que las empresas diferencian entre dos grupos de trabajadores, los claramente productivos, a los cuales no tienen inconveniente alguno de ofrecerles un contrato indefinido, y los trabajadores poco productivos a los que se les continúa ofreciendo un contrato temporal.

Aunque no podemos concluir taxativamente que las reformas encaminadas a restringir el uso de la contratación temporal y a fomentar la contratación estable no han tenido los efectos deseados, sí que nos dejan entrever que si continuamos en la misma línea, corremos el riesgo de fracasar nuevamente. No parece que se haya logrado convencer a los empresarios de la utilidad de la contratación estable frente a la contratación temporal, y mientras que desde su parecer los contratos temporales les resulten más ventajosos a pesar de los costes sociales que suponen, continuarán buscando la vía para seguir utilizándolos. Hay un detalle que sí que parece quedar claro, la eliminación de las diferencias en los costes de extinción existentes entre los contratos indefinidos y los contratos temporales podría solucionar el problema de la temporalidad, pero evidentemente siempre que se aproximaran a cero. Esta circunstancia es inviable desde el derecho de los trabajadores e imposible de generalizar a la totalidad de las modalidades de contratación. La cuestión entonces es tratar de encontrar un punto intermedio en el que se acepte el hecho ineludible de que las empresas necesitan tener disponible un contrato que les permita cubrir ciertos puestos de trabajo con costes de extinción muy bajos, al mismo tiempo que se garantice la protección social de todos y cada uno de los trabajadores. Este es el desafío de la negociación social hoy en día, asumir la responsabilidad de llegar a determinar el nivel óptimo de los costes de extinción de los contratos de trabajo y garantizar la seguridad económica y social de la población trabajadora, que según los acuerdos de Lisboa 2000 debe ser el 70 por ciento de la población total de la economía europea en el horizonte muy próximo de 2010.

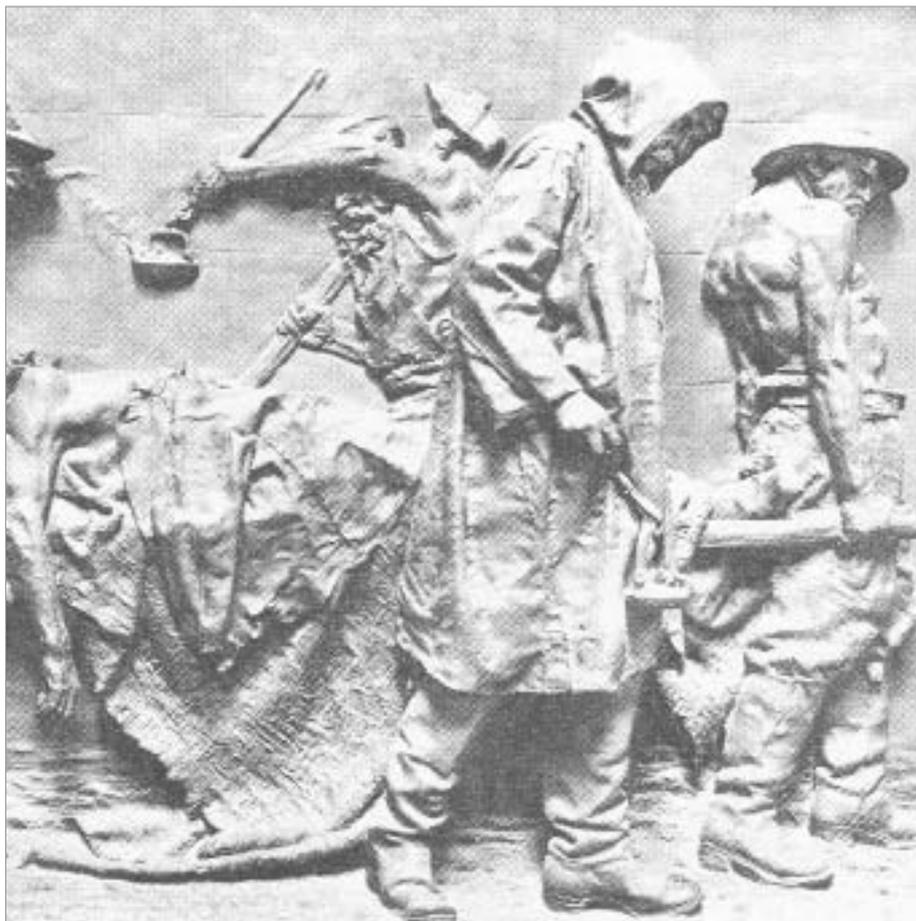
Continúa siendo un reto conseguir que las empresas dejen de utilizar la contratación temporal sin justificación y que aprendan las ventajas de tener trabajadores indefinidos. Es necesario un proceso de negociación consensuado entre todos los agentes sociales que determine el valor «justo» de los costes de despido que incentive la contratación indefinida y penalice la contratación temporal. Al mismo tiempo, sería aconsejable proporcionar un papel más relevante a la inspección laboral y a los demás gestores e intermediarios laborales, con la finalidad de incentivar a las empresas a conseguir mejores niveles de estabilidad y ayudarles a romper el círculo vicioso de la «cultura de la temporalidad».

BIBLIOGRAFÍA

- Cebrián, I. y Moreno, G. (2001): «El trabajo atípico en España y en Europa» en Luis Toharia ed., *El empleo en España: situación y perspectivas*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2001.
- Cebrián, I.; Davia, M.A.; Hernanz, V. y Moreno, G. (2003): «Flexibility in the Spanish Labour Market: Working Time and Temporary Employment» en O'Reilly, J. ed. *Regulating Working Time Transitions in Europe*. *Edwar Elgar Publishing*.
- Cebrián, I.; Moreno, G. y Toharia, L. (2004): «Are Spanish open-ended contracts permanent? Duration and trajectory analyses». Congreso 2004 EALE, Universidad Nueva de Lisboa, 12-14 de septiembre de 2004.
- Dolado, J.J.; Jimeno, J.F. y García Serrano, C. (2002): «Drawing Lessons form the Boom of Temporary Jobs in Spain», *Economic Journal*, 112, no. 480, págs. 270-295.
- Dolado, J.J. y Jimeno, J.F. (2004): *Contratación temporal y costes de despido en España: Lecciones para el futuro desde la perspectiva del pasado*, Madrid, Fundación Alternativas, documento de trabajo 48/2004 (<http://www.fundacionalternativas.com>).
- García Serrano, C.; Garrido, L.; y Toharia, L.; (1999): «Empleo y paro en España: algunas cuestiones candentes», en F. Mígueles y C. Prieto, dirs. *Las relaciones de empleo en España*, Madrid, Siglo XXI de España, 1999, págs. 23-50.
- Hernanz, V. (2003): *Temporalidad y segmentación en España – Un estudio de las transiciones laborales*, Madrid, Consejo Económico y Social.
- Malo, M.A. y Toharia, L. (1999): *Costes de despido y creación de empleo*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Colección Informes.
- Malo, M.A. y Toharia, L. (2000): «The Spanish experiment: the pros and cons of the flexibility at the margin», en Esping-Andresen, G. y Regini, M. comps. *Why deregulate labour market?* Oxford, Oxford University Press, págs. 307-335.
- Segura, J.; Durán, F.; Toharia, L. y Bentolila, S. (1991): *Análisis de la contratación temporal en España*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid.
- Toharia, L. (2002): «El modelo español de contratación temporal» en J. Auriolles y E. Manzanera, comps. *Cuestiones claves de la economía española – Perspectivas actuales*, 2001, Sevilla, Fundación centRA, págs. 63-85.
- Toharia, L.; Albert, C.; Cebrián, I.; García Serrano, C.; García Mainar, I.; Malo, M.A. Moreno, G. y Villagómez, E. (1998), *El mercado de trabajo en España*, Madrid, McGraw-Hill.
- Toharia, L. (dir.), Cruz, J.; Calvo, J.; Albert, C.; Cebrián, I.; García Serrano, C.; Malo, M.A. y Moreno, G. (2004): *El problema de la temporalidad en España – Un diagnóstico*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (en prensa).

JOAQUÍN NIETO
JAVIER TORRES

**La ley y los sindicatos
contra la siniestralidad laboral en España,
la más alta de la UE**



Vicenzo Vela, *Victimas el trabajo*, ca. 1882.

Se constata de manera general un importante riesgo de accidente asociado a la contratación temporal. La probabilidad de que un trabajador temporal se accidente es más del doble que la de un fijo. Pero si consideramos que la duración media de este tipo de contratos es de seis meses de ocupación anual, el riesgo de sufrir un accidente se elevaría hasta cuatro veces más que la de un fijo.

Esta exposición diferencial al riesgo afecta a todas las formas de producirse el accidente y se da en todas las edades, tanto en hombres como en mujeres, quedando por lo tanto patente que la mayor probabilidad de sufrir un accidente no se debe a factores personales (por ejemplo juventud), sino a la persistencia de unas peores condiciones de trabajo vinculadas a la precariedad.

La siniestralidad laboral es el peor indicador socioeconómico de las dos últimas legislaturas. Entre los años 1997 y 2003, hemos sufrido seis millones y medio de accidentes laborales y la muerte de 10.071 trabajadores. A tanto sufrimiento hay que añadir la pérdida de ciento cuarenta millones de jornadas de trabajo y de no menos de 84.000 millones de euros (14 billones de pesetas).

Durante el año 2003, hubo 896.386 accidentes con baja en el puesto de trabajo, de los que 1.033 fueron mortales.

España sigue siendo el país con peor evolución de la siniestralidad laboral de la Unión Europea, pero también es el país con más paro (11,31% en España, 7,7% la UE) y con más temporalidad (30,57% en España, 13,7 en Europa). Dos tercios de los accidentes lo sufren personas con contrato de trabajo temporal.

Hay quien ha asociado el crecimiento de los accidentes con el crecimiento de la actividad económica y el aumento del empleo, pero un crecimiento de la siniestralidad tan impresionante no es la consecuencia inevitable del crecimiento económico, ya que la siniestralidad ha crecido tres veces más que la economía y en Europa han bajado los accidentes mientras crecía la economía.

A nuestro juicio, la causa principal es que siguen sin cumplirse las normas por parte de las empresas, a la que se añaden también otras: el auge económico se ha basado en gran parte en una intensificación del rendimiento laboral, deteriorando las condiciones de trabajo; el mantenimiento de altas tasas de temporalidad, y la extensión de nuevas formas de organización empresarial, que a través de la subcontratación externalizan determinadas actividades y riesgos.

Esta es una de las razones para mejorar la estabilidad en el empleo y de nuestras propuestas para regular la subcontratación y precisar reglamentariamente las obligaciones legales de coordinación preventiva contempladas en el artículo 24 de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales.

No obstante estos tres factores condicionantes, que no se deberían menospreciar, podemos lograr la reducción de los accidentes y las muertes laborales aquí y ahora. Los accidentes no son inevitables. Es posible reducirlos. De hecho, estamos empezando a lograrlo.

En el año 2001, por ejemplo, logramos que hubiera 126 accidentes mortales menos que el año anterior, lo que nos confirmó que buena parte de las muertes en el trabajo se pueden evitar. El año pasado volvieron a crecer las muertes un 8%, pero no por ello nos resignamos e intensificamos nuestra presión sobre las autoridades y las empresas para reducir las mismas. Así en 2003 hemos conseguido de nuevo una reducción del 6,6% y 68 muertes menos que el año anterior, aunque seguimos doblando casi la media europea y siguen muriendo

cinco trabajadores por día laborable. Por ello, vamos a seguir presionando para que se mantenga la reducción. Nuestro objetivo inmediato es consolidar año a año la reducción de las muertes hasta alcanzar como primera meta los índices europeos en la próxima legislatura.

También el año pasado conseguimos que, por segunda vez en ocho años, bajara el número total de accidentes con baja, un 5,5%, sobre la base de actuar conjuntamente en las empresas de mayor siniestralidad de cada sector, a través de las actuaciones conocidas como «planes de acción preferente sobre las empresas de mayor siniestralidad». Hay que tener en cuenta que, cada año, un 2% de las empresas españolas acumulan más de la mitad de los accidentes, por lo que centrarse prioritariamente sobre esas empresas está resultando eficaz. Esto nos ratifica en que los accidentes son evitables y podemos reducirlos de una manera persistente y sostenida hasta alcanzar, repito, la media europea como primera meta.

La Mesa de Prevención de Riesgos Laborales

Dada la intolerable situación de la siniestralidad en nuestro país y habiendo detectado una cierta inacción de las autoridades a lo largo de 2002, las organizaciones sindicales reclamamos al Gobierno que saliera de su parálisis y tomara medidas de urgencia. La extraordinaria movilización laboral expresada en la huelga general del 20J y una persistente presión sindical sobre esta cuestión obligaron al Gobierno a reabrir la Mesa de Prevención de Riesgos Laborales y a responder a las demandas sindicales con los acuerdos alcanzados el 30 de diciembre de 2002.

Las principales causas de tan altas tasas de accidentes laborales eran el incumplimiento generalizado de la ley por parte de las empresas, la mala praxis preventiva de empresas, mutuas y servicios de prevención, y las notables deficiencias en vigilancia y control por parte de la autoridad laboral, en un contexto de altísimos índices de temporalidad y de generalización de la contratación y subcontratación en cadena.

Por todo ello, los objetivos sindicales en la Mesa de Prevención de Riesgos Laborales han estado orientados a mantener la presión sobre aquellas empresas que no cumplen las normas o tienen más accidentes, a conseguir una aplicación real y no solo formal de la ley, a llevar la prevención a las empresas contratadas y subcontratadas, a mejorar los mecanismos de inspección y vigilancia, a reformar las mutuas y los sistemas de cotización, y a favorecer el ejercicio de los derechos de los trabajadores y sus representantes.

El acuerdo alcanzado en la mesa y ratificado por la Comisión Nacional de Salud y Seguridad en el Trabajo adoptó una serie de propuestas en esa dirección:

Actuación sobre las empresas de alta siniestralidad

Se impulsará la continuidad de los llamados planes de choque o de actuación preferente de las comunidades autónomas sobre las empresas de mayor siniestralidad, con una ficha de seguimiento que recoja datos comunes sobre el número de empresas visitadas, trabajadores implicados y accidentes ocurridos en esas empresas, así como las principales deficiencias detectadas en las empresas objeto del plan, tanto en lo que se refiere a la «situación preventiva» como a las actividades preventivas específicas realizadas.

Nuevos sistemas de información de accidentes y de siniestralidad laboral

Se procederá a una completa adaptación del sistema de información relativo a los accidentes laborales, que incorpore un conjunto de conceptos, referentes al trabajador, la empresa, el centro de trabajo y el lugar del accidente, así como las circunstancias concretas y aspectos asistenciales. Así se facilitará la información casi en tiempo real a los distintos agentes, especialmente conveniente en casos de accidentes graves. Aunque la puesta en marcha de estas medidas, con el nuevo parte, está siendo boicoteada por las empresas que se niegan a completar todos los datos requeridos.

Reforzamiento del sistema de vigilancia y control

Habrà también una mayor dotación de efectivos humanos de la Inspección de Trabajo. Y se propiciará una más activa y eficiente integración de los medios de que disponen los órganos técnicos de las comunidades autónomas y del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, en la asunción de los cometidos comprobatorios que, a tenor de la LPRL, corresponden al ámbito de acción de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, mediante la actualización normativa correspondiente. Esta ampliación de las competencias de los órganos técnicos de las comunidades autónomas viene recogida en la reciente reforma de la ley.

Reforma de la Ley de Prevención

Desde que la Ley de Prevención entró en vigor ésta es su primera reforma, creemos que en la buena dirección. Así, coincidiendo con el diagnóstico de la necesidad de lograr un cumplimiento efectivo de la ley, las modificaciones normativas van encaminadas a favore-

cer la integración de la prevención de riesgos laborales en la empresa: modificación del art. 16 de la LPRL para incluir que el empresario realizará la prevención y la integración de la actividad preventiva en la empresa a través de un plan de prevención de riesgos. Incorporación de un nuevo artículo a la ley para disponer de la presencia en el centro de trabajo de los recursos preventivos del empresario, cualquiera que sea la modalidad de organización de dichos recursos.

También se ha reformado la Ley de Infracciones y Sanciones del Orden Social para combatir el cumplimiento meramente formal o documental de las obligaciones empresariales.

Estas reformas han sido aprobadas con un amplísimo apoyo parlamentario, que agradecemos y consideramos muy positivo.

Desarrollo normativo del artículo 24 de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales

En el caso del desarrollo del artículo 24 de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, hay por fin un decreto ley que establece las obligaciones empresariales de coordinación entre las contratadas y subcontratadas. Este nuevo RD era algo muy esperado y necesario.

Efectivamente, uno de los cambios más relevantes que se han producido en la estructura empresarial en los últimos tiempos ha sido la externalización de buena parte de la actividad propia de la empresa hacia otras empresas contratadas o subcontratadas. Este fenómeno ha sido paralelo a otros cambios como la descentralización productiva, que han fragmentado las grandes unidades empresariales en un conglomerado de empresas que realizan el conjunto de actividades necesarias para producir un determinado producto o servicio, muy a menudo compartiendo el mismo centro de trabajo.

Tales cambios han fragmentado también las relaciones laborales: en los grandes centros de trabajo conviven decenas e incluso cientos de empresas, cada una con sus respectivos trabajadores, sus particulares condiciones contractuales y sus respectivos convenios sectoriales de referencia.

El impacto de este cambio en las condiciones de trabajo es inmenso y particularmente lo es en el campo de la salud y seguridad laborales. Ello por varias razones: con frecuencia la externalización de actividades supone externalizar los riesgos, a veces incluso las actividades de mayor riesgo; también porque sobre los trabajadores de las empresas contratadas y subcontratadas recae una mayor presión productiva en detrimento de las condiciones de trabajo; finalmente, porque el incumplimiento de las responsabilidades empresariales preventivas es mucho mayor en las subcontratadas, cuyos trabajadores reciben menos formación y están más

desprotegidos. Así sucede que en las grandes empresas la mayor parte de los accidentes, y especialmente los más graves y mortales, los sufren los trabajadores subcontratados.

En CC.OO. venimos denunciado esta situación desde hace años, pero sobre todo venimos reclamando soluciones. La primera de ellas es acabar con la subcontratación abusiva. A iniciativa de FECOMA-CC.OO., los compañeros de la construcción realizaron sendas huelgas generales en años pasados apoyando una Iniciativa Legislativa Popular para regular la contratación y subcontratación en el sector, a todas luces abusiva y fuente de numerosos accidentes.

Pero mientras las subcontratación, abusiva o no, subsista y millones de trabajadores trabajen en esas condiciones, es necesario protegerlos de los riesgos y lograr su amparo preventivo. Por ello hemos venido reclamando también el desarrollo normativo del artículo 24 de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales sobre coordinación de las actividades preventivas entre las empresas que comparten el mismo centro de trabajo.

Después de varios años detrás de esta demanda, el RD 171/2004 se ha publicado por fin en el BOE. Tenemos pues una mejor herramienta para abordar en profundidad la protección preventiva de los trabajadores de las contratatas y subcontratatas y exigir tanto a la empresa principal como a las demás que asuman sus responsabilidades. El RD contiene todas la cuestiones básicas que los sindicatos veníamos reivindicando desde hace largo tiempo, y muy especialmente las responsabilidades del empresario titular del centro de trabajo (en cuanto al deber de información, el deber de facilitar instrucciones adecuadas a los empresarios concurrentes y el deber de adoptar las medidas adecuadas para que las empresas concurrentes cumplan a su vez con la información e instrucciones facilitadas por éste); el deber de vigilancia del empresario principal para con las empresas contratistas y subcontratatas, y los derechos de representación de los trabajadores y trabajadoras.

Lo más importante de este RD, lo que los sindicatos hemos buscado, es que sea una herramienta para facilitar la negociación empresa a empresa, para que este RD se pueda implantar en cada empresa teniendo en cuenta sus peculiaridades. Todo se puede negociar: los medios más adecuados para la coordinación, entre los que se encuentra la posibilidad de crear la figura del coordinador como medio preferente, así como las formas más adecuadas para organizar la representación de los trabajadores y trabajadoras, entre las que cabría incluir comité interempresas como el acordado recientemente en las contratatas de Repsol Puertollano.

Tenemos ahora en nuestras manos una buena herramienta para poner en práctica la coordinación interempresas adecuándola a las peculiaridades de cada empresa, para así mejor proteger la salud y seguridad de todos los trabajadores y trabajadoras, tanto los de la

empresa principal como los de las contratas y subcontratas. De nuestro trabajo dependerá, en gran parte, que esta protección sea realidad.

Adecuar los instrumentos de representación de los trabajadores: los delegados de contratas y los delegados territoriales

Existe también el compromiso de todas las partes de tratar, para su adecuación normativa, sobre dos asuntos capitales para ejercer un buen trabajo de representación sindical:

1. Las facultades de los órganos de representación o participación de los trabajadores en los supuestos de coordinación de actividades empresariales. El mencionado acuerdo alcanzado con Repsol y los empresarios de Puertollano tras el accidente, por el que se crea un Comité de Salud y Seguridad con la presencia de las empresas de contrata y de seis representantes sindicales con capacidad de representación para todos los trabajadores contratados o subcontratados es una buena solución, generalizable a otros centros donde tanto abunda la subcontratación. El RD que desarrolla el art. 24 de la Ley de Prevención contempla posibilidades de dar una solución efectiva a esta cuestión.
2. La conveniencia de articular mecanismos, legales o convencionales, para el reconocimiento de los instrumentos creados en los últimos años bajo diversas fórmulas mediante acuerdos tripartitos entre las comunidades autónomas y los agentes sociales; es decir los delegados territoriales. En nuestro país hay cientos de empresas pequeñas, que es donde se producen buena parte de los accidentes y daños a la salud, que no disponen de delegado de prevención, figura imprescindible para fomentar la prevención en la empresa y entre los trabajadores, por lo que la promoción de las prácticas preventivas en esas pequeñas y microempresas exige de un impulso especial. La adopción de instrumentos específicos en las comunidades autónomas podría dar ese impulso. La creación en Navarra de la figura del Delegado Foral de Prevención, amparada por un acuerdo entre empresarios, sindicatos y gobierno autónomo y apoyada por el Parlamento Foral, cuyos presupuestos contemplan una partida para la actividad de dichos delegados, cuya acreditación es otorgada por el presidente autonómico, es también un modelo que debería generalizarse. Convendría también que estas figuras autonómicas tuvieran su reconocimiento en la legislación básica, que hasta ahora sólo menciona la negociación colectiva para la creación de tales instrumentos representativos.

Integración de la prevención de empresas

Se adopta el «Documento de Integración de la Prevención de Riesgos Laborales en las Empresas», elaborado por la Inspección de Trabajo con la participación de los agentes sociales, que establece la necesidad de integrar la acción preventiva en el funcionamiento habitual de las empresas, poniendo el acento en el cumplimiento efectivo de la acción de prevención, y huyendo de la actual visión exclusivamente atenta a los cumplimientos meramente «aparentes» o formales.

Modernización de las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social

El desarrollo de los acuerdos del 30 de diciembre de 2002 ha tenido cumplimiento, aunque parcial, a través de la reforma del marco normativo. No obstante, quedan pendientes de reformar aspectos muy importantes en el ámbito de las mutuas como entidades colaboradoras de la Seguridad Social.

En la inmediatez decir que:

- Se ha creado el Consejo Tripartito sobre Mutuas con una función inicialmente preventiva pero que debe ir mucho más allá. Es este consejo el ámbito idóneo donde presentar, por parte de Seguridad Social y con carácter previo a su aprobación, aquellas propuestas y proyectos normativos que afecten a cualquiera de los dos campos de actuación de las MATEPSS, tanto como entidades colaboradoras en la gestión de prestaciones de Seguridad Social, como su función como Servicios de Prevención Ajenos.

Se ha de romper con la dinámica de actuación de las mutuas como asesores, y en ocasiones representantes directos, de los intereses empresariales. Su participación en este consejo con voz y sin voto va en esta vía.

- Como resultado también de los acuerdos, se aprobó la puesta en funcionamiento de un Plan Nacional de Formación, integrado en el Plan General de Actividades Preventivas y a cargo de las mutuas financiado con cotizaciones sociales.

Es ahora tarea nuestra garantizar los mecanismos adecuados de participación de los interlocutores sociales en cada uno de los diferentes programas formativos y muy especialmente la intervención sindical en la formación a los delegados y delegadas de prevención.

Hasta aquí un repaso de carácter general a la situación actual de la prevención de riesgos laborales y sus avances y sus retos más inmediatos, pero merece la pena detenerse en algo

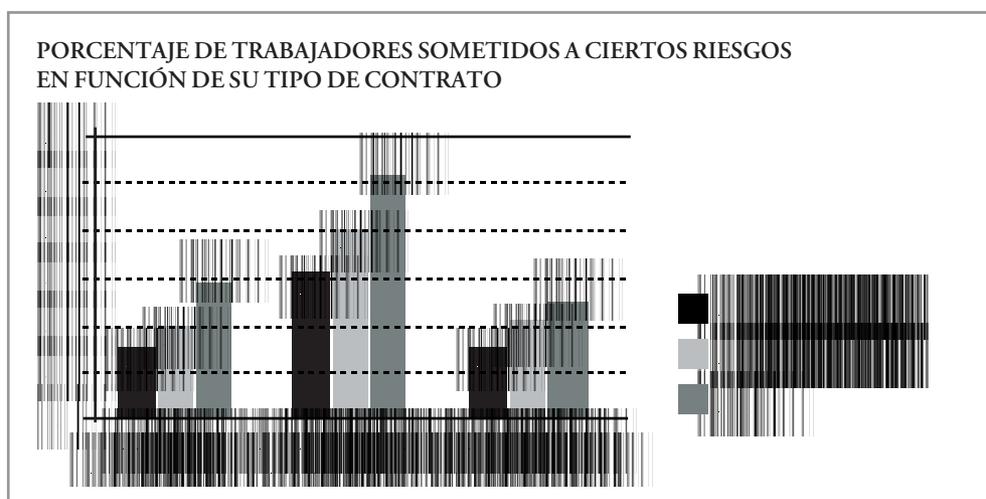
que los sindicatos hemos venido denunciando desde hace tiempo, como es que la precariedad / temporalidad tienen una gran influencia sobre la salud de los trabajadores. ¿Hay alguna relación entre temporalidad y siniestralidad? ¿Hay diferencia en el tipo de accidentes entre trabajadores fijos y temporales? CC.OO., en los últimos tiempos, ha estudiado sobre estas cuestiones de precariedad y su relación con la siniestralidad, llegando a algunas conclusiones:

La interpretación de las tendencias de siniestralidad en el último período, del incremento de la incidencia de accidentes de trabajo en los últimos años, apunta hacia la precariedad como un factor explicativo de primer orden, toda vez que en el colectivo de trabajadores fijos, la siniestralidad se mantiene sin grandes variaciones en el tiempo.

Es obvio que en un escenario dominado por la segmentación del trabajo y la polarización social, un problema central para los próximos años será el de los trabajadores no protegidos socialmente.

Se entiende que en el futuro se recurrirá más aún si cabe a las contrataciones temporales, al trabajo a tiempo parcial, al trabajo a domicilio, a las subcontrataciones, a la externalización de los riesgos en las grandes empresas a otras más pequeñas que acaban convirtiéndose en trabajadores especializados en trabajos de alto o altísimo riesgo que en su mayoría tienen contratos precarios.

Esta afirmación se reforzó con la aparición de una encuesta elaborada por Eurostat en la que se analizaba el impacto de algunos riesgos sobre los trabajadores y trabajadoras y los examinaba según el tipo de relación contractual que se pueden resumir en los siguientes gráficos:



ACCIDENTES EN JORNADA DE TRABAJO CON BAJA SEGÚN GRAVEDAD POR TIPO DE CONTRATO. DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL. AÑO 2002				
TIPO DE CONTRATO	TOTAL	LEVES	GRAVES	MORTALES
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0
CONTRATOS INDEFINIDOS	43,2	43,2	41,8	50,8
ORDINARIO INDEFINIDO	30,9	30,8	31,4	39,7
FOMENTO A LA CONTRATACIÓN INDEFINIDA	4,8	4,8	4,3	5,2
JÓVENES	0,3	0,3	0,2	0,2
MAYORES 45 AÑOS	0,3	0,3	0,3	0,5
OTROS CONTRATOS DE FOMENTO EMPLEO ESTABLE	4,2	4,2	3,8	4,5
POR CONVERSIÓN DE CONTRATOS TEMPORALES	7,0	7,0	5,5	5,4
TIEMPO PARCIAL	0,6	0,6	0,6	0,5
CONTRATOS TEMPORALES	52,5	52,5	49,3	47,0
OBRA O SERVICIO	30,2	30,2	31,2	29,4
EVENTUAL POR CIRCUNSTANCIAS DE LA PRODUCCIÓN	17,2	17,3	13,9	13,4
INTERINIDAD	1,5	1,5	1,3	1,1
EN PRÁCTICAS	0,3	0,3	0,3	0,5
APRENDIZAJE Y FORMACIÓN	1,5	1,5	1,0	0,4
LANZAMIENTO DE NUEVA ACTIVIDAD	0,0	0,0	-	-
TEMPORAL DE FOMENTO AL EMPLEO	0,2	0,2	0,4	0,5
SUSTITUCIÓN POR JUBILACIÓN A LOS 64 AÑOS	0,3	0,3	0,2	0,1
TIEMPO PARCIAL	1,1	1,2	0,9	1,3
OTROS	0,1	0,1	0,1	0,3
NO CLASIFICABLES	4,3	4,2	8,8	2,3

Era la primera vez que una entidad que no fuera un sindicato diera una señal clara de aviso, «la precariedad/temporalidad incide de forma clara en la salud de los trabajadores». Pero a pesar de esta denuncia han tenido que pasar casi ocho años para que algo tan evidente forme parte del diagnóstico de cualquier política que se elabore en materia de salud laboral.

La Ley de Prevención de Riesgos Laborales, transpone la Directiva Marco del año 89 sobre condiciones de salud y seguridad en los lugares de trabajo, ya tiene en cuenta que existen diferentes sustancias que pueden afectar a la seguridad y la salud de las personas según el tipo de la relación laboral. Así, en su artículo 28, «Relaciones de trabajo temporales, de

duración determinada y en empresas de trabajo temporal», este artículo demuestra que debe haber un tratamiento especial sobre estos trabajadores pues la salud y seguridad no son ajenas a la relación laboral. Posteriormente, se reguló la actividad preventiva en las empresas de trabajo temporal mediante el Real Decreto 216/99, que regula los derechos a una mayor protección por su condición de trabajadores temporales cedidos a otra empresa, condición esta que aumenta la posibilidad de tener un accidente como bien expresa el primer gráfico expuesto. Pero si todo eso no fuera suficiente para demostrar la relación entre precariedad y peores condiciones de salud y seguridad, la Agencia Europea de Seguridad y Salud en el Trabajo, con sede en Bilbao, viene desde hace tiempo expresando esta relación en multitud de escritos, estudios y campañas. Pero en realidad no hubiera hecho falta nada más que una atenta mirada a las propias estadísticas oficiales de accidentes de trabajo, en las que aparece de forma clara y meridiana la íntima relación entre accidentes y precariedad, expresado de forma clara en la siguiente afirmación: un tercio de la población con empleo concentra la mitad de los accidentes con baja en puesto de trabajo.

La realidad de las estadísticas no deja lugar a la duda: la precariedad / temporalidad está íntimamente ligada a la siniestralidad. Por ello se hace necesario que nuestra actividad sindical se centre, en la empresa, en conseguir acuerdos que garanticen un empleo de calidad y a nivel institucional articular fórmulas legales que regulen de forma adecuada que los contratos temporales estén sujetos a la causalidad y no a la mal llamada rentabilidad económica y se regulen las contratas y subcontratas, fuente de malas condiciones de trabajo que generan gran número de accidentes de trabajo y riesgos para la salud.

CARLOS MARTÍN URRIZA

Los retos del empleo en la próxima década



Max Beckman, *Embarcadero de hierro*, 1922.

Los poderes públicos tienen la oportunidad de transformar en virtud esa incapacidad del pasado, pero para ello deben esforzarse en prever los posibles estrangulamientos de la demanda de empleo y desarrollar, paralelamente, políticas diseñadas para animar la incorporación de la población autóctona inactiva a la actividad laboral, fomentando la adaptación de sus capacidades a las necesidades del mercado.

Asimismo, es central llevar a cabo una política gradual de incorporación de mano de obra inmigrante a un ritmo adecuado para, por un lado, no retrasar la solución de los problemas estructurales del mercado de trabajo (elevada tasa de desempleo y baja tasa de actividad) y, por otro, ayudar al equilibrio financiero del Sistema Público de Pensiones. Sin embargo, en este último caso tampoco hay que perder de vista que el recurso constante a la mano de obra extranjera no será siempre posible y para garantizar la estabilidad del sistema, será necesario poner en marcha políticas que eleven la natalidad.

- Cómo será el mercado de trabajo dentro de diez años? ¿Seguirá España siendo el país de la Unión Europea con la tasa de desempleo más alta? ¿Se habrán incorporado definitivamente las mujeres a la actividad laboral? ¿Continuará uno de cada tres asalariados teniendo un contrato temporal? ¿Habrá más inmigrantes? Éstas son algunas de las cuestiones sobre las que especula este artículo, tomando como base lo ocurrido hasta ahora y analizando las posibles interacciones entre ellas.

El ajuste demográfico

Los nacimientos registraron en España un crecimiento extraordinario desde la segunda mitad de los cincuenta hasta la primera mitad de los años setenta del siglo pasado (*baby boom*). Este aumento fue principalmente resultado del incremento de las oportunidades de empleo dentro y fuera del país. Posteriormente, coincidiendo con las crisis energéticas de los setenta se produce un progresivo ajuste en el número de nacimientos que parece haber terminado hace poco, gracias a la llegada de un importante contingente de inmigrantes que ha mostrado, por el momento, una mayor propensión que los residentes nacionales a aumentar su descendencia.

Aunque la principal causa del ajuste de la natalidad es la rebaja de las oportunidades de empleo, ésta también está relacionada con las libertades que instaura el nuevo régimen democrático a partir de 1975 y la falta de un desarrollo paralelo de un nuevo esquema para la socialización de los costes de la maternidad y la conciliación de la vida laboral y familiar.

En efecto, por un lado, se generaliza el acceso a métodos anticonceptivos y, por otro, las mujeres tienen la oportunidad de no seguir el patrón tradicional de reparto de roles sociales impuesto durante el régimen anterior. Se inicia así la incorporación de las mujeres a todos los ámbitos de la sociedad, incluida la actividad laboral, y todos los niveles y ámbitos educativos.

Simultáneamente, la incorporación de los hijos del *baby boom* a la actividad laboral puso una gran presión demográfica sobre el mercado de trabajo. Esta presión unida a las sucesivas crisis generó abultadas cifras de desempleo desde principios de los ochenta. Al comienzo de 1994, la tasa de paro alcanzó su cota más alta, con casi una de cada cuatro personas en activo desempleada. Sin embargo, este proceso llega a su fin a mediados de la primera década del presente siglo.

En el gráfico adjunto –que aproxima¹ la evolución de la población en edad de trabajar nacida en España– se observa cómo esta presión se torna en depresión a partir de 2006. En el año 2012 la población en edad de trabajar se habrá reducido en una cuantía que representa algo más de la mitad del volumen actual de desempleo. Seis años después, en 2018, el ajuste demográfico habrá absorbido todo el desempleo.

APROXIMACIÓN A LA EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN EN EDAD
DE TRABAJAR NACIDA EN ESPAÑA

Gracias a la evolución demográfica se atisba el final del largo túnel del desempleo masivo sufrido por la sociedad española. Pero no sólo eso, la depresión demográfica es lo suficientemente pronunciada como para que una vez alcanzado un nivel de paro friccional (en torno al 5% de la población activa) se continúe aumentando la tasa de actividad, es decir, se avance hacia el pleno empleo de la fuerza de trabajo disponible.

Estas buenas perspectivas no deben perder de vista dos cosas. La primera, que la actual depresión demográfica ha supuesto un coste importantísimo para las familias españolas: la renuncia a tener el número de hijos deseado. Coste que se une a las elevadas tasas de desempleo, resultado de la incapacidad de la economía española para crear un volumen de empleo suficiente.

La segunda es que los poderes públicos tienen la oportunidad de transformar en virtud esa incapacidad del pasado, pero para ello deben esforzarse en prever los posibles estrangulamientos de la demanda de empleo y desarrollar, paralelamente, políticas diseñadas para animar la incorporación de la población autóctona inactiva a la actividad laboral, fomentando la adaptación de sus capacidades a las necesidades del mercado.

¹ Se ha considerado los nacimientos y las defunciones, y se ha supuesto nulo el efecto del saldo migratorio de los nacidos en España.

Asimismo, es central llevar a cabo una política gradual de incorporación de mano de obra inmigrante a un ritmo adecuado para, por un lado, no retrasar la solución de los problemas estructurales del mercado de trabajo (elevada tasa de desempleo y baja tasa de actividad) y, por otro, ayudar al equilibrio financiero del Sistema Público de Pensiones. Sin embargo, en este último caso tampoco hay que perder de vista que el recurso constante a la mano de obra extranjera no será siempre posible y para garantizar la estabilidad del sistema, será necesario poner en marcha políticas que eleven la natalidad.

Hay otra buena noticia. Las políticas para la incorporación de mano de obra inactiva o extranjera podrán financiarse sin subir los impuestos o las cotizaciones sociales. La rebaja de la tasa de paro y el aumento de las oportunidades de empleo llevarán aparejada una progresiva liberación de recursos destinados al pago de prestaciones por desempleo que podrán encauzarse hacia el desarrollo de políticas activas de empleo.

La incorporación definitiva de las mujeres a la actividad laboral

La distancia entre España y la Unión Europea en sus tasas de paro y actividad globales se explica por la diferencia entre las mujeres españolas y europeas. En efecto, los hombres españoles presentan tasas de desempleo y actividad similares a la de sus homólogos europeos. Las políticas públicas de empleo no pueden ser ajenas a esta realidad y su diseño, por tanto, debe orientarse a animar la incorporación definitiva de las mujeres inactivas al mercado de trabajo y en asegurar que esta incorporación se realiza bajo el impulso de la igualdad con los hombres.

Hay algo más de un millón de mujeres menores de 40 años que trabajan sólo en su hogar. Los «huecos» que la evolución demográfica abrirá progresivamente en el mercado de trabajo avisan sobre la necesidad de que los Servicios Públicos de Empleo se ocupen ya del desarrollo de programas destinados específicamente a este colectivo de mujeres. Esta tarea es acuciante en algunas provincias donde los hombres alcanzan ya un nivel de paro friccional y una tasa de actividad superior al 80%, es decir, una situación prácticamente de pleno empleo.

Los problemas de discriminación de género son uno de los tres obstáculos a superar para animar la incorporación de mujeres a la actividad laboral. Los otros dos son la mejora de su capacitación profesional y las dificultades para conciliar la vida laboral y familiar. Las mujeres sufren fundamentalmente dos tipos de discriminación:

- *Discriminación de acceso.* Las mujeres suelen ubicarse en determinadas profesiones y

sectores que se consideran propios de su género y que por lo general están peor remunerados. Asimismo, las mujeres se concentran en las categorías más bajas y tienen más dificultades que los hombres para promocionarse y desarrollar una carrera profesional. Este tipo de discriminación tiene su origen, por un lado, en el sistema educativo que orienta primordialmente a las mujeres hacia carreras profesionales relacionadas con actividades sociales o humanitarias, frente a las carreras técnicas que el mercado remunera mejor. Por otro lado, está relacionada con la cultura empresarial del país. Las empresas ubicadas en sectores masculinizados tienden a preferir a los hombres independientemente de la experiencia o grado de formación académica de los candidatos.

- *Discriminación en el puesto de trabajo.* La remuneración que perciben las mujeres es 15 puntos más baja que la de hombres que desarrollan un trabajo de igual valor. Este tipo de discriminación se explica porque todavía en muchos casos el salario aportado por las mujeres se entiende como una renta complementaria y, por tanto, el trabajo que lo genera como una actividad secundaria.

La discriminación de género es un problema cultural que afecta a toda la sociedad, pero sobre todo es un problema de cultura empresarial que requiere de acciones positivas. Un ejemplo es el bonus a la contratación estable de mujeres. Sobre este modelo hay que seguir profundizando y ampliándolo a otros ámbitos, como el acceso de las mujeres a puestos que implican responsabilidad y mando en las empresas.

Por otro lado, existe todavía un importante yacimiento de empleo en la economía española por explotar, que puede ayudar en gran medida a la incorporación femenina a la actividad laboral, pues implica la creación de cerca de un millón de empleos. Se trata del desarrollo de los servicios demandados por personas dependientes, entendiendo el concepto en un sentido amplio: niños, personas convalecientes, enfermos crónicos, personas con alguna discapacidad, mayores, etc.

Las mujeres suelen prestar este tipo de servicios en el seno familiar sin recibir una remuneración a cambio. Se trata por tanto de mercantilizar este tipo de «bienes relacionales», creando una suerte de círculo virtuoso donde al tiempo que se libera a las mujeres de sus tareas domésticas (en tanto que, al menos parcialmente, se socializan) se crean puestos de trabajo que aumentan la tasa de actividad.

Potenciar cuanto antes este tipo de servicios favorecerá la incorporación de las mujeres a la actividad laboral y para muchas de ellas será una buena manera de introducirse en el mercado de trabajo, así como un buen trampolín para saltar a otras actividades cuando la evolución demográfica agrande las posibilidades y necesidades de empleo.

Por último, avanzar en la articulación y socialización de los servicios de dependencia supone avanzar en la construcción de un nuevo modelo de conciliación de la vida laboral y familiar, lo cual facilitará el aumento de la natalidad.

El exceso de contratación temporal

A mediados de los ochenta del siglo pasado, el elevado desempleo impulsó a los responsables gubernamentales a desregular la contratación para ampliar las posibilidades de creación de empleo. Se crea así, en 1984, el contrato temporal de fomento del empleo, cuya celebración no tiene que estar justificada por una causa coyuntural y extraordinaria de la actividad de la empresa. Por eso se dice que a partir de ese año la contratación se «descausaliza». Hasta entonces la contratación temporal tenía que atender a una causa: una punta de producción, una obra o servicio con sustantividad propia o la sustitución de un trabajador.

La reforma provocó en poco tiempo un contundente cambio en la fisonomía del mercado de trabajo. En 1990, sólo seis años después, la temporalidad en la contratación ya afectaba al 30% de los asalariados. Además, cuando se completó el ciclo se comprobó que esta forma de flexibilización no creaba más empleo. Se crecía más durante el auge, pero la caída era también mayor durante la crisis. Es decir, la descausalización sólo exacerba el ciclo de evolución del empleo.

Asimismo, se comprobó que la temporalidad en la contratación no sólo no creaba más empleo sino que afectaba negativamente a las posibilidades de potenciales crecimientos macroeconómicos. En efecto, por un lado, el recurso excesivo a la contratación temporal retrasó la evolución del patrón de especialización productiva desde los sectores de demanda y contenido tecnológico bajo hacia aquellos de demanda y contenido tecnológico medio y alto. La descausalización de la contratación revitalizó los primeros, basados en un modelo de competencia centrado en el ajuste constante de los costes laborales. Gracias a este balón de oxígeno pudieron disputar los escasos recursos disponibles para la inversión (recuérdese que entonces los tipos de interés tenían dos dígitos) a los sectores con más futuro que basan su competencia en la creación de valor a través de la inversión en tecnología y capital humano. Estos sectores son a su vez los que valoran el empleo estable, pues ven la experiencia acumulada por los trabajadores como un medio para innovar y enriquecer el proceso productivo.

Por otro lado, la temporalidad en la contratación recorta también el potencial de crecimiento al limitar las posibilidades de inversión (en vivienda) y consumo en bienes duraderos (e.g. automóviles) de una gran parte de la población asalariada.

La descausalización tiene, asimismo, importantes consecuencias microeconómicas. Los trabajadores temporales tienen peores condiciones de trabajo, cobran menos salario, sufren más accidentes de trabajo, tienen más dificultades para acceder a cursos de formación y desarrollar una carrera profesional, su probabilidad de quedarse sin empleo es mayor, y tienen menos incentivos a agruparse para reivindicar mejores condiciones de trabajo. Por estos motivos, la mayoría de los trabajadores temporales declaran en la Encuesta de Población Activa que si tienen un contrato de duración determinada es por no haber podido encontrar uno indefinido.

La contratación temporal alcanza en España un volumen excesivo, superior al de cualquier país de la Unión Europea. De hecho, la tasa de temporalidad casi duplica su media. Las diferencias con Europa y el que muchos trabajadores «encadenen» contratos temporales dentro de una misma empresa, lleva a pensar que gran parte se realiza en fraude de ley.

Desde 1992 se han hecho progresivos esfuerzos por «recausalizar» la contratación temporal. En 1997 se suscribe el Acuerdo Interconfederal para la Estabilidad en el Empleo (AIEE) entre los agentes sociales. El acuerdo crea un nuevo contrato de empleo estable, el contrato indefinido de fomento (con una indemnización por despido improcedente menor) e introduce limitaciones a la contratación temporal. Paralelamente, el Gobierno establece un paquete de bonificaciones para incentivar la contratación estable.

El AIEE viene a reforzar la tendencia al aumento del empleo indefinido, impulso que se mantiene incluso durante la actual etapa de desaceleración. Gracias al mismo y a diferencia de la etapa de crecimiento anterior, donde todo el empleo neto creado fue temporal, el 80% del empleo neto creado durante el nuevo ciclo es indefinido. Sin embargo, ni el acuerdo ni las posteriores reformas evitan que el empleo temporal continúe creciendo. Como resultado, la tasa de temporalidad general flexionará ligeramente a la baja, recorriéndose, no obstante, claramente en el sector privado en seis puntos y aumentando, paralelamente, otros seis puntos en el sector público.

¿Por qué los empresarios cubren puestos de trabajo permanentes con contratos temporales? En primer lugar, se puede pensar que se trata fundamentalmente de un problema de costes. Los empresarios contratan temporal para ahorrarse las indemnizaciones por despido ante eventuales ajustes de la demanda. Sin embargo, un porcentaje del 30% de trabajadores temporales parece un «colchón» excesivo ante posibles recortes de la demanda. Téngase en cuenta que se trata de un porcentaje medio, que en algunos sectores se sitúa por encima del 50%. Además, el empleo temporal se concentra sobre todo en los sectores menos abiertos a la competencia internacional (construcción, sector público, comercio y hostelería) y, por tanto, en los más resguardados de los vaivenes del mercado.

Por otro lado, la reforma de 1997 ya rebajó el coste de despido para facilitar el crecimiento del empleo indefinido, lo que no impidió que el empleo temporal aumentara igualmente de manera significativa. Tampoco lo consiguieron las posteriores reformas que incrementaron el coste laboral del contrato temporal, primero aumentando sus cotizaciones sociales y después estableciendo una indemnización de ocho días a la finalización del mismo. Es decir, no parece que la aproximación entre los costes de despido del contrato indefinido y temporal haya desincentivado el uso de este último, lo que lleva a pensar que existen otros factores explicativos de la contratación temporal más importantes que el coste de despido.

Por ejemplo, en la construcción, donde se concentra el mayor volumen de trabajadores temporales (cerca de un millón), donde la tasa de temporalidad supera el 50% y donde, curiosamente, es más pequeña la diferencia entre los costes de despido entre el contrato indefinido y el temporal (debido a la existencia del contrato fijo de obra, con una indemnización equivalente a 12 días por año), el elevado volumen de empleo temporal parece explicarse fundamentalmente por la interpretación laxa que ha hecho la jurisprudencia del contrato de obra, por el tipo de estructura empresarial (basado en un modelo de subcontratación en cascada) y por el elevado volumen de desempleo.

Otro ejemplo es el sector público, donde se concentran 600.000 temporales y cuya tasa de temporalidad ha estado aumentando desde 1997 a pesar del supuesto apoyo institucional a la estabilidad en el empleo. Aquí la temporalidad parece estar más relacionada con los recortes presupuestarios (límites en la tasa de reposición), con las dificultades para convocar concursos de plazas y con los problemas de coordinación entre las distintas comunidades autónomas.

Estos dos ejemplos ponen también de manifiesto la necesidad de dar a la solución del exceso de contratos temporales una dimensión sectorial, pues sus causas varían entre las distintas ramas de actividad. Sin perder de vista esta diversidad se puede, no obstante, generalizar que el exceso de contratación temporal parece un fenómeno más relacionado con la mayor capacidad de decisión unilateral del empresario en la relación laboral que con el coste del despido. Es decir, el principal valor del contrato temporal lo aporta la disponibilidad –no negociada– del trabajador.

Un trabajador temporal está en general más dispuesto a aceptar peores condiciones de trabajo (salariales, de jornada, de movilidad funcional o geográfica, etc.) para asegurar la renovación de su contrato. La clave está, por tanto, en la renovación del contrato no en la indemnización por despido. Para el empresario la ventaja del contrato temporal está en que se renueva o cancela sin conflicto laboral, salvo raras excepciones en que se denuncia en la Magistratura de Trabajo, es decir, las decisiones empresariales no se discuten.

De ser cierto este planteamiento, un contrato temporal con una indemnización a la terminación del mismo equivalente al despido procedente (es decir, justificado) del contrato indefinido (20 día por año) reduciría poco la temporalidad, pues el empresario se sigue viendo obligado a justificar el despido en el contrato indefinido, lo que no ocurre con el contrato temporal.

Desde esta perspectiva, el trabajador indefinido nunca es equivalente al contratado temporal pues –más allá de la indemnización por despido– el primero siempre tiene más opciones de negociar su disponibilidad. En el caso del trabajador temporal, en cambio, la unilateralidad empresarial es más probable. Es por esto que la generalización de la contratación temporal significa para una gran parte de los trabajadores, en última instancia, la desaparición de la posibilidad de negociar sus condiciones de trabajo.

Siguiendo este esquema, la elevada rotación de la mano de obra temporal se explicaría como mecanismo para eliminar la posible consolidación de estatus entre los trabajadores temporales. Cualquier rigidez frente a las decisiones empresariales se resuelve sin conflicto laboral, con la no renovación del contrato.

Para que este esquema funcione se tienen que dar otros dos requisitos: un importante volumen de desempleo (que favorezca la aceptación de estas reglas, así como la sustitución fácil de los trabajadores temporales) y una probabilidad baja de ser sancionado por cubrir puestos de trabajo permanentes con contratos temporales.

Obtener un contrato indefinido está, por tanto, muy correlacionado con la capacidad de ser un trabajador de difícil sustitución o imprescindible, gracias a la experiencia acumulada o el tipo de conocimientos adquiridos. Por este motivo la temporalidad afecta más a aquellas personas recién incorporadas a la actividad laboral (mujeres, jóvenes e inmigrantes) o aquellos ubicados en puestos de trabajo de baja cualificación.

Este intento de dar una única explicación general a la excesiva contratación temporal no es completamente satisfactorio. Cuando se desciende al ámbito sectorial –como se advirtió al principio– hacen falta razones adicionales para entender el fenómeno en toda su dimensión. La temporalidad en la contratación no parece deberse, por tanto, a una única causa, aunque en términos generales la expuesta sea la que explique un mayor porcentaje. Cuando se desciende a los sectores se hace palpable que obedece también a los usos y costumbres en contratación de cada rama de actividad (lo que a veces se ha denominado «cultura de la precariedad»), al tamaño de las empresas, a la política de subcontratación, a la coordinación entre Administraciones, al volumen de desempleo, etc.

Si se mira al futuro, al horizonte de los diez próximos años, se puede aventurar que el recorte del desempleo, propiciado por la rebaja de la presión demográfica, será uno de los

elementos inerciales que más contribuirá a la reducción de la tasa de temporalidad. De hecho, ya se comprueba en algunas provincias próximas al pleno empleo masculino cómo los sectores con una estructura del empleo «masculinizada» empiezan a ofrecer contratos indefinidos en lugar de temporales.

Trabajadores extranjeros

Con el cambio de siglo España ha pasado a ser un país receptor de inmigrantes. No sólo eso, la entrada ha sido tan rápida y en un volumen tan grande que en tan sólo un lustro (entre primeros de 1999 y principios de 2004) se ha pasado de 0,7 millones de extranjeros empadronados a 3,3 millones. Es decir, se ha producido una entrada media anual de más de medio millón.

La mayoría proceden de países en vías de desarrollo y vienen a España en busca de trabajo, atraídos por el efecto llamada de la economía sumergida y, subsidiariamente, por las regularizaciones extraordinarias. El aumento del volumen de mano de obra inmigrante y la ampliación simultánea del campo de acción de la economía sumergida son procesos que se retroalimentan. Hasta ahora su entrada en el país se ha producido fundamentalmente a través de cauces irregulares y la mayoría trabaja no en empleos rechazados por la población autóctona, sino en la economía informal.

La irregular y masiva entrada de trabajadores extranjeros ha ayudado a combatir la caída del ciclo económico en los últimos años, sin requerir del Gobierno la negociación del conflicto social que hubiera surgido de una flexibilización equivalente de las condiciones de trabajo de la mano de obra autóctona. De hecho, los inmigrantes se ocupan principalmente en los sectores que han explicado el diferencial positivo de crecimiento con respecto a la Unión Europea.

Regular los flujos migratorios y encauzarlos a través de vías legales (como el contingente, el Régimen General o el reagrupamiento familiar) es uno de los grandes retos del mercado de trabajo y de la sociedad española para los próximos diez años. Tal vez se trate del reto más importante, pues de la capacidad para graduarlos depende en gran parte la solución de la baja actividad femenina, el exceso de empleo temporal y el equilibrio financiero de la Seguridad Social. La inercia demográfica aboca a los empresarios a incorporar a las mujeres inactivas a la actividad laboral y a ofrecer mejores condiciones de trabajo a los temporales, a no ser que el descontrol sobre el flujo de trabajadores inmigrantes se termine convirtiendo en la característica definitoria de la política gubernamental en esta materia.

El volumen de entradas de inmigrantes ha estado hasta ahora por encima de las necesidades del mercado de trabajo y ha venido marcado por el signo de la irregularidad. De persistir esta situación y no desarrollarse políticas de integración, se dilatará la solución de los problemas estructurales del mercado de trabajo y los inmigrantes pueden terminar convirtiéndose en un nuevo segmento de la oferta de empleo, más precario que el de los trabajadores temporales autóctonos. En efecto, las circunstancias especiales de los trabajadores extranjeros irregulares les obliga a aceptar condiciones de trabajo por debajo de los estándares al uso, lo que a la larga contribuye a deprimir las condiciones generales de empleo.

Este planteamiento no debe interpretarse como una oposición al fenómeno inmigratorio. La llegada de trabajadores extranjeros debe saludarse como necesaria para la economía y la sociedad española. En particular, porque su proceso de envejecimiento desembocará en una escasez de mano de obra que los inmigrantes vienen a cubrir. Se pretende, no obstante, advertir sobre la importancia de establecer ritmos adecuados y primar los cauces legales de entrada, para que este fenómeno sea, en efecto, saludable para la sociedad española y los trabajadores extranjeros, lo que no ha ocurrido hasta el momento.

Regular los flujos migratorios es una política factible y no un intento de ponerle puertas al campo como algunos pretenden. En efecto, no porque las condiciones de vida sean malas en el país de origen se emigra. Ésta es una condición necesaria, pero no suficiente. Se tiene que producir también la «llamada» desde el mercado de trabajo del país de acogida. En el caso español, esta llamada ha partido fundamentalmente de la economía sumergida que en los últimos años ha ampliado su campo de acción. Por tanto, se trata de un problema con soluciones internas.

TERESA PÉREZ DEL RÍO

La discriminación por razón de género en el empleo y las condiciones de trabajo



Ford madox Brown, *El trabajo*, 1852-1865.

Sin ser rechazables muchas de las medidas actuales en favor del empleo femenino, es obvio que estas medidas son insuficientes; está demostrado que incluso la mejor formación no garantiza el acceso al empleo por parte de las mujeres en condiciones de igualdad de oportunidades. Es hora de probar otras medidas diferentes como, por ejemplo, la introducción de las denominadas cláusulas sociales, cuyo objetivo es condicionar la contratación con empresas privadas al análisis de la situación de las mujeres en sus plantillas, a que esta situación no se demuestre discriminatoria y, de ser así, a la adopción de medidas de acción positiva tendentes a superar dicha situación.

Este tipo de cláusulas sociales se han mostrado mucho mas eficaces en los países en los que se han experimentado que la mera incentivación económica a la contratación de mujeres.

Igualdad de trato en materia de acceso al empleo, formación y promoción profesionales y condiciones de trabajo. Introducción

Para una mejor comprensión del problema que se analiza en este estudio, creo necesario partir de una afirmación previa y difícilmente rebatible: en una sociedad capitalista de mercado, la posición social de cada ciudadano/a viene determinada por su posición en el mercado de trabajo. Esta posición incide directamente en el nivel de libertad y autosuficiencia que cada miembro de la ciudadanía posee. En definitiva determina la posibilidad real de disfrutar y ejercitar otros derechos fundamentales como el derecho a la vida, a la integridad física y psíquica, a la educación y la formación, a una vivienda digna, etc. Sin duda la peor situación en la que una persona se puede encontrar es la de excluida del mercado de trabajo porque ello frecuentemente determina su situación de exclusión social. Por ello, la igualdad de oportunidades en el empleo constituye uno de los instrumentos esenciales de garantizar un igual disfrute de los derechos fundamentales al tiempo que se convierte en una garantía de tutela contra la exclusión social.

Una segunda afirmación de la que es necesario partir y que viene corroborada estadísticamente es que la mayoría de las mujeres españolas están excluidas del mercado de trabajo. Los datos publicados recientemente por el CES¹ ponen de manifiesto que España constituye el país europeo con menor tasa de actividad femenina, 44,5% (en comparación con la tasa masculina de 67,6%) encontrándose aún muy lejos de los objetivos fijados en la Estrategia de Lisboa para 2010, establecida en una tasa de actividad femenina del 60%². La tasa de paro femenina sigue doblando la masculina (15,2% frente a 8%) y la de temporalidad sigue siendo más de cinco puntos porcentuales superior (33,2% frente a 28,4%).

Sin duda por tanto, la situación estadísticamente constatada dista mucho de ser compatible con la exigencia constitucional de igualdad y la prohibición de discriminación por razón de género en el empleo.

Las causas de esta situación son de carácter sociocultural, pero también de tipo normativo. Aun reconociendo que la norma laboral no es la panacea que por sí misma pueda eliminar la situación discriminatoria, está demostrado que puede constituir un instrumento de primer orden para conseguirlo. Pero tampoco es suficiente que la norma jurídica sea técnicamente buena (que como veremos en España por el momento no lo es); es necesario además que los operadores jurídicos la conozcan en todo su alcance y significación y adquieran la voluntad y el compromiso de aplicarla y controlar su respeto y aplicación.

¹ *Panorama sociolaboral de la mujer en España* n°37 Tercer trimestre de 2004.

² Resumen del Informe sobre *El empleo en Europa 2004*

http://europa.eu.int/comm/employment_social/news/2004/sep/eie2004_en.html

Por lo que respecta a la propia norma, hemos de comenzar señalando que el conjunto normativo que regula la prohibición de discriminación por razón de género en el empleo es amplio y complejo: puesto que se trata de un derecho fundamental, según establece la propia Constitución debe interpretarse de acuerdo con las normas internacionales adoptadas en la materia y en este ámbito la normativa comunitaria es muy amplia³ y, a la vista de la realidad estadísticamente constatada, insuficientemente conocida por nuestros operadores jurídicos. Ello debe unirse a que el ordenamiento español se ha encontrado en situación de incumplimiento total o parcial de estas normas durante mucho tiempo.

Puesto que en un trabajo de la amplitud del presente resulta imposible analizar toda esta normativa en comparación con nuestro ordenamiento jurídico, hemos optado por analizar exclusivamente el ámbito de aplicación cubierto por la *D/2002/73/CE que modifica la D/706/207/CEE, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en lo que se refiere al acceso al empleo, a la formación y a la promoción profesionales, y a las condiciones de trabajo* con la excepción de lo referente a la violencia de género en el tra-

³ El acervo comunitario en esta materia está integrado por lo que se refiere al Derecho originario, y en concreto al Tratado por el que se instituye una Constitución por Europa, por los Arts. 1.2 (Valores de la Unión), Art. 1.3.3 (Objetivos de la Unión), Art. 11.21 (no discriminación), Art. 11.23 (igualdad entre hombres y mujeres), Art. 11.33 (conciliación de vida profesional y familiar), Art. 11.2 (principio de transversalidad de género), Art. 11.8 (acción positiva), Art. 11.104 (igualdad de trato entre hombres y mujeres en el empleo y el trabajo), Art. 11.108 (prohibición de discriminación retributiva), entre otros que tratan el tema de forma indirecta y con el objeto de garantizar los derechos reconocidos (Art. 11.52., Alcance e interpretación de los derechos y principios). Por lo que se refiere al Derecho derivado, está integrado por D/1975/117/CEE relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros en lo que se refiere a la aplicación del principio de igualdad de retribuciones entre los trabajadores masculinos y femeninos; D/1976/207/CEE y la D/2002/73/CEE de reforma de la anterior sobre aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en lo que se refiere al acceso al empleo, la formación, promoción profesionales y condiciones de trabajo; D/1979/7/CEE relativa a la aplicación progresiva del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en los regímenes legales de la Seguridad Social; D/1986/378/CEE relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en los regímenes profesionales de la Seguridad Social posteriormente modificada por la D/1996/97; D/1986/613 sobre igualdad de trato entre hombres y mujeres que ejerzan una actividad autónoma, incluidas las agrícolas, así como sobre la protección de la maternidad; D/1992/85 relativa a la aplicación de medidas para promover la mejora de la seguridad y de la salud en el trabajo de las trabajadoras embarazadas, que hayan dado a luz o en periodo de lactancia; D/1996/34 concerniente al acuerdo marco sobre excedencias parentales concluido entre la UNICE, la CEP y la CES; D/1997/80/CEE sobre modificación de la carga de la prueba en los procesos de tutela antidiscriminatoria (cuyo Art. 2 define el concepto de «discriminación indirecta»). Además el acervo comunitario en materia de igualdad de trato está integrado por un conjunto de Recomendaciones y Resoluciones tanto de la Comisión como del Consejo y del Parlamento Europeos una de las cuales, de especial importancia, es la Recomendación relativa a la protección de la dignidad de trabajadores y trabajadoras en el trabajo 1991, que viene acompañada de un Código de Conducta sobre protección frente al acoso sexual. También han sido adoptadas varias Resoluciones del Consejo de Ministros y del Parlamento Europeo y Programas de acción positiva, con el objetivo de garantizar la aplicación real del principio de igualdad de trato y oportunidades entre hombres y mujeres. Los vigentes en la actualidad son el Programa EQUAL y la Estrategia Marco Comunitaria sobre igualdad entre hombres y mujeres 2001-2005 aprobada por Decisión del Consejo de 20 de diciembre de 2000.

bajo, cuestión que también trata dicha directiva, pero merece una atención específica. Realizamos esta opción sobre todo porque esta directiva no ha sido aún traspuesta a nuestro ordenamiento, lo que nos permitirá realizar algunas propuestas cara a dicha trasposición.

Normativa y jurisprudencia comunitarias: D/1976/207/CEE y D/2002/73/CEE relativas a la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en el acceso al empleo, la formación y promoción profesionales y las condiciones de trabajo

Hasta el año 2002 en que ha sido reformada, la Directiva 1976/207/CE ha venido sirviendo como marco general de regulación de la prohibición de discriminación por razón de sexo, o si se quiere como cajón de sastre que el Tribunal de Justicia ha utilizado sistemáticamente ante conflictos de carácter discriminatorio en cualquier materia no incluida en el ámbito de aplicación de otras directivas sobre prohibición de discriminación por razón de sexo.

La necesidad de reformarla era evidente y se pone de manifiesto en la amplia Exposición de Motivos de la propuesta presentada con esa finalidad por la Comisión, que comienza señalando que entre los muchos cambios que se han producido en el ámbito comunitario, sobre todo a partir de la década de los ochenta, el más importante es que la igualdad de trato entre hombres y mujeres, que había comenzado siendo un medio para prevenir la distorsión de la competencia, en la actualidad constituye un objetivo comunitario explícito de primer orden, establecido en los Art. 2 y 3 del TCE e incluso en un derecho fundamental comunitario como ha señalado la jurisprudencia del TJCE⁴, cuestión a la que se refiere expresamente la Comisión en los siguientes términos: *«Estas modificaciones del Tratado constituyen una incorporación explícita de la afirmación del Tribunal de que la eliminación de la discriminación por razón de sexo, forma parte de los derechos fundamentales (Sentencia 15-6-1978 A. Deffrenne III 149/77, apartado 27)»*.

Asimismo hace referencia a la relativamente nueva óptica desde la que se trata en el ámbito comunitario el principio de igualdad, es decir, la «trasversalidad de género», concepto esencial de las políticas comunitarias en general y de las de igualdad de oportuni-

⁴ A. Johnston C. 222/84 S.TJCE 15-mayo-1986 y A. Drake C.150/85 S.TJCE 24-junio-1986. Rocella, M. «La significación y el alcance de la Directiva sobre igualdad de trato en las condiciones de trabajo» en AAVV (Cruz Villalón, J. coord.) *La igualdad de trato en el Derecho Comunitario laboral*, Aranzadi, Pamplona, 1997 págs. 189 ss. Pérez del Río, T. «El principio de igualdad de trato y la prohibición de discriminación por razón de sexo en el Derecho Comunitario» en *Cuadernos de Derecho Judicial*, número monográfico sobre Derechos laborales y colectivos en Derecho Comunitario CGPJ, Madrid 1997.

des en particular. En concreto, señala que el Art.3.2 del Tratado establece que: *«En todas sus actividades, la Comunidad se fijará como objetivo el de eliminar las desigualdades entre el hombre y la mujer y promover su igualdad»*⁵.

El objetivo general de la directiva es dotar de coherencia al derecho derivado, incorporando la doctrina jurisprudencial comunitaria en materias tales como los esenciales conceptos de discriminación indirecta y acción positiva, dotando a los derechos reconocidos de instrumentos adecuados y eficaces de garantía, por ejemplo, la obligación de crear organismos independientes para la promoción de la igualdad de trato en el empleo y de mejorar los procedimientos de tutela judicial y extrajudicial.

La directiva afirma en su Art.1 que su objetivo es garantizar la aplicación en los Estados miembros *«del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres, en lo que se refiere al acceso al empleo, incluida la promoción y a la formación profesionales, así como a las condiciones de trabajo...»*.

⁵ La transversalidad constituye el enfoque adoptado por la Comisión CE en su Comunicación de 21 de febrero de 1996, Integrar la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en el conjunto de las políticas y acciones comunitarias (COM (96) 67 final) y se reitera en la Estrategia marco comunitaria sobre igualdad entre hombres y mujeres 2001-2005 presentada por la Comisión CE al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, cuyo Programa de acción se aprueba por medio de la Decisión del Consejo de 20 de diciembre de 2000. La finalidad que persigue es establecer un marco de acción en el que todas las actividades comunitarias puedan contribuir a alcanzar el objetivo de eliminar las desigualdades y fomentar la igualdad entre hombres y mujeres. Basándose en el principio de que la democracia constituye uno de los valores fundamentales de la Unión Europea, se afirma que su plena realización requiere que toda la ciudadanía, mujeres y hombres, participe y esté representada de forma igualitaria en la economía, en la toma de decisiones y en la vida social, cultural y civil. Reconoce que se han hecho progresos considerables en cuanto a la situación de la mujer en los países miembros de la UE, si bien, afirma, en la vida cotidiana, dicha igualdad sigue viéndose mermada porque hombres y mujeres no gozan, en la práctica, de los mismos derechos. La subrepresentación persistente de las mujeres y la violencia contra ellas, entre otros aspectos, pone de manifiesto que continúa existiendo una discriminación estructural por razones de género. Entiende que la única forma eficaz de hacer frente a esta situación es la integración del objetivo de la igualdad en todas las políticas que tengan repercusiones directas o indirectas sobre la ciudadanía. Señala que en el diseño y en la aplicación de todas las políticas, hay que tener en cuenta las preocupaciones, necesidades y aspiraciones de las mujeres, en la misma medida que las de los hombres. Paralelamente a la transversalidad, la persistencia de desigualdades sigue exigiendo la aplicación de medidas específicas a favor de las mujeres. La Estrategia marco comunitaria 2001-2005 sobre igualdad entre hombres y mujeres se basa en este enfoque dual: de un lado la integración de la óptica de género en todas las políticas, de otro la adopción de medidas específicas de acción positiva. De su parte, el Programa de Acción 2001-2005 propone como objetivo fomentar la integración de la igualdad en todas las políticas comunitarias y pone como ejemplo la política fiscal, financiera, económica, educativa, de transporte, de investigación y social. Señala que es necesario supervisar la integración de la perspectiva de género al concebir, aplicar y evaluar las políticas y actividades comunitarias que tienen repercusión sobre la vida diaria de la ciudadanía como la salud pública y las relaciones exteriores incluidas las políticas de derechos humanos. En definitiva, la propuesta comunitaria es la integración de la óptica de género en absolutamente todo tipo de política pública con repercusión en la vida de los ciudadanos como única forma eficaz de eliminar la situación de discriminación de las mujeres.

El Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea ha tenido ocasión de pronunciarse en reiteradas ocasiones sobre el alcance del concepto de condiciones de trabajo recogido en los Arts.1.1 y 5.1 de la D/1976/207/CEE. Ha señalado que debe ser interpretado en sentido amplio, de tal manera que se entiende incluido en él todo tipo de condiciones de acceso, formación, promoción y, desde luego, extinción de la relación laboral.

Por lo que respecta al acceso al empleo, el Tribunal entiende que la prohibición de discriminación afecta también a las ofertas de empleo⁶. Entiende incluido en el concepto de despido, todo tipo de cese o terminación del contrato, cualquiera que sea su denominación e incluida la extinción por mutuo acuerdo⁷.

Acogiendo esta amplia interpretación jurisprudencial, la D/2002/73/CEE dota de una nueva redacción del Art.3, precepto dedicado a regular el ámbito de aplicación de la directiva, que pasa a señalar:

«1. La aplicación del principio de igualdad de trato significa que no habrá ninguna discriminación directa o indirecta por razón de sexo en los sectores público o privado, incluidos los organismos públicos, en relación con:

- a) las condiciones de acceso al empleo, al trabajo por cuenta propia o a la ocupación, incluidos los criterios de selección y las condiciones de contratación, cualquiera que sea el sector de actividad y en todos los niveles de la jerarquía profesional, incluida la promoción;*
- b) el acceso a todos los tipos y niveles de orientación profesional, formación profesional, formación profesional superior, reciclaje profesional, incluida la experiencia laboral práctica;*
- c) las condiciones de empleo y trabajo, incluidas las de despido y de retribución de conformidad con lo establecido en la D/75/117/CEE;*
- d) la afiliación y participación en una organización de trabajadores o empresarios o en cualquier organización cuyos miembros ejerzan una profesión concreta, incluidas las prestaciones concedidas por las mismas.»*

Como se puede comprobar, en la reforma se aportan dos novedades relativamente importantes: la inclusión en el ámbito de aplicación del trabajo por cuenta propia (Art.1.a) y la afiliación y participación en organizaciones profesionales (Art.1.d).

Es necesario señalar que sobre el principio de que ningún derecho existe en la realidad si no existen procedimientos suficientemente adecuados de tutela que garanticen su aplicación y sancionen su violación, el Art.6 de la D/1976/207/CEE imponía a los Estados

⁶ A. Comisión v. República Federal de Alemania C. 248/83 S.21-mayo-1985, A. Draehmpfel C.180/95 de 22-abril-1997.

⁷ A. Burton C. 19/81 S.16-febrero-1981.

miembros la obligación de introducir en sus legislaciones las disposiciones necesarias para que toda persona que se estimase lesionada en materia de igualdad de trato en las condiciones de empleo y trabajo por razón de sexo, pudiera hacer valer sus derechos por vía jurisdiccional.

El TJCE en interpretación de esta norma ha señalado⁸ que de la directiva deriva para los Estados miembros la obligación de sancionar la violación de este principio, aunque no necesariamente con la imposición al empresario de la obligación de contratar, promocionar o readmitir a la candidata discriminada. Ahora bien, si un Estado decide sancionar mediante la fijación de una indemnización, ésta, en todo caso, para asegurar su efecto disuasorio, debe ser adecuada en relación a los perjuicios sufridos y en ninguna manera meramente simbólica. Reitera que la discriminación en las condiciones de trabajo debe ser sancionada por los Estados miembros y añade que si a modo de sanción un Estado miembro ha optado por una reparación de los perjuicios sufridos en forma de indemnización, los Arts. 2.1 y 3.1 de la directiva se oponen a que la legislación nacional exija para su percepción por la persona discriminada la demostración de la existencia de una conducta culpable: la simple constatación de la violación de la prohibición de discriminar debe resultar suficiente para desencadenar la responsabilidad del autor de la discriminación⁹.

Por lo que se refiere a garantías, el Art.3.2 de la D/2002/73/CEE establece:

«...Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para garantizar que:

- a) se derogue cualquier disposición legal, reglamentaria o administrativa contraria al principio de igualdad de trato;*
- b) se declare o pueda declararse nula o se modifique cualquier disposición contraria al principio de igualdad de trato que figure en contratos o convenios colectivos, en los reglamentos internos de las empresas o en los estatutos de profesiones independientes y de organizaciones sindicales y empresariales».*

La incorporación de la jurisprudencia establecida por el TJCE en materia de tutela del derecho a la igualdad en las condiciones de trabajo al texto de la directiva se realiza mediante una nueva redacción del Art.6 que establece :

«1. Los Estados miembros velarán por la existencia de procedimientos judiciales y/o administrativos, incluidos, cuando lo consideren oportuno, procedimientos de conciliación..., en favor de toda persona que se considere perjudicada por la no aplicación, en lo que a ella se refiere,

⁸ A. Colson-Kamann C.14/83 S.10-abril-1984; A. Harz C.79/83 S. 10-abril-1984; A.Dekker C.117/88 S.8-noviembre-1990.

⁹ A. Draehmphael C.180/95 de 22-abril-1997.

del principio de igualdad de trato, incluso tras la terminación de la relación en la que supuestamente se ha producido la discriminación.

2. Los Estados miembros introducirán en sus ordenamientos jurídicos nacionales las medidas necesarias para garantizar la indemnización o la reparación real y efectiva, según determinen los Estados miembros, por el perjuicio sufrido por una persona a causa de una discriminación contraria al Art.3, de manera disuasoria y proporcional al perjuicio sufrido. Dicha indemnización o reparación no podrá estar limitada por un tope máximo fijado a priori, excepto en aquellos casos en que el empresario pueda probar que el único perjuicio sufrido por el reclamante como resultado de la discriminación ...sea la negativa a tomar en consideración su solicitud de trabajo».

La nueva directiva mejora además el sistema de protección frente a la adopción de represalias al señalar en su Art. 7. «*Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para proteger a los trabajadores, incluidos los que sean representantes de los trabajadores, según las leyes y/o las prácticas nacionales, contra el despido o cualquier otro trato desfavorable practicado por el empresario como reacción ante una reclamación efectuada en la empresa o ante una acción judicial destinada a exigir el cumplimiento del principio de igualdad de trato*».

Por lo que se refiere a las sanciones, el nuevo Art. 8 quinto exige de los Estados miembros que establezcan el régimen de sanciones aplicable en caso de incumplimiento de las disposiciones nacionales en materia antidiscriminatoria y adopten todas las medidas necesarias para garantizar su aplicación. Añade que: «*Las sanciones, que podrán incluir la indemnización a la víctima, serán efectivas, proporcionales y disuasorias*».

La introducción de un nuevo Art. 8.bis en la D/2002/73/CEE tiene por objetivo la promoción institucional del principio de igualdad y establece la obligación de los Estados miembros de «*...designar uno o más organismos responsables de la promoción, el análisis, el seguimiento y el apoyo de la igualdad de trato*». Dichos organismos pueden ser de carácter específico, es decir exclusivamente dedicados a la promoción del principio de igualdad de trato sin discriminación por razón de género, o pueden formar parte de los órganos responsables a nivel nacional de la defensa de los derechos humanos. Entre las competencias de estos organismos deben figurar la de prestar asistencia independiente a las víctimas de discriminación para tramitar sus reclamaciones, sin perjuicio de que, como se ha señalado en el Art. 6.3, «*además pueden actuar por representación o como coadyuvantes de aquéllas en los procedimientos judiciales de tutela, realizar estudios, publicar informes y formular recomendaciones sobre cualquier cuestión relacionada con la discriminación*».

En el Art. 8 quater se exige de los Estados miembros que fomenten el diálogo con las organizaciones no gubernamentales que tengan un interés legítimo en contribuir a la lucha

contra la discriminación por razón de género y la promoción del principio de igualdad de trato.

La implicación de los interlocutores sociales en la implementación del principio de igualdad entre hombres y mujeres se trata de conseguir mediante la introducción de un nuevo Art. 8 ter que exige de los Estados miembros la adopción de medidas adecuadas para fomentar el diálogo social entre empresarios y representantes de los trabajadores sobre la igualdad de trato a fin de promover su aplicación «...mediante, entre otros, el seguimiento de las prácticas desarrolladas en el lugar de trabajo, los convenios colectivos, los códigos de conducta, la investigación o el intercambio de experiencias y buenas prácticas».

Se hace especial hincapié en la negociación colectiva como instrumento de aplicación del principio de igualdad y se pide de los Estados miembros que alienten a los empresarios a que apliquen y fomenten la igualdad en las empresas de forma planificada y sistemática; se señala como instrumento para conseguirlo «la presentación, con una periodicidad adecuada a los trabajadores y/o sus representantes, de información adecuada sobre la situación real de hombres y mujeres en las empresas, información que debería incluir estadísticas sobre la proporción de mujeres y hombres en los diferentes niveles de la organización, así como la propuesta de medidas para mejorar la situación constatada determinadas en cooperación con los representantes de los trabajadores».

En definitiva, la nueva directiva recoge una serie de medidas ordenadas a la mejora de la efectividad de los procedimientos de garantía y tutela que han venido siendo reclamadas desde hace tiempo por la doctrina y en alguna forma exigidas por la jurisprudencia del TJCE.

La igualdad de trato y prohibición de discriminación por razón de sexo en el acceso al empleo y en las condiciones de trabajo en el ordenamiento español

Aparte de los preceptos constitucionales que se refieren a la igualdad de trato y prohíben la discriminación por razón de sexo (Arts. 14, 9.2 y 35 CE), la normativa interna en esta materia se reduce al genérico Art. 17 ET que prohíbe la discriminación por razón de sexo en el acceso al empleo y en las condiciones de trabajo y que es concretado por dos preceptos estatutarios, el Art. 22.4 ET que señala: «Los criterios de definición de las categorías o grupos se acomodarán a reglas comunes para los trabajadores de uno y otro sexo», y el Art. 24.2 ET que establece que: «Los criterios de ascenso en la empresa se acomodarán a reglas comunes para los trabajadores de uno y otro sexo».

Del primero se deriva la exigencia de eliminar en las clasificaciones convencionales la frecuente referencia al género que aparecía en la definición de los puestos de trabajo tradicionalmente desarrollados por mujeres (del tipo limpiadora, secretaria, cosedora, planchadora, enfermera, camarera de pisos), referencia que normalmente venía acompañada de discriminaciones retributivas tanto directas como indirectas.

El segundo prohíbe la exigencia de requisitos diferentes para el ascenso en función del sexo (discriminación directa) o de criterios que aún siendo exigidos por igual a candidatos de ambos sexos, perjudiquen de manera significativa a un colectivo integrado mayoritariamente por personas de un sexo determinado y carezcan de justificación razonable, por ejemplo titulaciones innecesarias que posean con mayor frecuencia las personas pertenecientes a un sexo determinado¹⁰.

A estos preceptos ha de añadirse el Art. 16.2 de la Ley de Infracciones y Sanciones en el Orden Social que ha resultado modificado por la Ley 62/2003 y que califica de infracción muy grave del ordenamiento jurídico social: «*Establecer condiciones mediante la publicidad, difusión o por cualquier otro medio que constituyan discriminaciones favorables o adversas para el acceso al empleo por motivos de ...sexo...*», lo que viene a unir el ámbito del acceso al empleo a las condiciones de trabajo respecto de las cuales está prohibida la discriminación.

Muy loable es la protección especial que brinda a los demandantes de tutela antidiscriminatoria frente a las represalias que pudiera adoptar el empresario y que introduce la reforma normativa operada en el Art. 17.1 de la Ley 62/2003 cuyo párrafo 2º establece que: «*Serán igualmente nulas las decisiones del empresario que supongan un tratamiento desfavorable de los trabajadores como reacción ante una reclamación efectuada en la empresa o ante una acción judicial destinada a exigir el cumplimiento del principio de igualdad de trato y no discriminación*».

Por lo que se refiere a la tutela antidiscriminatoria y a la sanción de la discriminación en el acceso al empleo y las condiciones de trabajo es de señalar que de nuevo la Ley 62/2003 introduce una modificación en el Art. 8.12 de la LISOS que califica de infracción muy grave del ordenamiento social en materia de relaciones laborales «*las decisiones unilaterales del empresario que impliquen discriminaciones directas o indirectas desfavorables por razón de edad o discapacidad o favorables o adversas en materia de retribuciones, jornada, formación, promoción y demás condiciones de trabajo, por circunstancias de sexo...*, así como las decisiones del empresario que supongan un trato desfavorable de los trabajadores como reacción ante una reclamación efectuada en la empresa o ante una acción judicial destinada a exigir el cumplimiento del principio de igualdad de trato y no discriminación».

¹⁰ Asunto FASA Renault STS 4-5-2000.

El procedimiento adecuado para solicitar la tutela judicial frente a la violación del derecho a la igualdad es, según establece el Art.181 de la LPL, el de Tutela de Derechos Fundamentales regulado en el Art.175 ss. LPL, que también ha sido modificado por la Ley 62/2003 y queda redactado en la siguiente forma: «*Las demandas de tutela de los demás derechos fundamentales y libertades públicas, incluida la prohibición de tratamiento discriminatorio y del acoso..., se tramitarán conforme a las disposiciones contenidas en el presente capítulo...*». Este procedimiento cuenta con algunos de los instrumentos que se consideran adecuados para garantizar la tutela antidiscriminatoria como la inversión de la carga de la prueba, Art. 96 LPL, y con la posibilidad de utilización de la prueba de asesores expertos, Art., 95.3 LPL pero carece, entre otros, de uno de importancia crucial como la extensión de la legitimación activa a los organismos promocionales de la igualdad a que hace referencia la D/2002/73.

En conclusión, la normativa española en tema de igualdad de trato y prohibición de discriminación por razón de sexo/género en el acceso al empleo y las condiciones de trabajo sigue siendo insuficiente en comparación con lo establecido en la D/2002/73/CEE, sobre todo en lo que se refiere al ámbito cubierto por la prohibición de discriminación en el empleo y las condiciones de trabajo, lo que, como se señaló en la introducción, hace necesaria su trasposición clara y completa en los términos exigidos por la jurisprudencia comunitaria¹².

Ha debido ser el Tribunal Constitucional el que cubriese mediante su jurisprudencia esta carencia normativa. Su labor interpretativa, realizada sobre la base de los Arts. 14 y 9.2 CE, ha tenido por objetivo concretar, de un lado, el alcance y significado de la prohibición de discriminación y, de otro, el concepto de condiciones de trabajo a que tal prohibición debe ser aplicada. Respecto del ámbito de aplicación de la prohibición de discriminación, como ya señalamos, una de las características más reseñables de la jurisprudencia del TJCEE es la amplitud que otorga al significado del concepto condiciones de trabajo, entre otras en la STC 229/1992 en la que, *obiter dicta*, el Tribunal afirma que el principio de no discriminación afecta al acceso al empleo y a la contratación. Ya en STC 94/1984 había señalado que también el período de prueba entraba en el ámbito de aplicación del mismo. Por lo que respecta al mantenimiento del empleo, es decir, al principio de estabilidad del

¹¹ Ver al respecto Lousada Arochena, F. «Las cláusulas de protección jurisdiccional efectiva en las directivas sobre discriminación por razón de sexo», *Revista Española de Derecho del Trabajo* (Cívitas), nº 98, 1999.

¹² En el mismo sentido Lousada Arochena, F. «El principio de transversalidad en el ámbito de las relaciones laborales (Un comentario de la Directiva 2002/73/CE, de 23 de septiembre de 2002)», *Relaciones Laborales*, nº 22, 2003.

contrato, el Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de pronunciarse en materia de extinción prórroga de contratos de trabajo de carácter temporal; en la STC 173/1994 señala que «...*la negativa a renovar o prorrogar un contrato o a contratar, es jurídicamente relevante desde el momento en que ha quedado probado que ha sido un motivo discriminatorio y, por tanto, prohibido el que ha impedido la reanudación de la relación laboral...*», declarando el derecho de la demandante a la prórroga del contrato por un nuevo período igual al de la duración del contrato inicial, o a recibir una indemnización igual a la cuantía de los salarios que debió percibir durante ese tiempo.

En definitiva, en general, nuestro Tribunal Constitucional ha venido adoptando una postura de defensa activa del derecho fundamental a la igualdad, intentando dotar de todo el alcance posible el significado de la prohibición de discriminación por razón de sexo en el acceso al empleo y las condiciones de trabajo. Lamentablemente no se puede decir lo mismo de los tribunales inferiores, en concreto del Tribunal Supremo y un ejemplo de su desacertada doctrina en la materia que nos ocupa es la STJCE, A. Merino Gómez, C-342/2001, de 18 de marzo de 2004, sobre compatibilidad del derecho a vacaciones y suspensión por maternidad¹³. Desde hace ya tiempo, viene existiendo un arduo debate entre la doctrina y jurisprudencia españolas sobre si la trabajadora cuya situación de suspensión por maternidad coincide con el período de vacaciones fijado en convenio o acuerdo colectivo, tiene derecho a disfrutarlas en período distinto.

En opinión mayoritaria de la doctrina¹⁴, tanto el Art. 6.2 del Convenio nº132 OIT como la D/76/207/CEE y la D/92/85/CE, conducirían a una respuesta afirmativa de esta cuestión; partiendo de la base de que el objetivo de las vacaciones y el de la suspensión por maternidad son diversos, puesto que el de las vacaciones sería garantizar el derecho al descanso reparador anual mientras que el del derecho a la suspensión por maternidad consistiría en garantizar la recuperación de la salud de la trabajadora madre (durante las primeras seis semanas del período establecido en el Art. 48.4 ET), y posteriormente, el cuidado

¹³ Ver un comentario de esta sentencia en Pérez del Río, T. «Suspensión por maternidad y derecho a vacaciones (Comentario a la S.TJCEE de 18-3-2004 A. Merino Gómez)». *Revista de Derecho Social* nº 27 2004.

¹⁴ Escudero Rodríguez, R. «La aplicación de la Directiva 92/85 en España» en VVAA *La igualdad de trato en el Derecho Comunitario laboral* (coordinador general Cruz Villalón), J. Aranzadi, Pamplona 1997 págs.274-276; Gorelli Hernández, J. *La protección por maternidad*, Tirant Monografías, Valencia, 1997 págs.93 ss.; Argüelles Blanco, A.R. *La protección de intereses familiares en el ordenamiento laboral*, Tirant lo Blanch, Valencia 1998 págs.86-87; Lousada Arochena, F. «La incidencia de los incrementos de salario sobre las prestaciones de maternidad (A propósito de la Sentencia de 13.2.1996, Caso Gillespie, del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas)», *Social Mes a Mes*, nº 18, 1996, también publicado en *Cuadernos de Derecho Judicial*, Tomo X, 1997 págs.337 ss. Del mismo autor *El derecho a la maternidad de la mujer trabajadora*, IM-MTAS nº76 Serie Estudios, Madrid 2002, pág. 74.

de la nueva criatura (las siguientes diez que la madre puede ceder al padre total o parcialmente según este mismo precepto), y ambos constituyen derechos derivados del contrato de trabajo, éstos resultan perfectamente compatibles y ambos han de ser garantizados, de tal forma que una solución contraria debía entenderse discriminatoria por razón de sexo.

Sin embargo esta no ha sido la posición mantenida por el Tribunal Supremo¹⁵, según cuya interpretación nos encontraríamos ante un supuesto de *caso fortuito* que impide imputar al empleador responsabilidad alguna al respecto y por tanto mantiene la postura contraria a la manifestada por la doctrina mayoritaria.

Como se puede deducir, la postura sostenida por el TS tiene un doble orden de efectos perjudiciales para la madre: además de a la pérdida del derecho a vacaciones de la trabajadora en situación de suspensión por maternidad, conduce a que no sea posible la reclamación del salario de vacaciones, es decir, del importe en metálico de las vacaciones no disfrutadas, teniendo la trabajadora sólo derecho a percibir la prestación de suspensión por maternidad (en caso de que cumpla los requisitos para ello). Se origina por tanto un lucro emergente para el empresario que se ve liberado de la obligación de pagar la retribución de un período en el que originariamente tampoco debería percibir servicios. Por el contrario, la trabajadora que tiene derecho a vacaciones pagadas, pierde el derecho a disfrutarlas y a percibir el salario que le correspondería durante las mismas, pues por prescripción legal éstas han de ser retribuidas. Obviamente no parece una solución muy equitativa, ya que el empresario se ve doblemente beneficiado por ella y la trabajadora doblemente perjudicada.

La Sentencia del Tribunal de Justicia viene a confirmar la corrección de la postura mayoritariamente sostenida por la doctrina laboralista española. En base, entre otros preceptos, al Art. 2.1 de la Directiva 76/207 que establece: «*El principio de igualdad de trato en el sentido de las disposiciones siguientes supone la ausencia de toda discriminación por razón de sexo, bien sea directa o indirectamente, en lo que se refiere, en particular, al estado matrimonial o familiar*», y al Art. 5.1 que añade: «*La aplicación del principio de igualdad de trato en lo que se refiere a las condiciones de trabajo, comprendidas las condiciones de despido, implica que se garanticen a hombres y mujeres las mismas condiciones, sin discriminación por razón de sexo*», el TJCEE concluye en su sentencia que «*...el artículo 5, apartado 1, de la Directiva 76/207/CEE del Consejo, de 9 de febrero de 1976, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en lo que se refiere al empleo, a la formación y a la promoción profesionales, y a las condiciones de trabajo, han de interpretarse en el sentido de que una trabajadora deberá poder disfrutar de sus vacaciones anuales en un período distinto del de*

¹⁵ Ver entre otras Ss.TS 30-11-1995 (TOL 235459) y 27-6-1996 (TOL 236517).

su permiso de maternidad, también en caso de coincidencia entre el período de permiso de maternidad y el fijado con carácter general, mediante un acuerdo colectivo, para las vacaciones anuales del conjunto de la plantilla».

Este ejemplo, entre otros que se podrían traer a colación, pone de manifiesto que la postura mantenida por el Tribunal Supremo en materia antidiscriminatoria (que de otro lado ha merecido en ocasiones señaladas la censura del propio TC) no sólo demuestra una sensibilidad insuficiente en temas relacionados con la discriminación por razón de género, sino que a veces es abiertamente contraria a la normativa y jurisprudencia comunitaria en la materia.

Hasta aquí hemos hablado de tutela antidiscriminatoria, íntimamente relacionada con el principio de igualdad formal recogido en el Art. 14 CE, pero existe una segunda vertiente relacionada con el principio de igualdad real del Art. 9.2 de nuestra Constitución. Me estoy refiriendo a la adopción de medidas de acción positiva para incentivar el acceso al empleo de las mujeres en condiciones de igualdad de oportunidades, y en esta materia resulta relevante hacer referencia al IV Plan 2003/2006.

Este plan, que teóricamente tiene por objetivo incentivar la contratación estable de mujeres, hace especial hincapié en la adopción de medidas relacionadas con la formación, es decir, con la empleabilidad femenina.

En concreto, se propone:

- Fomentar e incentivar la impartición de cursos de formación para mujeres en los nuevos sectores de empleo (nuevos yacimientos de empleo), especialmente las mujeres jóvenes, las mayores de 45 años y las mujeres con discapacidad.
- Impulsar medidas dirigidas a favorecer el acceso de mujeres al empleo en sectores donde se encuentran subrepresentadas.
- Colaborar con los agentes sociales y económicos para que en sus planes de formación permanente introduzcan estrategias de negociación que permitan la promoción de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en los convenios colectivos y crear una bolsa de trabajo en internet para el intercambio de ofertas y demandas empleo para las mujeres.

Sin ser rechazables, es obvio que estas medidas son insuficientes; está demostrado que incluso la mejor formación no garantiza el acceso al empleo por parte de las mujeres en condiciones de igualdad de oportunidades. Es hora de probar otras medidas diferentes como, por ejemplo, la introducción de las denominadas cláusulas sociales, cuyo objetivo es condicionar la contratación con empresas privadas al análisis de la situación de las mujeres en sus plantillas, a que esta situación no se demuestre discriminatoria y, de ser así, a la adop-

ción de medidas de acción positiva tendentes a superar dicha situación. Este tipo de cláusulas sociales se han mostrado mucho más eficaces en los países en los que se han experimentado que la mera incentivación económica a la contratación de mujeres.

El Área nº3 del plan asume como objetivo *impulsar la participación de las mujeres en la toma de decisiones*. Para conseguir este objetivo se propone incentivar la adopción de medidas de acción positiva que tengan por objetivo garantizar la igualdad de acceso y la plena participación de las mujeres en las estructuras de poder y de toma de decisiones en todos los ámbitos sociales económicos y culturales, entre otras:

- Investigar sobre las causas que impiden o dificultan el acceso de las mujeres a los puestos de decisión en los diferentes ámbitos.
- Fomentar la promoción profesional de las mujeres en las Administraciones Públicas.
- Impulsar la carrera docente de las mujeres en la Universidad mediante ayudas a la realización de trabajos de investigación.
- Impulsar la presencia equilibrada de ambos sexos en los tribunales de selección y promoción de la Administración, incluidos los referentes a la docencia.
- Promover que los agentes sociales y económicos fomenten una mayor participación de las mujeres en sus órganos de decisión.
- Fomentar una participación igualitaria de hombres y mujeres en la elaboración de las plataformas y en las mesas de negociación de convenios colectivos.

En otras palabras, se trata de fomentar, impulsar, promover pero no de garantizar en modo alguno; en absoluto se propone la adopción de medidas de discriminación positiva como las que hace tiempo llevan aplicándose en las Administraciones Públicas de Estados miembros de la UE como Alemania o Austria, sobre cuya compatibilidad con el derecho a la igualdad y la prohibición de discriminación ha sido testada por el TJCEE¹⁶. Permítasenos dudar por el momento de la eficacia de este tipo de medidas para conseguir el objetivo propuesto.

Finalmente, y en este ámbito nacional, cabría hacer referencia a la adopción mediante, una vez más, la Ley 62/2003 del nuevo Programa para el Fomento del Empleo para el año 2004. Enmarcado en los objetivos fijados por la Política Comunitaria de Empleo y siguiendo las directrices marcadas por el mismo, el nuevo programa recoge diversos incentivos a la contratación de colectivos con especiales dificultades de inserción en el mercado de trabajo, entre ellos y con especial intensidad, el femenino.

Hace específicamente referencia a:

- mujeres desempleadas entre 16 y 45 años;

¹⁶ Ver entre otros A. Kalanke C. 450/93S. 17-octubre-1995; A. Comisión v. Francia C.312/86 S. 25-10-1988; A. Marschall C.409/95 S.11-noviembre-1997; A. Badeck C.158/97 S.28-febrero-2000.

- mujeres desempleadas cuando se contraten para prestar servicios en profesiones u ocupaciones masculinizadas;
- mujeres desempleadas inscritas en las oficinas públicas de empleo que sean contratadas en los 24 meses siguientes a la fecha del parto;
- mujeres que hayan sido víctimas de violencia doméstica.

También se señala que: «*Los contratos de trabajo de carácter indefinido o de duración determinada o temporales, de las mujeres trabajadoras, que sean suspendidos por maternidad o por excedencia para el cuidado de hijos, así como la conversión de los contratos de duración determinada o temporales en indefinidos, darán derecho a las bonificaciones establecidas en el presente artículo, cuando se produzca la reincorporación efectiva de la mujer al trabajo en los dos años siguientes a la fecha del parto, siempre que ésta se haya producido con posterioridad a la entrada en vigor de esta disposición. Las cooperativas y las sociedades laborales tendrán derecho a las citadas bonificaciones respecto de sus socias trabajadoras o de trabajo, con vínculo de carácter indefinido...*».

Respecto de la cuantía concreta de las bonificaciones ha de señalarse que la de mayor entidad es la establecida para la contratación de mujeres desempleadas que lo sean en los veinticuatro meses siguientes al parto, caso en que la subvención prevista ascenderá al 100% de la cuota empresarial a la Seguridad Social por contingencias comunes.

Cuando las contrataciones bonificadas para el resto de los colectivos con problemas de inserción profesional contemplados en la norma (mayores de 45 años, parados de larga duración, etc.) se realicen a tiempo completo con mujeres desempleadas, las bonificaciones se incrementarán en diez puntos.

Aunque algunas de las medidas adoptadas se podrían calificar de novedosas y para determinar su efectividad real deberemos esperar, otras vienen siendo adoptadas ya en anteriores programas y sus escasos resultados han sido puestos de manifiesto estadísticamente.

Insisto una vez más en mi escepticismo, confirmado estadísticamente, sobre la efectividad del programa que entiendo por sí solo insuficiente para conseguir una mayor y mejor integración de las mujeres en el mercado de trabajo. Comparto enteramente la opinión manifestada al respecto por el Consejo Económico y Social¹⁷ que considera mucho más efectivas y necesarias otro tipo de medidas, más novedosas y costosas, a las que en el programa no se hace referencia, como una mayor inversión en servicios públicos o privados de cuidado, asequibles y de calidad que faciliten la conciliación de la vida profesional y familiar de las mujeres, cuya necesidad constituye la causa última de la situación de discriminación en el empleo y las condiciones de trabajo de las mujeres.

¹⁷ Segundo informe sobre la situación de las mujeres en la realidad sociolaboral española, Informe 3/2003, Madrid 2004.

La igualdad de trato y prohibición de discriminación por razón de sexo en el acceso al empleo y en las condiciones de trabajo en la negociación colectiva

En todos los Estados miembros de la UE la negociación colectiva constituye el instrumento por excelencia de regulación de las condiciones de trabajo y de las relaciones laborales y, desde hace tiempo, se afirma, cada vez más, como instrumento de garantía de los Derechos Fundamentales en el seno de la empresa¹⁸. Por ello, debería constituir un instrumento importante para la eliminación de la discriminación por razón de sexo en el empleo y las condiciones de trabajo, en tanto que éste forma parte indiscutiblemente del elenco de derechos fundamentales.

Las normas comunitarias sobre igualdad de trato y más en concreto la nueva Directiva 2002/73/CEE (sobre igualdad de trato en el acceso al empleo y las condiciones de trabajo) intenta conseguir la implicación de los interlocutores sociales en la aplicación del principio de igualdad y no discriminación por razón de sexo en las empresas mediante la introducción de un nuevo Art. 8 ter que exige de los Estados miembros la adopción de medidas adecuadas para fomentar el diálogo social entre empresarios y representantes de los trabajadores sobre la igualdad de trato a fin de promover su aplicación «...mediante, entre otros, el seguimiento de las prácticas desarrolladas en el lugar de trabajo, los convenios colectivos, los códigos de conducta, la investigación o el intercambio de experiencias y buenas prácticas».

La directiva hace especial hincapié en la negociación colectiva como instrumento de aplicación del principio de igualdad y se pide de los Estados miembros que alienten a los empresarios a que apliquen y fomenten la igualdad en las empresas de forma planificada y sistemática; se señala como instrumento para conseguirlo la presentación, con una periodicidad adecuada a los trabajadores y/o sus representantes, de información adecuada sobre la situación real de hombres y mujeres en las empresas, información que debería incluir estadísticas sobre la proporción de mujeres y hombres en los diferentes niveles de la organización, así como la propuesta de medidas para mejorar la situación constatada en cooperación con los representantes de los trabajadores.

Específicamente mediante el Art. 2.5 se trata de implicar de forma directa a los empresarios y las instituciones públicas en la tutela de los trabajadores frente al acoso moral y el acoso sexual. Señala que: «Los Estados miembros... alentarán la adopción por parte de los empresarios y los responsables del acceso a los formación profesional de medidas para impedir cualquier forma de discriminación por razón de sexo, y en particular, el acoso sexual en el lugar de trabajo».

Sin embargo, esas mismas normas comunitarias y los programas comunitarios de igualdad

¹⁸ Ver por todos VVAA (Lousada Arochena y Movilla García coordrs.) *Derechos fundamentales y contrato de trabajo* Ed. Comares. Granada 1998.

de oportunidades han demostrado sistemáticamente su desconfianza en el cumplimiento de esta función por parte de los convenios colectivos considerando necesario, por el contrario, para garantizar una completa tutela antidiscriminatoria, el establecimiento de procedimientos suficientes y adecuados de control de adecuación de la negociación colectiva a la prohibición de discriminación por razón de género. Por ejemplo, el Art. 4 de la Directiva CEE 75/117 (relativa al principio de igualdad retributiva) y el Art. 3.2.b de la Directiva 2002/73/CEE obligan a los Estados miembros a adoptar las medidas necesarias a fin de que puedan anularse las cláusulas convencionales contrarias al principio de igualdad.

Esta prevención sin duda encuentra su causa en el análisis de la realidad convencional que pone de manifiesto que en la mayor parte de los Estados miembros de la UE, los convenios colectivos, en lugar de convertirse en instrumento de tutela antidiscriminatoria, han constituido una de las fuentes de discriminación más notables como demuestran bastantes de las sentencias del Tribunal de Justicia de la CE¹⁹.

Para España, la Constitución Española de 1978 y en concreto sus Arts. 7, 28 y 37 otorgan a la negociación colectiva una esencial función en la regulación de las condiciones de trabajo y de las relaciones laborales. Desde ella, los convenios colectivos se conciben como instrumento adecuado para la introducción en la empresa de garantías de los derechos sociales que la propia Constitución reconoce, entre ellos el de igualdad de trato y la prohibición de discriminación por razón de sexo (Art. 14 CE). Así además lo vienen reconociendo los propios interlocutores sociales mediante los sucesivos acuerdos que anualmente se pactan para fijar los objetivos de la negociación colectiva; expresamente ya el Acuerdo sobre Negociación Colectiva 1998 señalaba en su punto 3.6, que denomina Igualdad de Oportunidades, que: «*La negociación colectiva es una valiosa vía de actuación contra la discriminación por razón de sexo y un importante medio para mejorar la concreción de algunos principios y derechos, reconocidos en la legislación pero poco o nada desarrollados*».

En términos similares se recoge el objetivo de eliminar la discriminación por razón de género y garantizar la igualdad de oportunidades en los documentos conjuntos para la negociación colectiva firmados por UGT y CC.OO. en los años 1999 (punto 5) y 2000 (punto 5.4) y en el de 2001 (punto 3.5) y en el ANC 2002.

Durante la vigencia del ANC 2002, los interlocutores sociales encargaron la realización de un estudio²⁰ con el objetivo de analizar los posibles factores que dificultan la aplicación de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, incluso en momentos previos al acceso al

¹⁹ Ver entre otras STJCEEA. Comisión contra Francia C.312/86 S. 25-octubre-1988; A. Enderby C. 127/92 S. 27-octubre-1993.

²⁰ *Consideraciones generales y buenas prácticas sobre igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en la negociación colectiva*. CC.OO. Cuadernos de Información Sindical, Madrid 2003.

empleo, identificar los obstáculos y destacar cuáles pueden ser las prácticas adecuadas para fomentarlas, evaluando también la operatividad de la negociación colectiva a estos efectos. Dicho estudio ha llevado a que en el Acuerdo Interconfederal para la Negociación Colectiva firmado el 31 de enero 2003 y prorrogado para 2004 se establezcan una serie de objetivos a conseguir mediante la negociación colectiva.

Las partes sociales reconocen expresamente que fruto de este estudio, se han identificado como los principales problemas que tienen las mujeres hoy en el mercado de trabajo, los altos niveles de segregación laboral por sexos, la mayor temporalidad y la insuficiencia de servicios sociales de calidad y asequibles para la atención de los hijos y de las personas dependientes, junto con la persistencia de factores socioculturales y familiares que condicionan sus opciones formativas, de ocupación y de vida, dificultando su acceso al empleo, permanencia en el mismo y su desarrollo profesional.

Aunque algunos de estos factores trascienden el ámbito de las relaciones laborales, reconocen expresamente que a través de la negociación colectiva y el diálogo social se puede realizar una importante contribución para modificar el actual escenario y avanzar en el objetivo de corregir las desigualdades que existen entre las condiciones laborales de hombres y mujeres. La negociación colectiva, entienden, debe contribuir al establecimiento de un marco equitativo para el desarrollo de las condiciones de trabajo de hombres y mujeres, propiciando aquellas actuaciones que eliminen los obstáculos que se oponen a la consecución de la equidad y, en su caso, acudiendo a la inclusión de acciones positivas cuando se constate la existencia de situaciones desiguales de partida vinculadas a las condiciones laborales.

Del trabajo realizado se extrae como conclusión que las formas directas de discriminación laboral hacia las mujeres son residuales en el texto de los convenios, sin embargo son frecuentes las discriminaciones indirectas y ello comporta una especial dificultad a la hora de constatar su existencia, dado que exigiría evaluar si de la aplicación de las medidas convenidas se derivan efectos negativos para el colectivo femenino con respecto al masculino.

Las consideraciones generales junto con las buenas prácticas que se compromete a difundir la Comisión de Seguimiento, tienen por objeto orientar sobre aquellos aspectos que pueden incidir positivamente en materia de acceso y permanencia de las mujeres en el empleo en condiciones de igualdad con los hombres y corregir aquellas prácticas que puedan constituir un obstáculo para la aplicación del derecho a la igualdad de oportunidades que establecen las normas legales nacionales y comunitarias.

Las organizaciones firmantes consideran adecuados para su tratamiento por la negociación colectiva entre otros y como referidos a la materia que nos ocupa (empleo, contratación, promoción y condiciones de trabajo), los siguientes criterios generales:

- La adopción de cláusulas declarativas antidiscriminatorias, que pueden incluirse como principio general o reproducirse en apartados concretos del convenio.
- La adecuación del contenido de los convenios colectivos a la normativa vigente o, en su caso, la mejora de la misma, eliminando aquellas cláusulas que estén superadas por modificaciones normativas.
- La inclusión de cláusulas de acción positiva para fomentar el acceso de las mujeres, en igualdad de condiciones a sectores y ocupaciones en los que se encuentren subrepresentadas.
- El estudio y, en su caso, el establecimiento de sistemas de selección, clasificación, promoción y formación, sobre la base de criterios técnicos, objetivos y neutros por razón de género.
- La eliminación de las denominaciones sexistas en la clasificación profesional (categorías, funciones y tareas).
- La incorporación de medidas sobre jornada laboral, vacaciones, programación de la formación que permitan conciliar las necesidades productivas y las de índole personal o familiar.
- La evaluación de la aplicación del convenio desde la perspectiva de la igualdad de oportunidades, a través del seguimiento realizado por la Comisión Paritaria, que se dotará en su caso del correspondiente asesoramiento. Si se considera oportuno, tal tarea se delegará en comisiones de trabajo específicas.

Los análisis realizados sobre el nivel de cumplimiento real de estos objetivos por parte de la negociación colectiva en España en los últimos años²¹ ponen de manifiesto que aún queda mucho por hacer para conseguir los objetivos formalmente propuestos.

²¹ UGT, *La mujer en la negociación colectiva*, Instituto de la Mujer, Madrid, 1988; Heras y Murillo, *La mujer asalarada ante la negociación colectiva*, Fundación 1º de Mayo, Madrid, 1992; Pérez del Río, Fernández López, Del Rey Guanter, *Discriminación e igualdad en la negociación colectiva*, Instituto de la Mujer, Madrid, 1993; Quesada Segura, R. *Guía para la negociación colectiva no discriminatoria*, Instituto Andaluz de la Mujer, Sevilla-Málaga, 1994; VVAA (coord. Secretaría de la Dona de CC.OO.-PV), *Discriminación de género en la negociación colectiva del País Valenciá*, Tirant Lo Blanc, Valencia, 1996; VVAA (coord. Pérez del Río), *La discriminación por razón de sexo en la negociación colectiva*, Instituto de la Mujer, Madrid, 1997; VVAA (coord. De la Fuente Vázquez), *Análisis de la negociación colectiva de la Comunidad de Madrid desde la perspectiva de género*, Dirección General de la Mujer de la Comunidad de Madrid, 1998; VVAA (coord. De la Fuente Vázquez) *Análisis de la negociación colectiva de la Comunidad Foral de Navarra desde la perspectiva de género*, Instituto Navarro de la Mujer, Pamplona, 1998; Secretaría de la Mujer de la Federación Minerometalúrgica de CC.OO., FOREM Y Fundación 1º de Mayo, *Código de actuación para la aplicación neutra de las clasificaciones profesionales* (Proyecto CODEX), FOREM, Madrid, 1999, que incluye en su Cuaderno nº 3 un utilísimo manual para el estudio de convenios desde la perspectiva de género. Alonso Bravo et al. *Igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en la negociación colectiva de Castilla y León* Junta de Castilla y León 2001. Bonino Covas y Aragón Medina, *La negociación colectiva como instrumento para la igualdad laboral entre hombres y mujeres*, MTAS, Madrid 2003; Qunitanilla Navarro, B. et al. «Igualdad y no discriminación en función del género: Estudio específico de la conciliación de la vida familiar y profesional y del acoso sexual» en *La negociación colectiva en España: Una visión cualitativa* (Escudero Rodríguez coord. gral.), Tirant Lo Blanch, Valencia 2004, Capítulo V, págs. 679 ss. CES, *La negociación colectiva como mecanismo de promoción de la igualdad entre hombres y mujeres*. Informe 2/2003, Madrid 2004.

De los estudios realizados en la materia se puede deducir la existencia de diferentes posibles actuaciones convencionales en el tema que nos ocupa, reconducibles a cuatro grupos generales:

1. Convenios que simplemente ignoran la existencia de mujeres en su ámbito de aplicación.
2. Convenios que discriminan directa o indirectamente por razón de género.
3. Convenios que con objetivos pedagógicos, meramente recuerdan la regulación legal de materias que afectan a la mujer y la prohibición de discriminación por razón de género.
4. Convenios que adoptan medidas de acción positiva que tienden a eliminar la discriminación y restablecer la igualdad laboral –formal y/o real– entre hombres y mujeres.

En la realidad, estas conductas son predicables no del conjunto del convenio, sino de cada una de sus cláusulas o preceptos, por ello no es en absoluto excepcional que en un mismo convenio coexistan preceptos que discriminan con otros en los que se afirme tajantemente la prohibición de discriminación.

Por lo que se refiere al primero, es decir, la invisibilidad por el convenio de la existencia de mujeres en su ámbito de aplicación, no es una característica exclusiva de la negociación colectiva, ya que debido a la permanencia más intensa de la tradicional asignación de roles sociales, y a la baja tasa de actividad laboral femenina española en comparación con otros países europeos, en general, las normas laborales y de Seguridad Social en España se han adoptado teniendo presente un modelo de destinatario: un trabajador de sexo masculino, español, de 18 a 50 años, con una formación aceptable, con contrato estable y con absoluta disponibilidad para trabajar, es decir, sin responsabilidades familiares de ningún tipo.

Es necesario señalar que este destinatario tipo cada vez es menos frecuente: la existencia en el mercado de trabajo de colectivos diferentes como jóvenes, inmigrantes, personas con formación inadecuada, con contratos precarios y, por lo que aquí interesa, la cada vez más intensa e imparable integración de la mujer en el mercado de trabajo, debe hacer recapacitar y modificar posturas a los negociadores y en general al sindicato si quiere seguir teniendo un papel que jugar en la sociedad.

Evidentemente, el segundo tipo de conducta convencional constituye una violación del principio de legalidad al que está sometida la negociación colectiva. Como ya se ha señalado, la discriminación por razón de género está prohibida tanto normativa como constitucionalmente, y por ello, cualquier cláusula discriminatoria es nula y debe desaparecer del ordenamiento jurídico (Art. 17 ET), pero ello plantea problemas de formación y conocimiento por parte de los negociadores sobre el significado de conceptos clave en la

tutela antidiscriminatoria como los de discriminación indirecta y acción positiva ya que mal se puede hacer desaparecer una situación de discriminación ilegal cuya existencia se desconoce o no se sabe detectar.

De otro lado, la existencia de cláusulas ilegales por discriminatorias en los convenios colectivos en vigor, aunque como se ha dicho sean residuales, demuestra la ineficacia del sistema de control de legalidad de los convenios establecido en el Art. 90.5 ET, lo que además constituye un incumplimiento de las obligaciones comunitariamente impuestas al respecto analizadas más arriba y que exigen el establecimiento de procedimientos eficaces y adecuados de tutela antidiscriminatoria en los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros.

Por lo que se refiere al tercer tipo de actuación, la denominada actuación pedagógica del convenio, a través de la cual éste asume como objetivo advertir o recordar a sus destinatarios que la discriminación por razón de género está prohibida e incluso reiterar la regulación antidiscriminatoria y de igualdad de oportunidades contenida en la norma heterónoma, no es en absoluto superflua ni ineficaz. Tiene una eficacia más psicológica que estrictamente jurídica, ya que las disposiciones que recoge deberían aplicarse consten o no en el convenio colectivo pero, probablemente, el hecho de que consten en el mismo, facilita e impulsa su aplicación real al facilitar un mejor conocimiento de sus derechos por parte de los destinatarios.

Plantea sin embargo un doble tipo de problemas: las partes pueden llegar a pensar que, mediante su mera afirmación convencional, se ha restablecido la igualdad laboral entre hombres y mujeres, lo que en absoluto es cierto, ya que no basta con afirmar los derechos, es necesario garantizar su aplicación e incluso avanzar en la medida de lo posible en su concreción y desarrollo.

En segundo lugar, cuando se opta por repetir lo dispuesto en normas heterónomas, es necesario que la negociación colectiva presente la suficiente agilidad y dinamicidad para incorporar las modificaciones y progresos que en las mismas se produzcan de forma inmediata, ya que de otro modo se pueden producir efectos contrarios a los perseguidos: la perpetuación en los convenios de regulaciones menos favorables que las legalmente establecidas, creando en los destinatarios la duda y la inseguridad jurídica sobre cuál sea en realidad el alcance de sus derechos. Es de tener en consideración a este respecto que la doctrina ha puesto reiteradamente de manifiesto que entre las características más notables de la negociación colectiva española están la inercia y la ausencia de dinamicidad.

Por lo que se refiere al último tipo de actuación convencional posible, la asunción por el convenio de una función reguladora que impulse la consecución de la igualdad real entre

hombres y mujeres y tutele de manera eficaz frente a la discriminación por razón de género, el convenio puede mejorar la regulación estatal, concretarla, desarrollarla y complementarla, garantizando su aplicación real en las empresas, objetivo nada novedoso en tanto la mejora de la regulación legal es la función generalmente atribuida al convenio colectivo.

Más concretamente, y por lo que se refiere a la función del convenio colectivo en materia de empleo y condiciones de trabajo, el primer objetivo que los interlocutores sociales deberían plantearse es la eliminación de la discriminación en el acceso al empleo y la ocupación.

No es necesario volver a repetir una vez más los datos estadísticos que han sido elaborados y publicados por diversos organismos públicos en los que se demuestra una clara segmentación sexual tanto horizontal (es conocida la existencia de trabajos masculinos y femeninos, estos últimos mucho menos numerosos que los primeros) como vertical del mercado de trabajo (el denominado «techo de cristal» o el «suelo pegajoso»), es decir, una situación de discriminación de la mujer tanto en el acceso al empleo como a la promoción y a las modalidades de contratación, caracterizadas por su carácter de atipicidad.

En esta óptica, el objetivo de la negociación colectiva de incrementar las oportunidades de empleo tanto en óptica cuantitativa como cualitativa —conseguir más y mejor empleo—, favorece a las mujeres, en tanto su nivel de desempleo e infracontratación es porcentualmente muy superior al de los hombres, las estadísticas comunitarias muestran que es el más elevado de la UE, por tanto, el incremento de las posibilidades de obtener trabajo y de un mejor empleo no puede más que favorecer a las mujeres.

Sería necesario eliminar la segregación ocupacional en los procesos de contratación, es decir, terminar contra los estereotipos que determinan la asignación de trabajos diferentes a hombres y a mujeres, creando las condiciones para una integración racional y no sexista de todas las personas, sea cual sea su sexo, en todos los puestos de trabajo de cualquier empresa o sector ya que se ha comprobado experimentalmente que la mejor forma de eliminar la discriminación en las condiciones de empleo y trabajo es garantizar la igualdad de oportunidades de acceso a hombres y mujeres a todo tipo de empleo o profesión.

En esta materia, la negociación colectiva podría proponerse la regulación de sistemas objetivos de contratación, acceso y promoción que garanticen la eliminación de la discriminación, mediante la selección de los trabajadores por medio de pruebas objetivas; podría además, en cumplimiento de la D/2002/73, exigirse en los convenios colectivos de ámbito sectorial, la realización de análisis estadísticos sobre la situación de empleo en las empresas de más de 50 trabajadores y si se constatará que ésta fuera discriminatoria (porque las mujeres sean excesivamente escasas o están exclusivamente integradas en

determinadas secciones o puestos de trabajo) al estudio de las razones que llevan a la situación, lo que podría ir además unido a un compromiso de modificación de la situación mediante la adopción de medidas de acción positiva (por ejemplo, cursos de formación y reciclaje dirigidos a las mujeres trabajadoras de la empresa para facilitar su movilización o su promoción).

Por lo que se refiere a la calidad del empleo, sería necesario tener en consideración la atipicidad del empleo femenino, garantizando, por ejemplo, la aplicación del principio de proporcionalidad y de igualdad de derechos de los trabajadores a tiempo parcial –en su mayoría mujeres en toda Europa y de los trabajadores temporales.

Garantizar en la medida de lo posible la estabilidad en el empleo mediante la conversión de contratos temporales en fijos, favorecería igualmente más a las mujeres en tanto en cuanto éstas afrontan unos mayores niveles de precariedad en su contratación (34,2% femenino frente al 29,2% masculino).

Para garantizar una mayor empleabilidad y una mayor estabilidad en el empleo a las mujeres, es necesario tener en cuenta su formación profesional ya que en un momento en que los procesos de producción sufren continuas transformaciones tecnológicas y en los que la flexibilidad y la movilidad funcional van a ser la regla general, la formación continua se convierte en una necesidad esencial si se desea tener oportunidades de conservar el puesto de trabajo y en ello hacen hincapié constantemente los programas comunitarios y nacionales europeos para la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres. A partir de la reforma, la formación y la promoción profesional se convierten en materias a regular por la negociación colectiva de manera casi exclusiva, por ello es básico que los convenios colectivos garanticen la igualdad de oportunidades entre trabajadores y trabajadoras en la participación en los procesos de formación en las empresas.

La mejor y mayor integración de la mujer en el mercado de trabajo y en condiciones de igualdad de oportunidades pasa indudablemente por la mejora de niveles y diversificación de la formación profesional femenina, por ello es necesario favorecer la participación de las mujeres en los diversos cursos de formación que se realicen para así superar la situación de desigualdad de partida en la que se encuentran muchos de los colectivos de trabajadoras en el interior de las empresas. Mediante la negociación colectiva debe garantizarse que la formación de las mujeres sea continua, específica e integral, tenga valor profesional, se realice dentro de la jornada de trabajo y se dirija a la formación de mujeres en aquellas especialidades, sectores o profesiones en los que la mujer se encuentra subrepresentada. También es importante cuidar la formación de aquellas mujeres que la precisen para reanudar su actividad laboral después de un período largo de suspensión.

Los estudios realizados ponen de manifiesto que la situación convencional constatada es lamentable en esta materia. Son escasos los convenios colectivos que establecen la obligación de poner en conocimiento de los representantes de los trabajadores, al menos, la situación de plantilla y escalafones, con el objetivo de facilitar su labor de control en materia de acceso y promoción del personal.

Sigue siendo infrecuente encontrar regulación convencional en ninguno de estos dos aspectos, ni de las condiciones objetivas de acceso al empleo ni de los contratos de trabajo atípicos e incluso, cuando contienen alguna regulación, no resulta infrecuente que la técnica normativa siga dejando bastante que desear, ya que la regulación de estas modalidades contractuales se realiza en preceptos diversos y bastante alejados del convenio y en otros casos se realizan afirmaciones dudosamente compatibles con la legalidad.

Por lo que se refiere a las condiciones de empleo relacionadas con el tiempo de trabajo como jornada, vacaciones, turnos, etc., como ponen de manifiesto de forma reiterada los diferentes Programas de Igualdad de Oportunidades de la UE, deben regularse de tal forma que permitan la compatibilización de las responsabilidades familiares con las profesionales. Las posibilidades de conciliación siguen constituyendo una cuestión prioritaria para las mujeres, ya que se demuestra estadísticamente que las responsabilidades familiares siguen siendo asumidas casi exclusivamente por éstas, por tanto, como asimismo se demuestra estadísticamente, la regulación del tiempo de trabajo preocupa más a las mujeres que la del sistema retributivo, a pesar de la demostrada situación de discriminación salarial por razón de sexo.

En nuestro país, el objetivo de reducción de la jornada de trabajo constituye una prioridad sindical en los últimos años. Fue recogido por ejemplo en la propuesta conjunta UGT/CC.OO. firmada en 1998 sobre Reordenación y reducción del tiempo de trabajo como instrumento de política de empleo.

Admitiendo que, en general, la reducción del tiempo de trabajo es susceptible de facilitar la conciliación de responsabilidades familiares y profesionales, es necesario puntualizar que, en óptica de género, no es indiferente el parámetro que se tome en consideración para la reducción de entre los posibles (tiempo de trabajo a lo largo de la vida laboral, anual, semanal o diario). Un estudio realizado por la Fundación Hans-Böckler en la ciudad de Wolsburg, donde 47.000 de sus 126.361 habitantes trabajan en la Volkswagen, señala que, cuatro años después de la introducción de la semana de cuatro días, en la ciudad se ha incrementado la tasa de divorcios, se ha reducido el asociacionismo y la práctica de deportes de grupo, se han producido trastornos en el sistema de transporte público, un incremento de los automovilistas y, consiguientemente, de la contaminación. La razón de estas «turbu-

lencias sociales», según dicho informe, se localiza en los cambiantes turnos, con más de 150 franjas horarias distintas en que se tradujo la semana de cuatro días: desaparecido el ritmo social tradicional que establecía una frontera entre semana laboral y fin de semana, cada vez se hace más difícil compatibilizar el trabajo con la actividad familiar, formativa, deportiva o social²².

En concreto parece importante que los representantes de personal que participen en la organización del trabajo en la empresa, y específicamente en materia de jornada de trabajo, tengan en cuenta que el pacto de jornadas irregulares perjudica notoriamente más a los trabajadores con responsabilidades familiares –normalmente trabajadoras– y, por el contrario, que el pacto de horario flexible les favorece.

Así mismo es importante garantizar que los períodos de vacaciones de las personas con hijos coincide con los períodos vacacionales en guarderías, colegios o institutos algo de otro lado frecuente en otros Estados miembros de la UE, por ejemplo Alemania. También sería necesario que en el clausulado convencional se hiciese constar el derecho a disfrutar de vacaciones en otro momento cuando el período vacacional establecido convencionalmente coincidiese con una situación de suspensión por maternidad.

La situación convencional real es en este caso también lamentable; son muchos los convenios colectivos que establecen el pacto de jornadas irregulares, facilitando al empresario una más flexible utilización de su plantilla en función de las necesidades productivas, sin embargo son muy pocos los que tienen en consideración las dificultades que este tipo de pacto plantea para la conciliación entre responsabilidades familiares y profesionales.

Por lo que se refiere a las vacaciones, son escasos los convenios que, teniendo en consideración la necesidad de conciliación de responsabilidades familiares y profesionales, establecen algún tipo de preferencia en favor de los trabajadores con responsabilidades familiares para elegir turno, con el objetivo de que las vacaciones de los padres coincidan con las de los hijos en edad escolar, siendo por el contrario mayoritarios los convenios que utilizan como criterio el de la antigüedad. Asimismo son escasos los convenios que hacen referencia al derecho a disfrutarlas en el caso de que concurriesen con un período de suspensión por maternidad.

Por lo que se refiere a la modificación de las condiciones de trabajo, dada la asignación de roles sociales a la que se ha hecho referencia más arriba y la constatada insuficiencia crónica en nuestro país de medios públicos o privados de prestación de servicios de cuidado de menores, enfermos, minusválidos o ancianos, no parece difícil deducir la existencia de

²² CES, *Observatorio de Relaciones Industriales*, nº 11 Octubre de 1998, pág. 4.

mayores dificultades para la movilización geográfica en las mujeres con responsabilidades familiares.

La movilidad geográfica, tal como se encuentra regulada en la actualidad en el ET, puede convertirse en instrumento empresarial de actuación discriminatoria por razón de género si los convenios colectivos no recogen garantías suficientes y adecuadas de tutela, vr.gr. mediante el establecimiento de un procedimiento de control previo por parte de los representantes de los trabajadores sobre la existencia de causas suficientes para un desplazamiento o un traslado de mujeres embarazadas o de personal con niños pequeños o, en general, con responsabilidades familiares, sin embargo son escasos los convenios colectivos que lo hacen y menos aún los que limitan el poder empresarial de movilizar a sus trabajadores por razones familiares.

Respecto de la seguridad y salud laboral, la doctrina ha puesto reiteradamente de manifiesto la importancia que en la materia adquiere la negociación colectiva a partir de la Ley 31/1995 sobre Prevención de Riesgos Laborales ya que, por su medio, no sólo la norma es susceptible de mejora, sino de concreción y adaptación a los diferentes sectores y empresas; por ello, su regulación en los convenios colectivos constituye desde hace tiempo una reivindicación sindical prioritaria²³.

La Segunda Encuesta Europea sobre Condiciones de Trabajo 1997 pone de manifiesto que el tipo de contrato, la edad y el género constituyen diversidades que marcan la realidad de la salud en el trabajo. Por lo que se refiere al sexo²⁴, aunque teóricamente los hombres y las mujeres pueden sufrir los mismos accidentes y enfermedades profesionales, la práctica demuestra que los riesgos para la salud en el trabajo no se distribuyen por igual debido a una serie de razones, algunas de las cuales están relacionadas con la situación de discriminación de la mujer en el mercado de trabajo, pero otras, sin embargo, tienen que ver con la insuficiencia de los conocimientos en materia de prevención.

Es evidente que, durante muchos años, la cultura predominante sobre salud laboral y prevención únicamente ha intentado proteger frente a los accidentes laborales súbitos y a riesgos visibles como exposición a sustancias o elementos tóxicos o peligrosos, ruido, temperaturas extremas, condiciones de trabajo, a las que teóricamente están más expuestas las ocupaciones y puestos de trabajo tradicionalmente masculinos. De otro lado, la cultura

²³ ANC 2003 Capítulo VIII *Criterios en materia de seguridad y salud en el trabajo*. En cuanto a posiciones doctrinales ver por todos González Ortega Y Carrero Domínguez «La negociación colectiva sobre salud laboral a partir de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales», *Cuadernos de Relaciones Laborales*, nº14, UCM, Madrid, 1999, págs.50 ss.

²⁴ Ver al respecto Pérez del Río y Ballester Pastor. *Mujer y salud laboral La Ley Actualidad S.A.* Biblioteca de Prevención de Riesgos, Madrid, 1999.

preventiva dominante considera como trabajos peligrosos, nocivos o pesados aquellas tareas en las que se manipulan objetos peligrosos, o se prestan en condiciones especialmente gravosas como trabajos subterráneos, en altura, etc., que son tareas normalmente desarrolladas por hombres. Sin embargo, al lado de estos riesgos para la salud existen otros menos visibles pero igualmente peligrosos. Se trata de riesgos laborales que no presentan peligro directo para la vida (que no matan) sino que desgastan, hacen perder la salud poco a poco, no de forma súbita, y las ocupaciones tradicionalmente feminizadas se caracterizan justamente por la presencia de este tipo de riesgos.

Todas las encuestas referentes a la percepción de riesgo laboral señalan que los riesgos a los que se encuentran expuestos los hombres están relacionados con la seguridad y la higiene; por el contrario, las mujeres relatan mayoritariamente riesgos relacionados con la organización del trabajo y la ergonomía.

Existen además factores de riesgo que afectan de manera mayoritaria a las mujeres y que tienen que ver con la forma en que éstas se han incorporado al mercado de trabajo, con los roles sociales asignados y con las diferencias biológicas entre los sexos, y entre ellos, cuatro son fundamentales:

- En primer lugar, el embarazo y la maternidad que colocan a la mujer en situación de especial y exclusiva vulnerabilidad ante determinadas condiciones de trabajo.
- En segundo lugar, la segmentación horizontal y vertical del mercado de trabajo: existen trabajos tradicionalmente feminizados y otros, la mayoría, masculinizados, y como ya se ha apuntado, unos y otros presentan riesgos diferentes para la salud y la seguridad.
- En tercer lugar, la mujer se ha incorporado al mercado de trabajo sin por ello abandonar el rol social asignado, es decir, asumiendo al tiempo y casi en exclusiva las responsabilidades familiares. La doble jornada femenina, también denominada doble presencia en el trabajo asalariado y en el doméstico, que mayoritariamente deben desempeñar las mujeres, y que produce graves y contrastados efectos sobre la salud.
- En cuarto lugar e íntimamente relacionado con los anteriores, la situación de debilidad y de discriminación de la mujer en el mercado de trabajo la convierte en víctima por excelencia de actuaciones de acoso sexual, con efectos contrastadamente devastadores sobre la salud.

Los problemas referidos a salud laboral planteados con mayor frecuencia por las mujeres se refieren al estrés, la monotonía y la repetitividad de los trabajos feminizados, los agentes físicos, químicos y biológicos y los efectos del trabajo sobre la menopausia. Ello invita a iniciar una estrategia sindical que tome en cuenta el conjunto de las cuestiones ligadas a

la organización del trabajo y a las distintas consecuencias que sobre el trabajo asalariado y la salud laboral tienen las situaciones de discriminación y la tradicional asignación de los roles sociales en función del género. En otros términos, resulta absolutamente necesario que los interlocutores sociales, y en particular los sindicatos, tomen conciencia de esta realidad en la imprescindible regulación de esta materia, es decir, apliquen el principio de transversalidad de género en la regulación convencional de la seguridad y salud laboral²⁵. Sin embargo, de los análisis convencionales realizados resulta clara la atribución de una cierta marginalidad a las reivindicaciones planteadas en esta materia por las mujeres, aunque hay que señalar que, al tiempo, es palpable una creciente conciencia de la dimensión de género en las investigaciones sobre salud laboral²⁶.

No parece necesario insistir en que la consecución de la igualdad de trato y oportunidades entre hombres y mujeres en la sociedad en general y en el mercado de trabajo en particular constituye no sólo un imperativo constitucional, sino un requerimiento de los principios de justicia y dignidad. Sin embargo, los problemas que plantea la eliminación, en estos momentos, de la discriminación por razón de sexo en y mediante la negociación colectiva son indudablemente importantes.

En primer lugar, desde el punto de vista económico, la eliminación de la discriminación por razón de género representa un coste difícil de afrontar en un momento histórico como el actual en el que el objetivo primordial que rige el funcionamiento de las empresas es la competitividad.

En segundo lugar, desde la óptica puramente jurídica, al parecer la complejidad del significado y la novedad –relativa– de la introducción en nuestro ordenamiento jurídico de conceptos importantes en óptica de tutela antidiscriminatoria como los de discriminación indirecta o acción positiva, de cuya definición legal al menos con referencia al género carecemos por el momento, dificultan su conocimiento en general por los operadores jurídicos y en particular por los sujetos negociadores.

Finalmente, la eliminación de la discriminación por razón de género exige un replanteamiento de la óptica tradicional en la estrategia sindical. La composición mayoritariamente masculina de los sindicatos y de las mesas de negociación han venido conduciendo a que las reivindicaciones de las mujeres trabajadoras hayan sido asumidas con un menor nivel de prioridad por los interlocutores sociales. Para acabar con esa situación, si así se pre-

²⁵ Vogel, L. «¿Cómo vincular la lucha por la igualdad con la lucha por la salud en el trabajo? Un debate indispensable para el movimiento sindical en Europa», *Cuadernos de Relaciones Laborales* nº14 UCM, Madrid, 1999, pág.135 ss.

²⁶ Ver el interesante libro del Instituto de la Mujer/MTAS *Vivir con salud haciendo visibles las diferencias*, Madrid, 1997 sobre todo la Parte VII pág.159 ss. referida a la salud laboral y género.

tende, se hace necesario facilitar una mayor participación de las mujeres tanto en los órganos de decisión sindical como en las mesas de negociación.

Es evidente que el término difícil no tiene la misma significación que imposible, sobre todo si se tiene en cuenta que algunas de las históricas propuestas realizadas en temas generales de negociación colectiva por los sindicatos pueden significar un avance considerable para la consecución de objetivos relacionados con la igualdad y la prohibición de discriminación por razón de género (por ejemplo, las relacionadas con la articulación y centralización de la negociación colectiva coinciden con las propuestas por ANC). De otro lado, algunas de las propuestas realizables en esta óptica no acarrearían coste alguno o éste sería perfectamente asumible por parte de las empresas. En todo caso, exigiría una modificación de los estereotipos y prejuicios tradicionalmente mantenidos acerca del trabajo femenino y una sensibilización previa no sólo de la parte empresarial, sino incluso de la parte sindical de la negociación colectiva.

JULIO RUIZ RUIZ

El fenómeno de la inmigración



Erich Heckel, *Planicie flamenca*, 1916.

El empleo es el primer factor de igualdad e integración social, esto parece poco discutible, por consiguiente el desempleo se convierte en la primera razón de desigualdad, marginalidad y exclusión social. Si a la situación de desempleo se le suma la de inmigrante, los riesgos de caer en la exclusión se multiplican. Pero si a la condición de inmigrante se le suma la de estar en situación irregular, se estará en la vulnerabilidad más extrema, en tanto que todos los factores sumados conducen irremediabilmente a la vulnerabilidad y a la exposición a la sobreexplotación y a situaciones inhumanas y degradantes.

Nuestro país ha vivido el fenómeno migratorio de manera intensa en etapas diferentes. En la mitad del siglo pasado, años 50-60 primeros de los 70, fuimos un país emisor de trabajadores hacia Europa (Alemania, Bélgica, Suiza, Holanda, fundamentalmente), salíamos a trabajar, buscábamos mejores condiciones de vida, mayor seguridad y certeza. Justo lo que los inmigrantes que llegan a nuestro país buscan.

Aquella época como país emisor es la misma y con la misma intensidad que hoy estamos viviendo, pero como país receptor y de tránsito. Entonces la emigración era una oportunidad para nosotros, para los andaluces, gallegos, extremeños, etc., que salían para Europa. Pero también para los alemanes, suizos, belgas y holandeses, que precisaban de aquella mano de obra para satisfacer la demanda de sus industrias, de sus fabricas, éstas no habrían tenido el desarrollo que tuvieron, para bien de sus ciudadanos, sino hubiese existido aquella importante aportación de los trabajadores inmigrantes españoles, y de otros países.

Esa oportunidad para los españoles emigrados y para los ciudadanos de aquellos países y para esos países es la misma que los inmigrantes que llegan a nuestro país buscan, es decir, trabajo, certeza, seguridad, bienestar y mejores condiciones de vida, algo absolutamente legítimo de la condición humana, por tanto su emigración es una oportunidad para ellos. Pero también es una oportunidad para nosotros, porque su aportación a nuestro PIB, a la creación de riqueza es necesaria. Oportunidad para nosotros porque su contribución es imprescindible para el sostenimiento de nuestro modelo social y de las prestaciones sociales. Además de lo que supone de rejuvenecimiento de la población y el enriquecimiento cultural que significa. No, la inmigración hoy en nuestro país no es un problema, sino una oportunidad.

Para que siga siendo una oportunidad y no se convierta en problema, es por lo que se hacía, se hace necesario afrontar este fenómeno con realismo, generosidad y pragmatismo. Para ello se hacía imprescindible dar un giro a la política migratoria que los gobiernos del PP han venido desarrollando que aparentemente se dirigía al control de fronteras y persecución policial, digo aparentemente, porque no sólo no consiguió el control de las fronteras, sino que ha propiciado que hoy exista en nuestro país una bolsa de irregulares entre 600.000 y 1.000.000 de personas. La mayoría de ellas están ocupadas, naturalmente, en la economía sumergida, en el trabajo oculto y por tanto ejerciendo una presión a la baja del mercado y los derechos laborales. Pero sobre todo porque estos trabajadores y trabajadoras padecen una extrema vulnerabilidad y exposición a prácticas de sobreexplotación en ausencia de derecho, protección y amparo, aún cuando el derecho también les asiste.

Estas razones nos han guiado y han presidido nuestra posición y propuestas para la elaboración del reglamento que desarrolle la Ley de Extranjería, después de su última reforma producida en 2003 y aún sin reglamentación. También en la conveniencia de afrontar un proceso extraordinario de regularización que desinfle esa enorme bolsa de irregularidad, atacando al mismo tiempo ese mal de la economía y la sociedad que es la economía sumergida. Regularización asociada a una relación laboral, a un contrato de trabajo, haciendo aflorar ese trabajo oculto y dotando de derechos, legalidad, protección y amparo a los trabajadores y trabajadoras que se encuentran en esa situación, al tiempo que los empleadores y empresarios asumen sus responsabilidades en materia de cotizaciones sociales, contribuyendo al bien general y común, saliendo de ese estado insolidario y egoísta que supone mantenerse en la economía irregular.

La novedad importante del nuevo reglamento, al que se ha llegado con nuestro acuerdo junto a UGT y CEOE-CEPIME, es el arraigo laboral, sobre todo porque viene a consagrar el importante cambio estratégico producido en la política migratoria al asociar ésta al mercado laboral. Es evidente que la razón principal de la inmigración a nuestro país es económica, y por consiguiente laboral. En coherencia con ello se deben regular los flujos migratorios y por tanto las vías de entrada a nuestro país de forma legal y respondiendo a las necesidades del mercado de trabajo.

El empleo es el primer factor de igualdad e integración social, esto parece poco discutible, por consiguiente el desempleo se convierte en la primera razón de desigualdad, marginalidad y exclusión social. Si a la situación de desempleo se le suma la de inmigrante, los riesgos de caer en la exclusión se multiplican. Pero si a la condición de inmigrante se le suma la de estar en situación irregular, se estará en la vulnerabilidad más extrema, en tanto que todos los factores sumados conducen irremediamente a la vulnerabilidad y a la exposición a la sobreexplotación y a situaciones inhumanas y degradantes.

La irregularidad conduce al trabajo oculto, a la economía irregular, al trabajo negro, a la economía sumergida. Utilícese el término que se quiera. Ello te lleva a la exposición de situaciones degradantes como al acoso físico, a servidumbres por deudas, a retención de documentos identificatorios, al acoso sexual, amenazas, a la ausencia efectiva de la protección jurídica, al desamparo y la marginalidad. Lamentablemente sigue existiendo gente desaprensiva, empresarios que se aprovechan de esos trabajadores y trabajadoras en situación irregular. Los casos últimos en fincas de Sevilla así lo ponen de manifiesto.

Desde CC.OO. defendemos que la entrada en nuestro país de trabajadores y trabajadoras se realice de manera legal, de tal forma que ningún trabajador o trabajadora caiga en aquella situación de extrema vulnerabilidad que los expone a situaciones indeseables.

Para ello hemos venido planteando y reivindicando la necesidad de diseñar la política migratoria asociada al mercado de trabajo y en función de las necesidades de este mercado laboral.

La llegada al gobierno del PSOE después de las elecciones generales del 14 de marzo ha supuesto un cambio estratégico en la política de inmigración y, efectivamente, se asocia al mercado laboral y coherentemente con ello abrió un proceso de diálogo y negociación con los protagonistas principales del mercado de trabajo y las relaciones laborales, que no son otros que los empleadores y empleados, las asociaciones empresariales y los sindicatos, CEOE-CEPYME y CC.OO. y UGT, organizaciones más representativas de aquellos protagonistas principales del mercado laboral, empresarios y trabajadores. Diálogo social que dio comienzo para afrontar dos situaciones problemáticas que existen en estos momentos en nuestro país, la ausencia de un reglamento para el desarrollo y aplicación de la Ley de Extranjería y una enorme bolsa de personas que se encuentran en situación irregular.

Se inició entonces un proceso de negociación que permitiera concluir en acuerdo para dotar a la Ley de Extranjería de su reglamento necesario para regular y gestionar los flujos migratorios y, por consiguiente, establecer los canales de entrada legal para trabajar en nuestro país, con la vocación de responder de manera adecuada y legal a la demanda del mercado de trabajo y tratar de evitar que se generen bolsas de personas en situación irregular. Negociación que se centró especialmente en los aspectos sociolaborales del reglamento y no sobre la totalidad del mismo, que afronta otros muchos aspectos de la Ley de Extranjería, parece bastante natural que así se hiciera en una mesa compuesta por organizaciones empresariales, sindicales y el gobierno.

De todos es conocida la conclusión final en un acuerdo que prácticamente la totalidad de la sociedad, instituciones, asociaciones y fuerzas políticas, excepto el PP, ha valorado como bueno, necesario y acertado.

Al hilo de esta negociación se vio la necesidad y conveniencia de afrontar el problema que supone el que en nuestro país existan en torno a un millón de personas en situación de irregularidad, personas que en su mayoría están ocupadas, trabajando, eso sí, en el empleo oculto y por tanto engordando ese mal de la economía y de la sociedad que supone la economía sumergida y que los datos indican alrededor de un 20% del PIB. Parece bastante aconsejable que se establezcan medidas que puedan desinflar esa bolsa, haciendo que esos trabajadores y trabajadoras regularicen su situación y se sitúen en igualdad con todos los demás trabajadores y ciudadanos, en igualdad de derechos y en igualdad de deberes, sobre todo en lo relacionado con el empleo, derechos laborales y sociales, así como en los deberes de aportación a la Seguridad Social mediante las cotizaciones pertinentes, al tiempo que

el empleador también regularice su comportamiento en materia de cotizaciones, reforzando nuestro sistema y modelo de protección social.

De esta manera llegamos a la conclusión de que era aconsejable emprender un proceso extraordinario de regularización, siempre asociado al empleo y por consiguiente con causa, la de formalizar un contrato de trabajo que garantice una prestación laboral de al menos seis meses, con las excepciones de la agricultura, tres meses, y la hostelería y la construcción cuya prestación laboral de seis meses podrá realizarse en el transcurso de un año, atendiendo a la peculiaridad de estos sectores y con el objetivo de que las personas que trabajan en ellos no se vieran dificultadas para lograr su regularización como consecuencia de esas peculiaridades sectoriales. A este requisito hay que sumarle la acreditación de estar en el país con seis meses de antelación a la entrada en vigor de la norma, acreditación que habrá de hacerse mediante el padrón municipal y carecer de antecedentes penales.

Como puede apreciarse requisitos simples para lograr que el mayor número de personas puedan acogerse a este proceso extraordinario de regularización, partiendo de que cumplirá la causa principal para la regularización, que será la de contar con un empleo regular mediante la formalización de un contrato de trabajo.

Este proceso extraordinario es transitorio y podrán acogerse al mismo durante tres meses a partir de un mes después de la entrada en vigor del reglamento.

Todo esto tiene relación principalmente con el empleo, con el empleo de inmigrantes y con el empleo en general. Nuestro país hoy necesita de la inmigración para cubrir la oferta de empleo en diversos sectores de la producción y los servicios, es por tanto la inmigración una necesidad nuestra y de nuestro país. Pero ese empleo debe darse en situación de normalidad y por ello es importante que los trabajadores y trabajadoras inmigrantes cubran esa demanda del mercado de trabajo de manera legal y en plenitud de derechos e igualdad y esto sólo puede darse si su situación está regularizada y cuenta con el correspondiente permiso de trabajo y residencia.

Por esto desde CC.OO. apostamos por la regularización y gestión de entrada de los inmigrantes en nuestro país mediante los instrumentos que establece el nuevo reglamento para el desarrollo y aplicación de la Ley de Extranjería, es decir, el llamado Régimen General, el Contingente, tanto estable como el de temporada, y el Visado para la Búsqueda de empleo. Estos mecanismos de entrada en nuestro país de manera legal y respondiendo a las necesidades del mercado de trabajo, para lo que se tendrá en cuenta la situación nacional de empleo, cuya definición se realizará mediante la elaboración de catálogos de ocupaciones de difícil cobertura, lo que se hará de forma trimestral y con carácter provincial, de tal manera que produzca la mayor aproximación a la realidad de la situación nacional de

empleo, facilitando con mayor agilidad, operatividad y eficacia la contratación en origen de los trabajadores y trabajadoras que el empleo demande, al tiempo que debería evitar el trabajo informal y oculto y por tanto la conformación de bolsas de personas en situación irregular como la que tenemos ahora.

No es nada fácil definir la situación nacional de empleo en un país que tiene en torno a un 20% del PIB en la economía sumergida, por eso creo que la elaboración de catálogos de ocupaciones de difícil cobertura puede ayudar mucho a esa definición más aproximada a la realidad, lo que debe también dar mayor flexibilidad, agilidad, operatividad y eficacia al Contingente y al propio Régimen General, para lo que se hace imprescindible que los empresarios se lo tomen en serio y acudan con sus ofertas a estos instrumentos y mecanismos, abandonando la inercia, la tendencia y/o la voluntad de la empleabilidad de la inmigración irregular, es decir, el trabajo oculto.

Estas prácticas empresariales deben ser perseguidas y castigadas con toda firmeza una vez transcurrido el período extraordinario de regularización, dado que durante el mismo aquellos empleadores-empresarios que por razones de excesiva burocratización o la desregulación de los mecanismos de entrada legal en el país se hayan visto «obligados» a emplear a irregulares, podrán acudir a este proceso extraordinario para legalizar aquellos empleos, con tan sólo formalizar un contrato de trabajo. Por tanto no habrá ninguna justificación posterior para emplear a inmigrantes irregulares, sino es la voluntad de aprovecharse de esa situación vulnerable de las personas, para burlar las leyes y los derechos de los trabajadores, y eso debe ser penalizado con toda contundencia.

El ciclo de crecimiento económico de nuestro país está permitiendo la generación de empleo de manera constante y de ahí la necesidad de trabajadores y trabajadoras inmigrantes, especialmente en algunos sectores de la producción y los servicios como decíamos anteriormente, pero no hay ninguna certeza de que eso esté garantizado para siempre, es más, existen algunos nubarrones e incertidumbres sobre la marcha de la economía internacional y por tanto también la de nuestro país. Un retroceso en el crecimiento económico produce siempre una ralentización en la creación de empleo, cuando no un proceso de destrucción de éste y por consiguiente un crecimiento en el número de desempleados. La desregulación de los flujos migratorios genera situaciones de irregularidad y trabajadores dispuestos a trabajar como sea, dada su situación de vulnerabilidad, y si existen empleadores dispuestos a aprovecharse de aquellas situaciones, la presión a la baja en los derechos de los trabajadores, en las condiciones de trabajo y las condiciones salariales está más que cantada.

Esto en una situación desfavorable de la economía y el empleo es una bomba de relojería que puede explotar en cualquier momento, produciendo una confrontación entre tra-

bajadores en general y contra los inmigrantes en particular. Existen riesgos latentes, todos debemos ser conscientes de ello y todos debemos colaborar para que esos riesgos desaparezcan y no produzcan nunca situaciones indeseables y poco controlables. De ahí la importancia de la regularización y gestión de los flujos migratorios.

Por esto se hace necesario reiterar el mensaje de la realidad, y ésta nos informa hoy que necesitamos de los y las inmigrantes, que nuestra economía y mercado de trabajo lo demanda y que nuestro modelo social necesita de su aportación, el conocimiento de esta realidad es el mejor antídoto contra los discursos y mensajes que vienen a alentar los sentimientos y actitudes xenófobas, racistas y de odio al otro.

Discursos como aquellos que vienen a decir que los inmigrantes nos quitan el trabajo, o peor aún, aquellos que dicen que la regularización de los inmigrantes en situación irregular no hará sino degradar los servicios sociales con los que cuenta nuestro sistema, vienen a avivar aquellos sentimientos indeseables que decíamos antes, pero además es falso. La población inmigrante en situación irregular en su inmensa mayoría está empadronada y por consiguiente disfruta, porque tiene derecho a ello, de los servicios sociales esenciales, como la sanidad o la educación, aún a pesar de su situación irregular, por tanto la regularización sólo contiene elementos positivos para ellos, para nosotros y para el sistema y ninguno negativo. Por eso no es entendible la posición del Partido Popular contraria a la regularización, sino es por razones de ideología o porque sea favorable a que las gentes sigan en posición vulnerable y ocupada en la economía sumergida. Con todo lo de negativo que ello tiene para las personas que padecen esa situación, para nosotros y para el sistema.

El Partido Popular y sus dirigentes deberían reflexionar sobre ello y desde luego habrían de abandonar aquellos discursos retrógrados, falsos y reaccionarios que alientan la xenofobia y avivan aquellos riesgos y peligros latentes, entre otras cosas porque la bolsa de irregulares es una consecuencia de sus políticas en la acción de gobierno.

Estos discursos que se oponen a la regularización de quienes ya están aquí y trabajan aquí justifican o pretenden justificar esa oposición por el efecto llamada. El efecto llamada lo produce en primer lugar las condiciones de vida, el paro, el hambre y la miseria en el país de origen y en segundo lugar el trabajo oculto, la economía sumergida, estos son los verdaderos factores que hacen el efecto llamada. Por eso las soluciones vendrán cuando la comunidad internacional del mundo desarrollado se comprometa a desplegar políticas de cooperación y desarrollo para que las personas de estos países no tengan que emigrar en busca de unas condiciones de vida y futuro dignas. Y que en nuestro país no se utilice la economía sumergida para emplear a inmigrantes, porque esto sí que actúa como efecto llamada.

CC.OO., como sindicato general de clase y confederal, trabaja todos los días, dedica su acción sindical en todo momento a defender los derechos de los trabajadores y trabajadoras, a mejorar sus condiciones de trabajo y por tanto de vida, protegiendo y amparando a aquellos que más precisan de ello, y los y las inmigrantes son un colectivo especialmente vulnerable y por ello es nuestra preocupación y ocupación. Partiendo de que la función principal del sindicato en la relación con los inmigrantes está en su condición de trabajadores y no en la de inmigrante. Después, naturalmente, que como sindicato general de clase y confederal, inspirado en los valores de este sindicalismo histórico, es decir, en los valores de libertad, igualdad, justicia, democracia, progreso social, etc., también ejercemos la defensa de los derechos fundamentales, de derechos sociales como la sanidad, la enseñanza y los servicios sociales, así como los derechos culturales, el respeto a las costumbres, etc. Pero sabiendo que nuestra función principal como sindicato es la de proteger, amparar y defender los derechos laborales, las condiciones de trabajo, salariales, etc.

En CC.OO. pretendemos ejercer la función principal del sindicato, por esto defendemos la legalidad en la inmigración, por esto apostamos sin ambigüedades por la regulación y gestión de los flujos migratorios, por esto reivindicamos que estos flujos estén asociados al mercado de trabajo y se regulen según la demanda de éste, porque esta es la mejor garantía de que a los trabajadores y trabajadoras se les aplicaran sus derechos. Sin situación regularizada no hay protección, ni amparo, ni derechos, sólo existe desamparo, desprotección, exclusión y marginalidad y el sindicato no quiere que esto lo padezca ningún trabajador ni trabajadora.

Por último, señalar que es la primera vez que los agentes sociales, empresarios y sindicatos en representación de empleadores y empleados, protagonistas principales del mercado de trabajo y las relaciones laborales, participan de manera efectiva en la política migratoria negociando el reglamento para el desarrollo y aplicación de la Ley de Extranjería y las condiciones para un proceso extraordinario de regularización asociado al mercado de trabajo.

Saludamos el cambio estratégico dado por este gobierno a la política de migración, así como la apertura de cauces para la participación efectiva de los agentes sociales a través de la creación de la Comisión Laboral Tripartita de las Migraciones, lo que dotará de fuerza legal dicha participación. Lo que no sólo saludamos, sino que lo acompañamos de nuestro firme compromiso de participar activamente con la vocación de defender los derechos de los trabajadores y trabajadoras inmigrantes y también el interés general de nuestro país.

Exigimos que el gobierno, una vez acordado el reglamento y las condiciones para el proceso extraordinario de regularización y salvados todos los trámites institucionales,

ponga cuantos medios humanos, técnicos y económicos sean necesario que hagan eficaces las medidas y la regularización extraordinaria alcance al máximo de personas posibles. Sería lamentable que por falta de medios estas medidas perdieran efectividad.

Se debe desplegar una intensa campaña de información en el mes de carencia para la entrada en vigor, así como durante los tres meses de vigencia del proceso extraordinario para facilitar dicho proceso. Desde CC.OO. venimos desarrollando esa campaña de cara a los trabajadores con asambleas, jornadas, cursos, seminarios, etc. Esperamos que el gobierno esté a la altura de las circunstancias que toda esta cuestión exige.

En resumen:

- Creemos en la inmigración porque es una oportunidad para el inmigrante y también para nosotros.
- La inmigración hoy es una necesidad de nuestro país.
- Sin la contribución inmigrante nuestro modelo social, nuestro sistema de Seguridad Social y prestaciones tendría más problemas de los que tiene.
- Defendemos la asociación de la inmigración con mercado de trabajo y por tanto su regulación en función de la demanda del mercado laboral.
- Apostamos por la gestión de los flujos migratorios ordenando la entrada legal de la inmigración a nuestro país.
- Pensamos que una vez ordenados y reglados los cauces para la entrada legal en nuestro país, debe castigarse con firmeza a los empresarios que den trabajo a los/as inmigrantes en situación de irregularidad.

Los empresarios-empleadores deben acudir a las normas y cauces legales con las ofertas de empleo que tengan, en la seguridad de que serán atendidos y no habrá justificación alguna para emplear ilegalmente, que no sea la de aprovechar la situación de vulnerabilidad en que se encuentran esas personas y con el fin de reducir costes y lucrarse de ello.

Inmigración y empleo son factores inseparables, habida cuenta de que la razón principal de la primera es lo segundo, y si nuestro país en estos últimos años ha tenido un incremento espectacular, es porque nuestro mercado de trabajo demanda mano de obra, reclama trabajadores y trabajadoras para empleos que no se cubren con los trabajadores y trabajadoras del país, lo que nos conduce a concluir que, efectivamente, la inmigración hoy en nuestro país es una necesidad y por tanto una oportunidad y no un problema. Para que siga siendo así, es por lo que hay que cuidar esa necesidad de hoy en la idea de que no se convierta en un problema mañana. Por esto es tan necesario regular y gestionar bien los flujos migratorios con normas que faciliten cubrir las necesidades desde la legalidad y en plenitud de derechos e igualdad.

ESTEBAN SÁNCHEZ MORENO

Transformación del mercado de trabajo y precariedad laboral en los jóvenes



Henry Wallis, *El picapedrero*, 1857.

En los discursos de los colectivos donde con mayor nitidez se conjuga una experiencia de la precariedad se detecta también una pérdida de centralidad del valor trabajo. Precariedad y valoración del trabajo son realidades interrelacionadas. Pues bien, si la identidad de las sociedades se deriva(ba), al menos en parte, de la centralidad del trabajo como valor social; si dicha centralidad se ve puesta en cuestión en la vida de las personas como resultado de una eventual redefinición de la precariedad laboral; si eso es así, preguntarnos en torno a la precariedad laboral implica preguntarnos sobre la naturaleza misma de nuestras sociedades. Preguntarnos, al fin y al cabo, por los mecanismos que colectivamente elegimos para comprendernos e identificarnos como sociedad responsable del bienestar de las personas que viven en su seno.

Introducción

Durante décadas, las sociedades europeas (incluida la española, aceptando todos los matices y las peculiaridades de su desarrollo social y económico) se han mirado a sí mismas en el espejo de lo laboral. En esa imagen, los distintos actores de la producción y el consumo se reconocían a partir de unos parámetros contruidos de forma fundamentalmente común, colectiva. Más aún, esos parámetros colectivos señalaban al trabajo como la variable fundamental para dar cuenta de la singularidad de las sociedades europeas durante las décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial.

Pareciera (al menos esa es la tesis que defenderemos en las páginas siguientes) que, de forma más o menos reciente, la imagen que obteníamos en el espejo (la de la fábrica, la oficina, el taller) se ha ido desdibujando o, al menos, empañando, hasta el punto de que debemos interrogarnos sobre los rasgos que nos distinguen (como sociedades, como colectividades) en la actualidad. Quizá uno de los elementos que más han contribuido a este desdibujamiento de los rasgos básicos de las sociedades haya sido el proceso de problematización de nuestra vinculación con el mercado de trabajo, que en los momentos actuales se condensa ya no sólo en las tasas de desempleo, sino también en una imagen desenfocada del trabajo: la precariedad laboral.

¿Cuáles son las dimensiones que nos permiten comprender el nuevo escenario sociolaboral? Aun tratándose de una cuestión de difícil respuesta, es esta la pregunta que anima las páginas que el lector tiene ante sí. Por otra parte, la propuesta que se formule deberá hacer referencia a los distintos procesos que, en distintos niveles, contribuyen a la definición de la precariedad laboral en el contexto social actual. En este sentido, y en primer lugar, procederemos a una discusión de los vectores de cambio social que desembocan en nuevas concreciones laborales (en nuestro caso, la modificación de algunas dimensiones centrales del mercado de trabajo), en el convencimiento de que es imposible comprender el nuevo escenario laboral (y por tanto la precariedad en el empleo) si no hacemos referencia al nuevo escenario socioproductivo en general. Este primer conjunto de procesos de cambio constituye uno de los ejes definitorios básicos de la precariedad laboral en las sociedades contemporáneas.

Una vez hayamos descrito los nuevos contextos productivo-laborales, procederemos a una discusión en torno a la experiencia de la precariedad laboral. Este sería el segundo de los mimbres con los cuales construir un concepto de precariedad descriptivo del nuevo contexto laboral. Y ello porque los propios actores implicados (los trabajadores) construyen explicaciones en torno a su situación, explicaciones que, como veremos, incorporan en

gran medida algunas de las consecuencias previsibles de los procesos de cambio social. Para tal fin, expondremos brevemente los resultados obtenidos en nuestra investigación con jóvenes trabajadores (precisamente aquellos a los cuales ha afectado con mayor claridad la precarización de los empleos), y publicados con detalle en el número 54 de los *Cuadernos de Acción Sindical*. El trabajo cerrará con algunas de las conclusiones más significativas.

Procesos de cambio social y mercado de trabajo

El contexto social del mercado de trabajo

El punto de partida de nuestra exposición está constituido por la constatación de la existencia de procesos de transformación en el ámbito del modo de producción, transformaciones que llevarían asociadas, necesariamente, modificaciones en las relaciones laborales y en el mercado de trabajo. De hecho, son diversas las voces que coinciden en señalar la existencia de procesos de transformación social que están teniendo un decidido impacto en la actividad productiva característica de las sociedades occidentales. El conjunto de dichas transformaciones apunta a la aparición de sociedades marcadas por la importancia de diversos procesos más o menos novedosos. En las siguientes páginas trataremos de delimitar los más importantes.

Ahora bien, tal y como se insinúa en la introducción, en primer lugar conviene describir el tipo de sociedad que utilizaremos como referencia de comparación. Dicha sociedad no es otra que la sociedad salarial, la sociedad del trabajo. Dicha sociedad salarial se inscribe en el modelo socioeconómico fordista. El fordismo constituye el modelo productivo europeo típico tras la Segunda Guerra Mundial. En dicho momento histórico, las sociedades basaban su dinámica económica en la fabricación en masa. Es el momento de la cadena industrial, en el cual se generaban largas series de productos homogéneos, poco diferenciados. Estos productos desembocaban en grandes mercados, de masas, con un amplio consumo de objetos industriales estandarizados y a precios asequibles para el gran público (Alonso, 2000a; Díaz Salazar, 2003).

El acceso a dicho consumo y la creación de los mencionados mercados de masas se basaba en dos procesos interrelacionados. Por un lado, la importancia del factor trabajo. El modelo fordista generó un período de fuerte y sostenido crecimiento económico fundamentado en una mano de obra abundante. Es el momento del empleo masivo, en un contexto en el cual la fuerza de trabajo se convierte en un factor productivo fundamental para

el sostenimiento de la producción (como consecuencia del momento de desarrollo tecnológico) y el consumo (el empleo masivo permitió la ampliación de los mercados al situar a los trabajadores en disposición de acceder a los mismos: el trabajo y la pobreza se separan). El trabajo, por tanto, se convierte en un proceso social, y no exclusivamente en un input para la producción. Los trabajadores lo son en ciclos biográficos largos y persistentes, constituyendo así una norma social de empleo: el trabajo realizado para un único empleador, a través de un vínculo contractual de duración indefinida y a tiempo completo. En resumen, las empresas reproducían en una fuerza de trabajo estable su propia estabilidad en la producción y en el mercado.

El trabajo articulaba y estructuraba las sociedades, en un acuerdo cristalizado en la negociación colectiva (con un fuerte protagonismo de las organizaciones sindicales), como expresión inequívoca de la profunda interrelación entre crecimiento económico y fuerza de trabajo. Se trata de una valoración del esfuerzo laboral (Alonso, 2000b), que desemboca en un compromiso de regulación de la mano de obra. Por ello, la capacidad empresarial para gestionar dicha mano de obra se encontraba seriamente limitada, al tiempo que las condiciones de trabajo entran en una dinámica de mejora (Prieto, 1999). La cuestión sociolaboral tenía que ver, por tanto, con la condiciones específicas de trabajo (véase Castillo y Prieto, 1983) de ciertos colectivos o grupos ocupacionales concretos.

Por otra parte, es necesario resaltar la importancia del papel de Estado en este contexto, toda vez que pasó a encarnar el reconocimiento de una ciudadanía basada en lo laboral. El Estado de Bienestar, además de su papel redistributivo, asumió un papel desmercantilizador. Es decir, el Estado sustrajo de los mecanismos del mercado ciertos ámbitos de la vida social (educación, seguridad social, medios de transporte, etc.), contribuyendo así a garantizar la reproducción de la fuerza de trabajo. En este sentido, el Estado, a través de su acción desmercantilizadora, contribuyó a incrementar la capacidad de consumo de amplias capas de la población (precisamente, de los obreros fordistas), ayudando así a generar una dinámica positiva de crecimiento económico sostenido: el Estado constituye un conjunto de acciones de sostenimiento de la demanda. Además, la acción de Estado de Bienestar fue imprescindible en la institucionalización del conflicto sociolaboral, precisamente a través de la regulación jurídica de los vínculos laborales y de la asunción de la concertación social (para un análisis de su estructura en España véase González de Lena, 2001) como mecanismo de reparto de los costes y los beneficios entre todos los actores implicados en la producción (fuerza de trabajo, capital y Estado). Es la sociedad corporativa.

En resumen: las sociedades que surgen tras la Segunda Guerra Mundial son sociedades del trabajo. El salario constituye no sólo una contraprestación económica, sino que con-

densa la forma a través de la cual las sociedades se identifican y se comprenden a sí mismas. En la relación salarial convergen los distintos factores responsables del crecimiento económico: la producción, que es producción basada en fuerza de trabajo; el consumo, ampliado gracias a la capacidad adquisitiva generada por el empleo masivo; y la acción del Estado, a través de su acción reguladora de la concertación social. El trabajo no es sólo una realidad económico-laboral, sino que se va a constituir en un valor cultural. Porque a través suyo las sociedades (y los individuos) obtienen su identidad fundamental, constituyen una norma basada en acuerdos colectivos y estructuran las relaciones entre los distintos actores sociales.

Este modelo de producción socioeconómica mantuvo su funcionalidad, con más o menos sobresaltos, durante varias décadas, en las cuales se configuró (como hemos visto) una norma de empleo basada en la estabilidad y la calidad de las relaciones laborales. El trabajo se configuraba en la vía de acceso a los derechos sociales o de tercera generación. En otros términos, el trabajo constituía la llave de acceso al bienestar social e individual. Pues bien, es precisamente esta norma de empleo la que parece estar cambiando en la actualidad.

Cambios en el modelo socioproductivo y crisis del trabajo

En este sentido, diversos científicos sociales llaman la atención sobre la tendencias de cambio y transformación en la esfera productiva detectables en las sociedades contemporáneas. El modelo socioproductivo estaría mutando, de manera que estaríamos abandonando los parámetros que permitían describir a nuestras sociedades como sociedades del trabajo. No existe un acuerdo cerrado en torno al punto de destino de dicho tránsito. De hecho, nos encontramos una gran diversidad de conceptos que pretenden describir el tipo de sociedad emergente como consecuencia de dichos procesos de cambio: sociedad-red, sociedad de la información, sociedad poslaboral, sociedad posindustrial, sociedad del conocimiento, sociedades tecnológicamente desarrolladas... Ahora bien, independientemente de lo más o menos afortunado de estas formas de definir las «nuevas» sociedades, lo cierto es que todas ellas coinciden en un punto básico: los fundamentos productivos están sujetos a procesos de cambio con claras consecuencias en la esfera de lo laboral (véase Tezanos, 2001a; Castel, 1997; Castells, 1998; Beck, 2000). A continuación pasaremos a enumerar y describir algunos de dichos cambios:

1. En primer lugar, nos encontramos con transformaciones relacionadas con los procesos de globalización. Así, estaríamos presenciando la aparición de una nueva dinámica económica basada en mercados mundiales, globalizados. En este nuevo escenario el papel central estaría ocupado por las empresas y corporaciones multi y trans-

nacionales. Este creciente protagonismo iría de la mano de una cierta crisis de los Estados como protagonistas indiscutibles de la economía internacional.

2. Estos procesos de globalización se sustentarían en el renovado papel de la tecnología. Son diversos los autores que enfatizan la importancia de los avances tecnológicos en la transformación de los sistemas productivos, en lo que podría considerarse una auténtica Revolución Tecnológica (Tezanos, 1998). Lo cierto es que nunca antes el conocimiento científico y el desarrollo tecnológico habían ocupado un papel de tal magnitud como factores centrales en la ordenación de la vida social en general, y de la economía en particular. En este sentido, parece que la tecnología (o mejor, la gestión sociopolítica de la tecnología) se está convirtiendo en un serio enemigo del trabajo en nuestras sociedades (así, por ejemplo, considérese la creciente utilización de robots industriales y su papel automatizador de la producción) (Tezanos, 2001a).
3. Además de todo lo dicho, es preciso incluir en nuestra relación de transformaciones aquellas relacionadas con el Estado de Bienestar, en lo que podríamos denominar una progresiva pérdida de funciones reguladoras de la vida social. El Estado ha ido reduciendo su papel en la vida económica y laboral, en parte como consecuencia de un problema financiero resultado de la crisis económica de los 70, pero también como correlato del auge de un nuevo modelo ideológico-económico en el cual la acción desmercantilizadora del Estado de Bienestar constituye una variable anómala y disfuncional para el crecimiento económico.

Necesariamente, las estrategias empresariales se han visto modificadas en un intento por maximizar las recompensas de su actividad en este nuevo contexto. Nos encontramos con un sistema tecnificado, con una tendencia a la robotización que convierte el proceso productivo en un proceso intensivo en capital y conocimiento. La actividad productivo-empresarial se basa cada vez más en dos estrategias interrelacionadas: la externalización de aquellos aspectos no centrales de la producción y la descentralización de la misma (a través del uso de contratas, subcontratas en cadena, etc.). Las empresas manejan una necesidad de competitividad que, en el contexto actual, es encarada a través de la flexibilidad. Las razones que fundamentan esta estrategia de flexibilidad tienen que ver con la nueva dimensión de los mercados, así como con las posibilidades que ofrece el desarrollo actual de la tecnología (por ejemplo, la capacidad de reubicar la producción sin problemas de coste o de tiempo) (véase Huertas, 2003). Se trata de empresas flexibles en el marco de mercados flexibles que requieren una producción flexible para abastecer una demanda de consumo cada vez más flexible (segmentado, variado, alejado de la uniformidad fordista).

Parece bastante claro que este sistema desintegrado en múltiples flexibilidades requerirá, necesariamente, fuerza de trabajo también flexible. Ahora bien, para que se dé esta condición, hemos de trascender el mero aspecto económico de la flexibilidad, y reconocer que ésta tiene, además, una dimensión política e institucional. Porque flexibilizar el empleo implica la eliminación de incertidumbres que provienen de las exigencias del trabajo (Míiguelez, 2003). Es decir, desregulación del trabajo a través de la modificación de su estatuto jurídico y de la legislación laboral en general. En concreto, nos estamos refiriendo al abandono de la concertación social como contexto social de relación entre empleadores, trabajadores e instituciones públicas, y su sustitución por mecanismos particularizados, individualizados de negociación. Asistimos a una sustitución de los acuerdos colectivos alcanzados fuera del mercado (corporatismo) por acuerdos a nivel de rama o sector, de planta, fábrica o firma, o sencillamente acuerdos particulares entre individuos (microcorporatismo).

En palabras de Luis Enrique Alonso (2000a: 32): «La sociedad del trabajo, en suma, se fractura por múltiples líneas (...) siempre tendentes a la individualización y despoltización de las relaciones laborales, dejando parcialmente desactivados los mecanismos tradicionales de negociación colectiva».

Esta flexibilización del empleo implica una transformación o quiebra de la norma de empleo que surge con el modelo fordista de producción (Cachón, 2000). Dicha norma implicaba, como se recordará, un itinerario laboral (y por extensión vital) definido por la estabilidad asegurada a través de un vínculo contractual de carácter indefinido y a tiempo completo. Pues bien, los procesos de transformación anteriormente descritos suponen un vuelco en la concepción del trabajo implícita en dicha norma. En el contexto actual estamos asistiendo a lo que algunos autores denominan informalización del trabajo; una informalización que por el momento se percibe todavía más como una tendencia que como una realidad completamente establecida.

Tras más de un siglo de negociaciones entre los distintos actores implicados en el proceso de producción, realidades como los mercados de trabajo, las condiciones en las que se desarrolla la actividad laboral, las formas que tomaba el empleo y la relación entre empleador y asalariados; en fin, la realidad laboral en las sociedades occidentales, se encontraba estructurada en un marco formal (Gallino, 2002: 7).

En la medida en que ciertos procesos de cambio social (alguno de ellos enunciados al inicio de estas páginas) inciden en el mundo laboral, nos encontramos con que ciertos procesos, rasgos, características y condiciones típicas del mercado de trabajo son sustraídas a la esfera de lo institucional. Se trata de un retorno, para un conjunto de ocupaciones más o menos amplio, a un contexto «preformal»; de la reaparición de áreas laborales no formali-

zadas en estructuras institucionales que definan aspectos tales como las condiciones en las que se desempeña el trabajo (incluyendo horarios, turnos, formas de empleo, protección contra la enfermedad y los accidentes, etc.).

En las economías propias de las sociedades desarrolladas contemporáneas esta informalización del trabajo se detecta más como una tendencia que como una realidad patente y nítida. No obstante, es precisamente esta constatación de la emergencia de áreas preformales de empleo, o de tendencias que incrementan el riesgo de desembocar en tal realidad, la que justifica el desarrollo de estudios que traten de recabar información acerca de dichos procesos, con el fin de adecuar nuestras acciones a partir de una descripción adecuada de la realidad laboral.

En resumen, por tanto, las tesis en torno a la informalización del trabajo suponen una redefinición de la problemática ligada al mismo. En las sociedades de Estado de Bienestar la problemática se centraba, fundamentalmente, en dos cuestiones. En primer lugar, las sociedades se veían en la necesidad de limitar las tasas de desempleo a rangos aceptables. Se trataba de evitar, en la medida de lo posible, los efectos de las crisis económicas cíclicas tanto en los porcentajes de población afectada por el desempleo como el efecto del desempleo en la vida de los individuos y su entorno familiar (a través de las distintas modalidades de cobertura al desempleo). En segundo lugar, y en el seno del mercado de trabajo, se imponía la tarea de mejorar las condiciones de trabajo características de ciertos empleos o sectores específicos. Aspectos tales como el salario, el contenido y la carga de trabajo, el entorno físico, los horarios, etc., constituían, para sectores ocupacionales específicos, los principales objetivos de mejora a perseguir.

En un contexto como el actual contexto laboral, donde se aprecia cierta tendencia a la informalización, la cuestión social comienza a señalar las condiciones de empleo como el aspecto fundamental del trabajo. Porque dada la (anteriormente analizada) flexibilización del conjunto producción-consumo / mercado-trabajo, comienza a aparecer una diferenciación fundamental entre los asalariados relacionada con el hecho de tener un contrato temporal o permanente, a tiempo completo o parcial. Se trata de la emergencia de las condiciones de empleo como eje problematizador fundamental del trabajo en las sociedades contemporáneas (véase Prieto, 1994).

En términos más generales, nos encontramos ante la agudización de la segmentación de nuestro mercado de trabajo, que ya no se caracteriza por ser un mercado general, estratificado en un contexto de homogeneidad, sino que más bien nos encontramos con un mercado atravesado por diferentes segmentos particulares, ordenados a partir de lógicas institucionales particulares, no coincidentes y en ocasiones divergentes.

Para la descripción de este fenómeno (véase Hernanz, 2003) suelen compararse los denominados mercados de trabajo interno y externo (también primario y secundario). El mercado de trabajo interno está gobernado por reglas administrativas o legales bajo el amparo de las cuales los trabajadores disfrutaban de ciertos derechos y privilegios relacionados con las condiciones de trabajo y con las condiciones de empleo. La principal diferencia entre este segmento primario/interno y el segmento secundario/externo tendría que ver con las normas de contratación, promoción y despido. La incertidumbre característica de los mercados actuales llevaría a las empresas a estabilizar ciertos puestos considerados como esenciales para la producción y la organización. Sin embargo, otros puestos de trabajo no serían esenciales en estos términos en el seno de la empresa. En otras palabras, existirían puestos de trabajo dentro de las empresas que, por su carácter no esencial, dependerían para su mantenimiento de la demanda del producto o servicio prestado por la empresa. Pues bien, los puestos donde la estructura productiva requiere mayor estabilidad constituirían el mercado primario o interno, caracterizado, precisamente, por la estabilidad en el empleo.

Ambos mercados de trabajo son relativamente impermeables, y las reglas que gobiernan cada uno de ellos notablemente diferentes. En cierta medida, sería la expansión del segmento secundario en las sociedades occidentales lo que justificaría hablar de un proceso de informalización del trabajo. Porque, tal y como hemos visto anteriormente, la tesis de la informalización del trabajo señalaría una ampliación de los límites de este segmento secundario, que iría colonizando áreas ocupacionales anteriormente sujetas a una ordenación «de corte fordista».

La precariedad laboral

Pues bien, es en este contexto en el que cobra todo su sentido el análisis de la precariedad laboral. Este concepto ha estado tradicionalmente relacionado con el análisis de la inestabilidad. En efecto, es habitual una lectura de la precariedad en el empleo en términos de temporalidad, parcialidad y desempleo (véase Torns, 2000). Como puede apreciarse, serían aquellos empleos que se alejan de la norma de empleo fordista los que constituirían empleos precarios, o atípicos (véase, entre otros, Cebrián y Moreno, 2001).

De una forma más precisa, la precariedad en el empleo expresa el hecho de una inestabilidad no controlada por el trabajador (Díaz Salazar, 2003). De esta manera, la inestabilidad va unida a una situación de indefensión en la que influyen aspectos tales como el tipo de contrato, la flexibilidad legal para el despido, el tipo de legislación laboral, la posibilidad de defensa sindical, etc. Así, por ejemplo, en la medida en que se facilita el despido, o

aparecen las modalidades de contratación temporal, el control general de la estabilidad se desplaza desde el trabajador hacia las empresas (Prieto, 1994).

La precariedad no es un fenómeno nuevo en nuestras sociedades. Ya constituyó uno de los retos en las sociedades occidentales durante los últimos 60 años. Ahora bien, como vimos, la norma de trabajo fordista implicaba como elemento central la estabilidad en el empleo, de manera que eran las condiciones de trabajo el problema fundamental a encarar. Pero las consecuencias de los procesos de transformación en el ámbito socioproductivo han incrementado notablemente el porcentaje de trabajadores precarios en las sociedades europeas en general, y en especial en España. Y dentro de nuestro país, ha sido la fuerza de trabajo más joven una de las más afectadas por este proceso de precarización (véase Santos Ortega, 1999). Es en los jóvenes donde se hace patente de forma más clara la quiebra de las trayectorias lineales en el mercado laboral, y su descomposición en múltiples trayectorias individualizadas. En este sentido, nos encontramos ante una ruptura generacional del mercado de trabajo (Alonso, 2000a), que afecta a las generaciones más formadas y cualificadas (precisamente los jóvenes), protagonistas de una situación que cortocircuita su acceso al mundo adulto.

Tal y como señala Salustiano del Campo (1995), el acceso al estatus de adulto en nuestra sociedad estaría marcado por el éxito en ciertas áreas sociolaborales: la finalización de la etapa educativa, el acceso a un empleo que permita alcanzar la independencia económica, y el acceso a una vivienda que permita alcanzar independencia familiar. Los jóvenes actuales finalizan su etapa educativa, alcanzando el primer hito en su carrera hacia la adultez. Pero el nuevo escenario laboral (recuérdese: atípico con respecto a la norma de empleo fordista) cercena la progresión hacia la independencia económica y, como consecuencia, la progresión hacia la independencia familiar. Todos estos procesos, íntimamente ligados a la precariedad de los empleos juveniles, desemboca en una comprensión paradójica de la juventud en nuestras sociedades (Serrano, 1999): por un lado, la juventud constituiría un modelo, un ideal y una imagen directamente ligada al mercado y ciertas formas de consumo. Por otro lado, la juventud constituiría un déficit, una etapa preadulta, pendiente de encontrar las piezas del puzzle que restan para completar el rompecabezas de la adultez. Y en gran medida esta comprensión paradójica se deriva de la situación contradictoria en el mercado de trabajo, de unos jóvenes que, disfrutando de una formación y cualificación privilegiadas, son incapaces de articular una trayectoria firme en un mercado laboral fragmentado y flexibilizado.

Por tanto, las dinámicas laborales en las cuales se ven insertos los jóvenes parecen ejemplificar de una forma clara los efectos de los cambios sociales en el mercado de trabajo. Por

ese motivo, y en sintonía con los objetivos propuestos anteriormente, el análisis de la experiencia laboral de los jóvenes ofrecerá (en principio) claves relevantes para la comprensión de la precariedad laboral y los procesos sociales relacionados. A tales aspectos se dedica la siguiente sección.

La experiencia de la precariedad: el caso de los jóvenes

En la introducción a estas páginas señalábamos que nuestro análisis contenía dos objetivos. En primer lugar, apuntar algunas de las tendencias de cambio en el modelo socio-productivo que, desde nuestro punto de vista, están afectando decididamente a la esfera de lo laboral. A esta tarea hemos dedicado la sección anterior, mostrando cómo ciertos procesos de cambio social (en el ámbito de la producción, del consumo y de las instituciones) tenían un impacto decidido en la organización social del trabajo y del empleo (que en última instancia cristalizaba en una tendencia informalizadora del empleo). En segundo lugar, dentro de nuestros objetivos se incluía el análisis de la experiencia que los trabajadores (en nuestro caso, de los jóvenes) construían con respecto al trabajo. Así, se trataría de: a) comprobar si las tendencias apuntadas anteriormente cristalizan en una modificación de la vivencia de la precariedad (o informalización del trabajo); y b) entender cuáles son los contenidos de la precariedad en la actualidad, tal y como es experimentada por los trabajadores. Precisamente este es el objetivo de la presente sección.

Para tal fin, se expondrán los principales resultados obtenidos en una investigación (realizada durante el año 2004) cuyo objetivo principal consistió, precisamente, en el análisis de las formas de experiencia de la precariedad entre jóvenes (hasta 30 años) trabajando en el momento de la investigación. La muestra quedó constituida en tres segmentos, que coinciden con tres colectivos de jóvenes definidos por la relación entre su biografía formativa y su situación laboral.

1. El primer colectivo definido como objeto de estudio está compuesto por jóvenes con un nivel formativo bajo (no habían superado la enseñanza obligatoria) y que se encuentran trabajando en la actualidad.
2. En segundo lugar, se entrevistó a individuos con nivel de formación medio y alto, y cuyo nivel educativo finalizado equivale a algún itinerario de Formación Profesional (medio o superior) o algún grado universitario. Se trata de jóvenes insertos en el mercado de trabajo y cuyas ocupaciones no implican el desarrollo de actividades propias del área formativa en el que se alcanzó el grado académico. Es decir, ocupa-

ciones que no están relacionadas con los estudios realizados, por ejemplo licenciados en derecho desarrollando tareas de auxiliar administrativo.

3. El tercer colectivo también estaba constituido por jóvenes con un nivel de formación medio o alto. Ahora bien, en este caso las ocupaciones desempeñadas estaban conectadas con el área de estudios elegida durante la etapa educativa.

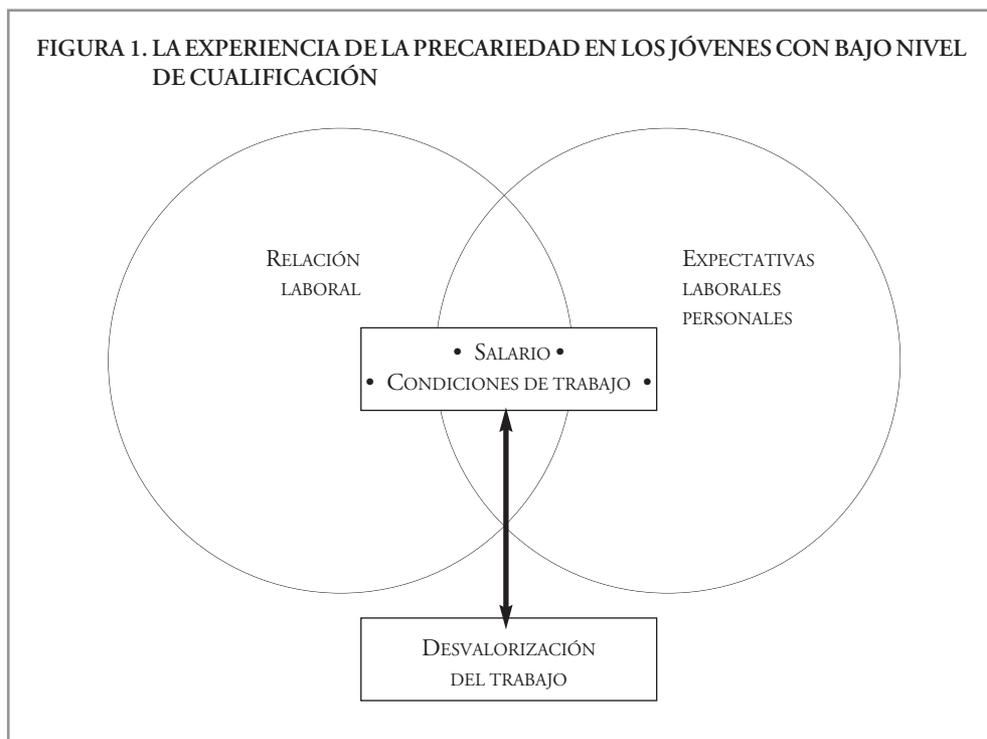
La recogida de información se realizó a través de entrevistas en profundidad. A través de esta técnica se consigue una expresión detallada de la experiencia laboral entre los individuos que participaron en el estudio. En total, se realizaron 15 entrevistas en profundidad. Cuatro para el primer colectivo, cinco para el segundo y seis para el tercero. Ocho eran mujeres y siete varones.

Principales resultados de investigación

Por razones de espacio es imposible realizar una exposición exhaustiva de los resultados obtenidos en la investigación (en cualquier caso, pueden consultarse en el número 54 de los *Cuadernos de Información Sindical*). No obstante, a continuación se describen los más relevantes. La exposición se hará de manera específica para cada colectivo estudiado (véase más arriba), y en un epígrafe posterior se ofrecerán algunas conclusiones generales.

Comencemos por jóvenes cuyo nivel formativo no supera la educación obligatoria. Uno de los rasgos sobresalientes en este colectivo tiene que ver con la forma en la cual los jóvenes perciben la precariedad como un rasgo distintivo de nuestro mercado de trabajo. En este sentido, los discursos de los participantes en nuestro estudio constituyen un proceso de naturalización de la precariedad. Por naturalización de la precariedad entendemos los procesos actitudinales y experienciales que llevan a incorporar la precariedad como un rasgo distintivo, esencial, natural, de la experiencia laboral en el seno de este colectivo. La precariedad es una compañera persistente, y podríamos decir que «natural» e «inevitable», en el viaje de los sujetos en el mapa laboral. Así pues, la precariedad es entendida en los discursos como una característica estable en la vida de los individuos. Además, éstos no analizan su situación en términos particulares, sino que encuentran en la definición de sus condiciones de vida un ejemplo paradigmático que les permite entender las condiciones vitales dentro de su entorno social cercano, y de su grupo de edad en sentido amplio.

En este contexto general en el cual los jóvenes sitúan el empleo, nos encontramos con algunos elementos que, de forma más específica, definirían una experiencia de precariedad. La figura 1 contiene la síntesis del análisis realizado para los discursos de los participantes en nuestra investigación.



Como puede apreciarse, la figura 1 consta de dos grandes áreas (representadas a través de dos círculos). Ambas áreas definirían no tanto los trabajos precarios sino más bien lo característico de los empleos propios de este colectivo en general. Así el mercado de trabajo característico de este grupo de jóvenes, tal y como aparece en el discurso de los propios entrevistados, cristaliza en la existencia generalizada de relaciones laborales escasamente estructuradas (primer círculo de nuestra figura) y el desarrollo de expectativas laborales y personales notablemente limitadas (segundo círculo). Cuando, en este contexto, confluyen otra serie de características específicas de un empleo (las representadas en la forma rectangular de nuestra figura) nos instalaremos en la experiencia de la precariedad propia de este colectivo.

El colectivo que se describe en esta sección define la gran mayoría de los empleos como afectados por una redefinición de la temporalidad. En esta redefinición, anteriormente analizada, se trasciende la noción «tradicional», para vincular la inestabilidad laboral con la desregulación de las relaciones laborales que afectan al empleo en general (pérdida de funciones del contrato, expectativas laborales limitadas). En este contexto general, por

tanto, las diferencias entre los distintos empleos se concretan en la construcción de la experiencia de precariedad por parte de los entrevistados, en las diferencias en la retribución (fundamentalmente) y en otros condicionantes del trabajo (horarios, turnos, etc.).

En este punto conviene establecer algunos matices. Y ello porque podría parecer que nuestro análisis adolece de una confusión entre condiciones de trabajo (entre las cuales puede incluirse el salario) y las condiciones de empleo. Cuando hablamos de salario como una de las dimensiones de la precariedad, no sólo hacemos referencia a la percepción de una falta de correspondencia entre la actividad desarrollada y la retribución obtenida a cambio. También nos referimos (fundamentalmente) a la funcionalidad percibida del salario. Porque los entrevistados, para proceder a la evaluación del salario recibido, no consideran sólo la carga de trabajo demandada por el empleador, sino que la valoración de su salario se realiza a partir de otros patrones de referencia. Así, la referencia de comparación se amplía, para incluir aspectos que no están directamente relacionados con la esfera laboral, y que afectan a otros ámbitos de la vida del sujeto, fundamentalmente al proyecto de emancipación. El salario, por tanto, no es sólo dinero. Muy al contrario, los sujetos consideran que aquellos trabajos que no permiten el acceso a ciertas condiciones de bienestar social (vivienda, fundamentalmente) pueden definirse como trabajos precarios. En resumen, nos situamos en un escenario en el cual el salario no garantiza un modo de vida considerado como legítimo, por parte de los entrevistados, en el contexto de sociedades económicamente desarrolladas. Se trata de una percepción de injusticia: los jóvenes en este colectivo experimentan una desconexión entre el salario recibido, por un lado, y las posibilidades de participación en la riqueza generada por nuestra sociedad, por otro. Como consecuencia de todos estos procesos, el salario se convierte, para este grupo, en un elemento básico en su experiencia de la precariedad.

También parece necesario un mayor análisis del segundo de los factores destacados en la figura 1, a saber, la figura contractual (relación laboral). Tradicionalmente, la forma de contratación constituía una referencia a partir de la cual valorar la estabilidad o inestabilidad de un empleo concreto. Dicho de otra manera, el contrato configuraba un sustrato a partir del cual estructurar las expectativas laborales. Del análisis de las entrevistas se desprende que el escenario ha cambiado sustancialmente. La forma de contratación ha dejado de constituir un referente a partir del cual evaluar la estabilidad de un empleo. Dicha estabilidad ya no es una cuestión formal (ligada a los plazos fijados en un contrato firmado entre ambas partes, trabajador y empleador), sino que los jóvenes entrevistados elaboran una idea en la cual los empleos (la gran mayoría de los empleos) característicos de este colectivo se definen a partir de una inestabilidad estructural. En palabras de una entrevistada:

El primer contrato que tuve yo fue un contrato en prácticas, que luego a la hora de antigüedad en la empresa, no tenía (...). Era como un contrato de esos de academia, como que tú pagas a la academia (...). Luego me hizo un contrato de un año, y luego ya tuvo que hacerme un contrato indefinido (...).

Entrevistador: ¿Es importante tener un contrato indefinido?

Ventajas a la hora de pedir un préstamo, porque bueno, ahora para todo te piden contratos así, indefinidos, pero ventajas tampoco te creas que tiene muchas, porque si a la hora de despedirte te van a despedir igual (...). Ya no hay contratos fijos, que cuando te despedían de un contrato fijo, pues sí, te daban la liquidación bien y tal. Ahora con los indefinidos te dicen, no, hasta que haya trabajo. [G1S1]

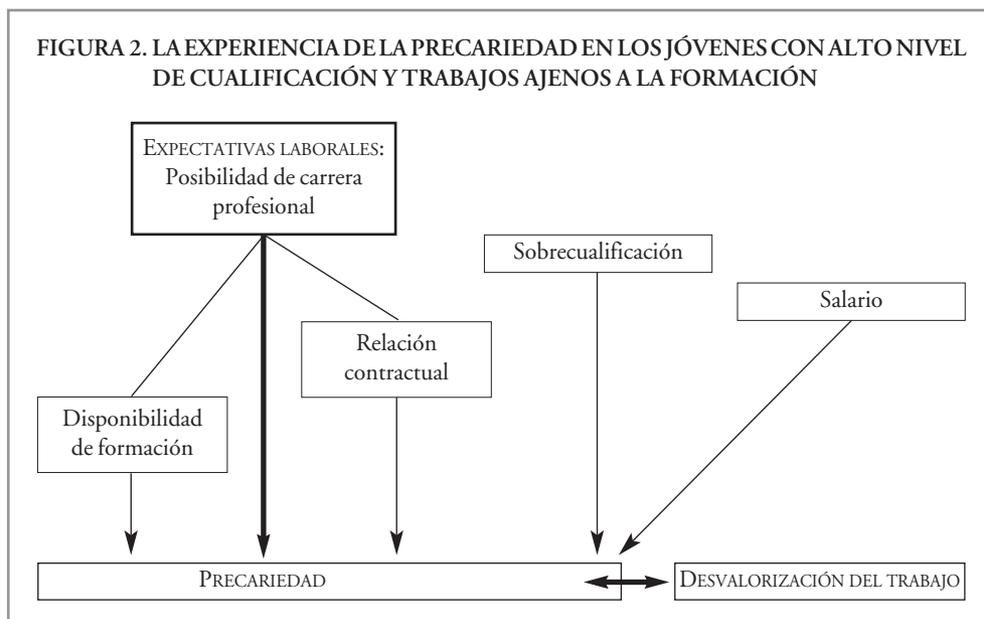
Con lo que nos encontramos es con un escenario laboral en el que el contrato de trabajo define cada vez en menor medida la dimensión temporal del empleo. Tradicionalmente, la temporalidad constituía un elemento diferenciador de los empleos precarios. De hecho, precariedad y temporalidad eran términos prácticamente sustituibles. Según se desprende de los discursos de las entrevistas realizadas, la temporalidad se ha convertido en un elemento transversal dentro del mercado laboral: la mayoría de los trabajos son trabajos temporales, con fecha de caducidad. La temporalidad no es un distintivo particular de los trabajos precarios, sino que es un distintivo general del mercado de trabajo español. Así, por ejemplo, los entrevistados señalan, de forma sistemática, que un contrato a tiempo indefinido no supone una garantía de protección para el trabajador. Los contratos indefinidos se pueden romper, y lo que es más importante, los jóvenes perciben que la estabilidad en su empleo depende de factores que no están directamente relacionados con los compromisos formalizados en contratos de trabajo. En palabras de un joven comercial:

Soy indefinido desde hace tres años y medio (...). [el hecho de que sea indefinido es importante]. Quizá esa seguridad o, pero vamos, no. Es muy relativo, ¿no? Quizá ese descanso de que no tienes que estar firmando más. Pero nada más. Yo no lo veo así. Cualquiera día tú te puedes ir de la empresa o se le puede cruzar el cable a algún jefe y decir: «no me gustas ya como trabajador, al paro» (...). Mi trabajo no es estable, para nada. O sea, yo... dependes de unos número que... es comercial. Yo, como comercial, sé que esos números los voy a sacar. Con lo cual, para mí sí es estable. A lo mejor otra persona, en el mismo puesto, lo ve más inestable...

Dado que la inestabilidad es una realidad estructural, una realidad que atraviesa el segmento laboral de este colectivo, ha perdido su capacidad para definir o no un trabajo como precario. La flexibilidad que los contratos toleran ha conseguido que la estabilidad laboral ya no forme parte del campo semántico que diferencia los trabajos precarios de los que no lo son.

En esta línea, conviene introducir un tercer elemento: la valoración que los entrevistados hacen de sus expectativas laborales. Uno de los rasgos que diferencian los empleos característicos de un mercado de trabajo secundario (véase la introducción) consiste en el relativo bloqueo de las expectativas de ascenso en la escala ocupacional. Nos referimos, por supuesto, a la posibilidad de disfrutar de ascensos en el empleo. Pues bien, en el colectivo objeto de estas líneas (jóvenes con bajos niveles de formación) los discursos muestran la convicción de que la promoción en el trabajo está seriamente limitada. Ahora bien, es preciso señalar que esta percepción se inscribe, de nuevo, en un clima de normalidad. Los entrevistados, tal y como se señalaba anteriormente, se caracterizan por una biografía laboral que ellos mismos describen como inestable, insatisfactoria, subordinada, etc. Es decir, una trayectoria laboral marcada por la precariedad. Y dicha precariedad incluye la posibilidad de movilidad laboral. Pero no de movilidad laboral ascendente, sino más bien de movilidad horizontal.

Todos los aspectos analizados aparecen incorporados en la figura 1, que trata de sintetizar los resultados obtenidos para este primer colectivo de jóvenes trabajadores. A continuación, procederemos a exponer las dimensiones más relevantes en el análisis del segundo de nuestros subgrupos, aquel formado por jóvenes con un nivel de cualificación medio/alto y cuyo empleo no se corresponde con el nivel y/o área formativa. La síntesis de resultados aparece en la figura 2.



En ciertos aspectos, este análisis coincide con el contenido en la figura 1. Es el caso del salario, que como vemos se incluye en los discursos de la precariedad para ambos colectivos. Pero las diferencias entre las figuras 1 y 2 son notables. Destacan tres. En primer lugar, la importancia que las expectativas laborales y personales cobran en el segundo colectivo. Como puede apreciarse en la figura 2, este factor llega a constituirse en el principal eje de definición de la precariedad en los discursos analizados. Su impacto, además, se extiende a través de dos factores añadidos (la disponibilidad de formación y la relación laboral con el empleador). En segundo lugar, en el discurso de los jóvenes pertenecientes al segundo colectivo la sobrecualificación surge como un elemento fundamental para entender su valoración del mercado laboral. En tercer lugar, y de forma más amplia, los espacios definidos por la informalización no alcanzan a la totalidad de los empleos. De hecho, los trabajos serán precarios en la medida en que se ajusten a la definición recogida en nuestra figura 2.

En primer lugar, conviene analizar, también para este subgrupo, la valoración del salario. De nuevo, esta valoración se realiza a partir de dos referentes. El primero quedaría constituido por el propio trabajo, entendido como «excesivo» con respecto al salario recibido. El segundo referente quedaría constituido por la propia biografía formativa. De esta manera, la evaluación de los salarios se realiza en función de la percepción de una clara desconexión entre las destrezas laborales adquiridas durante una dilatada etapa educativa y el trabajo en el que dicha formación ha desembocado:

Merezco más sueldo. Merezco mucho más. O sea, yo es que no sé (...). Estuve mirando unas tablas de cuánto debería ganar un licenciado y vamos, no se acerca ni de lejos. O sea, yo no soy una persona que quiera ganar, yo qué sé, 500.000 pelas, pero... (...). Pero creo que debería ganar más, no sé. Aparte de que llevo tres años y medio trabajando, yo es que a mí no me tienen que dar las cosas machacadas.

(...) Me genera mala leche que acabé la carrera hace la leche de tiempo, que tengo experiencia, que sé inglés, que tengo un huevo de cosas (...). Es que es verdad, y que me considero una persona supertrabajadora (...). Y que sigo ahí parada (...) y veo que voy avanzando pero muy despacio, es que es injusto. No ya sólo por mí. Yo veo a mis compañeros y es igual, y está todo el mundo igual. [G2S1]

Como puede apreciarse, lo que surge en los discursos es una cierta elaboración de la sobrecualificación como criterio definitorio de un trabajo precario. Este rasgo es, patentemente, un matiz diferenciador de este colectivo de jóvenes con respecto a los otros dos incluidos en la presente investigación.

En esta línea argumentativa, la desconexión entre formación y empleo incrementa la importancia percibida de las expectativas laborales. La definición del empleo propio como precario se deriva directamente de la desconexión entre nivel de cualificación y nivel ocupacional. Ahora bien, la resolución de este conflicto se plantea, en el discurso de los participantes en nuestro estudio, como una cuestión a encarar (potencialmente) en un futuro a medio plazo. Persiste en este grupo la impresión de que su nivel de cualificación será funcional para escalar en la esfera laboral. La formación recibida, por tanto, previene, de forma tentativa, la anticipación del futuro en términos de precariedad. En otras palabras, para el colectivo que nos ocupa su situación se define en términos de precariedad a partir de la escasa conexión entre formación y empleo, pero el matiz que se introduce es fundamental, ya que la precariedad se concibe como una etapa potencialmente transitoria hacia empleos en los cuales el desarrollo de las destrezas adquiridas sea posible.

Lo primero es la expectativa laboral, no tanto el trabajo que tengo ahora sino el que puedo tener, no sé si en tres años, en cinco, en siete, pero todos mis objetivos, mis fuerzas, mis energías, todo mi tiempo están en conseguir una oposición superior (...). Porque creo que llevo, aparte de estudiar licenciatura, que son cinco años, me fue muy difícil a la vez que estaba estudiando la carrera preparar la oposición. Me parecería que sería haber perdido el tiempo en aquella época, y sé que me costó mucho esfuerzo (...).

Creo que aún puedo estudiar. No quiero dar por perdidos los años anteriores. [G2S2]

Así pues, y a diferencia del colectivo anterior, la diferenciación de los trabajos precarios está directamente relacionada con las expectativas laborales que los individuos perciben. Habrá empleos en los cuales la expectativa de medro profesional será clara y patente. En otros, los individuos percibirán un bloqueo, una imposibilidad de mejora en el nivel ocupacional. Y serán estos últimos los que tengan mayor probabilidad de ser definidos como precarios. En otras palabras, las expectativas laborales no son homogéneas entre todos los empleos (tal y como ocurría con el colectivo anterior). El bloqueo de las posibilidades de ascenso y mejora laboral no es percibida como una realidad universal dentro del mercado laboral. No se trata de una característica compartida por todos los trabajos, que por lo tanto podrán ser jerarquizados a partir de esta variable.

En este contexto, la forma de contratación marca diferencias relevantes, ya que en este subgrupo encontramos un discurso en el cual la relación contractual implica diferencias en términos de carrera profesional. Ciertamente, la forma de contratación tiene para este colectivo una cierta importancia en términos de estabilidad (así, por ejemplo, la diferencia entre una beca y un contrato), pero sobre todo implica una realidad simbólica en la cual se concreta la conexión/desconexión entre formación y trabajo. La presencia o ausencia de

dicha conexión, por tanto, constituye uno de los ejes a partir de los cuales definir la precariedad en el colectivo que nos ocupa. Quizá por este motivo la formación continua se constituye en un aspecto de especial relevancia, y entendida por parte de los entrevistados como una estrategia que potencialmente puede contribuir al cumplimiento de las expectativas laborales. Y no debe olvidarse que, en este colectivo, las expectativas laborales, el escenario futuro representado, supone la oportunidad de escapar de empleos precarios.

Hasta aquí la exposición de resultados para nuestro segundo colectivo. Los resultados correspondientes al tercer subgrupo (jóvenes con un nivel medio/alto de cualificación y cuyo empleo se corresponde con el nivel y área de su formación) dibuja un panorama notablemente diferente. Mientras que los dos colectivos hasta ahora analizados se caracterizan por un discurso que «problematiza» su situación laboral, los resultados correspondientes a las entrevistas realizadas a jóvenes cuya ocupación está directamente relacionada con la formación recibida se concretan en un discurso que muestra una relativa satisfacción con su mundo laboral. Es indicativo que los entrevistados encuadrados en este colectivo consideren sus empleos como situaciones relativamente privilegiadas. De alguna manera, los entrevistados perciben que el hecho de que su formación y sus ocupaciones se correspondan de manera más o menos directa marca una diferencia cualitativa con otros empleos y otras situaciones laborales. Esta situación supone una corrección de uno de los rasgos que, en el segundo colectivo, aparecían como descriptivos de un trabajo precario: la sobrecualificación. En efecto, uno de los aspectos con respecto a los cuales los jóvenes pertenecientes a este tercer colectivo muestran mayor satisfacción es, precisamente, la sensación de que su formación ha tenido un efecto en su tránsito por el mercado de trabajo: sus esfuerzos formativos están mostrando funcionalidad en términos laborales.

Por lo tanto, vemos cómo la conexión entre biografía formativa y biografía laboral se constituye en un elemento central para evitar la definición del trabajo propio como trabajo precario. Y en este contexto conviene introducir un elemento de análisis añadido, elemento que, en el discurso de los entrevistados, también va a contribuir a que los trabajos no sean definidos como precarios. Se trata de que esa conexión entre cualificación y ocupación tiene un efecto no sólo en la consideración de la biografía laboral, sino que su efecto se extiende también al futuro laboral, es decir, a las expectativas laborales que la persona puede mantener. Y es que para los entrevistados, el hecho de desarrollar su actividad en un empleo para el cual «fueron preparados» implica una potencial carrera profesional en ese mismo ámbito. En la medida en que el empleo implica la existencia de posibilidades reales de crecer laboralmente, dicho empleo se aleja de la precariedad. Este proceso se refleja en la figura 3.

ción contractual. Ahora bien, el análisis de tal aspecto en el presente colectivo muestra ciertas diferencias con respecto a los colectivos anteriores. Porque la relación laboral va a incidir tanto en las posibles expectativas laborales como en los contenidos generales del trabajo, de manera que su efecto no va a ser inocuo o despreciable.

De esta manera, nos encontramos con un amplio rango de situaciones, que irían desde la precariedad característica de los y las becarias (ya sea en empresa privada o en el ámbito público) hasta la seguridad que, para los entrevistados, implica la obtención de una plaza en el cuerpo de funcionarios de la Administración Pública. En el espacio definido por ambas figuras nos encontraríamos con un amplio abanico de relaciones laborales características de los diferentes empleos. Pues bien, en la medida en que dichos empleos refuerzan la posibilidad de una carrera profesional, nos alejaremos de la precariedad.

No obstante, no debemos olvidarnos de la importancia de otros factores de notable relevancia. En la figura 3 se recogen en el recuadro sombreado. Dichos factores incluyen la mayoría de los ya citados para el resto de colectivos. Destaca la importancia de la disponibilidad de formación, en su calidad de aspecto potenciador del desarrollo de las destrezas en el ámbito de actividad propia del trabajo desarrollado, con su posible papel en el refuerzo de las expectativas laborales.

[Acerca de la utilidad de los cursos para su trabajo]: Teóricamente mucha. Luego en la práctica del curso, encuentras mayor o menor utilidad. Te dan cosas que ya conoces, otras que son novedosas, depende mucho de la formación personal, pero sí, sí que tienen utilidad. Tal y como están planteados deberían tenerla (...). [hago los cursos] porque por una parte estoy empezando en este trabajo, considero que tengo que aprender mucho y busco una fuente de aprendizaje precisamente en estos cursos. Y por otra, porque supongo que para el currículo siempre es importante para un concurso de traslado, una promoción interna... Valoran bastante la formación que has recibido. [G3S3]

También conviene citar el papel de otros condicionantes del trabajo (horarios, flexibilidad, inserción en las relaciones jerárquicas, etc.), y hacer especial mención al salario. En este punto, las actitudes de los tres colectivos confluyen al señalar la desconexión entre salario y trabajo realizado. Ahora bien, es preciso señalar que en los discursos característicos de este colectivo el salario no cobra un papel tan radical en su valoración del trabajo. El trabajo es algo más que salario: implica también la expresión de la identidad del individuo, una actividad a través de la cual los individuos se definen a sí mismos y ante los demás. El trabajo, en este colectivo, es entendido no sólo como una actividad productiva, sino también como un valor que, en cierta medida, estructura las biografías y experiencias indivi-

duales más allá de su valor instrumental. En otros términos, el trabajo persiste como un aspecto central (en su dimensión institucional, como valor) en la vida de los sujetos:

[Acerca de las implicaciones que tendría la pérdida del trabajo]: Tendría muchas a nivel personal. Es mi única fuente de sustento. No tengo ningún otro tipo de «colchón», dado que mi familia no se encuentra aquí y no tengo ningún otro tipo de apoyo. Por lo tanto, yo dependo de mí económicamente hablando (...). Y por otra parte, pues mi trabajo me gusta y me produce una satisfacción y perderlo significaría que probablemente tendría que buscar otro tipo de trabajo que no estuviese relacionado con mi formación y, por lo tanto, que no me aportara lo que me aporta este trabajo. Que personalmente es gratificante no ya porque es una fuente de ingresos, sino porque me permite estar cerca de lo que amo, que es mi formación. [G3S1]

Conclusiones

Los resultados de nuestra investigación coinciden en gran medida con la tesis de la fragmentación del mercado de trabajo de los y las jóvenes. Tal y como se señaló en la introducción al presente informe, las transformaciones que, en términos de flexibilidad, están afectando a la producción, el mercado y a la fuerza de trabajo están resultando en una volatilización de las biografías laborales, que ya no se estructurarían de una forma nítida a lo largo de la vida de los individuos, sino más bien a partir de itinerarios borrosos e indefinidos¹. El mercado de trabajo no constituiría ya un mercado homogéneo, sino un conjunto de estratos y segmentos independientes entre sí, con lógicas institucionales divergentes y diferenciadoras. En este sentido, investigadores como Casal (1999; Casal, Masjuán y Planas, 1989) señalan la existencia de diferentes tipos de trayectorias laborales para los jóvenes españoles. En concreto, el autor mencionado identifica seis trayectorias, a saber:

1. Trayectorias en éxito precoz.
2. Trayectorias obreras, orientadas a la cultura del trabajo poco cualificado.
3. Trayectorias de adscripción familiar, en las cuales predomina en carácter orientador de la familia de origen (por ejemplo, los empleos en empresas o explotaciones familiares).

¹ Aquí conviene introducir una especificación, ya que la experiencia de la precariedad cristaliza de una forma mucho más nítida en los dos primeros colectivos. Particularmente en el primero, donde los discursos se ajustan de una forma relevante a la descripción de la informalización del trabajo.

4. Trayectorias de aproximación sucesiva, en las cuales existen altas expectativas individuales de mejora profesional y social, que guían los esfuerzos de los jóvenes en un contexto laboral donde las opciones y medios a utilizar para alcanzar la inserción laboral resultan confusas y difíciles. En estas trayectorias, la lógica del ensayo-error marca los esfuerzos por alcanzar un estatus laboral «adulto».
5. Trayectorias de precariedad. Se trata de itinerarios cuyos resultados son escasamente productivos o constructivos en términos profesionales. Aquí nos encontraríamos con itinerarios plagados de paros intermitentes, definidos por la rotación, la temporalidad y la subocupación. La diferencia fundamental con respecto a las trayectorias de aproximación sucesiva reside en el hecho de que las trayectorias de precariedad no resultan constructivas desde el punto de vista de la transición laboral.
6. Trayectorias en bloqueo o desestructuración.

A partir de este esquema analítico, los discursos característicos de nuestro tercer colectivo tenderían a ajustarse a las trayectorias de aproximación sucesiva, toda vez que los entrevistados parecen referirse a su situación laboral actual bien como el punto de llegada tras una experiencia laboral plena de incertidumbres, ensayos, etc. También el segundo colectivo podría ajustarse a dicho patrón, ya que como vimos los individuos buscan su lugar en el mercado de trabajo topando frecuentemente con empleos claramente insatisfactorios desde el punto de vista de la carrera profesional. En cualquier caso, es preciso señalar que para algunos de los entrevistados en este segundo colectivo, su inclusión en una trayectoria de aproximación sucesiva (o de ensayo y error) no es en absoluto nítida, toda vez que los propios discursos en torno al éxito en la carrera profesional (entendida como el acceso a un empleo directamente relacionado con su etapa formativa) muestran un alto nivel de incertidumbre y desgaste personal.

Además, como el propio Casal (1999) señala, la precarización comienza a constituirse en una forma emergente de transición profesional, al menos en dos sentidos. En primer lugar, porque la modalidad de aproximación sucesiva también implica la existencia de una cierta precariedad, entendida en este caso como una vía general que tiene como final una inserción profesional adecuadamente estabilizada. En segundo lugar, porque las trayectorias de precarización propiamente dichas estarían comenzando a constituirse en una forma propiamente dicha de inserción laboral. No se trataría de una vía intermedia, o de un momento transitorio, sino la forma de inserción en sí misma. En otros términos, las personas se ubicarían en el mercado de trabajo a través de empleos precarios persistentes, de manera que la precariedad constituiría una forma específica y no transitoria de inserción en el mercado de trabajo. Este proceso es bastante claro en las personas pertenecientes al primer colectivo, y estaría pendiente de dilucidar en el caso del segundo colectivo.

Y si entendemos las trayectorias de inserción profesional en este sentido, es preciso señalar que la precariedad no se referiría ya exclusivamente a la forma de contratación temporal, sino al «desarrollo de la transición profesional bajo el signo de la vulnerabilidad ante el empleo, las condiciones laborales bajas y el riesgo a no poder mantener una trayectoria de profesionalización» (Casal, 1999: 169). Lo que se pone en cuestión va más allá de la duración del contrato, ya que es la propia profesionalización lo que queda en entredicho, en un mar de cambios de ocupaciones, en un tránsito por posiciones laborales débiles que no contribuyen a la construcción sistemática del currículum profesional.

Ambos aspectos, la precariedad como etapa intermedia (en las trayectorias de aproximación sucesiva) y como forma de inserción propiamente dicha (en las trayectorias de precarización) aparecen, como hemos visto, en el discurso de las personas que contemplan la precariedad como un fenómeno consustancial del empleo: la precariedad, recuérdese, como elemento natural del mercado de trabajo en el que se desenvuelven los y las jóvenes.

En esta línea argumentativa, las diferencias relacionadas con la vivencia de la precariedad laboral tienen, en cualquier caso, algunos puntos de confluencias. Las variaciones presentes en las figuras 1, 2 y 3 nos remiten a una definición de la precariedad que no se basa exclusivamente en la estabilidad y/o temporalidad del empleo, entendida en los términos de contratos temporales vs contratos indefinidos. El hecho de tener un contrato indefinido no se percibe ya como una garantía en sí misma de estabilidad y de calidad del empleo. La noción de precariedad se ha «ampliado», es decir, ha ido incorporando dimensiones que complican aún más su definición. Así, por ejemplo, en el caso del primer colectivo la temporalidad o inestabilidad en el empleo ha ido colonizando todo el espacio laboral (al menos en el discurso de los entrevistados), concretándose en una experiencia laboral desestructurada. Ya hemos señalado que los trabajadores de este colectivo perciben su inestabilidad laboral como algo natural y sólo se torna en precariedad en aquellos casos en los que además confluyen circunstancias «agravantes» (principalmente bajo salario, relaciones jerárquicas abusivas o descortesas, flexibilidad horaria incontrolada).

En nuestro segundo colectivo, la precariedad ha incorporado la desconexión entre formación y empleo de una forma patente, de manera que la medida en la cual los empleos ofrecen una potencial carrera profesional ha ganado en protagonismo en la evaluación que los individuos realizan de su trabajo. De esta manera, la noción de precariedad rebasaría, además de la temporalidad, la misma idea de sobrecualificación (García Espejo, Gutiérrez e Ibáñez, 1999). Y precisamente en la interacción entre ambas dimensiones acertaríamos a identificar un eje definitorio de la precariedad laboral que trascendería la idea de empleos precarios para situarnos en el concepto de trayectorias precarias, que incluirían no sólo lo

laboral, sino también la relación entre el trabajo y la formación: la precariedad se habría instalado en los itinerarios vitales como un aspecto definitorio del grupo de edad objeto de estudio².

En esta misma línea parece apuntar el hecho de que ciertos aspectos de la vida laboral estén ausentes en los discursos de todos los entrevistados. Las ausencias de las que hablamos tienen que ver fundamentalmente con los aspectos formales y/o legales del empleo. Se hace especialmente llamativo el que ante una situación percibida como injusta (la precariedad laboral), ningún entrevistado haya hecho referencia al marco legal ni a los instrumentos que las instituciones públicas disponen para revertirla; y otro tanto cabe decir de los agentes sociales y sus instrumentos de actuación. A nuestro entender, destaca la ausencia de referencias tanto a normas legales como a convenios colectivos, y en general a cualquier actividad de orden público o colectivo que sirva como marco regulador del trabajo y pueda ayudar a modificar la situación injusta de la precariedad. De nuevo, el discurso de los individuos entrevistados refleja una construcción, en la experiencia laboral, de los cambios que están desarrollándose en la esfera social. En el conjunto de relaciones entre producción, consumo y trabajo. Un conjunto de relaciones que, cada vez más, se encuentran desvinculadas de un consenso social, encarnado tradicionalmente en el concepto de negociación y convenio colectivos. El discurso de los jóvenes ya no es el discurso de los jóvenes trabajadores, sino el discurso de personas inmersas en una esfera institucional (la del mercado de trabajo) cada vez menos formalizada en un conjunto de derechos y obligaciones sociales, atravesada cada vez más por negociaciones microscópicas que limitan la capacidad de acción colectiva, para dejar paso a relaciones individualizadas en las que el contexto general del mercado laboral sitúa a los jóvenes en trayectorias irregulares, anómalas y claramente vulnerables.

A lo largo de estas páginas nuestro análisis se ha apoyado en dos vectores argumentativos. El primero de ellos trataba de identificar los principales ejes de cambio en nuestro modelo socioproductivo, destacando el contraste entre las sociedades fordistas y sociedades contemporáneas. Las sociedades fordistas, salariales, convirtieron el trabajo en puerta de acceso a los derechos de tercera generación, o sociales (por ejemplo, vivienda, cobertura médica, protección ante las coyunturas económico laborales). El trabajo constituía la clave

² Ciertamente, la naturalización de la precariedad no se da de manera uniforme en todos los colectivos, siendo especialmente patente en el primero y, en menor medida, en el segundo. Pero independientemente de esta diferenciación, nos encontramos con una notable novedad en la vivencia del trabajo en los jóvenes españoles: éstos han de buscar la estructuración de su experiencia laboral en un mercado de trabajo percibido como informalizado, desestructurado.

a partir de la cual las sociedades se articulaban como tales, definiéndose a sí mismas. Además, el trabajo cumplía toda una serie de funciones para los individuos, ya sean manifiestas (la retribución económica derivada de la venta de la fuerza de trabajo) o latentes (el trabajo como fuente de identidad y estatus para el individuo, así como su principal eje estructurador en términos temporales y sociales) (véase Jahoda, 1987). En resumen, el trabajo constituía un valor central en la vida de las sociedades, y de sus individuos y grupos sociales.

Pues bien, los procesos de transformación social analizados al comienzo de este trabajo han dibujado un nuevo escenario social, que a su vez han cristalizado en la notable modificación de diversos aspectos del trabajo en nuestras sociedades. Y si el trabajo se redefine (por ejemplo, en términos de informalización), también se redefinirán algunos de los procesos asociados al mismo. Entre ellos, la precariedad. Este aspecto se ha desarrollado en el análisis de nuestros resultados de investigación, que constituyen el segundo eje de nuestra exposición. Más aún, dichos resultados muestran cómo la propia dimensión institucional del trabajo, estructuradora de la vida colectiva en las sociedades salariales, en las que el trabajo se consideraba como una variable fundamental en el desarrollo de las personas, está siendo objeto de redefinición. En los discursos de los colectivos donde con mayor nitidez se conjuga una experiencia de la precariedad se detecta también una pérdida de centralidad del valor trabajo. Precariedad y valoración del trabajo son realidades interrelacionadas. Pues bien, si la identidad de las sociedades se deriva(ba), al menos en parte, de la centralidad del trabajo como valor social; si dicha centralidad se ve puesta en cuestión en la vida de las personas como resultado de una eventual redefinición de la precariedad laboral; si eso es así, preguntarnos en torno a la precariedad laboral implica preguntarnos sobre la naturaleza misma de nuestras sociedades. Preguntarnos, al fin y al cabo, por los mecanismos que colectivamente elegimos para comprendernos e identificarnos como sociedad responsable del bienestar de las personas que viven en su seno.

BIBLIOGRAFÍA

- Alonso, L.E. (2000). «El marco social del empleo juvenil: hacia una reconstrucción del lugar del trabajo en las sociedades complejas». En L. Cachón (dir.). *Juventudes y empleos: perspectivas comparadas*. Madrid: INJUVE. Pp. 21-48.
- Alonso, L.E. (2000). *Trabajo y posmodernidad: el empleo débil*. Madrid: Fundamentos.
- Beck, U. (2000). *Un nuevo mundo feliz: la precariedad del trabajo en la era de la globalización*. Barcelona: Paidós.
- Cachón, L. (2000). «Los jóvenes en el mercado de trabajo en España». En L. Cachón (dir.). *Juventudes y empleos: perspectivas comparadas*. Madrid: INJUVE. Pp. 133-176.
- Campo, S. del (1995). *Familias: sociología y política*. Madrid: Editorial Complutense.
- Casal, J., Masjuan, J.M. y Planas, J. (1989). *La inserción profesional y social de los jóvenes: los itinerarios de transición entre los 14 y los 25 años*. Barcelona: Institut de Ciències de l'Educació; Centro de Investigación y Documentación Educativa.
- Casal, J. (1999). «Modalidades de transición profesional y precarización del empleo». En L. Cachón (Ed.). *Juventudes, mercados de trabajo y políticas de empleo*. Valencia: 7 i Mig. Pp. 151-180.
- Castel, R. (1997). *La metamorfosis de la cuestión social: una crónica del salariado*. Buenos Aires: Paidós.
- Castells, M. (1998). *La era de la información: economía, sociedad y cultura*. Madrid: Alianza. Tres volúmenes.
- Castillo, J.J. y Prieto, C. (1983). *Condiciones de trabajo. Un enfoque renovador de la sociología del trabajo*. Madrid: CIS.
- Cebrián, I. y Moreno, G. (2001). «El trabajo atípico en España y en Europa». En Lluís Fina y Luis Toharia (coords.). *El empleo en España: situación y perspectivas*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Pp. 187-219.
- Díaz Salazar, R. (2003). «Trabajadores precarios: el proletariado del siglo XXI». En R. Díaz Salazar (Ed.). *Trabajadores precarios. El proletariado del siglo XXI*. Madrid: HOAC. Pp. 67-108.
- Gallino, L. (2002). «La informalización del trabajo en los países desarrollados». *Sociología del Trabajo*, 45, 7-24.
- García Espejo, I., Gutiérrez, R. e Ibáñez, M. (1999). «Inserción laboral y movilidad en el mercado de trabajo». En L. Cachón (Ed.). *Juventudes, mercados de trabajo y políticas de empleo*. Valencia: 7 i Mig. Pp. 181-201.
- González de Lena, F. (2001). «Negociación colectiva y determinación de los salarios». En Lluís Fina y Luis Toharia (coords.). *El empleo en España: situación y perspectivas*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Pp. 221-268.
- Hernanz, V. (2003). *El trabajo temporal y la segmentación. Un estudio de las transiciones laborales*. Madrid: CES.
- Huertas, T. (2003). «Propuestas sindicales contra la precariedad laboral». En R. Díaz Salazar (Ed.). *Trabajadores precarios. El proletariado del siglo XXI*. Madrid: HOAC. Pp. 183-216.
- Jahoda, M. (1987). *Empleo y desempleo: un análisis sociopsicológico*. Madrid: Morata.
- Mígulez, F. (2003). «¿Por qué empeora el empleo?» En R. Díaz Salazar (Ed.). *Trabajadores precarios. El proletariado del siglo XXI*. Madrid: HOAC. Pp. 149-168.
- Prieto, C. (1994). *Trabajadores y condiciones de trabajo*. Madrid: HOAC.
- Prieto, C. (1999). «Crisis del empleo: ¿crisis del orden social?» En F. Mígulez y C. Prieto (dirs.). *Las relaciones de empleo en España*. Madrid: Siglo XXI. Pp. 529-548.
- Santos Ortega, A. (1999). «La juventud va bien: la cuestión juvenil en la era de la precariedad». En L. Cachón (Ed.). *Juventudes, mercados de trabajo y políticas de empleo*. Valencia: 7 i Mig. Pp. 133-150.

- Serrano, A. (1999). «Juventud como déficit, juventud como modelo: la construcción social de la transición laboral en los jóvenes». En L. Cachón (Ed.). *Juventudes, mercados de trabajo y políticas de empleo*. Valencia: 7 i Mig. Pp. 49-64.
- Tezanos, J.F. (1998). *Tendencias en exclusión social en las sociedades tecnológicas: el caso español*. Madrid: Sistema.
- Tezanos, J.F. (2001a). *El trabajo perdido: ¿hacia una civilización poslaboral?* Madrid: Biblioteca Nueva.
- Tezanos, J.F. (2001b). *La sociedad dividida: estructura de clases y desigualdades en las sociedades tecnológicas*. Madrid: Biblioteca Nueva.
- Torns, T. (2000). «Las mujeres jóvenes en el mercado de trabajo en España». En L. Cachón (dir.). *Juventudes y empleos: perspectivas comparadas*. Madrid: INJUVE. Pp. 199-214.

NURIA RICO

**Jóvenes: precariedad más allá
de la temporalidad y respuestas sindicales
para construir el futuro**



Frances Benjamin Johnston, *Stairway of Treasures Residence. Students at work*, 1899-1900 (fotografía).

Frente a las posturas más tradicionales y no sin dificultad se ha roto el clásico binomio precariedad=temporalidad, se ha puesto de relieve y se ha abierto el debate conceptual en torno a la precariedad. Este concepto, muy a nuestro pesar, se ha enriquecido con nuevas modalidades en la última década, provocando en los trabajadores y trabajadoras jóvenes un constante sentimiento de inseguridad que ya les acompañará toda su etapa de juventud y que les impedirá llevar adelante proyectos vitales como bien puede ser la emancipación, hasta una vez pasada ésta.

Comisiones Obreras advierte que no puede construirse un futuro de pleno empleo y de calidad en nuestro país sobre la base de las nuevas formas de precariedad que vienen extendiéndose. Ahora es necesario romper otro binomio: joven=precario.

Es amplia la literatura que viene produciendo y recopilando Comisiones Obreras acerca de las nuevas formas de precariedad laboral que experimentan los jóvenes en el actual sistema productivo, contextualizado en un nuevo modelo de sociedad posindustrial, y marcado por la expansión mundial de fuertes políticas neoliberales. No ayuda en este sentido el proceso de globalización económica que convierte la aceptación de diferentes condiciones laborales cuasi vejatorias en meros chantajes a los trabajadores y trabajadoras, que se ven desprovistos de la calidad de su empleo a cambio de obtener o mantener éste, estableciendo así una fuerte ruptura entre la esfera laboral y social de una persona. También es amplia la reflexión que está realizando este sindicato acerca de todo ello, impregnándose y ampliando su discurso. Aunque es mucho lo que nos queda por conocer, aunque es necesario profundizar en esta realidad, por ejemplo en las diferentes formas de precariedad según sectores de actividad económica y los factores que más inciden en función de la formación del trabajador, Comisiones Obreras es consciente de que debe articular respuestas a esta problemática, ofrecer soluciones a los trabajadores y trabajadoras más jóvenes, a los que más sufren la precariedad laboral.

Frente a las posturas más tradicionales y no sin dificultad se ha roto el clásico binomio precariedad=temporalidad, se ha puesto de relieve y se ha abierto el debate conceptual en torno a la precariedad. Este concepto, muy a nuestro pesar, se ha enriquecido con nuevas modalidades en la última década, provocando en los trabajadores y trabajadoras jóvenes un constante sentimiento de inseguridad que ya les acompañará toda su etapa de juventud y que les impedirá llevar adelante proyectos vitales como bien puede ser la emancipación, hasta una vez pasada ésta. Comisiones Obreras advierte que no puede construirse un futuro de pleno empleo y de calidad en nuestro país sobre la base de las nuevas formas de precariedad que vienen extendiéndose. Ahora es necesario romper otro binomio: joven=precario.

Precisamente el abordaje de la nueva precariedad laboral se convierte, tras su 8º Congreso, en una prioridad para Comisiones Obreras y propone una batería de actuaciones dirigidas a reconducir las graves desigualdades que sufren los jóvenes en el empleo. Estas actuaciones van a tener dos grandes vertientes, una será la propia actividad sindical, en todos los campos que ésta pueda abarcar; y otra, la puramente organizativa: sólo si la organización se adapta a la realidad cambiante podrá hacerle frente, y en ocasiones ir por delante. En definitiva, serán el empleo, la acción sindical y la adaptación organizativa las herramientas, íntimamente ligadas entre sí, que nos permitan combatir la precariedad laboral juvenil.

El diálogo social: la gran oportunidad del Gobierno para asumir las desigualdades del mercado laboral

En marzo de 2004, el Partido Popular pierde las elecciones generales tras dos legislaturas. El Partido Socialista llega al Gobierno con un supuesto talante dialogante, con promesas laborales de corte progresista, pero con unos Presupuestos Generales para 2005 que Comisiones Obreras tilda de continuistas. En la mañana del 8 de julio de 2004, CC.OO., UGT, CEOE, CEPYME y el presidente del Gobierno firman la Declaración para el Diálogo Social bajo el rótulo «Competitividad, Empleo Estable y Cohesión Social». Esta declaración tiene como objetivos centrales la mejora de la calidad del empleo y de la protección social, lo que conlleva un cambio de modelo de competitividad y el incremento de la productividad. De esta forma, el empleo, su calidad y su volumen, es uno de los principales objetivos en este marco del diálogo social. Servirá como hilo conductor de la negociación el cumplimiento de la Estrategia Europea de Empleo, y sus preceptos de igualdad de trato, reconocerla legal y efectivamente. Sin lugar a dudas, esta declaración es una primera muestra de buenas intenciones, si bien ahora tendrán que concretarse en hechos reales.

En lo referente a los trabajadores y las trabajadoras jóvenes, Comisiones Obreras se presenta a este proceso de diálogo social con dos objetivos prioritarios: reducir el desempleo y poner freno a la temporalidad.

La tasa de desempleo de los jóvenes en los últimos años viene superando el 20%; es decir, ésta es casi el doble que la del conjunto de la población trabajadora española, y alrededor de 6 puntos porcentuales mayor que la tasa de paro de los jóvenes de la UE-15. En este contexto urgen políticas que fomenten la inclusión social y la inserción laboral. Las directrices europeas para el empleo mandata a los Estados miembros a ofrecer una nueva oportunidad para todos los jóvenes desempleados antes de que se alcancen los seis meses de paro (en nuestro país, un tercio de los jóvenes parados lleva más de un año buscando empleo), en forma de formación, reconversión, experiencia profesional, empleo o cualquier otra medida destinada a favorecer la empleabilidad combinada con la oportuna ayuda para la búsqueda de empleo. La potenciación y optimización de las políticas activas de empleo ahora ya descentralizadas y la necesaria coordinación entre las diferentes Administraciones autonómicas, la mejora de la formación ocupacional, y tender puentes entre los estudios académicos y el empleo, serán los caminos que guíen a CC.OO. a este respecto en el proceso de diálogo social. A modo de descripción, recordemos que el gasto público en políticas activas de empleo en nuestro país sigue siendo muy inferior a la media europea y con deficiencias en su orientación, de hecho, el gasto público en gestión de colocación y

orientación en España también queda muy por debajo de la media comunitaria. Es obvio que aún queda un largo camino por recorrer en cuanto a políticas activas de empleo.

Últimamente se viene detectando la enorme dificultad de los universitarios y titulados medios para obtener un empleo acorde con la formación que han alcanzado, dando lugar a mayores tasas de desempleo entre este colectivo o al fenómeno de la sobrecualificación, esto es, la fuerte desvinculación entre la formación que han adquirido previamente y la actividad que desarrollan. No debería extrañarnos, puesto que es el reflejo inevitable del sistema productivo español, un sistema productivo obsoleto y descualificado que compite mediante la reducción de costes laborales y derechos de los jóvenes trabajadores y no con la calidad de nuestros productos y servicios, un sistema productivo que, en definitiva, infravalora la cualificación de los trabajadores. He aquí una muestra más de la ruptura entre nuestro sistema educativo y el modelo productivo, dando lugar a un mercado de trabajo que no puede dar respuesta ni absorber a los jóvenes que se están formando en nuestros centros educativos. El paso previo para luchar contra el desempleo, pero también contra la precariedad en todo lo que abarca, será comenzar a transformar nuestro modelo productivo.

En este sentido, la Declaración del Diálogo Social especificaba: «La innovación es un factor de creación de empleo, favoreciendo el que las empresas sean más competitivas y la economía más productiva. Los procesos de investigación, desarrollo e innovación deben de ser liderados por el sector privado, con el resuelto concurso del sector público al que compete, de un lado, crear un entorno que favorezca esos procesos y, de otro, fortalecer y coordinar la red de instituciones públicas que actúan en la producción y difusión de tecnología e innovaciones así como destinar los recursos necesarios para la inversión en proyectos innovadores. En tal sentido, el Gobierno se propone, en el marco de sus políticas de ciencia y tecnología, promover la excelencia en la ciencia básica, estrechar las relaciones entre los mundos académicos y empresarial, incentivar el comportamiento innovador de los agentes económicos, modificar el marco de financiación de las iniciativas de investigación y desarrollo, definir un modelo de competencia estable y promover la sociedad de la información». Es un primer paso, si bien una vez analizados los Presupuestos Generales del Estado para 2005, Comisiones Obreras considera más que insuficiente la partida para I+D+i y ha pedido un incremento del gasto del 25%, a lo que podemos añadirle que nuestro gasto público en educación sigue siendo casi un punto porcentual menor al de la EU-15.

Directamente ligado a la baja calidad y cualificación de nuestro sistema productivo nos encontramos de lleno con la temporalidad, que es ya una lacra estructural de nuestro mercado de trabajo, muy especialmente sufrida por los trabajadores jóvenes. Comisiones Obreras advierte de que la temporalidad repercute en la competitividad y en la calidad de

la producción. En concreto, «la integración del trabajador en la empresa, la experiencia, formación, habilidades que adquiere con los años, el compromiso de asumir unas responsabilidades de por vida, fundamentales en los procesos de producción (Prior, 2001)». El encadenamiento de contratos se ha convertido en una práctica habitual de nuestras empresas, convirtiendo en muchos casos la temporalidad tácita en empleo constante implícito. ¿Por qué entonces la inmensa mayoría de los nuevos contratos que firman los jóvenes, alrededor del 90%, son temporales? El empleo temporal no sólo abarata la sustitución de un trabajador por otro, sino que atomiza las relaciones laborales y resta al trabajador capacidad de participación, además de sumirlo en la inseguridad constante, convirtiendo así al capital humano en factor mucho más maleable, y en consecuencia se le expone en mayor medida a los riesgos derivados del trabajo –los jóvenes tienen un índice de accidentabilidad tres veces superior al del conjunto de la población trabajadora–.

Las cifras de nuevo hablan por sí solas: en nuestro país, el 31% de los trabajadores son temporales, pero la tasa aumenta hasta el 65% si nos referimos a trabajadores menores de 25 años, dándose con mayor intensidad en ramas de actividad como la construcción o la hostelería. Pero hay datos más alarmantes por su peso específico y por la realidad que dibujan: el 81% de los trabajadores y trabajadoras del comercio o el 69% de la hostelería, el 61% de la construcción o el 66% de los trabajadores y trabajadoras de la educación con contratos temporales son jóvenes menores de 30 años. Las cifras son más preocupantes aún si nos referimos a mujeres jóvenes, que pese a haber incrementado su presencia en todo tipo de carreras, incluidas las típicamente masculinas, sus tasas de paro son más elevadas (casi 13 puntos) y sus salarios y categorías profesionales más bajos. Con el paso de los años se está institucionalizando la temporalidad como primera etapa laboral de los jóvenes, cuando no permanente, ya que ésta implica la constante inestabilidad y rotación.

En este proceso de diálogo social, CC.OO. seguirá reivindicando la contratación indefinida y la conversión de contratos temporales en indefinidos y, otra vez, buscará la calidad de nuestro sistema productivo como paso previo, donde se dé la adecuada valoración a la formación y cualificación profesional de los jóvenes, buscará la percepción de los trabajadores por parte de la empresa como un valor añadido de la misma. De nuevo las cifras nos ilustran el escaso afán por ganar calidad en el trabajo que desarrollamos y formar a nuestros trabajadores: el porcentaje de trabajadores que participan en la formación continua y el porcentaje de empresas que realizan formación continua es aproximadamente la mitad que la media comunitaria (UE-15). Comisiones Obreras asume que invertir estas pautas es un proceso dilatado que implica el cambio de modelos culturales asentados y de estructuras consolidadas, pero también advierte que únicamente con el compromiso efectivo del

Gobierno y una mayor implicación de las distintas Administraciones será posible construir un futuro de empleo de calidad y para todos.

La negociación colectiva, una herramienta de y para jóvenes

Como venimos explicando a lo largo de este artículo, los más de 5 millones de trabajadores y trabajadoras jóvenes en activo (alrededor del 26% de los activos de nuestro país) presentan peculiaridades propias que los diferencian de otros colectivos relacionadas con la concentración de elementos de precariedad en el empleo. Además del desempleo y la temporalidad, nos encontramos con que el salario medio de un trabajador joven se situaba a finales de 2003 en 12.493 euros, el 64% del salario medio de la población trabajadora realizando efectivamente el mismo trabajo que sus compañeros, es decir, nos encontramos con dobles escalas salariales en función de la edad del trabajador. A éste hay que sumarle otras condiciones de trabajo que resultan desiguales para los jóvenes y que cobran importancia a la hora de definir un empleo como precario: las relaciones jerárquicas abusivas, los empleos sin futuro, la dificultad en el acceso, el incumplimiento de la normativa, los fraudes en la contratación, la segregación ocupacional, el desencuentro entre la formación adquirida y el trabajo desempeñado (o sobrecualificación), el acceso a ciertas condiciones de bienestar social, la flexibilidad horaria, la distribución irregular de la jornada o su prolongación y disponibilidad injustificada; son algunos de los factores que llevan a los jóvenes trabajadores a entender que tener un contrato indefinido no es garantía en sí misma de estabilidad y calidad en el empleo. Las consecuencias sociales son devastadoras en lo que a su emancipación se refiere, no pudiendo alcanzar ésta hasta una vez pasada su etapa vital de juventud (sólo un 36% de los jóvenes menores de 30 años han abandonado el hogar paterno).

Pero nos encontramos con una realidad quizá más preocupante: los jóvenes perciben estas condiciones de precariedad como un estado natural e inevitable, y además no conocen instrumentos para hacerle frente, es decir, perciben el empleo en un marco desregulado e informal al que no se le puede hacer frente. Es por esto la importancia que cobra la negociación colectiva y su reforzamiento como instrumento de mejora de las condiciones de trabajo y de vida de los trabajadores jóvenes. Una negociación colectiva que CC.OO. entiende que debe contemplar la vinculación de los propios jóvenes a los procesos de negociación de forma que se sientan partícipes de los logros alcanzados, suponga un refuerzo de los lazos entre trabajadores de distintas generaciones y entre trabajadores fijos y tempora-

les y se apropien de una herramienta con la que combatir su precariedad y la de sus compañeros.

La negociación colectiva es el principal instrumento de acción sindical del que se dota Comisiones Obreras, con ella la organización será capaz de acercarse a medidas reales que pongan solución a los problemas de los trabajadores en general y de los jóvenes en particular. En noviembre de 2004, la Confederación de CC.OO. ha presentado los Criterios de Negociación Colectiva para 2005. Estos criterios van a educar y guiar tanto a la patronal como a nuestros propios delegados y delegadas a la hora de negociar convenios colectivos, de negociar las condiciones de trabajo de los jóvenes. En este sentido, los Criterios de Negociación Colectiva de 2005 hacen mayor incisión en la igualdad de trato en el empleo a jóvenes, mujeres y discapacitados. En este documento se potencia la estabilidad en el empleo y paralelamente se apuesta por la lógica de «A trabajos de igual valor, iguales condiciones laborales» (independientemente del tipo de contrato que se tenga, el género, etc.). Es el primer paso para dar solución a una problemática de la que ya se hace eco la organización y que pretende trasladar a la misma raíz, a la empresa.

Los puntos que guiarán a nuestros delegados y delegadas en los procesos de negociación de 2005 en lo referente a los jóvenes serán:

- Limitar el uso de contratos temporales a los casos legalmente previstos y para las actividades que tienen una duración determinada.
- Evitar los abusos en el encadenamiento de contratos temporales y de ETT en las empresas.
- Promover la conversión de contratos temporales en indefinidos.
- Igualdad de derechos para trabajadores subcontratados.
- Control de la cesión ilegal de trabajadores que se produce en ocasiones a través de procesos de externalización y subcontratación de actividades.
- Evitar el establecimiento de condiciones específicas que pueden conllevar a la dualización de las plantillas. Contribuir a la homogeneización de los conceptos salariales evitando las dobles escalas salariales con los jóvenes –CC.OO. prestará especial atención a la igualdad salarial, incorporando a la negociación retribuciones variables y sistemas individualizados.
- Ampliar los permisos y licencias para que sean disfrutados también por las parejas de hecho.
- Aplicación de cláusulas de carácter social que faciliten la emancipación y el acceso a la primera vivienda de los jóvenes, sin discriminación por el tipo de contrato, como pueden ser ayudas al alquiler o a la adquisición de préstamos hipotecarios.

- Controlar la indiscriminada disponibilidad horaria del trabajador y turnos de trabajo, asegurando el descanso y salvaguardando la conciliación de la vida familiar y laboral.
- Asegurar la relación entre la formación del trabajador y la actividad que desempeña y clasificación profesional, dando solución a los problemas de sobrecualificación.
- Implicar a los jóvenes en los procesos de negociación.

Este último punto seguramente cobra hoy una especial relevancia y no sólo por novedoso, sino por lo descrito anteriormente en relación la informalización de las relaciones laborales y la naturalización de la precariedad. Si CC.OO. consigue que los jóvenes participen activamente en los procesos de negociación, en las propuestas de nuestro sindicato, estaremos dotándolos de una herramienta esencial para modificar sus condiciones de trabajo. De nuevo, al igual que con el diálogo social, CC.OO. asume la dificultad de añadir nuevos conceptos en la negociación a los ya tradicionales, de promover cambios en una cultura asentada desde hace años, pero en cualquier caso confía en ir trasladando, tanto a nuestros propios delegados como a la patronal, un cambio en la filosofía de la negociación colectiva fijando el objetivo de la igualdad de trato con una mayor relevancia y concreción en los procesos: trabajaremos para que ningún convenio, pacto o acuerdo contenga cláusulas o prácticas discriminatorias.

La Secretaría de Juventud: un espacio de participación integrado en el seno de la organización

Tras el 8º Congreso de Comisiones Obreras, el trabajo con juventud y, en consecuencia, la Secretaría de Juventud toman un nuevo impulso y una nueva filosofía también desde lo organizativo, que viene a consolidar el trabajo de los últimos años. Y estos nuevos enfoques van a resultar novedosos porque nunca antes los jóvenes de CC.OO. tuvieron tanto peso específico y capacidad en el seno de la organización. De esta forma la organización adquiere el firme compromiso de combatir la nueva precariedad laboral de los jóvenes.

Sindicalización y transversalidad serán los ejes sobre los que gire el trabajo de las Secretarías de Juventud. Una muestra de esta apuesta organizativa es el refuerzo de la presencia de jóvenes, de forma que todas las organizaciones contarán con un responsable de juventud en los órganos de dirección del sindicato, y en este mismo sentido, se realizará anualmente un plan de formación de cuadros sindicales jóvenes con el objetivo de favorecer su participación en todas las estructuras sindicales y en los órganos de dirección.

Transversalidad

La Secretaría de Juventud se establece como un espacio de participación en su sentido más amplio, pero rechaza los tradicionales modelos de estructura alejada de la organización. La Secretaría de Juventud se desenvuelve con soltura en el seno de Comisiones Obreras como un brazo más de su acción sindical. Este enfoque dotará a la Secretaría de Juventud de más peso y capacidad de acción, y al conjunto de Comisiones Obreras de discursos novedosos que la acerquen a los trabajadores y las trabajadoras más jóvenes. La influencia y visión de los más jóvenes en el proceso de diálogo social o en la negociación colectiva que nombrábamos antes no habría sido posible sin la transversalidad, sin la actuación coordinada con el resto de secretarías. Transversalidad supone por tanto impregnar a toda la organización de la visión propia que podemos tener los jóvenes, para que las propuestas de cualquier área de trabajo tengan también como fin atajar la precariedad. Sólo en la medida que consigamos llevar la visión más joven del sindicato a la acción sindical del día a día en la empresa y el sector seremos más capaces de que los jóvenes tengan una visión más próxima y cercana de Comisiones Obreras.

Sindicalización

Son muchos los problemas sociales de los jóvenes, pero CC.OO. entiende que el principal se encuentra localizado en el centro de trabajo, porque desde aquí se expande al resto de la vida social de un joven. Atajando los problemas de precariedad atajaremos muchos de los problemas de la vida cotidiana joven. Es objetivo de la Secretaría de Juventud consolidar un trabajo específico en cada una de las áreas para los jóvenes en base a su condición de trabajadores y trabajadoras en los que se concentran los problemas generales del empleo en España. En este sentido, la Secretaría de Juventud centrará su actividad en la acción sindical más directa, priorizando la afiliación y la participación de los jóvenes en las elecciones sindicales como primer paso para atajar sus condiciones precarias, sobre otras actividades clásicas del «sindicalismo juvenil» más preocupadas por los espacios sociales reservados para jóvenes y por lo institucional, cercanas casi al asociacionismo. La afiliación de jóvenes es fundamental para la renovación y crecimiento de Comisiones Obreras. La conformación de unas bases jóvenes nos dota de legitimidad y capacidad de intervención entre los y las jóvenes y actuar como portavoces sociales de los mismos. Nos asegura también mayor fuerza sindical y de movilización. Somos conscientes de que sólo podremos atacar la precariedad laboral joven desde la afiliación de los sujetos afectados.

Por otro lado, esta organización cuenta con más de 20.000 delegados y delegadas jóvenes, con formación suficiente y con experiencia sindical, que pueden y deben incorporarse a las mesas de negociación en sus respectivos ámbitos. La Secretaría de Juventud por tanto deja de ser una organización juvenil para ser más que nunca un sindicato, para ser de pleno derecho, y con todo lo que esto conlleva, parte de Comisiones Obreras. El trabajo con los afiliados y los delegados y su participación en el seno del sindicato mediante el espacio y la herramienta que les supone la Secretaría de Juventud se convierte así no sólo en una ventaja, sino también en una necesidad para la articulación de propuestas y la vinculación de nuevos activos a la organización, de forma que se sientan parte de ella. Y precisamente para garantizar la participación nos dotamos de herramientas, como pueden ser los diferentes grupos de trabajo o plenarios, que permiten la expresión libre de todo aquel que quiera acercarse un poco más a la organización, siempre con la vista puesta en la meta de combatir la precariedad laboral.

Los jóvenes de Comisiones Obreras no aspiramos a ser un capítulo más en los manuales de negociación colectiva, empleo o cualquier otra materia, sino que más bien pedimos que nuestros puntos de vista se impregnen en el discurso general del sindicato. No queremos crear un círculo cerrado por el que circulen jóvenes sino un círculo abierto que abarque toda la organización y favorezca la renovación. La visión que los y las jóvenes tenemos de nuestra propia realidad laboral debe tener su traslación a las propuestas generales del sindicato. En palabras de José María Fidalgo, «es el momento de que los y las jóvenes pasen de ir tras las pancartas a enarbolarlas».

«Será la acción sindical en la empresa y el sector, sus resultados, y su enfoque mismo, los que pongan ante los ojos de los jóvenes el sindicato como una herramienta útil de la que apropiarse».

PURA GARCÍA DE LA ROSA EXPÓSITO

Empleo y trabajadores con discapacidad: la pértiga para la barrera más alta



Giacomo Balla, La giornata dell' operaio, 1904.

Y aunque en otras esferas de la vida, como la escolarización, el nivel de estudios alcanzado, su presencia institucional o su participación ciudadana, los discapacitados han logrado avances significativos respecto del resto de ciudadanos, en materia de empleo este colectivo presenta una brecha que no se corresponde con el nivel de integración que tienen en el resto de la vida social de nuestro entorno. De este modo, las personas con discapacidad tienen una tasa de actividad que es prácticamente la mitad (el 32%) que la del resto de personas (en torno al 55%), la tasa de paro es igualmente el doble (el 26%) que la tasa de paro general (en torno al 11%). El acceso al empleo y las condiciones del mismo son sin duda el gran obstáculo con el que se enfrentan a la hora de poder insertarse de una forma totalmente activa y autónoma en el conjunto de la sociedad.

Introducción

En nuestro país, 1 de cada 20 personas tiene algún tipo de discapacidad, son 3,5 millones de personas que, aunque les une la «etiqueta» de la discapacidad, no presentan un perfil ni mucho menos homogéneo. En este grupo conviven desde las personas que son totalmente dependientes a otro gran colectivo que está plenamente capacitado para tener una vida autónoma, aunque a todos ellos les une en los últimos años una lucha por una vida más independiente.

CC.OO. ha venido a sumarse desde primera hora a este esfuerzo colectivo por ayudar a la integración plena de las personas con discapacidad, desde el papel que le es propio en la defensa de las y los trabajadores. No nos cabe la menor duda de que la integración plena de cualquier persona en el seno de la sociedad se logra fundamentalmente a través del acceso a un empleo que asegure un proyecto de vida independiente. Nuestro compromiso consiste en ayudar a que este empleo se dé en condiciones de calidad.

Si bien históricamente este ha sido un colectivo «invisible» para la gran mayoría de la sociedad, desde los años setenta a esta parte venimos asistiendo a un esfuerzo colectivo muy importante por hacer «visibles» no sólo a estas personas, sino también las barreras con las que se enfrentan y el modo de poder superarlas. De esta forma es de destacar las declaraciones y disposiciones de carácter internacional aprobadas en el seno de la ONU (concretamente dos resoluciones, una en 1971 y otra de 1975) que supusieron un acicate para que en algunos de los países adoptaran planes para la consecución de la igualdad y la plena participación de las personas con discapacidad (se empieza a contar con ellos en lo que les afecta, se les reconoce y se les hace visibles con carácter normativo), a más a más en el ámbito europeo también supuso un importante impulso a este tema el que ocupara un espacio en la Carta Social Europea aprobada en Estrasburgo en 1989 y que ha tenido su transposición al proyecto de Constitución Europea, actualmente en pleno proceso de aprobación.

En el ámbito nacional cabe destacar la probación de una ley marco el 30 de abril de 1982, conocida como la LISMI (Ley de Integración Social de los Minusválidos), que en su momento abrió nuevas perspectivas, orientando las estrategias de intervención y las formas de organización, emplazando a las Administraciones con mandatos concretos. Es en el título VII de esta ley donde se establecen diferentes acciones para conseguir la integración laboral, entre las que cabe destacar la obligación de las empresas públicas y privadas que tengan empleados a más de 50 trabajadores a reservar un 2% a personas con algún tipo de discapacidad (art. 38), elaboración de un registro de trabajadores con discapaci-

dad demandantes de empleo (art. 39) y lo relacionado al empleo protegido también queda recogido en este título, concretamente en el art. 40.

Veintitrés años después de su aprobación se puede decir que el grado de cumplimiento y los resultados obtenidos dejan bastante que desear, mostrándose además un claro sesgo por parte de la Administración a potenciar medidas de claro carácter proteccionista (empleo protegido) en detrimento de medidas y programas más normalizadoras e integradoras (empleo ordinario).

Características del empleo de las personas con discapacidad: el empleo ordinario y el empleo protegido

Aunque uno de los problemas con los que nos encontramos a la hora de hablar de las personas con discapacidad en nuestro país es la falta de datos estadísticos actualizados (tan sólo se ha realizado una macroencuesta que realizó el Instituto Nacional de Estadística en 1999 que no ha tenido continuidad y algunas estadísticas laborales que el INEM realizó hasta el 2002), podemos no obstante aseverar que actualmente contamos con un colectivo cercano a los 2,5 millones de personas que se encuentran en edad de trabajar.

Y aunque en otras esferas de la vida, como la escolarización, el nivel de estudios alcanzado, su presencia institucional o su participación ciudadana, ha logrado avances significativos respecto del resto de ciudadanos, en materia de empleo este colectivo presenta una brecha que no se corresponde con el nivel de integración que tiene en el resto de la vida social de nuestro entorno. De este modo, las personas con discapacidad tienen una tasa de actividad que es prácticamente la mitad (el 32%) que la del resto de personas (en torno al 55%), la tasa de paro es igualmente el doble (el 26%) que la tasa de paro general (en torno al 11%). El acceso al empleo y las condiciones del mismo son sin duda el gran obstáculo con el que se enfrentan a la hora de poder insertarse de una forma totalmente activa y autónoma en el conjunto de la sociedad.

Así pues, estamos hablando de un colectivo, según los datos, cercano al millón de personas que de una u otra forma ya es parte activa del mercado de trabajo de nuestro país, y al que habría que sumarse otro buen número de personas que, de mejorarse su inserción laboral, podría estar interesado en hacerlo en un futuro inmediato.

De este modo existen dos grandes ámbitos en los que se da el empleo de las personas con discapacidad: el empleo ordinario y el empleo protegido.

El empleo ordinario: la cuota de reserva y medidas alternativas

• *La apuesta sindical por el cumplimiento de la cuota de reserva*

En contra de lo que pudiera pensarse, más de la mitad (54%) de los contratos que vienen celebrándose con personas con discapacidad se hacen en la empresa ordinaria, dándose su inserción en todos los sectores productivos: servicios, industria, construcción y agricultura. Lo que refuerza las posiciones que viene defendiendo nuestro sindicato acerca de la posibilidad real que existe de incorporar a los trabajadores con discapacidad en el empleo normalizado, marcándonos como prioridad esta forma de inserción que asegura la plena integración de este colectivo en términos de igualdad con el resto de trabajadores.

Según el observatorio ocupacional del INEM, en 2002 hubo casi 55.000 contratos de trabajadores con discapacidad (tan sólo poco más de 7.000 de carácter indefinido). El 74% de las contrataciones se dio en el sector servicios, el 12% en la industria, el 9% en construcción y el 5% en agricultura.

Siendo peón industrial y peón de la construcción en el caso de los hombres y mujer de la limpieza y empleada administrativa en el de las mujeres las principales ocupaciones por género. Como vemos, el colectivo de personas con discapacidad parecen «condenados» a ocupar los puestos de trabajo de menor capacitación.

De este modo, la prioridad sindical que CC.OO. viene marcándose como objetivo se ha situado en la promoción de la inserción laboral de este colectivo en el empleo ordinario en términos de igualdad de trato.

Para ello, se ha promovido tanto en los procesos de negociación colectiva en las empresas como en las reivindicaciones para políticas públicas de las distintas Administraciones la inclusión de una referencia explícita a hacer cumplir la cuota de reserva, tanto en el sector privado como en el público, según lo dispuesto en el artículo 38 de la Ley de Inserción Social de Minusválidos (LISMI).

- Las empresas que empleen un número de trabajadores que exceda de 50 vendrán obligadas a emplear un número de trabajadores con discapacidad no inferior al 2 % de la plantilla.
- Para facilitar el cumplimiento efectivo de la cuota de reserva, las empresas podrán negociar como medida de acción positiva acuerdos por los que determinados puestos de trabajo se ocupen preferentemente por personas con discapacidad.
- Se garantizará la igualdad de trato de los trabajadores y trabajadoras con discapacidad en la contratación, formación y promoción, en el salario, en la salud y seguridad y en cuantas otras condiciones laborales les afecten.

- En las pruebas selectivas para el ingreso en los Cuerpos de la Administración del Estado, comunidades autónomas, Administración local, institucional y de la Seguridad Social, serán admitidos las personas con discapacidad en igualdad de condiciones con los demás aspirantes, teniéndose en cuenta las necesarias adaptaciones a la hora de realizar las pruebas selectivas de modo que se asegure el cumplimiento efectivo de la cuota de reserva. Las condiciones personales de aptitud para el ejercicio de las funciones correspondientes se acreditarán en su caso mediante dictamen vinculante expedido por el equipo multiprofesional competente, que deberá ser emitido con anterioridad a la iniciación de las pruebas selectivas.

- *Las medidas alternativas a la cuota de reserva: limitarlas y priorizar el empleo*

La legislación permite que las empresas públicas y privadas obligadas a cumplir con la cuota de reserva para personas con discapacidad puedan «excepcionalmente» quedar exentas de esta obligación total o parcialmente a través de acuerdos recogidos en la negociación colectiva y, en ausencia de éstos, por opción voluntaria del empresario, por los motivos regulados en el RD 27/2000 de 14 de enero.

A la hora de publicar esta *Gaceta Sindical*, el Gobierno de la nación está redactando un nuevo borrador de RD que desarrolle el ya citado anteriormente; en este nuevo redactado se han establecido cuatro tipos de medidas alternativas: la realización de un contrato mercantil con un centro especial de empleo o trabajador autónomo con discapacidad para suministro de materias o bienes de equipo, para la prestación de servicios ajenos y accesorios a la actividad normal de la empresa, la constitución de un enclave laboral e incluso la donación monetaria a fundaciones o asociaciones de utilidad pública reconocidas que realicen acciones destinadas a personas con discapacidad.

En esta línea, CC.OO. ha vuelto a manifestar su abierta oposición a posibilitar las donaciones monetarias como medida alternativa, que pueden entrar en contradicción con el espíritu de la norma, por cuanto abre puertas a la idea de «pagar» a cambio de eximirse de la obligación de la contratación y del cumplimiento de la ley. Además, no deja de ser un sinsentido el que una empresa que atraviesa dificultades, por ejemplo, económicas que le impiden contratar a personal con discapacidad pueda, no obstante, eximirse de la obligación de dicha contratación a cambio del pago económico de una cantidad.

Igualmente, no compartimos el hecho de que en este nuevo borrador, la mera constitución de un enclave laboral exima al empresario de tener que solicitar la excepcionalidad, bastando con comunicar esta opción al SPE. Entendemos que el enclave laboral es una forma de empleo protegido al ser trabajadores de Centros Especiales de Empleo, y que la

cuota de reserva tiene como objetivo promover la inserción laboral de las personas con discapacidad en el empleo normalizado, por lo que es perfectamente compatible tener un enclave laboral y cumplir la cuota de reserva.

En este contexto, pues, y habida cuenta del importante valor que se concede en esta materia a la negociación colectiva (recordemos que los acuerdos negociados tienen preferencia a la hora de solicitarse la aplicación de excepcionalidad en una empresa), CC.OO. ha promovido en los procesos negociadores cláusulas que regulen y limiten las medidas alternativas al cumplimiento de la cuota de reserva.

- El uso de medidas alternativas ha de quedar suficientemente justificado cuando la empresa acredite cuestiones de carácter productivo, organizativo, técnico o económico que motiven la especial dificultad para incorporar trabajadores con discapacidad a la plantilla de la empresa.
- Igualmente el uso de medidas alternativas se limitará estrictamente al tiempo en el que concurran las citadas condiciones excepcionales, con el límite máximo que marca la ley.
- En lo referido al tipo de medidas alternativas, se promoverán aquellas que comporten la incorporación de trabajadores con discapacidad en los centros de trabajo, descartando la realización de donaciones y de acciones de patrocinio de carácter monetario.

El empleo protegido: Centros Especiales de Empleo y enclaves laborales

- *Los Centros Especiales de Empleo*

El empleo protegido nació con la intención de ser un espacio de transición para que los trabajadores con discapacidad pudiesen incorporarse al mercado de trabajo ordinario en igualdad de condiciones que el resto de trabajadores y trabajadoras. La máxima expresión de este tipo de empleo es el Centro Especial de Empleo.

Lamentablemente en las últimas legislaturas hemos asistido, promovido por parte de los gobiernos conservadores y algunas organizaciones de discapacitados, al reforzamiento de la idea de que el empleo protegido es, en sí mismo, la única posibilidad de inserción laboral de las personas con discapacidad. Si bien somos conscientes de que dentro del empleo protegido conviven diferentes realidades, la extensión de la idea anterior ha contribuido a generar un situación doblemente pernicioso: de un lado se ha generado un espacio de negocio empresarial cuyo objetivo ha dejado de ser la inserción laboral de los trabajadores y que compite con ventaja con el resto de empresas, y paralelamente se ha generalizado la idea de

«gueto» que impide que los trabajadores con discapacidad puedan dar el salto al empleo ordinario.

Es especialmente significativo el hecho de que, mientras las políticas públicas de empleo se centran en el empleo protegido, existe un generalizado incumplimiento de la cuota de reserva, tanto en el empleo privado como público, medida que, por otra parte, es muy frecuente en Europa.

En las últimas legislaturas otro de los aspectos más negativos en la definición de políticas públicas de empleo para personas con discapacidad ha sido el hecho de que el Gobierno ha obviado a los agentes sociales, legislando sin contar con la participación de los actores más importantes del mercado de trabajo: sindicatos y organizaciones empresariales. Esta realidad nos ha forzado a tener que utilizar la negociación colectiva como herramienta sindical con la que intentar corregir y mejorar los aspectos de la ley que, a nuestro juicio, presentan un mayor distanciamiento respecto de los intereses de los trabajadores con discapacidad.

Los Centros Especiales de Empleo, que fueron creados en 1985, son precisamente una herramienta que si bien es cierto nació con el ya mencionado objetivo de servir para que los trabajadores con discapacidad adquiriesen un bagaje y experiencia laboral que le sirviesen como trampolín de entrada al mercado laboral ordinario, sus resultados reales se han acercado más bien a la creación de un cierto «mercado laboral protegido» que tiende a perpetuar en él a los trabajadores con discapacidad. Es cierto que los CEE han proliferado desde su creación a mediados de los ochenta, y que han servido para dar trabajo a este colectivo: el número de CEE se ha prácticamente doblado en los últimos tres años, y en 2001 ascendía a 1.095, teniendo en plantilla a 30.833 trabajadores, en su mayor parte discapacitados psíquicos (50%) y físicos (39%). El mayor número de CEE se concentran, por este orden, en las comunidades de Cataluña, Andalucía, Madrid y Valencia. Lo que no parece tan claro es que hayan servido como etapa de tránsito del empleo protegido al empleo ordinario, sino más bien ha consolidado al primero como mercado laboral de referencia para buena parte de los trabajadores con discapacidad.

De ahí que en la acción sindical de CC.OO. respecto a este tipo de empleo se concentre en la idea de devolver a las fórmulas de empleo protegido el ser un medio de transición para los trabajadores con discapacidad de cara a su inserción en el empleo ordinario.

- *Los enclaves laborales: ¿subcontratas encubiertas o medidas de inserción?*

Los enclaves laborales, creados en 2004, suponen un apéndice más de la actividad de los CEE. Desde el momento mismo de su gestación, el modo en que se dio ésta (mediante el II Plan de Empleo pactado bilateralmente entre el CERMI y el Gobierno, sin participa-

ción de los agentes sociales, y regulado mediante real decreto), supuso la concreción de una medida que está más dirigida a apoyar el empleo protegido que a posibilitar la inserción en el mercado laboral ordinario, si bien en la exposición de motivos de la ley sigue manteniéndose que nacieron con la intención de servir de puente hacia el empleo ordinario de los trabajadores con discapacidad.

Se entiende por enclave laboral el contrato entre una empresa del mercado ordinario de trabajo (empresa colaboradora) y un Centro Especial de Empleo para la realización de obras o servicios que guarden relación directa con la actividad normal de aquélla y para cuya realización un grupo de trabajadores se desplaza temporalmente al centro de trabajo de la empresa colaboradora, según lo regulado en el RD 290/2004, de 20 de febrero.

Ya en propia gestación de la ley que los regula, CC.OO. mostró su rechazo a toda una serie de cuestiones que de una u otra forma limitan las posibilidades de los enclaves de cara a servir como herramienta de inserción en el empleo ordinario. Dada, pues, la laxitud con que la legislación trata esta fórmula de empleo, y con el objetivo de que los enclaves laborales aseguren su principal objetivo (conseguir la inserción de los trabajadores con discapacidad en las empresas colaboradoras), hemos de evitar que bajo esta fórmula operen quienes pretenden constituirse en una subcontrata encubierta o como una fórmula de cesión de trabajadores (como las ETT) a bajo coste.

Para ello, paralelamente a la reivindicación constante a las Administraciones Públicas para que corrijan estos «puntos oscuros» en la legislación, hemos de aprovechar las posibilidades que ofrece la negociación colectiva para mejorar los contenidos de la ley, y en los Criterios de Negociación para el 2005, la Confederación Sindical de CC.OO. ha incluido una serie de reivindicaciones con este fin:

- Mejorar el compromiso de inserción en la empresa colaboradora de forma que a la finalización del enclave laboral tenga la obligación de contratar indefinidamente al menos al 25% de los trabajadores del enclave, con un mínimo de un trabajador.
- A la hora de poner en marcha un enclave laboral, se priorizará que la actividad del Centro Especial de Empleo coincida con la actividad de la obra o servicio a realizar en la empresa colaboradora.
- Igualmente, previo a la puesta en marcha del enclave se especificará qué obligaciones en materia de prevención de riesgos laborales y salud laboral corresponden al CEE y cuáles a la empresa colaboradora.
- Las empresas, cuando se constituyan en centros colaboradores de un enclave laboral, tendrán la obligación de adecuar sus instalaciones, de modo que se ayude a la inserción laboral de los trabajadores con discapacidad.

El papel de las políticas públicas de empleo y las posibilidades de la concertación social

Como ya se ha comentado anteriormente, a pesar de que en nuestro país se han puesto en marcha iniciativas legislativas dirigidas a promover la integración laboral de las personas con discapacidad, en esto, como en otros temas, están siendo insuficientes a la vista de que los resultados en nuestro país poco tienen que ver con las situaciones de nuestros vecinos europeos. Según datos de Eurostat¹, España es el país de Europa que menos porcentaje de población con discapacidad trabaja. Tan sólo el 13% de personas con discapacidad severa lo hace en nuestro país frente al 24% de la media europea, y otro tanto cabe decir de las personas con discapacidad moderada el 28% en España frente al 46% en Europa.

Antes de centrarme en el aspecto meramente laboral de las políticas públicas, creo que cabe el hacer una mención de carácter general que desde mi punto de vista es necesaria a la hora de abordar la integración de las personas en sentido amplio. Para hacer eficaces planes y medidas que persigan la integración en general, siempre hay que abordarlo desde un enfoque holístico, que contemple la situación en su conjunto y las interacciones que se producen entre todas las partes: personas con discapacidad, empresas, sindicatos, sociedad y Administraciones.

Las dificultades con las que se encuentran estas personas son de diversa naturaleza y sobre las que hay que incidir de forma global, también de poco sirve incidir sobre uno de los actores, si el resto no modifican sus actitudes, en muchos de los casos incluso de estigmatización.

En lo tocante a las políticas públicas referidas a posibilitar el acceso al empleo de las personas con discapacidad, como ya hemos referido anteriormente, sin duda la pauta que ha marcado las últimas legislaturas ha sido la que ha hecho que el legislador obviase totalmente a los agentes sociales (empresarios y sindicatos) a la hora de tomar iniciativas. El Gobierno ha sustituido de forma unilateral, y pese a nuestra disconformidad, la interlocución con quienes tienen la potestad reconocida por la Constitución Española para negociar las condiciones laborales de todos los trabajadores y trabajadoras en favor de un grupo de organizaciones representantes del colectivo de personas con discapacidad.

Los resultados de esta situación han sido una apuesta gubernamental por abandonar la promoción del empleo ordinario para este colectivo en favor de iniciativas más centradas en apostar por el empleo protegido.

En este sentido, es especialmente gráfico el hecho de que el anterior Gobierno, conservador, haya promovido hasta dos planes estatales de empleo para este colectivo sin la participación de sindicatos y patronales, pero con la colaboración directa del Comité Español

¹ Encuesta sobre Discapacidad y Participación Social en Europa, Eurostat, 2001.

de Representantes de Personas con Discapacidad (CERMI) que firman dicho documento junto con el Gobierno. Y otro tanto cabe decir del actual Ejecutivo, progresista, que, saltándose incluso la normativa de obligado cumplimiento, no ha tenido a bien convocar a la Mesa de la Función Pública (en la que están representados los sindicatos mayoritarios) para reformar el real decreto que regula el acceso a la función pública incluyendo las medidas que, según ha reconocido el propio Ministerio de Administraciones Públicas en nota de prensa, ha negociado previamente con el citado CERMI.

En este contexto, nuestra organización CC.OO. junto con UGT, CEOE y CEPYME seguimos apostando por la concertación social como uno de los instrumentos más útiles a la hora de conseguir el objetivo fundamental de mejorar el nivel de integración de las personas con discapacidad. Conscientes como somos de que la integración plena de cualquier persona en el seno de la sociedad se logra fundamentalmente a través del acceso a un empleo que asegure un proyecto de vida independiente, hemos promovido desde diversos procesos de concertación social una serie de acuerdos que ayuden a ello.

De esta manera, aprovechando el momento histórico que nos proporcionaba que el año 2003 fuese declarado el Año Europeo de las Personas con Discapacidad, las organizaciones sindicales y patronales suscribimos de manera unitaria un manifiesto con el compromiso unívoco de seguir trabajando conjuntamente por la integración de éstas personas a través del empleo ordinario, defendiendo que es éste un objetivo compartido por patronales y sindicatos y el mejor camino para superar las barreras con que se encuentra la plena integración de las personas con discapacidad.

En el mismo manifiesto, los agentes sociales nos reafirmábamos en la necesidad de que la promoción del empleo para este colectivo requiere, además de la implicación de empresas y sindicatos, actuaciones multidireccionales que afectan no sólo al entorno laboral, sino también al entorno social y político, por lo que reclamamos que los poderes públicos asuman la responsabilidad de promover políticas públicas que ayuden a esto.

Igualmente, las organizaciones firmantes recogíamos la idea de que si bien es cierto que es necesario el diálogo entre los diversos actores (poderes públicos, interlocutores sociales y organizaciones representativas de las personas con discapacidad) a la hora de poner fin a los prejuicios y discriminaciones que sufre este colectivo, no es menos cierto que las iniciativas en materia de empleo y relaciones laborales deben debatirse y considerarse entre el Gobierno y las organizaciones sindicales y empresariales para asegurar su mayor eficacia, puesto que son estos últimos quienes las llevan a efecto en el mercado de trabajo.

En esta misma línea, CC.OO., UGT, CEOE y CEPYME suscribimos también en 2003 el Acuerdo Interconfederal para la Negociación Colectiva como herramienta para

trasladar al seno del mercado de trabajo en la práctica cotidiana en las empresas nuestro compromiso de contribuir a la promoción de la integración laboral del colectivo de personas con discapacidad a través de las posibilidades que otorga la negociación colectiva.

Para ello, las partes firmantes nos comprometimos a:

- Analizar los factores externos al lugar de trabajo que influyan en las oportunidades de las personas con discapacidad de obtener un empleo, así como al estudio de medidas que contribuyan a eliminar los obstáculos identificados.
- Recopilar y difundir las buenas prácticas existentes. mantenido el orden del ANC
- Instar al Gobierno a impulsar el diálogo social en esta materia con las organizaciones empresariales y sindicales.
- Analizar y, en su caso, formular propuestas oportunas sobre el papel que puede jugar la negociación colectiva, para modular el cómputo de la cuota reserva en función de las características específicas de los sectores y los requerimientos concretos de determinadas ocupaciones o tareas.

En paralelo se constituyó un grupo de trabajo que en breve dará traslado a la comisión de seguimiento los resultados y conclusiones de sus trabajos para que sean recogidos en el próximo ANC, que posiblemente se aborde en el 2005.

Aun siendo conscientes de que algunas de las actitudes que la sociedad en general suele adoptar respecto a las personas con discapacidad también tienen su reflejo en la imagen que los empresarios se hacen de ellos, imputándoles prejuicios del tipo de que estos trabajadores producen menos, tienen mayor grado de absentismo, están enfermos, etc., y esto junto a las posiciones anteriormente mencionadas que, con carácter general, tienen las Administraciones, está haciendo si cabe más complicado que la integración sociolaboral del colectivo sea una realidad, limitando las posibilidades que ofrece la negociación colectiva. Desde Comisiones Obreras estamos convencidos que, con esfuerzo, es posible también en la negociación colectiva actuar sindicalmente dando una respuesta sin estereotipos, mostrando a estos trabajadores por sus capacidades y no por sus discapacidades.

FEFA VILA NÚÑEZ

Algunas reflexiones sobre las problemáticas de trabajadoras y trabajadores mayores en España¹

¹ Las reflexiones que a continuación se exponen son resultados parciales del proyecto europeo Gold: Inclusion of Seniors in the Labour Market, el cual dirijo desde la Fundación FOREM y que actualmente está todavía en fase de desarrollo. En este proyecto participan diferentes organizaciones europeas y nacionales; también la Secretaría Confederal de Empleo de CC.OO.



Aimé Jules Dalou, *Boceto para Momento al trabajo*, 1889-1991.

Los trabajadores mayores de cuarenta y cinco años de baja o media cualificación en el sector servicios, en líneas generales, comienzan a percibir la discriminación por cuestión de edad una vez pasada la barrera de los cuarenta y pocos años, mientras que en los de la industria la «edad problemática» se aplaza hasta los cincuenta años, y de aquí en adelante. Esta percepción se apoya en que en mayor o menor medida se sienten presionados para tomar decisiones que a menudo van en contra de sus intereses profesionales (asumir menos responsabilidades, no participar en planes de formación...) y que en los casos más extremos pueden terminar en despido, y en el mejor de los casos en prejubilaciones subvencionadas.

Hasta hace muy poco, parecía que ningún colectivo social podría tener mayor interés en las alternativas que se podrían plantear a la precariedad del mercado de trabajo y a las burocracias de bienestar social que las mujeres. Sigue siendo así, pero hoy día se está observando un panorama harto complejo, conjuntamente con los problemas derivados de la llegada de población inmigrante, los vínculos tan débiles que mantienen los jóvenes con el mercado de trabajo o el difícil acceso a un puesto de trabajo que tienen las personas discapacitadas, se le suman las barreras por motivos de la edad: en la contratación, en el acceso a la formación, en el desarrollo de la carrera profesional, en el despido y en la marginación social. Todos estos aspectos diversifican, amplían y complejizan las condiciones actuales que giran en torno al trabajo y las relaciones sociales a corto y medio plazo. En definitiva, nos encontramos en un momento de «salida del armario» de trabajadoras y trabajadores; activos, ocupados y parados que empiezan a hablar en primera persona, representando sobre un escenario común sus precariedades singulares; tejiendo alianzas desde los márgenes y reclamando una autoridad colectiva desde donde poder dirigirse, interpelar e incidir sobre un futuro que los excluye. Un futuro que, por otro lado, ya es presente.

En una economía globalizada y en mercados caracterizados por marcadas rivalidades comerciales, renovación tecnológica constante y consiguiente integración y liberación de mano de obra, pérdida de derechos laborales, considerables desigualdades materiales locales y regionales, marginación y pobreza, resulta utópico creer que las empresas gobernadas por las fuerzas nacionales o globales del mercado serán capaces de ir más allá de las prácticas acumulativas de discriminación y desigualdad desencadenadas por las dinámicas de una fuerte competencia.

Es por ello, al menos desde países europeos, que desde diferentes posiciones se empezó a abordar la lucha contra la discriminación en el trabajo y en el empleo por motivos de sexo-género, raza, discapacidad, etc., y muy recientemente se han empezado a analizar las discriminaciones que operan por cuestiones de edad –mayores de 45 años–. Hoy día, se está empezando a ver que la lucha contra la discriminación en el trabajo y en el empleo por motivos de edad empieza a estar justificada no sólo por razones de justicia y equidad socialdemócratas –al menos las todavía vigentes–, sino también por pragmatismos comerciales y de gestión de los recursos humanos, aquellos relacionados con los principios que definen el sistema de bienestar social tal y como los conocemos hoy día en Europa occidental. Sin embargo, sólo alguna que otra tentativa sindical, todavía muy tímida, y una minoría de empleadores y autoridades públicas de la Unión Europea han adoptado medidas encaminadas a comprender, abordar y solucionar esta nueva proble-

mática y situaciones sociolaborales. Además este problema se produce en un momento demográfico de inversión de la pirámide poblacional para casi el conjunto de la, hasta ahora sólo en términos históricos, llamada Vieja Europa; lo que, sin lugar a dudas, agravará los efectos de la expulsión del mercado de trabajo de trabajadores y trabajadoras todavía en edad activa.

Lo que pretendemos sintetizar a continuación son algunos resultados y cuestiones sobre las que estamos trabajando en este proyecto y que versan sobre los problemas que las personas mayores de cuarenta y cinco años tienen en relación al empleo y el mercado de trabajo en España.

Aspectos metodológicos

Esta investigación ha tenido lugar a lo largo de 2004 y forma parte de un conjunto de acciones que se están realizando a través del proyecto europeo «Inclusions Seniors in the Labour Market» y en el que participan, realizando acciones paralelas en cada país, organizaciones de Dinamarca, Italia, Reino Unido y Rumanía.

La investigación se ha planteado desde una perspectiva metodológica eminentemente cualitativa, a través de entrevistas y grupos de discusión que han recogido la experiencia sociolaboral y personal que trabajadores y trabajadoras mayores, ocupados, desempleados e inactivos, tienen o han tenido en el desarrollo de su actividad o en la ausencia de la misma. Los discursos articulados por los principales actores objeto de análisis han sido ampliados y contrastados con la visión que los principales agentes sociales (sindicalistas y directores de RRHH) tienen sobre el problema que estamos tratando.

Atendiendo a esta propuesta metodológica se han realizado seis grupos de discusión distribuidos de la siguiente manera:

Dos grupos de discusión con hombres y mujeres de cuarenta y cinco años o más, ocupados actualmente y predominantemente de baja cualificación:

- Un grupo aglutinó a personas trabajadoras del sector servicios y se realizó en Madrid.
- Un segundo grupo reunió a ocupados del sector industrial y tuvo lugar en Vizcaya.

Paralelamente a la realización de estos grupos de discusión se entrevistaron a los directores de RRHH y a los negociadores sindicales de dos empresas concretas de ambos sectores. El criterio de selección de empresa atendió a que en un futuro próximo, estas empresas pudiesen desarrollar, en mayor o en menor medida, políticas de buenas prácticas dirigidas a los trabajadores mayores o, por el contrario, su acción estuviese encaminada en el

desarrollo de una política pasiva o claramente negativa, es decir; han sido definidas por desarrollar malas prácticas en la concepción y en la aplicación de sus procesos de organización y gestión.

Los siguientes dos grupos de discusión se realizaron con hombres y mujeres mayores de cuarenta y cinco años y desempleados. Estos dos grupos se convocaron en Madrid. El primero aglutinó a personas del sector servicios, mayoritariamente de hostelería, al que además se unieron una teleoperadora, una ex dependiente de comercio y una última que había pasado por varios tipos de servicios (secretaria, auxiliar de oficina etc.); en total ocho personas, mayoritariamente mujeres. El segundo grupo reunió a personas del sector industrial, predominantemente varones, cuatro varones y dos mujeres; dos de la industria de frío industrial, dos de la industria farmacéutica, uno de la industria alimentaria y uno de la textil.

A continuación constituimos dos grupos de discusión con mujeres y hombres mayores de cuarenta y cinco años e inactivos: todos ellos personas en edad de trabajar y que por diferentes razones ya no buscaban trabajo o ya habían perdido la esperanza de encontrar un trabajo. El primero, que se realizó en Madrid, aglutinó a mujeres y hombres, mayoritariamente hombres; seis frente a una mujer, que habían estado todos y prácticamente toda su vida laboral trabajando para la compañía de telecomunicaciones con mayor implantación e historia en España, y la mayor operadora actualmente en el mercado, Telefónica. Todos ellos habían sido prejubilados mediante procedimientos de regulación de empleo en condiciones más o menos privilegiadas, pero a edades relativamente tempranas para quedar excluidos totalmente de la participación activa en el mercado laboral. El segundo grupo de personas inactivas también se celebró en Madrid, y estuvo formado por personas que habían trabajado en la industria electrónica, ligada a las telecomunicaciones y a la industria del automóvil. Todos estos trabajadores y trabajadoras se acogieron a estrategias encaminadas a la jubilación anticipada, aunque había diferencias sustanciales en las medidas que habían negociado y a las cuales se habían acogido.

Cualificaciones y expectativas de los trabajadores mayores

Sin lugar a dudas, la formación y el nivel de cualificación son elementos inseparables del desarrollo y la promoción profesional. En este sentido, las conclusiones generales que podemos desprender de esta investigación son más bien negativas. Si bien prácticamente todas las personas mayores entrevistadas en esta investigación se sienten cualificadas para desarrollar la actividad que habitualmente desempeñan o para realizar la acti-

vidad, en el caso de paradas, para la cual están buscando trabajo y para el caso de inactivos para lo que han trabajado hasta hace relativamente poco. Todos ellos nombran su experiencia laboral como una experiencia propia de ciudadanos de segunda en las organizaciones en las cuales trabajan o han trabajado, y en comparación con la mayor parte del personal –más joven–, y mucho más cuando se trata de competir por un nuevo empleo. En este sentido, la cualificación, el grado de cualificación, opera como una variable residual frente a la edad. Todos consideran la edad, frente a otro tipo de barreras (nivel de cualificación, género/sexo, raza, etc.), como la barrera principal a la hora de promocionar, permanecer o acceder a un trabajo. Aunque, evidentemente, esta barrera se incrementa en relación con otras variables, como el género: las trabajadoras entrevistadas perciben la barrera de la edad más tempranamente y con peores condiciones de trabajo que los hombres.

En segundo lugar, el acceso a la formación continua (seniors ocupados) y a la formación ocupacional (seniors desempleados) se produce en un marco de diseño y oferta discriminatorio hacia las personas mayores. Todas ellas reconocen el valor de la formación, valor que se manifiesta en el alto concepto y conciencia que se tiene de la, casi obligatoria, capacidad de adaptación a los cambios y del aprendizaje permanente. Este valor es especialmente relevante para el caso de las mujeres, ya que normalmente las mujeres españolas de esta generación, y de manera acusada las de baja cualificación, acceden a esta edad, tras la crianza y tras la dedicación en exclusiva a las tareas reproductivas, a un segundo ciclo de participación en la actividad laboral –trabajo asalariado– lo que influye en que su actitud frente al cambio y al aprendizaje sea especialmente participativa y abierta.

En el caso de las iniciativas en materia de formación, el factor más importante para garantizar una actitud participativa debería ser un principio universal, pero que rara vez se cumple. En primer lugar, el de que se ofertase formación a este grupo de personas, tanto a ocupadas como a desempleadas. En segundo lugar estaría el principio de que los cursos deben estar adaptados a sus necesidades reales y específicas y emplear métodos didácticos, para aquellos que posean una baja formación o cualificación, adecuados y fácilmente asimilables. Dicho de otra manera, los trabajadores y trabajadoras de edad avanzada deberían participar activamente en la formulación de los cursos. La gran mayoría de las opiniones vertidas por las personas, tanto mujeres como hombres, entrevistadas reflejan una situación alejada de este principio universal: los seniors lejos de participar en los procesos, de recualificación a través de las políticas de formación, son más bien arrinconados, ignorados o participan en una formación que no está diseñada para ellos, desde un doble

punto de vista; desde el de la didáctica y desde los de los propios contenidos necesarios para incrementar y adaptarse a las nuevas necesidades exigidas por su puesto de trabajo una vez que se producen una serie de cambios tecnológicos, organizativos, etc.

En este sentido, podríamos concluir que las expectativas generales de seniors de baja y media cualificación para permanecer o promocionar en el mercado de trabajo o en su empresa son más bien escasas; no sólo son percibidas subjetivamente como negativas sino en muchos de los casos como inexistentes. Salvo excepciones; estas excepciones las encontramos los trabajadores de oficio especializados en el sector industrial o en la compañía aérea Iberia donde existe una fuerte regulación laboral. Son casos aislados donde las visiones y expectativas de los seniors son más optimistas debido a que son en estas empresas donde más habitualmente se desarrollan trayectorias ascendentes, mucho más fluidas y dinámicas, a lo largo de toda la vida laboral.

Estas experiencias podrían demostrar que allí donde se prevén y se planifican colectiva y participativamente los procesos de cambio del sistema productivo y de la adaptación de las empresas al mismo, y donde se diseñan itinerarios formativos específicos para los diferentes trabajadores; la mano de obra, al margen de la edad, y salvo excepciones contadas, suele tener una actitud positiva frente a los cambios y las nuevas demandas de la empresa y, también, son conscientes de la necesidad de adaptación y del incremento de sus propias capacidades. En este sentido, los seniors entrevistados demandan información, formación y participación directa en la toma de decisiones que les afectan directamente frente al frecuente arrinconamiento.

Experiencias de los trabajadores seniors y políticas de las empresas

Los trabajadores mayores de cuarenta y cinco años de baja o media cualificación en el sector servicios, en líneas generales, comienzan a percibir la discriminación por cuestión de edad una vez pasada la barrera de los cuarenta y pocos años, mientras que en los de la industria la «edad problemática» se aplaza hasta los cincuenta años, y de aquí en adelante. Esta percepción se apoya en que en mayor o menor medida se sienten presionados para tomar decisiones que a menudo van en contra de sus intereses profesionales (asumir menos responsabilidades, no participar en planes de formación...) y que en los casos más extremos pueden terminar en despido, y en el mejor de los casos en jubilaciones subvencionadas.

Como indicamos, esta discriminación por edad cobra un peso específico en las muje-

res, aspecto especialmente importante en los países del sur de Europa y muy en concreto para el caso español. Esto sería debido a que a menudo las trayectorias profesionales de esta generación de mujeres han sido predominantemente erráticas, su participación en la formación menor y el rol de género, al que la gran mayoría de mujeres trabajadoras españolas de estas edades han sido sometidas durante décadas con todos sus estereotipos sociales y laborales, añaden frenos propios a los que en sí soportan todos los prejuicios que operan en relación a la edad.

Existe toda una gama de prejuicios sociolaborales en torno a los seniors (falta de formación actualizada, incapacidad para adaptarse a los cambios, resistencia al aprendizaje, absentismo laboral debido a enfermedades, conflictos generacionales, dificultad para trabajar con rapidez y bajo presión, etc.) que son asumidos acríticamente, tanto desde el punto de vista de que carecen de determinadas cualidades como desde el punto de vista de que todas ellas sean las adecuadas y necesarias para desarrollar una actividad, cualquiera que ésta sea.

Las políticas pactadas y subvencionadas que han acompañado, y todavía acompañan, a las prejubilaciones en las grandes empresas—grupos financieros, empresas de telecomunicaciones, etc.- han facilitado una solución momentánea y de urgencia a corto-medio plazo, pero de estas medidas sólo se ha podido beneficiar un tipo de trabajador: sobre todo varón, empleado en grandes empresas de servicios o de la industria y en donde hay una fuerte representación sindical.

Estos mismos trabajadores, que podríamos considerar la «élite» de los procesos de prejubilación iniciados en la década de los ochenta, coinciden en que habría que tomar conciencia y adoptar políticas de gestión de empleo en relación a la edad; tanto en los ámbitos de las empresas, a través de la acción y negociación sindical, así como en los pactos que se puedan impulsar con las diferentes Administraciones Públicas.

Que actualmente no existan los suficientes esfuerzos por parte de las empresas, Administraciones y sindicatos para abordar este problema de una manera integral es, al menos, tan preocupante como llamativo. Sobre todo si se tienen en cuenta tanto los factores de envejecimiento poblacional en Europa, la rapidez de la evolución tecnológica, la participación de las mujeres y de los inmigrantes en el mercado laboral, etc. Sin duda alguna, para el caso español esta inanición podría estar dificultando mucho más la transferencia de los conocimientos y habilidades, y por consiguiente el aumento, tan demandado, de incremento de la productividad. Por ello los trabajadores de banca hablan de la importancia de la gestión del cambio como una de las líneas maestras a la hora de diseñar políticas y estrategias sociales, laborales y económicas.

Aun así, consideran que la dificultad principal con la que se encontrarán en el futuro no sería tanto la falta de previsiones y de planificaciones desde un punto de vista político, sino más bien los retos principales estarían en los aspectos relacionados con los procesos de sensibilización y con hacer conscientes a las empresas de los verdaderos problemas en relación a los trabajadores de cierta edad, a saber: las reticencias actuales para asignar ciertos trabajos a las personas mayores y contratar o dedicar recursos a su formación. Estas podrían ser las barreras fundamentales que perciben las personas entrevistadas. Muchas de estas reticencias, como ya apuntábamos, están basadas más en estereotipos que en evidencias contrastadas; si bien la edad puede ser un factor negativo para el desarrollo de determinados trabajos; básicamente debido a factores fisiológicos (aparato motor, audición, visión, fuerza, etc.), no lo es así en los aspectos cognitivos. Por lo tanto habría que trabajar directamente en y con cada una de las empresas para gestionar medidas de no discriminación por razón de edad.

Demandas de cualificaciones en las empresas

En grandes líneas, los grupos de seniors entrevistados desconfían de las políticas que pueden poner en marcha las empresas y en general del futuro, y ya no tanto del que les depara a ellos sino el previsto para las nuevas generaciones. Este pesimismo descansaría en la argumentación de que las empresas ya no sólo contemplarían como criterios de rentabilidad la reducción de costes laborales de un ingente número de mano de obra en posesión de una serie de derechos laborales históricamente consolidados, sino que además para la introducción y adaptación de lógicas neoliberales necesitarían poner en marcha eficientemente criterios de flexibilidad empresarial y docilidad de la mano de obra.

Aún así, las realidades pueden diferir atendiendo a la cultura, a la posición en el mercado y a la actividad que desarrolla cada empresa, tal como observamos a lo largo de la investigación realizada. En general, la tendencia en España es la sustitución de mano de obra de edad avanzada por una mano de obra más joven sin tener en cuenta la cualificación, adaptación al cambio, etc., que los seniors puedan poseer. Sin embargo, por ejemplo las empresas del metal que hemos tenido en cuenta para esta investigación o incluso, aunque de manera muy aislada, alguna de las empresas de servicios siguen demandando perfiles, cualificaciones y experiencias que sólo están en manos de trabajadores de oficio o de personas con cierta «madurez».

A modo de conclusión

Los trabajadores y trabajadoras entrevistados mayoritariamente son pesimistas en relación al futuro y a las lógicas que definen hoy día el trabajo; en sus propias palabras, «un lugar necesario para poder sobrevivir y a la vez perverso», en el sentido de que ya ha dejado de ser un lugar de referencia efectiva en los procesos de socialización individual. «Ya nadie se identifica con su trabajo», concluyen, aunque expresada de diferentes maneras, con esta afirmación.

Ninguno de ellos, absolutamente por ninguna razón, seguiría trabajando asalariadamente en sus trabajos actuales más allá de los 60 años, salvo que se vieran obligados por estrictas necesidades económicas –como lo es para los seniors desempleados o inactivos en muchos de los casos analizados– o que el trabajo se convirtiese en algo radicalmente distinto a lo que se conoce actualmente; es decir, en una relación y en un lugar donde «realizarse»; ser creativos y autónomos, entendido como «que no exigiese un tiempo rígido y controlado de trabajo» y a la vez que tuviese una serie de compensaciones económicas individuales que permitiesen además evolucionar al conjunto social, pero entonces afirman: «ya no sería trabajo».

Valorando su propia experiencia, y pensando en generaciones futuras coinciden que una sociedad no puede permitirse el lujo de desperdiciar y arrinconar el capital en términos de experiencia y conocimientos acumulados por estas personas. Por otra parte serán cada vez más en número y disfrutarán de más y mejor salud. Por lo tanto, reivindican como urgentes medidas políticas y económicas generales y también concretas para cada sector/empresa y para cada grupo específico de seniors atendiendo especialmente a aquellos más desprotegidos. Mujeres, trabajadores de pequeñas y medianas empresas y en general trabajadores de baja cualificación.



MIGUEL ÁNGEL GARCÍA

Salarios, creación de empleo y crecimiento económico



Gustave Courbet, *Los picapedreros*, 1850.

*En los últimos años
se ha desarrollado una estrategia sindical
en la negociación colectiva
que ha permitido combinar la mejora moderada
del poder adquisitivo de los salarios,
un nivel satisfactorio de creación de empleo
y de crecimiento de la economía española.
Un resultado positivo para los intereses generales,
al que hay que añadir una mejora
de la productividad de la economía española
y un aumento contenido de los costes laborales unitarios
compatible con la no erosión por este concepto
de la competencia de los bienes y servicios españoles.*

Para CC.OO., los ANC han permitido combinar la mejora moderada de los salarios con un nivel satisfactorio de creación de empleo y de crecimiento de la economía.

En los últimos años se ha desarrollado una estrategia sindical en la negociación colectiva que ha permitido combinar la mejora moderada del poder adquisitivo de los salarios, un nivel satisfactorio de creación de empleo y de crecimiento de la economía española. Un resultado positivo para los intereses generales, al que hay que añadir una mejora de la productividad de la economía española y un aumento contenido de los costes laborales unitarios compatible con la no erosión por este concepto de la competencia de los bienes y servicios españoles.

Conocidos los favorables resultados alcanzados con esta estrategia, sería lógico mantener una conducta similar en el futuro, ayudándola con una profundización en las materias de negociación colectiva, incluida la presencia sindical en la organización del trabajo. La patronal y el Gobierno no deberían dejar de valorar la importancia decisiva que ha tenido sobre el crecimiento económico español el comportamiento de los salarios que ha permitido excedentes empresariales suficientes para afrontar los procesos de reinversión y un favorable reparto de beneficios.

La negociación salarial auspiciada por CC. OO. busca como resultado final la suma del IPC real y una distribución pactada de la ganancia de productividad. La representación sindical, no obstante, tiene determinado como objetivo básico evitar la pérdida de poder adquisitivo cuando no existan circunstancias que así lo exijan, determinadas en las correspondientes cláusulas de descuelgue. Esta estrategia necesita disponer de cláusulas de garantía de plena eficacia para poder negociar sobre objetivos de inflación. Un criterio necesario para evitar espirales inflacionistas nada deseables, pero también que permitan corregir las desviaciones producidas por quienes tienen la posibilidad de fijar los precios finales.

La aplicación de las cláusulas de garantía es el camino más efectivo de comprometer a los trabajadores con el control de la inflación, cerrando la puerta a subidas nominales más elevadas que no siempre finalizan en ganancias de poder adquisitivo y, en cambio, sí colaboran a disparar los precios de los productos. Las cláusulas de garantía protegen el cumplimiento al final del ejercicio del acuerdo alcanzado (ganancia, pérdida o mantenimiento del poder adquisitivo) en función de la variación de la productividad y las condiciones laborales pactadas.

La evolución de los salarios negociados en convenio en los últimos tres años (2001-2003) ha logrado una ganancia real de poder adquisitivo de los salarios (1,1 puntos) inferior al incremento de productividad (2,1) en el mismo período. La experiencia demuestra que la distribución de renta dirigida a los salarios en este período no ha agotado la ganancia de productividad, lo cual es un factor de desarrollo futuro de la economía española.

La estructura salarial pactada en 2004 y la evolución del empleo y del PIB no apunta cambios en el resultado alcanzado en los años anteriores. El resultado final no se conocerá hasta disponer de los resultados de la Estadística de Convenios Colectivos, pero aunque el porcentaje de traba-

jadores cubiertos con cláusula de garantía es elevado (el 80%), hay una amplia variedad en su contenido con un fuerte protagonismo de aquellas que garantizan el crecimiento de los precios. La ganancia de poder adquisitivo de los salarios pactados en convenio después de aplicar la cláusula de garantía será casi con toda seguridad inferior a la ganancia de productividad (alrededor del 0,6%), incluso teniendo en cuenta la incidencia directa en la inflación española del aumento en el precio del petróleo.

La experiencia demuestra también que no hay argumentos solventes para definir como inflacionista este sistema de negociación colectiva con cláusula de garantía. Más al contrario, su no utilización incorporaría inseguridad al proceso de negociación salarial, al depender en exceso el resultado final de una variable, que en última instancia sólo manejan los empresarios.

ÍNDICE ACUMULADO								
	SALARIOS CONVENIOS	DEFLACTOR CONSUMO	DIFERENCIA CONVENIOS Y PRECIOS	PRODUCTIVIDAD	DIFERENCIA PODER ADQUISITIVO Y PRODUCTIVIDAD	SALARIOS CONVENIOS	DEFLACTOR CONSUMO	DIFERENCIA ACUMULADA
1995						100,00	100,00	
1996	3,82%	3,6%	0,22%	1,20%	-0,98%	103,82	103,60	0,22
1997	2,87%	2,0%	0,87%	0,80%	0,07%	106,80	105,67	1,13
1998	2,56%	1,8%	0,76%	0,20%	0,56%	109,53	107,57	1,96
1999	2,72%	2,3%	0,42%	0,50%	-0,08%	112,51	110,05	2,46
2000	3,72%	3,4%	0,32%	0,80%	-0,48%	116,70	113,79	2,91
2001	3,68%	3,6%	0,08%	0,40%	-0,32%	120,99	117,89	3,11
2002	3,85%	3,5%	0,35%	0,70%	-0,35%	125,65	122,01	3,64
2003	3,67%	3,0%	0,67%	0,70%	-0,03%	130,26	125,67	4,59
2004*	2,95%	3,1%	-0,15%	0,60%	-0,75%	134,11	129,57	4,54

* Provisional.

Fuente: Elaboración propia a partir de Estadística de Convenios de trabajo del MTSS, CNE e IPC del INE. En 2004 está pendiente de aplicar la cláusula de revisión salarial.

El Salario Mínimo Interprofesional ha sido fijado para 2005 en 513 euros/mes, un 4,5% superior al del año anterior. La cuantía aprobada (7.182 euros/año) continúa el proceso de mejora iniciado el año anterior, pero sigue estando todavía lejos del objetivo de alcanzar el 60% del salario medio del Estado (máximo del 40% en este momento).

El escenario a futuro podría ser establecer un período suficientemente amplio de tiempo para conseguir esa proporción y después de alcanzada mantenerla posteriormente. Esta alternativa permitiría a todas las partes ir adecuando paulatinamente el impacto de esta adecuación modulando los efectos.

El número de trabajadores afectados en la actualidad por el Salario Mínimo Interprofesional en su actividad laboral es muy reducido, apenas 180.000 personas, ya que si bien hay 354.600 cotizantes en el Régimen General por esa cuantía, la mitad de los mismos son personas que

cobran el subsidio por desempleo para mayores de 55 años. La repercusión de la subida en el coste laboral de las empresas es, por tanto, residual y difícilmente se le puede señalar como causa significativa en una posible pérdida de competitividad de la economía española.

El mayor impacto en volumen de personas por la elevación de la cuantía del Salario Mínimo Interprofesional son los Trabajadores Agrarios por Cuenta Propia (824.743) y los trabajadores encuadrados en el Régimen de Empleados de Hogar (180.829), para quienes aumenta la base cotización a la Seguridad Social en idéntica cantidad a la subida del SMI (de 572 a 598 euros/mes) y, por ende, la cuota a pagar.

La incorporación de una cláusula para evitar la pérdida de poder adquisitivo en el SMI por el incremento de los precios tiene, de producirse, un efecto directo muy limitado en el funcionamiento de las empresas. El contenido del artículo 27 del Estatuto de los Trabajadores, acordado por CC.OO. y la UGT con el Ministerio de Trabajo y aprobado en el Consejo de Ministros del pasado diciembre, no indicia el SMI con la inflación pasada, ya que la renta mínima crecerá cada año de acuerdo a diversos conceptos, uno de los cuales es el objetivo de inflación. Sólo si no se cumple este objetivo de precios se actualizará el SMI en la desviación de precios incurrida. La señal enviada a principios de cada ejercicio con la fórmula de actualización del SMI es de colaboración en el control de precios al asumir el objetivo de inflación propuesto por el Banco Central Europeo. Una propuesta ambiciosa para 2005 (2%), por otra parte, conocido el crecimiento de los precios españoles en 2004 (3,4%).

La aplicación de los distintos Acuerdos Nacionales de Negociación Colectiva en los últimos tres ejercicios ha tenido una repercusión muy positiva sobre la economía española al dotarle de mayor estabilidad gracias a la eliminación de conflictos innecesarios. La incidencia de este valor intangible es difícil de cuantificar, pero su favorable peso es indudable como confirma el diferencial de crecimiento de la economía española respecto a los socios comunitarios, y tal como lo reconocen los organismos internacionales más importantes (UE, OCDE y FMI).

Una posible renuncia al consenso alcanzado en años precedentes constituye un elemento de incertidumbre que sumar a los varios que sobrevuelan la economía internacional. Los desequilibrios en la economía norteamericana provocados por los intensos déficit comercial y fiscal, el cambiante y elevado durante un prolongado período de tiempo, precio del petróleo junto a los distintos conflictos bélicos pendientes de resolución, disminuyen sensiblemente la posibilidad de recibir un impulso externo, por lo que se hace más necesario disponer de los incentivos internos suficientes para mejorar la capacidad de crecimiento de la economía española. Un aumento en la conflictividad en la negociación colectiva, acompañado de un cuestionamiento del objetivo de precios para el presente año, no sería precisamente una ayuda para su mejor funcionamiento que CC.OO. intentará evitar, pero para lo que necesita de la misma voluntad del resto de los interlocutores.