

**EL SECTOR PÚBLICO ANTE LA
TEMPORALIDAD: ¿SOLUCIÓN O
PARTE DEL PROBLEMA?**

FACTORES EXPLICATIVOS DE LA ESTABILIDAD
DEL EMPLEO PÚBLICO EN ESPAÑA

Marcos Fernández Gutiérrez

Resumen

La temporalidad se ha convertido, debido a su magnitud excesiva, en uno de los principales problemas del mercado laboral español, motivo por el cual ha sido objeto de numerosas y relevantes investigaciones. En los últimos años se han tratado de poner en práctica políticas públicas destinadas a reducir el volumen de empleo temporal, con el fin de limitar los costes sociales que éste habría generado; sin embargo, paradójicamente, el comportamiento del empleo público, donde la tasa de temporalidad se incrementó notablemente a lo largo de los últimos años, habría sido el principal motivo de que la magnitud del empleo temporal en España no haya disminuido. Pese a que se trata de un fenómeno de importancia creciente, la temporalidad en el sector público no ha sido suficientemente analizada hasta el momento. De esta forma, el presente trabajo, al centrar su análisis en dicho tema, aporta notables novedades tanto en su objeto como en su enfoque a una cuestión ya de por sí relevante, como es determinar si las políticas públicas están formando parte del problema de la temporalidad en el empleo o, por el contrario, pueden contribuir decisivamente a su solución.

El principal objetivo de este trabajo es determinar qué factores, relativos a las características de los individuos, de sus puestos de trabajo o del territorio en el que residen, permiten explicar la temporalidad en el sector público; a partir de ello, pretenden también analizarse los efectos comunes y diferenciados existentes con respecto a lo observado en el mercado y, en consecuencia, la incidencia que tiene al respecto ser asalariado del sector público. Para ello, tras una introducción al tema a abordar y un análisis descriptivo, se lleva a cabo un análisis econométrico, que constituye un enfoque novedoso del presente trabajo. Las conclusiones derivadas del mismo se orientan a reforzar la idea de que, en los últimos años, las restricciones fijadas al incremento del gasto y el empleo públicos, unidas a la lentitud y deficiencias en las ofertas públicas de empleo, habrían dado lugar a una rigidez tal en la contratación laboral que el sector público, como mecanismo de flexibilidad con que dar satisfacción a sus necesidades y demandas, habría tenido que recurrir intensivamente al empleo temporal, dando lugar a un modelo dual y de flexibilidad en el margen aún más claro que el que podría existir en el mercado.

1. Introducción

El mercado laboral español se ha caracterizado, a lo largo de los últimos años, por una evolución positiva del empleo, fruto de la cual la tasa de paro se redujo hasta el 8 % y, simultáneamente, se alcanzaron máximos históricos en cuanto a tasas de actividad y de empleo (59,1 % y 54,4 % respectivamente, como porcentaje de la población mayor de 16 años), fundamentalmente debido al incremento de la participación laboral de las mujeres¹. Esta evolución fue resultado de una larga fase expansiva, con un crecimiento del PIB por encima del 3 % anual durante casi todo el periodo 1997-2007, caracterizada por un fuerte crecimiento del empleo y un estancamiento de la productividad.

Por el contrario, uno de los aspectos en los que no se detecta convergencia entre España y la Unión Europea es en el de la temporalidad, el cual, objeto de estudio de este trabajo en lo que respecta al sector público, se ha convertido, según muchos autores, en el principal problema del mercado laboral español. La tasa de temporalidad, que se encontraba en torno al 15 % en 1987², creció enormemente a partir de entonces; este crecimiento se produjo en una etapa en la cual el desempleo, fruto de la crisis económica de finales de los 70 y principios de los 80, era muy elevado y, en este contexto, la reforma laboral de 1984, con el fin de reducirlo, permitió canalizar la creación de empleo hacia la contratación temporal, la cual otorga una mayor flexibilidad para el empresario al suponer un menor coste de despido. En 1992, la tasa de temporalidad alcanzó el 34 %; desde entonces, sucesivas reformas laborales han tenido entre sus objetivos la reducción de la temporalidad, a pesar de lo cual ésta se mantuvo a un nivel prácticamente constante, oscilando entre el 31 y el 35 % en el periodo 1992-2006. La última de dichas reformas, que data de 2006, trataba de reducir el uso fraudulento de la temporalidad igualando, a través de bonificaciones, el coste de despido de un trabajador temporal con el de uno permanente, considerando 4 años de permanencia en la empresa; fruto de esta reforma, la tasa de temporalidad se redujo, según la Encuesta de Población Activa (EPA), desde el 34,59 % del tercer trimestre de 2006 al 29,39 % del segundo trimestre de 2008. Pese a ello, los datos ofrecidos por EUROSTAT (2007), señalan que España continúa siendo el país con mayor temporalidad de la Unión Europea, con una tasa del 31,7 % en dicho año, frente al 14,5 % de promedio en la UE-27 y el 16,8 % correspondiente a la zona euro. La temporalidad, por tanto, está profundamente asentada en el mercado de trabajo español y, aunque la última reforma laboral ha logrado resultados al tratar de reducirla, resulta difícil poder acabar con ella a medio plazo.

Como resultado de las sucesivas reformas laborales, España habría pasado de un mercado laboral fuertemente regulado, con elevados costes de despido, a lo que autores como Dolado, García Serrano y Jimeno (2001) han denominado un mercado de trabajo dual; en él habría, por un lado, un empleo permanente altamente protegido, tal y como estaba en el pasado, donde existirían mercados internos de trabajo y, por otro, un empleo temporal sometido a mercados competitivos y, además, frecuentemente, a condiciones como elevada rotación, subocupación y bajos salarios, dando lugar a un modelo que se ha denominado como de flexibilidad en el margen. En este contexto, hay que destacar también que la temporalidad afecta en diferente medida a los individuos en función de determinadas características de los mismos o del tipo de empleo: a modo de ejemplo, según la EPA, la tasa de temporalidad de las mujeres es más de 3 puntos superior a la de los hombres y, asimismo, el empleo temporal se concentra en mucha mayor medida en algunos sectores productivos que

¹ PÉREZ INFANTE, J. I. (2008): *Luces y sombras del mercado de trabajo en España. Problemas, situación y tendencias*. Economía industrial.

² TOHARIA, L. (2002): *El modelo español de contratación temporal*. Temas laborales: Revista andaluza de trabajo y bienestar social.

en otros (caso de las actividades de carácter más estacional, como la agricultura, la construcción o el turismo³); asimismo, la existencia de disparidades entre la tasa de temporalidad de las regiones españolas indica la existencia de factores explicativos del volumen de empleo temporal diferentes a la regulación, pues ésta es homogénea en todo el Estado⁴. Finalmente, dado que es el principal objetivo de este trabajo, ser asalariado del sector público o del sector privado podría ser también un factor que implicase una mayor o menor probabilidad de tener un empleo temporal.

La principal justificación del empleo temporal está relacionada con su efecto positivo que, según autores como Jimeno (2004), podría generar en la creación de empleo, debido a que la temporalidad reduce el coste laboral vía tanto menores costes de despido como el menor poder de negociación asociado a la inestabilidad laboral; ello generaría un incentivo empresarial a la contratación temporal, especialmente en sectores productivos donde la volatilidad es alta o la productividad, baja. Como contrapunto de lo anterior, la creación de empleo basada en la contratación temporal implicaría, en general, salarios más bajos con respecto a los de trabajadores con contrato permanente, una brecha que las investigaciones realizadas han estimado entre el 10 y el 15 % en el caso de los hombres y alrededor del 7 % en el de las mujeres⁵. Hay que señalar, asimismo, que, debido a la mayor rotación laboral asociada a la temporalidad, su efecto final sobre el desempleo no está claro.

Por otro lado, la elevada rotación laboral generada por la temporalidad dificulta la acumulación de capital humano, dado que los incentivos a invertir en formación y experiencia disminuyen, lo cual podría ir en detrimento de la productividad. Sin embargo, este efecto es difícil de cuantificar, puesto que el sentido de la causalidad entre la contratación temporal y la baja productividad no está claro⁶; asimismo, dicho efecto puede verse en mayor o menor medida compensado, según las características del sector en cuestión, por el esfuerzo adicional que un trabajador podría realizar, en un marco de incertidumbre propiciado por el empleo temporal, con el fin de lograr la renovación del contrato, un sistema de incentivos que podría estar detrás de la particular cultura de la temporalidad española⁷. En todo caso, además de las notables implicaciones sobre la equidad que han de tenerse también en cuenta, en relación a la eficiencia económica hay que destacar que la contratación temporal está muy relacionada con la configuración de un determinado modelo de desarrollo económico en España en los últimos años, basado fuertemente en la creación de empleo en sectores de baja productividad.

La temporalidad podría tener también un notable impacto sobre la salud de los trabajadores, en relación a lo cual cabe destacar que, según resume el Boletín de la Red Mundial de Salud Ocupacional, de 93 estudios identificados publicados entre 1988 y 2000, 76 encontraron una relación medible entre la precariedad laboral y el deterioro de la salud y la seguridad en el trabajo⁸. La menor autonomía en la organización de su trabajo y su tiempo (libertad para decidir cuando tomar vacaciones,

³ PÉREZ INFANTE, J. I. (2008): *Luces y sombras del mercado de trabajo en España. Problemas, situación y tendencias*. Economía industrial.

⁴ TOHARIA, L. (2002): *El modelo español de contratación temporal*. Temas laborales: Revista andaluza de trabajo y bienestar social.

⁵ DOLADO, J.J.; GARCIA-SERRANO, C. Y JIMENO, J.F. (2001): *Drawing Lessons from the Boom of Temporary Jobs in Spain*. The Economic Journal.

⁶ JIMENO, J. F. (2004): *La reducción de la temporalidad*. En García-Pérez, J. L. y Pérez-García, J. J. (coords.): *Cuestiones Clave de la Economía Española, Perspectivas Actuales*, 2004. Centro de Estudios Andaluces.

⁷ POLAVIEJA, J. (2005): *Temporary Employment in Advanced Economies: Drawing Lessons from Spain*. DemoSoc Working Paper.

⁸ QUINLAN, M. (2001): *Efectos del empleo precario en la salud y la seguridad en el trabajo*. Red Mundial de Salud Ocupacional.

elección o modificación del ritmo o velocidad de trabajo, del orden de tareas y de los métodos de trabajo, etc) que, según la Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo, tienen los trabajadores con contrato temporal sería, según las investigaciones realizadas, uno de los factores principales en la explicación de las repercusiones de este tipo de contratación sobre la salud⁹. Estudios como los de Amable y Benach (2007) y Benavides et al. (2000) y Ferrie et al. (1998) han identificado relaciones entre el trabajo temporal y aspectos negativos para la salud laboral, tales como el incremento de la exposición a prácticas de riesgo y del número de accidentes y lesiones, insatisfacción laboral, fatiga, dolores de espalda y musculares, isquemia, colesterol e índice de masa corporal excesivos y hábitos de vida no saludables como fumar o no practicar ejercicio físico. La inestabilidad laboral generada por la temporalidad puede tener, además de los efectos descritos, un impacto importante sobre diferentes aspectos sociales: a modo de ejemplo, se ha demostrado que afecta a decisiones de tipo personal y familiar como vivir en pareja o casarse¹⁰ y, de esta forma, según investigaciones como las de Dolado, García Serrano y Jimeno (2001), estaría relacionada también con una disminución de la fertilidad que podría poner en peligro la sostenibilidad del sistema de pensiones.

Aunque la contratación temporal puede tener un cierto fundamento económico, un uso excesivo de la misma como el existente en España podría deberse a que las empresas, en sus decisiones de contratación, computarían únicamente los costes que ellas tendrían que afrontar, pero no el resto de costes que repercutirían en el conjunto de la sociedad, los cuales se han resumido anteriormente. Podrían existir, según Toharia (2002) además de estas externalidades, problemas de información, motivados por la existencia de una determinada concepción de la temporalidad, debido a los cuales las empresas estarían tomando sus decisiones de contratación sin tener en cuenta todos los beneficios que podría reportarles la contratación indefinida. Como resultado de todo ello, el mercado estaría produciendo un nivel de temporalidad considerado excesivo socialmente, de forma que se justificaría la intervención del sector público.

En España, existe un consenso en catalogar el actual nivel de temporalidad como excesivo¹¹. Pese a ello, hay un profundo debate acerca de cual ha de ser el papel del sector público frente a este exceso de temporalidad; para una adecuada comprensión de dicho papel, resulta necesario retomar, con mayor profundidad, el debate sobre las causas de la temporalidad, en relación a las cuales las visiones pueden agruparse en tres corrientes: la economicista, la jurídicista y la ecléctica.

Bajo la llamada visión economicista se agruparían los autores favorables a un incremento de la flexibilidad en el mercado de trabajo, a través de una reducción de las intervenciones regulatorias del sector público. Según esta corriente, la temporalidad estaría actuando como sustitutivo de la flexibilidad, debido a las rigideces que impondría la regulación existente en el ámbito laboral; prueba de ello sería la relación, en el contexto de los Estados miembros de la UE, entre mayor intensidad de

⁹ FUNDACIÓN EUROPEA PARA LA MEJORA DE LAS CONDICIONES DE VIDA Y DE TRABAJO (1999): *Informe Situación laboral y salud*. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.

¹⁰ ARTAZCOZ, L; BENACH, J; BORRELL, C. Y CORTÈS, I. (2005): *Social inequalities in the impact of flexible employment on different domains of psychosocial health*. Journal of Epidemiology and Community Health.

¹¹ A modo ilustrativo, ver: COMISIÓN DE EXPERTOS PARA EL DIÁLOGO SOCIAL (2005): *Más y mejor empleo en un nuevo escenario socioeconómico: por una flexibilidad y seguridad laborales efectivas*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

la protección normativa del empleo permanente y tasa de temporalidad más elevada¹². Con base en esta visión, las propuestas de reforma actualmente dominantes se encaminan hacia un modelo de flexiseguridad, concepto cuyo origen se encuentra en la Estrategia Europea de Empleo y que agrupa propuestas destinadas a incrementar la flexibilidad a la vez que se incrementa la seguridad; ambos logros serían compatibles mediante la reducción de los costes de despido, que favorecerían la flexibilidad incrementando a su vez la seguridad a través de la reducción de la temporalidad y el fomento de la estabilidad en el empleo¹³. Como resumen de esta estrategia, el Libro Verde, elaborado por la Comisión Europea, aboga por modificar el Derecho laboral actual, con el fin de responder a las necesidades que la economía impone al mercado laboral. En este contexto, España se encontraría, según la Comisión Europea, en una posición de partida de baja flexibilidad relativa y un nivel medio en lo que respecta a seguridad. Ante ello, autores como Jimeno (2004) plantean la existencia de un margen para la introducción de medidas encaminadas hacia la flexiseguridad, defendiendo que la opción preferible sería la reducción de costes de despido, dado que otras intervenciones a través de la inspección de trabajo, la regulación de la contratación temporal o la bonificación de la contratación indefinida resultarían ineficaces.

Otras de las investigaciones más relevantes en la materia son las llevadas a cabo por Polavieja, centradas en un conjunto de países europeos¹⁴. Este autor cuestiona las teorías estándar de la segmentación, las cuales se centran en la estructura productiva como factor explicativo de la temporalidad, dado que en los resultados que obtiene los factores de demanda (características individuales, tamaño de las empresas, sector productivo) no tienen apenas importancia. La explicación alternativa la articula a partir de factores de oferta, teniendo en cuenta un contexto de limitaciones de la misma y de llegada al mercado laboral de la generación del baby boom, con mayor capital humano; en esta situación, la temporalidad habría venido favorecida por factores institucionales, fundamentalmente una normativa que impediría el reemplazo, a través de la elevada protección del empleo permanente y de la naturaleza no inclusiva de la negociación colectiva. Sin embargo, Polavieja también destaca que, en el caso particular de España, gran parte de la temporalidad no se explicaría por los factores anteriores, sino por otros de carácter micro que quedarían fuera del modelo; en concreto, este autor observa una brecha entre las tasas de temporalidad de España y de la UE especialmente llamativa en el caso de los trabajadores cualificados, mientras que cabría esperar una relación entre mayor capital humano, productividad, formación y estabilidad en el empleo; ello estaría indicando el recurso deliberado a la contratación temporal para incentivar el esfuerzo y, por tanto, el rendimiento laboral destinado a lograr un trabajo estable, posible en un marco de incertidumbre. Esta concepción del empleo temporal estaría asociada a la cultura de la temporalidad existente en España, por lo que se trata de una explicación que cabría relacionar con la visión ecléctica, que se comentará posteriormente.

Una visión opuesta a la economicista es la jurídicista, según la cual la solución a la temporalidad se encontraría en el refuerzo de la intervención pública en el mercado laboral a través de la legislación y de la garantía del cumplimiento más estricto de la regulación normativa; los autores que defienden esta vía se opondrían, por tanto, a la introducción de medidas de flexibilización como las señaladas

¹² DOLADO, J.J.; GARCIA-SERRANO, C. Y JIMENO, J.F. (2001): *Drawing Lessons from the Boom of Temporary Jobs in Spain*. The Economic Journal.

POLAVIEJA, J. (2005): *Temporary Employment in Advanced Economies: Drawing Lessons from Spain*. DemoSoc Working Paper.

¹³ COMISIÓN EUROPEA (2006): *Flexibility and security in the EU labour markets*. En: Employment in Europe Report.

¹⁴ POLAVIEJA, J. (2005): *Temporary Employment in Advanced Economies: Drawing Lessons from Spain*. DemoSoc Working Paper.

anteriormente. En este sentido, la línea de reformas propuesta por el Libro Verde ha sido criticada por autores como Sciarra (2007), quien destaca que dicho documento no analiza las instituciones del mercado laboral y olvida el derecho laboral y la regulación destinada al colectivo de trabajadores, en detrimento del contrato individual a negociar entre empresario y trabajador, en el cual el peso en la negociación sería desigual a favor del primero; ante ello, Sciarra recomienda el mantenimiento y refuerzo de la legislación laboral, con el fin de garantizar la calidad del empleo y evitar los abusos sobre el trabajador y las externalidades negativas. Fredman (2004), por su parte, en la línea anterior, destaca que, en el balance entre libertades económicas y derechos sociales, la UE estaría reformulando nociones tradicionales de derechos y, al estar las reformas sujetas a discrecionalidad política, defiende que éstas deberían estar limitadas y basarse en el respeto de ciertos derechos considerados como fundamentales.

Finalmente, la visión ecléctica resultaría crítica con las dos anteriores, centrando su explicación en lo enraizado de la temporalidad en el mercado laboral español y las dificultades existentes para reducirla, lo cual vendría a denominarse cultura de la temporalidad. Existiría en este aspecto una situación particular en España, diferenciada del resto de países de la UE y observable a partir de la muy superior tasa de temporalidad. La magnitud del empleo temporal en el mercado laboral español habría venido propiciada, según esta visión, por un conjunto de factores o características internas que habrían dado lugar a la ya mencionada cultura de la temporalidad, al incidir en el recurso habitual a la contratación temporal por parte de las empresas no justificado por necesidades productivas. Uno de los aspectos que este tipo de teorías relacionan con la temporalidad sería la segmentación de puestos, la cual daría lugar a una estructura productiva dualizada y al modelo denominado de "flexibilidad en el margen"¹⁵, el cual estaría originado por el recurso de las empresas al empleo temporal como vía para ajustar sus necesidades de mano de obra ante fluctuaciones de la demanda. En este sentido, Toharia destaca entre las evidencias empíricas en favor de esta visión que, mientras la contratación indefinida ha seguido siendo muy frecuente en España, la temporalidad se concentraría en los puestos de menor productividad, por lo que la segmentación estaría más relacionada con la productividad y la cualificación que con los costes de despido; asimismo, las sucesivas reducciones de dichos costes de despido no habrían posibilitado disminuir la magnitud del empleo temporal, lo cual corroboraría, según esta visión, las limitaciones de la legislación ante la cultura de la temporalidad; finalmente, como ya se ha señalado, la persistencia de notables disparidades regionales indicaría la existencia de diferentes concepciones de la contratación temporal y, de esta forma, recursos a la misma con diferente intensidad¹⁶.

En un contexto como el descrito, según la visión ecléctica, resultaría erróneo plantear el refuerzo de la flexibilidad en términos similares a las reformas esgrimidas para el resto de la UE, dado que en otros países no existiría un volumen tan elevado de empleo temporal no justificado por necesidades productivas, factor diferencial característico de España que habría de tenerse en cuenta. Asimismo, a pesar de la motivación que implicaría la posible existencia de externalidades y problemas de información, no resultaría tampoco sencilla, desde el punto de vista de esta visión, la intervención pública destinada a reducir el recurso excesivo al empleo temporal a través de la normativa, dado que una regulación de la temporalidad chocaría con las demandas de las empresas, las cuales tenderían a buscar resquicios con que ver

¹⁵ TOHARIA, L. (2002): *El modelo español de contratación temporal*. Temas laborales: Revista andaluza de trabajo y bienestar social.

¹⁶ TOHARIA, L. (2008): *Comportamiento de los mercados laborales en España*. Asignatura impartida en el Master en Políticas Públicas y Sociales. Universidad Pompeu Fabra – The Johns Hopkins University.

satisfechas sus necesidades. Las reformas habrían de encaminarse, por tanto, según estas teorías, a romper con la cultura de la temporalidad, a través de medidas como el fomento del cambio de mentalidad de las empresas y de la contratación indefinida, así como el refuerzo de la inspección de trabajo.

Las políticas destinadas a hacer frente a la temporalidad habrían de ser, en todo caso, impulsadas y lideradas por el sector público. Sin embargo, a pesar de que éste ha puesto en práctica reformas destinadas a reducir la temporalidad en el mercado laboral, paradójicamente se ha observado, a lo largo de los últimos años, un notable incremento del empleo temporal entre los asalariados del sector público, el cual, de esta forma, estaría actuando de forma contraria a su papel ejemplificador frente a la contratación temporal. De hecho, mientras en el periodo 1995-2008 la tasa de temporalidad en el sector privado se ha reducido sensiblemente (en torno a 8 puntos porcentuales en el caso de los hombres y más de 14 en el de las mujeres), en el mismo espacio de tiempo ha crecido enormemente entre los asalariados del sector público, en cuantías superiores a los 4 puntos porcentuales entre los hombres y a los 13 en el caso de las mujeres¹⁷; por tanto, el volumen de empleo temporal se ha mantenido constante en España a lo largo de los últimos años debido precisamente al incremento de la temporalidad entre los asalariados del sector público, la cual ha compensado la disminución observada en el sector privado. Como resultado de esta evolución, la tasa de temporalidad en el sector público ha alcanzado en el segundo trimestre de 2008, según la EPA, el 17,64 % en el caso de los hombres y el 31,99 % en el de las mujeres. Ha tenido lugar, por tanto, un proceso de convergencia con respecto al sector privado, cuya temporalidad, que duplicaba con creces la del sector público en 1995, se aproxima bastante en la actualidad en el caso de los hombres (29,68 %) y es incluso algo inferior en el de las mujeres (31,02 %).

Para entender el distinto comportamiento de las tasas de temporalidad del sector privado y del sector público, es de gran relevancia comentar que, como principal diferencia, en la contratación laboral de éste hay una destacada incidencia de criterios legales y decisiones políticas. En este sentido, la Constitución Española señala que los ciudadanos tienen derecho a acceder a la función pública en el marco de los principios de igualdad, capacidad y mérito, conforme a lo estipulado por la Ley. De la legislación existente se ha derivado un modelo de empleo público híbrido, en el cual existen, por un lado, funcionarios sujetos al derecho administrativo y, por otro, personal laboral, regulado por el derecho del trabajo, el cual implica una menor rigidez que el derecho administrativo. Condicionado por ello, la expansión del empleo público se ha basado, en los últimos años, fundamentalmente en un incremento del personal laboral y, dentro de éste, del empleo de carácter temporal. La causa última es que, debido a los motivos señalados anteriormente, la contratación de trabajadores fijos por parte del sector público se origina no por las necesidades de mano de obra determinadas por la demanda, como ocurre en el mercado, sino por lo estipulado a través de la legislación; de esta forma, la temporalidad funciona como mecanismo de ajuste entre la posible rigidez en la contratación motivada por criterios legales o decisiones políticas y la demanda de servicios y de mano de obra subsiguiente. La evolución creciente de la temporalidad en el sector público ha tenido lugar a partir de la Ley de Presupuestos de 1996, la cual dispuso que el número de plazas de nuevo ingreso en las Ofertas de Empleo Público fuera inferior al 25 % de la tasa de reposición de efectivos; se trata de una línea restrictiva que se ha mantenido en los siguientes presupuestos y ofertas de empleo público, de manera que ha tenido un fuerte impacto en la temporalidad. Más

¹⁷ TOHARIA, L. (2008): *Comportamiento de los mercados laborales en España*. Asignatura impartida en el Master en Políticas Públicas y Sociales. Universidad Pompeu Fabra – The Johns Hopkins University.

recientemente, el límite mencionado se ha aumentado por acuerdo con los sindicatos, con el fin de tratar de corregir la tendencia y mejorar la estabilidad¹⁸.

Según el informe elaborado por el CES al que ya se ha hecho referencia, el empleo público habría crecido desde menos de 1,9 millones de asalariados en 1987 y poco más de 2,2 millones en 1995 hasta 2,8 millones en 2004, que habrían aumentado hasta unos 2,94 millones en el segundo trimestre de 2008, como se desprende de la información más reciente proporcionada por la EPA. Sin embargo, en un marco de incremento general del empleo, el aumento descrito no habría sido suficiente para incrementar el peso del empleo público en el total, el cual habría descendido desde el 22,6 % que suponía en 1987 hasta en torno al 20 % actual, debido en buena parte a las restricciones a la contratación que han existido. Asimismo, desde 1987 habría tenido lugar un profundo cambio en la composición del empleo público, al aumentar en gran medida su peso las administraciones autonómicas y disminuir su importancia relativa la administración central y las empresas públicas; esta evolución se debería, por un lado, a la transferencia a las CCAA de importantes competencias y, por otro, a la reciente privatización de actividades económicas que anteriormente desempeñaba el sector público.

El informe del CES también señala que, de los más de 900.000 empleos públicos creados entre 1987 y 2004, más del 51 % serían temporales; desde 1997, dicha cifra ascendería al 56 %, un porcentaje muy superior al del sector privado. El sector público habría sido, como ya se ha señalado, el principal responsable de la creación, de forma directa, de empleo temporal en los últimos años, fruto de la cual las tasas de temporalidad de asalariados del sector público y del sector privado se han aproximado. Por otro lado, dentro de los contratos temporales, los del sector público mostrarían mayor duración relativa, lo cual indica mayor estabilidad, pero también mayor persistencia. En relación a ello, estudios como los de Dolado, García Serrano y Jimeno (2001) y García Pérez y Rebollo (2005) han encontrado que ser asalariado del sector público estaría relacionado positivamente con la probabilidad de tener un contrato permanente a corto plazo, pero no a largo plazo.

Con respecto al resto de países europeos, los datos proporcionados por el CES y correspondientes al segundo trimestre de 2003¹⁹ señalan que España era el país de la UE-25 con mayor tasa de temporalidad en las ramas de Administración y servicios públicos y Sanidad, situándose en tercer lugar en la de Enseñanza; dichas tasas alcanzaban, en España, el 18,4 % en Administración y servicios públicos, el 29,5 % en Sanidad y el 25,5 % en Enseñanza, superando ampliamente, en todos los casos, al promedio de la UE (11,2 %; 12,7 % y 15,8 % respectivamente). Puede considerarse, por tanto, que la contratación temporal en el sector público es, en España, excesiva, más aún teniendo en cuenta que, según los agentes sociales, el empleo temporal público, justificado por sobrecargas de tareas o circunstancias personales y administrativas que motivasen la contratación por vía de urgencia, no debería sobrepasar el 8-10 %²⁰. Hay que señalar finalmente que, por tipo de administración, la mayor tasa de temporalidad se encontraría en las Administraciones locales, la cual habría aumentado en gran medida en el periodo 1987-1999; la tasa de las Administraciones autonómicas, por su parte, habría sufrido el mayor incremento en el

¹⁸ Para una información más detallada sobre estos aspectos, resulta de interés el informe: CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL (2004): *La temporalidad en el empleo en el sector público*.

¹⁹ Desde dicha fecha, la tasa de temporalidad en el sector público habría crecido, según la EPA, casi 4 puntos porcentuales en el caso de las mujeres, manteniéndose constante en el de los hombres

²⁰ FERNÁNDEZ, M. Y PUNCEL, A. (2003): *El empleo público temporal y la economía valenciana*. Revista de treball, economia y societat.

periodo 1999-2004, mientras que la de la Administración central sería relativamente baja²¹.

El mismo informe del CES hace referencia a varios factores que habrían incidido en la expansión del empleo temporal público en España. En primer lugar, destaca la importancia del contexto, dominado por el cambio en la estructura del empleo público y en su regulación debido a las transferencias de competencias a las autonomías. En segundo lugar, existirían causas de naturaleza económica o presupuestaria, motivadas por la elaboración de leyes de presupuestos restrictivas a la nueva contratación y al incremento del gasto público, en un contexto de generalización de condiciones a la contratación de empleo público en el ámbito de la UE a partir del Tratado de Maastricht; en consecuencia, según el citado Informe, habría existido una financiación insuficiente o inadecuada para la provisión de servicios de demanda creciente, como la educación y la sanidad, así como para las Administraciones locales, por lo que se habría recurrido a cubrir empleo con necesidades permanentes mediante la contratación temporal, con el fin de cumplir las condiciones impuestas y evitar el pago de ciertos complementos asociados. Finalmente, el CES señala que habrían incidido factores de naturaleza jurídica u organizativa, originados por la existencia en algunas administraciones de deficiencias en la regulación de la oferta de empleo y lentitud para desarrollar procesos que cumplan con las garantías legales; ante ello, las vacantes se habrían cubierto con interinidades pero, debido a los principios de igualdad, capacidad y mérito vigentes en la contratación pública, no habría sido posible la conversión de este empleo temporal en indefinido, como ocurre en el sector privado; asimismo, el mayor absentismo laboral existente en el sector público habría contribuido a incrementar la necesidad de cubrir vacantes.

La temporalidad es, como se ha señalado, uno de los problemas principales del mercado laboral español; sin embargo, aún pocas investigaciones han abordado el tema de la contratación temporal en el sector público, pese a que se trata de un fenómeno de magnitud creciente y de importancia fundamental para el estudio del empleo temporal en España. El principal objetivo del presente trabajo es, precisamente, analizar qué factores permiten explicar la temporalidad en el sector público y, a través de la comparación con los resultados existentes en el sector privado, concluir en qué medida la contratación pública está reproduciendo o diferenciándose de los mecanismos de mercado; de igual manera, los resultados obtenidos pretenden dar respuesta al dilema planteado en torno al papel del sector público ante la temporalidad, en el sentido de si éste resulta parte del problema o, por el contrario, puede contribuir decisivamente a su solución.

En lo que respecta a la estructura del trabajo, tras esta introducción, que sirve como aproximación al tema de análisis y la próxima sección, en la que se describirán con mayor detalle las hipótesis y metodología de la presente investigación, se llevará a cabo un análisis descriptivo, con el fin de señalar las principales características del empleo temporal en el sector público, poniéndolas en relación con las observadas entre los trabajadores temporales del sector privado. A continuación se realizará un análisis econométrico, en el que, tratará de determinarse si ser asalariado del sector público es un factor relacionado con una mayor o menor temporalidad y, de igual manera, qué características del individuo y del puesto de trabajo permiten explicar el empleo temporal tanto en el sector público como en el sector privado. Finalmente, se extraerán una serie de conclusiones y recomendaciones a partir de los resultados obtenidos.

²¹ DOLADO, J.J.; GARCIA-SERRANO, C. Y JIMENO, J.F. (2001): *Drawing Lessons from the Boom of Temporary Jobs in Spain*. The Economic Journal.
CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL (2004): *La temporalidad en el empleo en el sector público*.

2. Hipótesis y metodología

A partir de los objetivos señalados en el apartado anterior, las hipótesis de trabajo que se plantean son:

- La probabilidad de tener un empleo temporal está determinada por ser asalariado del sector público o del sector privado.

- La probabilidad de tener un empleo temporal en el sector público está determinada por:

I. Las características del individuo, tales como sexo, edad, nivel de estudios y nacionalidad.

II. Las características del puesto de trabajo, tales como el tipo de ocupación, el tipo de actividad y la antigüedad.

III. Determinadas características relativas a la CCAA de residencia del individuo.

- Las características señaladas anteriormente no inciden en la probabilidad de tener un empleo temporal con el mismo sentido e intensidad en asalariados del sector público y del sector privado.

Como respuesta a estas hipótesis, el trabajo se plantea en dos partes diferenciadas. La primera de ellas es un análisis descriptivo, en el cual se resumen las principales características del empleo temporal en el sector público, poniéndolas en relación con las observadas entre los trabajadores temporales del sector privado; este apartado se plantea como aproximación al posterior análisis econométrico, permitiendo obtener algunas ideas previas acerca del sentido y el grado de intensidad con que los factores que se incluyen en la investigación pueden incidir en la probabilidad de tener un empleo temporal. Tras ello y de forma complementaria, la segunda parte que se plantea es un análisis econométrico realizado a partir de las observaciones individuales (microdatos). En él, se toma como variable explicada la probabilidad de tener un empleo temporal y, como variables explicativas, algunas que reflejan características individuales del trabajador en cuestión, características del puesto de trabajo o la región de residencia del individuo. A través de este análisis se pretende, fundamentalmente: señalar el signo y la intensidad de la relación existente, corrigiendo por otras variables relevantes, entre ser asalariado del sector público y tener un contrato temporal; identificar qué factores inciden en la probabilidad de tener un empleo temporal con la que cuenta un asalariado del sector público, así como el sentido de dicha relación y tratar de cuantificarla; finalmente, observar las principales diferencias en los mencionados efectos existentes entre el sector público y el privado, con el fin de identificar los rasgos definitorios de la contratación laboral pública. Para llevar a cabo este análisis se articula la siguiente ecuación:

$$T_i = f(X_i, L_i, R_i)$$

T_i = probabilidad de tener un empleo temporal del individuo i

X_i = características del individuo i

L_i = características del puesto de trabajo del individuo i

R_i = CCAA de residencia del individuo i

Hay que señalar que, en la práctica, no se observa la probabilidad de tener un empleo temporal, sino una variable dummy que toma valor 1 si el individuo tiene un

contrato temporal y valor 0 si tiene un contrato permanente, la cual será la variable explicada en las sucesivas regresiones econométricas que se planteen.

Esta investigación utiliza como fuente principal los microdatos que ofrece la Encuesta de Población Activa (EPA)²², elaborada por el Instituto Nacional de Estadística, correspondientes al segundo trimestre de 2008. La EPA es una encuesta continua con periodicidad trimestral, realizada en todo el territorio nacional a partir de un muestreo estratificado por secciones censales; su objetivo es proporcionar información de las principales categorías poblacionales en relación con el mercado de trabajo y obtener clasificaciones de estas categorías según distintas variables. En este sentido, la EPA constituye la fuente más destacada para el análisis del mercado laboral en el contexto español; asimismo, al ofrecer la información en formato de microdatos, posibilita la realización de análisis econométricos que permitan a su vez establecer relaciones numéricas entre las distintas variables incluidas en la encuesta. La relevancia del análisis se ve reforzada por el notable tamaño de la muestra en la que se basa: 168.098 observaciones individuales, de las cuales 70.249 corresponden a personas ocupadas y, entre ellas, 12.117 a asalariados del sector público y 44.702 a asalariados del sector privado.

Del cuestionario realizado por la EPA se deriva información acerca de un importante número de variables, de las cuales el presente trabajo selecciona para el análisis aquellas que pueden resultar más significativas sobre la temporalidad en el empleo²³. De ellas, entre aquellas que hacen referencia a las características del individuo (X_i) destacan:

- Sexo. En la EPA, esta variable toma valor 1 si el individuo es un varón y 6 si se trata de una mujer. Para la realización del análisis econométrico se construye, a partir de la anterior, la variable dummy “Mujer”, la cual toma valor 1 si el individuo es una mujer y 0 si se trata de un hombre; el coeficiente resultante, por tanto, señalará la incidencia que tiene el hecho de que el individuo sea una mujer sobre la probabilidad de tener un empleo temporal.
- Edad, información recogida por la EPA correspondiente al número de años cumplidos por el individuo; dicha encuesta muestra la información agrupando a los individuos en grupos poblacionales con intervalos de edad de 5 años. A partir de los mismos, para llevar a cabo el análisis econométrico se construyen, en este trabajo, las variables dummy “Dieciséis”, “Veinte”, “Veinticinco”, “Treinta”, “Treintaycinco”, “Cuarenta”, “Cuarentaycinco”, “Cincuenta”, “Cincuentaycinco”, “Sesenta” y “Sesentaycinco”, correspondientes respectivamente a los intervalos de edad 16-19, 20-24, 25-29, 30-34, 35-39, 40-44, 45-49, 50-54, 55-59, 60-64 y más de 65 y que toman el valor 1 cuando la edad del individuo se encuentra dentro del intervalo en cuestión y 0 en otro caso.
- Nivel formativo. La EPA recoge la información correspondiente a esta variable desagregando en una notable amplitud de niveles formativos. A partir de los mismos se construyen 5 variables dummy sobre las que se basa el presente análisis y las cuales se corresponden a: “Sinestudios”, los individuos analfabetos o con estudios primarios incompletos; “Primsecun”, aquellos que han completado la educación primaria o la primera parte de la secundaria; “Bachfp”, los individuos que han llevado a cabo estudios de bachillerato o de formación profesional; “Univ1y2”, los que hayan adquirido educación universitaria de primer o segundo

²² INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (2008): *Encuesta de Población Activa*. Disponible en: URL: <http://www.ine.es>.

²³ Para un análisis más detallado de las variables incluidas, puede resultar de interés consultar el cuestionario de la EPA o los documentos metodológicos asociados a la información de la misma en formato de microdatos.

ciclo y, finalmente, “Univ3”, aquellos que hayan seguido programas de educación universitaria de tercer ciclo; estas variables toman, cada una de ellas, el valor 1 si el individuo tiene el nivel de estudios correspondiente y 0 en otro caso.

- Nacionalidad. A partir de la información proporcionada por la EPA, se construye la variable dummy “Extranjera”, la cual toma valor 1 si el individuo tiene alguna nacionalidad distinta de la española (incluyéndose aquellos con doble nacionalidad) y 0 si cuenta exclusivamente con la española.

Por otro lado, entre las variables explicativas, están aquellas que hacen referencia a las características del puesto de trabajo que ocupa el individuo (L_i), en los casos en que éste haya sido catalogado como ocupado. De ellas, se han seleccionado para el análisis las siguientes:

- Situación profesional del individuo. Según las categorías en que desagrega la EPA, ésta puede ser: empresario con asalariados, trabajador independiente o empresario sin asalariados, miembro de una cooperativa, ayuda en la empresa o negocio familiar, asalariado del sector público, asalariado del sector privado u otra situación. En la primera de las regresiones que se efectúa, cuya muestra se compone de los individuos asalariados, tanto del sector público como del sector privado, se incluye como variable explicativa “Publico”, que toma valor 1 si el individuo es asalariado del sector público y 0 si lo es del sector privado. En el resto de regresiones planteadas, dado que la muestra incluye exclusivamente bien asalariados del sector privado, bien asalariados del sector público, no se introduce esta variable entre las explicativas del modelo en cuestión.
- Tipo de administración para la que trabaja el individuo. Se trata de una variable que, por definición, sólo existe para aquellos individuos que son asalariados del sector público. A partir de la misma se construyen 5 variables dummy, correspondientes respectivamente a trabajadores de la Administración Central, de la Administración de la Seguridad Social, de las Administraciones autonómicas, de las Administraciones locales y de empresas e instituciones públicas; dichas variables toman el valor 1 en caso de la administración para la que trabaje el individuo así lo determine y 0 en otro caso.
- Antigüedad, medida a través del tiempo total de permanencia en la empresa, expresado en meses, por la variable continua “Dcom”. El análisis utiliza la variable sin efectuar ninguna transformación respecto a la recogida en la EPA.
- Tipo de ocupación. En este caso, la EPA distingue 10 categorías, habiéndose construido una variable dummy para cada una de ellas: Fuerzas armadas (“Fuerzasarm”), Dirección de las empresas y de las AAPP (“Directivo”), Técnicos y profesionales científicos e intelectuales (“Profesional”), Técnicos y profesionales de apoyo (“Profapoyo”), Empleados de tipo administrativo (“Administrativo”), Trabajadores de servicios de restauración, personales, protección y vendedores de comercio (“Servicios”), Trabajadores cualificados en la agricultura y en la pesca (“Cualiprim”), Artesanos y trabajadores cualificados de las industrias manufactureras, la construcción y la minería (“Cualiind”), Operadores de instalaciones y maquinaria y montadores (“Operario”) y Trabajadores no cualificados (“Nocuali”). En cada caso, la dummy toma valor 1 si el puesto de trabajo que ocupa el individuo se ubica dentro del tipo de ocupación correspondiente y 0 si ello no ocurre.
- Actividad del establecimiento. En lo que respecta a esta variable, al igual que ocurría con la anterior, la EPA diferencia 10 categorías y, para cada una de ellas, se ha construido una variable dummy. La relación final de variables y las actividades, según la clasificación CNAE-09, que recoge cada una de ellas es la siguiente: “Primario”, actividades con códigos 01, 02 y 03; “Indbaja”, del 10 al 18;

“Indmedia”, del 05 al 09, del 19 al 25, 35 y del 36 al 39; “Maquinaria”, del 26 al 33; “Construcción”, del 41 al 43; “Comercio”, del 45 al 47, 55 y 56; “Transporte”, del 49 al 53 y del 58 al 63; “Servprof”, del 64 al 66, 68, del 69 al 75 y del 77 al 82; “AAPP²⁴”, 84, 85 y del 86 al 88 y “Otrosserv” del 90 al 93, del 94 al 96, 97 y 99. De nuevo, cada una de las dummies toma valor 1 si el puesto de trabajo se corresponde con el tipo de actividad en cuestión y 0 en otro caso.

- Tipo de jornada. En este caso, a partir de la información recogida en la EPA, se construye la variable dummy “Parcial”, que toma valor 1 si el individuo tiene contrato a jornada parcial y 0 si cuenta con contrato a jornada completa.
- Finalmente, en el análisis descriptivo se hace referencia a varias variables adicionales que reflejan las características del puesto de trabajo, pero que no se incluyen en el análisis econométrico. Dos de ellas, la duración del contrato de trabajo y el tipo de contrato temporal, no están incluidas por hacer referencia exclusivamente, por definición, a los trabajadores temporales; la última de las variables es el número de horas de trabajo acordadas o pactadas, en cuyo caso, ante la ausencia de una gran proporción de los valores, se ha considerado que su aportación no resulta relevante.

Por último, con el objetivo de abordar el análisis desde una perspectiva regional, se introducen como variables explicativas, en relación a la CCAA de residencia del individuo (R_i), las siguientes:

- Renta per cápita de la CCAA de residencia del individuo (“RPC”), como indicador del grado de desarrollo relativo del territorio. Se utiliza, en este caso, la información correspondiente a 2007, disponible a partir de la Contabilidad Regional de España²⁵, elaborada por el INE.
- Se introduce asimismo la variable dummy “Foral”, que toma el valor 1 para los individuos residentes en las CCAA que cuentan con un régimen de financiación foral (País Vasco y Navarra) y 0 en los casos restantes.

3. Análisis descriptivo

En esta sección se describen, en primer lugar, las características principales de los asalariados del sector público incluidos en la muestra de la EPA, en relación a las observadas entre los asalariados del sector privado, lo cual se resume en la tabla 1. Puede destacarse que, en lo que respecta al sexo, las mujeres muestran una mayor presencia relativa en el empleo público, mientras que el peso de los hombres es mayor en el sector privado. De igual manera, en el sector público tienen una mayor presencia relativa los individuos de los intervalos superiores de edad, aquellos con educación universitaria y los de nacionalidad española. Por otro lado, entre las características del empleo, destaca la antigüedad observada entre los asalariados del sector público, que duplica a la del sector privado; entre los primeros, el porcentaje que desempeña tareas a jornada completa es mayor, si bien el número de horas de trabajo pactadas es menor. Asimismo, en cuanto al tipo de ocupación, en el sector público destaca el peso muy superior de técnicos y profesionales, mientras que el de trabajadores industriales,

²⁴ En esta categoría se incluyen los servicios prestados por las Administraciones Públicas, la educación y las actividades sanitarias, lo cual explica que haya asalariados del sector privado incluidos dentro de la misma.

²⁵ INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (2008): *Contabilidad Regional de España*. Disponible en: URL: <http://www.ine.es>.

operarios y montadores, trabajadores no cualificados y, en menor medida, directivos, es sensiblemente menor. La desagregación por tipo de actividad no se incluye en la tabla, ya que, en el caso de los empleados públicos, el 90,8 % se encuadra dentro de la categoría AAPP.

		ASALARIADOS S. PÚBLICO		ASALARIADOS S. PRIVADO		Ratio
		N	%	N	%	
Sexo	Varón	5505	45,43	25756	57,62	0,79
	Mujer	6612	54,57	18946	42,38	1,29
Edad	16-19	58	0,48	1088	2,43	0,20
	20-24	351	2,90	4506	10,08	0,29
	25-29	852	7,03	6351	14,21	0,49
	30-34	1164	9,61	6601	14,77	0,65
	35-39	1483	12,24	6255	13,99	0,87
	40-44	2105	17,37	5970	13,36	1,30
	45-49	2220	18,32	5193	11,62	1,58
	50-54	1890	15,60	4263	9,54	1,64
	55-59	1283	10,59	2936	6,57	1,61
	60-64	621	5,13	1391	3,11	1,65
	>65	90	0,74	148	0,33	2,24
Antigüedad	<i>Promedio</i>	-	188,76	-	94,32	2,00
Nivel educativo	Sin estudios completos	96	0,79	1330	2,98	0,27
	E. primarios / secund.	2072	17,10	20311	45,44	0,38
	Bachillerato / FP	3592	29,64	15487	34,64	0,86
	E. univ. (1º y 2º c.)	5720	47,21	7391	16,53	2,86
	E. univ. (3er ciclo)	637	5,26	183	0,41	12,84
Horas pactadas	<i>Promedio</i>	-	35,46	-	37,12	0,96
Jornada	Completa	11371	93,84	38507	86,14	1,09
	Parcial	746	6,16	6195	13,86	0,44
Ocupación	F. armadas	381	3,14	0	0,00	-
	Directivos	217	1,79	1155	2,58	0,69
	Técnicos y profesionales	4825	39,82	3149	7,04	5,65
	Técnicos y prof. Apoyo	1553	12,82	5718	12,79	1,00
	Administrativos	1415	11,68	4538	10,15	1,15
	Trab. servicios	2005	16,55	7931	17,74	0,93
	Trab. cualif. s. primario	99	0,82	446	1,00	0,82
	Trab.cualif. s. industrial	384	3,17	8414	18,82	0,17
	Operadores y mont.	228	1,88	5562	12,44	0,15
Trab. no cualificados	1010	8,34	7789	17,42	0,48	
Nacionalidad	Española	12001	99,04	39997	89,47	1,11
	Extranjera / Doble	116	0,96	4705	10,53	0,09
TOTAL		12117	100	44702	100	1,00

Tabla 1. Fuente: Elaboración propia a partir de microdatos de la Encuesta de Población Activa (INE). Datos del 2º trimestre de 2008

Seguidamente, a partir de la información contenida en la tabla 2, se describen las características de los contratos temporales en el sector público. Previamente, hay que señalar que, en la muestra de la EPA, se recogen observaciones de 3.018 asalariados del sector público con contrato temporal, por otras 13.010 en el sector privado; en consecuencia, la tasa de temporalidad en el sector público es del 24,91 %, algo más de 4 puntos porcentuales inferior a la de los asalariados del sector privado (29,1 %). Entre los empleos temporales, según la modalidad de éstos, en el sector público destaca el enorme peso de aquellos motivados por cobertura de ausencia

(34,76 % del total, frente al 4,77 % que representan en el sector privado) y, en menor medida, los de formación o prácticas; por el contrario, la magnitud relativa de los contratos temporales por obra o servicio, circunstancias de la producción, estacionales o de prueba es sensiblemente inferior en el sector público. Otro aspecto relevante es que la antigüedad media de los empleados temporales en el sector público (54 meses) duplica con creces a los del sector privado; dicho promedio podría deberse a la existencia de empleados públicos con contratos temporales prolongados durante un largo periodo de tiempo, dado que en los dos intervalos que recoge la tabla (antigüedad superior e inferior a un mes) no se observan apenas diferencia con respecto al sector privado. Asimismo, al igual que se observaba en la anterior tabla, entre los empleados temporales del sector público el empleo a tiempo parcial es menos frecuente que en el sector privado, si bien el número medio de horas de trabajo pactadas es menor. Por último, en relación al total de asalariados del sector público (tabla 1), los empleados públicos temporales muestran, como cabría esperar, una antigüedad media sensiblemente menor (aunque, como se ha señalado, no por ello reducida), una tasa de parcialidad notablemente superior y un número medio de horas de trabajo pactadas ligeramente inferior.

		ASALARIADOS S. PÚBLICO		ASALARIADOS S. PRIVADO		Ratio
		N	%	N	%	
Tipo de contrato	Indefinido	9099	75,09	31692	70,90	1,06
	Temporal	3018	24,91	13010	29,10	0,86
TOTAL		12117	100	44702	100	1,00
TRABAJADORES TEMPORALES						
Tipo c. temporal	Circunst. Producción	306	10,14	2213	17,01	0,60
	Form. / prácticas	184	6,10	433	3,33	1,83
	Estacional	90	2,98	841	6,46	0,46
	Prueba	6	0,20	233	1,79	0,11
	Cobertura ausencia	1049	34,76	621	4,77	7,28
	Obra o servicio	604	20,01	5465	42,01	0,48
	Otro	779	25,81	3240	24,90	1,04
Antigüedad	<i>Promedio</i>	-	54,03	-	23,13	2,34
Duración contrato	> 1 mes	2537	84,06	10879	83,62	1,01
	< 1 mes	481	15,94	2131	16,38	0,97
Horas pactadas	<i>Promedio</i>	-	33,68	-	35,42	0,95
Jornada	Completa	2563	84,92	10277	78,99	1,08
	Parcial	455	15,08	2733	21,01	0,72
TOTAL		3018	100	13010	100	1,00

Tabla 2. Fuente: Elaboración propia a partir de microdatos de la Encuesta de Población Activa (INE). Datos del 2º trimestre de 2008

En la tabla 3 se desagrega el empleo temporal público y el privado en diferentes categorías, correspondientes a determinadas variables relacionadas con las características individuales de los empleados; a partir de ello, se calcula la tasa de temporalidad de la muestra para cada una de las categorías establecidas. Destaca, en primer lugar, en cuanto al sexo que, mientras la tasa de temporalidad de las mujeres es ligeramente superior en el sector público (31 % frente al 30,86 % en el sector privado), la correspondiente a los hombres es sensiblemente inferior (17,58 % frente al 27,81 %); la brecha entre ambos sexos es, por tanto, muy superior en el sector público. Por otro lado, aunque en los dos casos la tasa de temporalidad se reduce conforme se incrementa la edad, dicho gradiente es notablemente más pronunciado entre los asalariados del sector público, de forma que, entre éstos, la temporalidad es

superior a la del sector privado en los intervalos de edad de 16 a 39 años e inferior en los restantes. Asimismo, existe un gradiente similar en el caso del nivel educativo, dado que al incrementarse éste se reduce la tasa de temporalidad en ambos grupos, aunque en esta ocasión las diferencias entre sector público y privado son menores. En lo que respecta a la nacionalidad, la temporalidad en ambos casos es superior entre los extranjeros, si bien estos cuentan con escasa presencia en el empleo público.

		TEMPORALES S. PÚBLICO		TEMPORALES S. PRIVADO		Ratio
		N	Temporalidad	N	Temporalidad	
Sexo	Varón	968	17,58	7164	27,81	0,63
	Mujer	2050	31,00	5846	30,86	1,00
Edad	16-19	53	91,38	825	75,83	1,21
	20-24	256	72,93	2455	54,48	1,34
	25-29	515	60,45	2498	39,33	1,54
	30-34	526	45,19	1945	29,47	1,53
	35-39	457	30,82	1547	24,73	1,25
	40-44	448	21,28	1384	23,18	0,92
	45-49	375	16,89	1038	19,99	0,85
	50-54	199	10,53	740	17,36	0,61
	55-59	131	10,21	384	13,08	0,78
	60-64	53	8,53	162	11,65	0,73
	>65	5	5,56	32	21,62	0,26
Nivel educativo	Sin estudios completos	47	48,96	584	43,91	1,11
	E. primarios / secundarios	627	30,26	6428	31,65	0,96
	Bachillerato / FP	830	23,11	4183	27,01	0,86
	E. universitarios (1º y 2º c.)	1390	24,30	1778	24,06	1,01
	E. universitarios (3er ciclo)	124	19,47	37	20,22	0,96
Ocupación	F. armadas	107	28,08	0	-	-
	Directivos	63	29,03	35	3,03	9,58
	Técnicos y profesionales	1174	24,33	773	24,55	0,99
	Técnicos y prof. Apoyo	324	20,86	1125	19,67	1,06
	Administrativos	337	23,82	1007	22,19	1,07
	Trab. servicios	441	22,00	2496	31,47	0,70
	Trab. cualif. s. primario	39	39,39	124	27,80	1,42
	Trab. cualif. s. industrial	117	30,47	2945	35,00	0,87
	Operadores y montadores	29	12,72	1252	22,51	0,57
	Trab. no cualificados	387	38,32	3253	41,76	0,92
Actividad	Sect. Primario	24	50,00	702	51,69	0,97
	Industria Int. Tecn. Baja	2	22,22	655	21,68	1,02
	Industria Int. Tecn. Media	6	6,67	773	19,02	0,35
	Maquinaria y transporte	2	14,29	579	21,09	0,68
	Construcción	14	35,90	2993	47,77	0,75
	Comercio y hostelería	5	16,67	2924	26,12	0,64
	Transporte y comunic.	68	13,28	745	23,28	0,57
	Servicios profesionales	56	32,56	1366	22,71	1,43
	AAPP, educación y sanidad	2779	25,27	1011	31,81	0,79
	Otros servicios	62	30,39	1262	34,48	0,88
Nacionalidad	Española	2954	24,61	10674	26,69	0,92
	Extranjera / Doble	64	55,17	2336	49,65	1,11
TOTAL		3018	24,91	13010	29,10	0,86

Tabla 3. Fuente: Elaboración propia a partir de microdatos de la Encuesta de Población Activa (INE). Datos del 2º trimestre de 2008

En función al tipo de ocupación, la mayor tasa de temporalidad se da, en ambos casos, entre los trabajadores no cualificados; de igual manera, en relación a lo observado en el sector privado, la temporalidad en el empleo público es superior en los casos de los directivos y los trabajadores cualificados del sector primario, inferior en los de los trabajadores de servicios, los trabajadores cualificados del sector industrial y los operadores y montadores (cuya temporalidad en el sector público es especialmente reducida) y similar en el resto. Finalmente, en cuanto al tipo de actividad, la categoría donde se encuadra la mayor parte del empleo público, AAPP, muestra una temporalidad algo inferior a la correspondiente al sector privado; asimismo, destaca la menor proporción de empleo temporal en el sector público en los casos de transporte y comunicaciones y otros servicios, observándose lo contrario en servicios profesionales, en las categorías restantes, el número de observaciones no permite extraer conclusiones relevantes.

En la tabla 4 se desagrega el empleo temporal público en función del tipo de administración en el que se encuadra. Como se comprueba, la mayor parte de los contratos temporales en el sector público se concentran en las Administraciones autonómicas (58,28 % del total) y en las Administraciones locales (29,13 %). En consecuencia, la tasa de temporalidad es, en las mismas (25,81 % y 35,09 % respectivamente), muy superior a la observada en la Administración Central, la Administración de la Seguridad Social y las empresas e instituciones públicas, en las cuales la temporalidad oscila entre el 12 y el 14 %.

		TEMPORALES S. PÚBLICO		
		N	%	Temporalidad
Administración	Adm. Central	270	8,95	13,13
	Seguridad Social	26	0,86	12,62
	Adm. CCAA	1759	58,28	25,81
	Adm. Local	879	29,13	35,09
	Empresas públicas	70	2,32	14,17
	Otros	14	0,46	34,15
TOTAL		3018	100	24,91

Tabla 4. Fuente: Elaboración propia a partir de microdatos de la Encuesta de Población Activa (INE). Datos del 2º trimestre de 2008

Finalmente, en la tabla 5, se muestra la tasa de temporalidad entre los asalariados del sector público y del sector privado desagregada por CCAA. En el caso del empleo público, los territorios donde se observa una mayor magnitud de la temporalidad son Extremadura (33,66%), Ceuta (33,64 %) y las de régimen foral (Navarra, 32,21 % y País Vasco, 30,83 %); por el contrario, la temporalidad en el sector público es especialmente reducida en Cantabria (17,07 %), Madrid (18,48 %), Castilla-León (20,06 %) y Asturias (20,76 %). En relación a la temporalidad existente en el sector privado, la correspondiente al sector público es mayor en los casos de Navarra, País Vasco y Ceuta (no en el de Extremadura), al igual que ocurre en Cataluña, Aragón y La Rioja; mientras, la tasa de temporalidad en el sector público es sensiblemente menor que la del sector privado especialmente en Andalucía, Cantabria, Murcia y Melilla.

		TEMPORALES S. PÚBLICO		TEMPORALES S. PRIVADO		Ratio
		N	Temporalidad	N	Temporalidad	
CCAA	Andalucía	535	25,76	3080	42,84	0,60
	Aragón	156	22,91	451	22,05	1,04
	Asturias	71	20,76	309	28,37	0,73
	Baleares	62	24,51	331	25,76	0,95
	Canarias	203	28,79	702	31,01	0,93
	Cantabria	56	17,07	335	27,26	0,63
	Castilla-León	258	20,06	950	24,76	0,81
	Castilla La Mancha	256	26,86	898	30,84	0,87
	Cataluña	220	22,59	1078	19,46	1,16
	C. Valenciana	213	25,98	1220	28,41	0,91
	Extremadura	209	33,66	499	38,15	0,88
	Galicia	215	26,09	854	31,30	0,83
	Madrid	131	18,48	686	22,75	0,81
	Murcia	92	24,02	564	35,65	0,67
	Navarra	86	32,21	256	23,23	1,39
	País Vasco	156	30,83	574	25,09	1,23
	La Rioja	41	22,04	168	20,49	1,08
	Ceuta	36	33,64	26	25,49	1,32
	Melilla	22	23,16	29	40,28	0,57
TOTAL		3018	24,91	13010	29,10	0,86

Tabla 5. Fuente: Elaboración propia a partir de microdatos de la Encuesta de Población Activa (INE). Datos del 2º trimestre de 2008

4. Análisis econométrico

En la regresión 1, a partir de la muestra formada por el conjunto de observaciones correspondientes a los asalariados del sector público y del sector privado, trata de explicarse la probabilidad de tener un contrato temporal a partir de las siguientes variables explicativas: las dummies indicativas de edad, nivel educativo, ocupación y actividad, así como las también dummies “Mujer”, “Público”, “Extranjera”, “Parcial” y “Foral” y, finalmente, la renta per cápita de la CCAA de residencia y la antigüedad en la empresa u organismo. Con ello pretende analizarse qué factores permiten explicar, con carácter general, la probabilidad de tener un contrato temporal; además, y por encima de ello, se pretende hallar alguna relación entre ser asalariado del sector público y la probabilidad de contar con un empleo temporal y, en caso de que ésta exista, su sentido e intensidad.

Como se comprueba, la regresión es significativa globalmente ($F = 543,65$). Cabe destacar, en particular, que ser asalariado del sector público es un factor relacionado positivamente con la probabilidad de tener un contrato temporal; se trata de una relación totalmente significativa ($t = 16,593$), de cuyo coeficiente se deriva que la probabilidad esperada de afrontar un empleo temporal es más de un 10 % superior en el sector público que en el privado. Este resultado, motivado por el conjunto de variables correctoras que se han introducido, contradice lo esperado a partir del análisis descriptivo, del cual se desprendería que la tasa de temporalidad en el sector público era menor.

En lo que respecta al resto de variables, de entre las referidas a las características de los individuos (X_i), destacan como factores significativamente relacionados con una mayor probabilidad de tener un empleo temporal ser mujer y

tener nacionalidad extranjera. Asimismo, en cuanto a la edad, los intervalos entre 16 y 24 años están significativamente relacionados con la probabilidad de afrontar una situación de temporalidad; mientras, se observa la relación contraria en los intervalos de edad por encima de 30 años, si bien su significatividad va decreciendo de forma que únicamente es relevante hasta los 54 años y no para edades superiores. Por último, en cuanto al nivel educativo, no tener estudios incrementa la probabilidad esperada de tener un empleo temporal, mientras que tener estudios de bachillerato, FP o universitarios la reduce.

Por otro lado, entre las variables relacionadas con las características del puesto de trabajo (L_i), destaca la antigüedad, con una relación inversa significativa, como la más relevante de todas las incluidas en el modelo. La parcialidad, por su parte, muestra una relación positiva y significativa con la temporalidad. En cuanto al tipo de ocupación, ser trabajador no cualificado cuenta con una relación positiva con la temporalidad, mientras que el resto, con excepción de ser trabajador industrial cualificado, muestran una relación negativa. Asimismo, en lo que respecta al tipo de actividad, el sector primario y la construcción están relacionados positivamente con la probabilidad de tener un empleo temporal, mientras que se observa una relación opuesta en las restantes, con excepción de las administraciones públicas. Finalmente, entre las variables relacionadas con la CCAA de residencia del individuo (R_i), la renta per cápita regional está relacionada significativamente de forma inversa con la temporalidad, mientras que la foralidad lo está de manera positiva.

Model Summary

Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate
1	,521(a)	,272	,271	,38413

ANOVA(b)

Model		Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
1	Regression	3128,553	39	80,219	543,650	,000(a)
	Residual	8378,129	56779	,148		
	Total	11506,682	56818			

Coefficients(a)

Model		Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	Sig.
		B	Std. Error	Beta	B	Std. Error
1	(Constant)	,733	,014		53,809	,000
	RPC	-1,11E-005	,000	-,105	-24,653	,000
	FORAL	,111	,007	,064	15,460	,000
	MUJER	,027	,004	,030	6,891	,000
	DIECISEIS	,275	,012	,086	22,199	,000
	VEINTE	,111	,007	,069	15,496	,000
	TREINTA	-,074	,006	-,057	-11,768	,000
	TREINTAYCINCO	-,101	,006	-,077	-15,828	,000
	CUARENTA	-,092	,006	-,071	-14,156	,000
	CUARENTAYCINCO	-,070	,007	-,053	-10,327	,000

CINCUENTA	-,048	,007	-,033	-6,552	,000
CINCUENTAYCINCO	-,018	,008	-,010	-2,069	,039
SESENTA	-,031	,011	-,013	-2,886	,004
SESENTAYCINCO	,045	,026	,006	1,726	,084
PUBLICO	,112	,007	,102	16,593	,000
FUERZASARM	-,080	,021	-,014	-3,804	,000
DIRECTIVO	-,075	,012	-,025	-6,139	,000
PROFESIONAL	-,019	,009	-,015	-2,109	,035
PROFAPOYO	-,039	,007	-,029	-5,354	,000
ADMINISTRATIVO	-,041	,008	-,028	-5,369	,000
SERVICIOS	-,035	,007	-,030	-4,981	,000
CUALIPRIM	-,091	,018	-,020	-4,942	,000
OPERARIO	-,035	,007	-,023	-5,041	,000
NOCUALI	,015	,007	,012	2,245	,025
PRIMARIO	,133	,013	,046	10,248	,000
INDBAJA	-,044	,010	-,022	-4,486	,000
INDMEDIA	-,057	,009	-,033	-6,296	,000
MAQUINARIA	-,034	,010	-,016	-3,405	,001
CONSTRUCCION	,102	,009	,071	11,605	,000
COMERCIO	-,090	,007	-,080	-12,242	,000
TRANSPORTE	-,055	,009	-,030	-6,315	,000
SERVPROF	-,069	,008	-,048	-8,714	,000
OTROSSERV	-,087	,009	-,049	-9,930	,000
SINESTUDIOS	,080	,011	,028	7,440	,000
BACHFP	-,025	,004	-,027	-6,020	,000
UNIV1Y2	-,034	,006	-,031	-5,192	,000
UNIV3	-,049	,015	-,013	-3,194	,001
EXTRANJERA	,117	,006	,072	18,955	,000
PARCIAL	,116	,005	,085	21,470	,000
DCOM	-,001	,000	-,392	-79,984	,000

a Dependent Variable: TEMPORAL

Regresión 1. Fuente: Elaboración propia a partir de microdatos de la Encuesta de Población Activa (INE). Datos del 2º trimestre de 2008

El siguiente modelo que se plantea (regresión 2), a diferencia del anterior, se basa en la muestra formada exclusivamente por los asalariados del sector público. La variable explicada es de nuevo la probabilidad de tener un contrato temporal, mientras que las variables explicativas son las mismas que en la regresión anterior, con la excepción de la pertinente eliminación de la variable dummy "Publico". A partir de esta regresión, pretenden analizarse qué factores están relacionados con la temporalidad en el sector público y en qué sentido. Como se observa, el R^2 resultante de la misma (0,38) es superior al de la regresión correspondiente al conjunto de los asalariados, lo cual indica que el modelo predice mejor en el caso particular del sector público; la significatividad conjunta ($F = 197,793$) es también suficiente.

De entre las variables explicativas relacionadas con las características de los individuos (X_i), cabe destacar la relación existente con el sexo, en el sentido de que ser mujer incrementa la probabilidad esperada de tener un contrato temporal en torno a un 10 %; dado que la brecha entre la tasa de temporalidad masculina y la femenina en el sector público ascendía a casi el 14 %, puede concluirse que, dentro del modelo, se incluyen variables correctoras que explicarían la discriminación indirecta observada en el empleo público, además de otros factores que puedan existir no contemplados por el modelo planteado. Ser extranjero, en cambio, no es suficientemente significativo

para explicar la temporalidad en el sector público, probablemente debido a que el número de observaciones en el que coinciden estas circunstancias es excesivamente pequeño. La edad, por su parte, es un factor relacionado con una mayor propensión a la temporalidad para los intervalos entre 16 y 29 años y por encima de los 55, mientras que se observa una relación de signo contrario entre los 30 y los 49 años. Por último, en lo que respecta al nivel educativo, no tener formación universitaria, en cualquiera de los casos contemplados, está relacionado con una mayor probabilidad de tener un empleo temporal, mientras que en el caso de sí contar con dicha formación no se da ninguna relación significativa.

De nuevo, entre las variables explicativas relacionadas con las características del empleo (L_i) destaca por su significatividad la antigüedad, la cual es, con gran diferencia, la más relevante de las variables incorporadas al modelo, de forma que, a mayor antigüedad en la empresa u organismo, la probabilidad esperada de tener un contrato temporal disminuye significativamente. La parcialidad, por su parte, es un factor relacionado significativamente con una mayor propensión a la contratación temporal. Por tipo de ocupación, la temporalidad en el sector público está directamente relacionada únicamente con los directivos; se observa una relación de signo contrario en los casos de fuerzas armadas, profesionales de apoyo, administrativos, trabajadores de servicios, operarios y montadores y, en menor medida, trabajadores no cualificados, mientras que no hay relación significativa en las categorías restantes. En lo que respecta al tipo de actividad, la industria de intensidad tecnológica media, transporte y comunicaciones y otros servicios muestran una relación negativa con la temporalidad en el empleo, mientras que en el resto de las categorías la significatividad es insuficiente. Finalmente, entre las variables de carácter territorial (R_i), la renta per cápita de la CCAA está inversamente relacionada con la probabilidad de tener un empleo temporal, mientras que la foralidad muestra una relación de signo positivo con la variable explicada.

Model Summary

Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate
1	,619(a)	,384	,382	,34009

ANOVA(b)

Model		Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
1	Regression	869,334	38	22,877	197,793	,000(a)
	Residual	1396,968	12078	,116		
	Total	2266,302	12116			

Coefficients(a)

Model		Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	Sig.
		B	Std. Error	Beta	B	Std. Error
1	(Constant)	,715	,024		30,091	,000
	RPC	-6,72E-006	,000	-,064	-7,703	,000
	FORAL	,153	,015	,086	10,375	,000
	MUJER	,087	,007	,100	12,850	,000
	DIECISEIS	,258	,047	,041	5,471	,000

VEINTE	,119	,022	,046	5,307	,000
VEINTICINCO	,034	,017	,020	2,043	,041
TREINTA	-,061	,015	-,042	-4,128	,000
TREINTAYCINCO	-,117	,013	-,088	-8,855	,000
CUARENTA	-,110	,012	-,097	-9,583	,000
CUARENTAYCINCO	-,059	,011	-,053	-5,417	,000
CINCUENTAYCINCO	,070	,012	,050	5,628	,000
SESENTA	,110	,016	,056	6,861	,000
SESENTAYCINCO	,151	,037	,030	4,075	,000
FUERZASARM	-,053	,021	-,021	-2,536	,011
DIRECTIVO	,085	,024	,026	3,541	,000
PROFAPOYO	-,033	,011	-,026	-2,925	,003
ADMINISTRATIVO	-,036	,013	-,027	-2,797	,005
SERVICIOS	-,068	,013	-,058	-5,328	,000
CUALIPRIM	-,025	,037	-,005	-,669	,504
CUALIIND	-,013	,021	-,005	-,610	,542
OPERARIO	-,098	,026	-,031	-3,760	,000
NOCUALI	-,033	,016	-,021	-2,036	,042
PRIMARIO	,092	,050	,013	1,849	,064
INDBAJA	-,047	,114	-,003	-,416	,677
INDMEDIA	-,154	,037	-,031	-4,200	,000
MAQUINARIA	,093	,091	,007	1,020	,308
CONSTRUCCION	,022	,055	,003	,393	,695
COMERCIO	-,118	,062	-,014	-1,898	,058
TRANSPORTE	-,037	,017	-,017	-2,219	,026
SERVPROF	-,044	,026	-,012	-1,674	,094
OTROSSERV	-,080	,024	-,024	-3,273	,001
SINESTUDIOS	,132	,037	,027	3,518	,000
PRIMSECUN	,080	,013	,070	6,183	,000
BACHFP	,043	,010	,046	4,186	,000
UNIV3	-,005	,015	-,003	-,349	,727
EXTRANJERA	,059	,032	,013	1,828	,068
PARCIAL	,142	,013	,079	10,591	,000
DCOM	-,002	,000	-,590	-53,260	,000

Regresión 2. Fuente: Elaboración propia a partir de microdatos de la Encuesta de Población Activa (INE). Datos del 2º trimestre de 2008

En la regresión 3 se repite el mismo análisis para el caso de la totalidad de observaciones correspondientes a asalariados del sector privado recogidas en la muestra de la EPA, con el objetivo de analizar las diferencias y similitudes existentes entre la contratación realizada por las Administraciones Públicas y la canalizada a través del mercado, en lo que respecta al efecto e intensidad de los factores explicativos. Como se comprueba, el coeficiente R^2 es ahora menor (0,25 frente a 0,38 en la anterior regresión), lo cual significa que el modelo predice con menor exactitud la probabilidad asociada a tener un empleo temporal en el caso del sector privado. La significatividad conjunta es asimismo suficiente ($F = 408,815$).

En primer lugar, en lo que respecta a las variables explicativas asociadas a las características personales (X_i), es relevante que, entre los asalariados del sector privado, a diferencia de lo que se observaba en el sector público, no hay relación significativa entre ser mujer y la probabilidad de tener un empleo temporal; sí aparece, por el contrario, en este último caso, una relación positiva y significativa entre la nacionalidad extranjera y la temporalidad. El sexo es, por tanto, un factor explicativo

relevante en el sector público, pero no en el sector privado, mientras que se observa justamente lo contrario con la nacionalidad, en línea con las explicaciones previamente apuntadas. En cuanto a la edad, existen también disparidades con respecto a los resultados anteriores, destacando que, en el sector privado, los intervalos situados entre los 16 y los 29 años muestran una relación positiva aún más intensa con la temporalidad, mientras que en los intervalos restantes la significatividad es, en general, menor; la temporalidad en el mercado está, por tanto, particularmente enfocada hacia los jóvenes, lo cual no se refleja tan claramente entre los asalariados del sector público. Finalmente, al analizar la relación entre temporalidad y nivel de estudios, se observa que, en el sector privado, no tener estudios completos incrementa la probabilidad de tener un empleo temporal aún en mayor medida, mientras que, a diferencia del caso anterior, tener bachillerato o FP la reduce; éste último tipo de habilidades, en consecuencia, podrían estar teniendo una mejor acogida en el mercado que en el sector público, desde el punto de vista de la consecución de estabilidad laboral.

Entre las características del empleo (L_i), la más relevante de las variables explicativas es de nuevo la antigüedad; sin embargo, la intensidad de su relación inversa con la temporalidad es sensiblemente menor en el sector privado (beta estandarizado = -0,313, frente al -0,59 correspondiente al sector público). La antigüedad en la empresa u organismo en cuestión, por tanto, a pesar de que es la variable más relevante y significativa para explicar la temporalidad en el empleo, genera un efecto negativo sobre la variable explicada cuya magnitud, en el caso del sector público, prácticamente duplica a la observada en el sector privado. Por otro lado, la parcialidad muestra también una relación positiva con la temporalidad en el sector privado, incluso algo más intensa que la resultante de la regresión anterior. En cuanto a la incidencia en la temporalidad del tipo de ocupación, se observa en el mercado un gradiente sensiblemente más claro: relación inversa especialmente definida en los casos de directivos, profesionales de apoyo, administrativos y trabajadores cualificados del sector primario, mientras que la relación es significativamente positiva en el de los trabajadores no cualificados; la pirámide de estatus, por el contrario, en cuanto a la estabilidad en el empleo, estaba mucho menos perfilada en el caso del sector público. En lo que hace referencia al tipo de actividad, a diferencia de lo observado en el modelo anterior, se observa con la temporalidad una relación directa y significativa en todas las categorías, con la excepción de comercio y otros servicios y destacando especialmente como actividades propensas a la temporalidad en el mercado el sector primario, la construcción y las AAPP (entre las que se incluían la educación y la sanidad). Para completar el análisis, en lo correspondiente a las variables relativas a la región de residencia (R_i), destaca el efecto negativo sobre la temporalidad en el sector privado de la renta per cápita de la CCAA, sensiblemente más intenso que en el caso del sector público; igualmente significativa, aunque de signo contrario, es la relación con la variable "Foral", si bien su efecto es ligeramente menor entre los asalariados del sector privado.

Model Summary

Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate
1	,503(a)	,253	,252	,39277

ANOVA(b)

Model	Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
-------	----------------	----	-------------	---	------

1	Regression	2333,451	37	63,066	408,815	,000(a)
	Residual	6890,139	44664	,154		
	Total	9223,590	44701			

Coefficients(a)

Model		Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	Sig.
		B	Std. Error	Beta	B	Std. Error
1	(Constant)	,569	,014		41,903	,000
	RPC	-1,25E-005	,000	-,117	-24,080	,000
	FORAL	,103	,008	,060	12,624	,000
	MUJER	,003	,005	,003	,649	,517
	DIECISEIS	,360	,013	,122	27,511	,000
	VEINTE	,192	,008	,127	24,973	,000
	VEINTICINCO	,074	,007	,057	10,705	,000
	TREINTAYCINCO	-,021	,007	-,016	-2,952	,003
	CUARENTA	-,005	,007	-,004	-,668	,504
	CUARENTAYCINCO	,010	,008	,007	1,379	,168
	CINCUENTA	,025	,008	,016	3,079	,002
	CINCUENTAYCINCO	,040	,010	,022	4,179	,000
	SESENTA	,011	,012	,004	,882	,378
	SESENTAYCINCO	,108	,033	,014	3,282	,001
	DIRECTIVO	-,104	,014	-,036	-7,657	,000
	PROFESIONAL	-,021	,011	-,012	-1,928	,054
	PROFAPOYO	-,028	,008	-,020	-3,587	,000
	ADMINISTRATIVO	-,027	,008	-,018	-3,392	,001
	CUALIPRIM	-,102	,021	-,022	-4,872	,000
	CUALIIND	,012	,008	,010	1,503	,133
	OPERARIO	-,019	,008	-,014	-2,307	,021
	NOCUALI	,042	,007	,035	5,958	,000
	PRIMARIO	,225	,013	,085	17,631	,000
	INDBAJA	,047	,009	,026	5,398	,000
	INDMEDIA	,033	,008	,021	4,072	,000
	MAQUINARIA	,056	,009	,029	6,039	,000
	CONSTRUCCION	,195	,008	,149	25,894	,000
	TRANSPORTE	,038	,009	,022	4,513	,000
	SERVPROF	,026	,007	,019	3,754	,000
	AAPP	,099	,008	,056	11,600	,000
	OTROSSERV	,010	,008	,006	1,252	,211
	SINESTUDIOS	,082	,011	,031	7,224	,000
	BACHFP	-,019	,005	-,020	-4,118	,000
	UNIV1Y2	-,013	,007	-,011	-1,719	,086
	UNIV3	-,032	,030	-,005	-1,075	,283
	EXTRANJERA	,124	,006	,084	19,189	,000
	PARCIAL	,114	,006	,087	19,081	,000
	DCOM	-,001	,000	-,313	-60,498	,000

a Dependent Variable: TEMPORAL

Regresión 3. Fuente: Elaboración propia a partir de microdatos de la Encuesta de Población Activa (INE). Datos del 2º trimestre de 2008

Por otro lado, han tratado de incorporarse también al modelo, como variables explicativas, las dummies correspondientes al tipo de administración para el que trabaja el individuo. Como resultado de añadir estas 5 variables al modelo, el coeficiente R^2 se mantiene constante; asimismo, la significatividad individual asociada a cada una de ellas es no supera el 50 % en ninguno de los casos, razón por la cual el detalle de los resultados se omite. Es ésta, sin embargo, una conclusión relevante, teniendo en cuenta que del análisis descriptivo se desprendía que la temporalidad se concentraba especialmente en las Administraciones autonómicas y las Administraciones locales. Se trata de una asociación errónea, como pone de manifiesto la introducción de variables correctoras en la regresión, tras la cual se ocultan otros factores que el modelo ha sido capaz de incorporar; teniendo en cuenta el contexto de transferencia creciente de competencias a administraciones de mayor proximidad, tras este efecto probablemente se encuentre, en buena medida, la enorme importancia de la antigüedad.

5. Conclusiones

En los últimos años, han existido importantes restricciones al incremento del gasto y a la contratación de empleo público con carácter indefinido a nivel de la UE y, de manera particular, en España. Ante las insuficiencias de recursos económicos y humanos por ello generadas, las Administraciones, con el fin de afrontar las necesidades de incorporación de trabajadores derivadas de las crecientes y de las nuevas demandas ciudadanas de políticas públicas, habrían tenido que recurrir, como mecanismo de flexibilidad, al empleo temporal. Asimismo, habría podido existir una particular concepción o cultura de la temporalidad, motivada por la lentitud y deficiencias en las Ofertas Públicas de Empleo, a través de la cual ésta se habría consolidado como vía habitual no justificada de contratación. Este comportamiento podría observarse a partir del peso de los contratos motivados por cobertura de ausencia en el sector público, casi 5 veces superior al del sector privado y por la antigüedad media de los empleados temporales públicos (54 meses), que duplica con creces a los de aquel.

Las rigideces existentes en el sector público, sensiblemente mayores que las que pueden encontrarse en la contratación y despido de trabajadores llevada a cabo en el mercado, habrían dado lugar, con mucha mayor claridad e intensidad que en aquel, a un empleo público dualizado, caracterizado por una tasa de temporalidad excesivamente elevada, originada a partir de la introducción de flexibilidad en el margen. En consecuencia, pese a que se han tratado de poner en práctica políticas públicas destinadas a reducir la magnitud del empleo temporal en el sector privado, con el objetivo de limitar las externalidades y costes sociales que éste genera, paradójicamente el principal elemento causante de que la tasa de temporalidad española se haya mantenido en sus elevados niveles a lo largo de los últimos años ha sido el empleo público; de hecho, como demuestra el presente trabajo, ser asalariado del sector público incrementa sensiblemente la probabilidad de tener un empleo temporal.

A priori, podría señalarse, a partir de las cifras de temporalidad, que las insuficiencias en la financiación y la falta de flexibilidad en la regulación y los procedimientos de contratación habrían afectado en mayor medida a las Administraciones autonómicas y locales. Pese a ello, el análisis realizado demuestra que el tipo de administración es independiente de la temporalidad; el factor explicativo más relevante es, sin embargo, la antigüedad del trabajador en la empresa u organismo, la cual tiene un efecto significativo y muy intenso en el sector público, muy

superior incluso al existente en el sector privado. Ocurre que, como señala el propio informe del CES, son las Administraciones autonómicas y locales las que más se han expandido en los últimos años en términos de políticas asumidas y contratación de nuevo empleo y, por tanto, su masa laboral se ha visto más afectada por las recientes condiciones descritas tendentes a fomentar la temporalidad.

El empleo temporal, a partir de los mecanismos que se han señalado, afecta en diferente medida a los individuos en función de algunas de sus características, tales como el sexo, la edad y el nivel de estudios. Ello podría deberse en buena medida al tipo de ocupación y de actividad, en relación a lo cual la desagregación disponible es insuficiente para el análisis; a modo ilustrativo, la sensiblemente mayor probabilidad de tener un contrato temporal que implica ser mujer podría deberse en parte a la feminización del empleo en determinadas actividades del sector público donde la temporalidad se encuentra particularmente asentada. Parecen existir, en cualquier caso, en el sector público, elementos causantes de la temporalidad semejantes a los que, desde la visión ecléctica, ya se apuntaban para el caso del sector privado, tales como dualismo, segmentación de puestos y temporalidad injustificada por necesidades de la producción. Asimismo, en relación a los efectos observados en el mercado, además de los ya mencionados y de gran relevancia ligados a la incidencia de ser asalariado del sector público y de la antigüedad, a lo largo de este trabajo se ha comprobado también como el sexo tiene una incidencia en la probabilidad de tener un empleo temporal en el sector público, pero no en el empleo privado, mientras que el efecto de la edad es mayor en éste último, donde la temporalidad está particularmente enfocada hacia los jóvenes.

Las recomendaciones que se derivarían de este análisis estarían destinadas a resolver los problemas estructurales en la contratación de empleo público, los cuales habrían ocasionado una excesiva temporalidad en el mismo, en perjuicio de la satisfacción de los trabajadores afectados y de la calidad del servicio ofrecido a la ciudadanía. Las propuestas a tener en cuenta se orientarían al incremento de la agilidad de la oferta de empleo, compatibilizando el respeto a las garantías legales con la reducción de la rigidez y las limitaciones a la contratación, de manera que los recursos presupuestarios y humanos puedan adecuarse a la demanda de servicios y a las necesidades de políticas públicas de manera reglamentaria y sin dar lugar a una dualidad en el empleo. Se trataría, por tanto, de introducir en el sector público una cierta flexibilidad de entrada y salida al empleo compatible y complementaria a la estabilidad en el empleo, en la línea seguida por las propuestas de flexiseguridad orientadas a un mercado en el cual, de hecho, la flexibilidad existente es muy superior a la del sector público; los límites de dichas reformas, sin embargo, habrían de estar muy claros, en el sentido de que la flexibilidad introducida no habría de ser tal que pusiera en riesgo su aceptabilidad por parte de los propios trabajadores ni, lo que es más importante, la estabilidad y seguridad en el empleo necesarias para no transformar los valores propios, identitarios y de servicio a la sociedad del sector público.

El análisis realizado cobra una gran relevancia, dado que la temporalidad en el empleo público no ha sido aún suficientemente investigada pero, dada su importancia creciente, ha de ser forzosamente uno de los ejes de atención de las políticas públicas a medio plazo. Se trata de un tema que, por su amplitud e interés, deja muchos elementos por profundizar en próximas investigaciones. De entre ellos, cabría destacar la incorporación de una mayor desagregación de categorías en lo relativo a los tipos de ocupación y de actividad, de forma que pueda incrementarse la significatividad del modelo, analizarse la incidencia real de estos factores y comprobar en qué medida éstos se encuentran detrás de los efectos asociados a las características individuales.

6. Bibliografía

- AMABLE, M. Y BENACH, J. (2007): *Desigualdades en salud laboral*. En Navarro, V. (coord.): *La situación social en España II*. Ed. Biblioteca Nueva.
- ARTAZCOZ, L; BENACH, J; BORRELL, C. Y CORTÈS, I. (2005): *Social inequalities in the impact of flexible employment on different domains of psychosocial health*. Journal of Epidemiology and Community Health.
- BENAVIDES, F. G; BENACH, J; DíEZ-ROUX, A. V. Y ROMAN, C. (2000): *How do types of employment relate to health indicators? Findings from the Second European Survey on Working Conditions*. Journal of Epidemiology and Community Health.
- BOSCH, N. Y VILALTA, M. (2007): *El model finançament del nou Estatut d'Autonomia de Catalunya: resolts els problemes de l'actual?* Documento de trabajo.
- CEBRIÁN, I. Y MORENO, G. (2008): *La situación de las mujeres en el mercado de trabajo español*. Economía industrial.
- COMISIÓN DE EXPERTOS PARA EL DIÁLOGO SOCIAL (2005): *Más y mejor empleo en un nuevo escenario socioeconómico: por una flexibilidad y seguridad laborales efectivas*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (2006): *Libro Verde. Modernizar el Derecho laboral para afrontar los retos del siglo XXI*.
- COMISIÓN EUROPEA (2006): *Flexibility and security in the EU labour markets*. En: Employment in Europe Report.
- *Competitividad, empleo estable y cohesión social. Declaración para el diálogo social* (2004). Disponible en: URL: <http://www.ugt.es/dialogosocial/declaraciondsocial.pdf>.
- CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL (2004): *La temporalidad en el empleo en el sector público*.
- DOLADO, J.J.; GARCIA-SERRANO, C. Y JIMENO, J.F. (2001): *Drawing Lessons from the Boom of Temporary Jobs in Spain*. The Economic Journal.
- EUROSTAT (2008): *EUROSTAT Database*. Disponible en: URL: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>.
- FERNÁNDEZ, M. Y PUNCEL, A. (2003): *El empleo público temporal y la economía valenciana*. Revista de treball, economia y societat.
- FERRIE, J. E. ET AL. (1998): *An uncertain future: The health effects of threats to employment security in white-collar men and women*. American Journal of Public Health.
- FINA, LLUÍS (2001): *El reto del empleo*. Ed. McGraw-Hill.
- FREDMAN, S (2004): *The Ideology of New Labour Law*. En Barnard, C; Deakin, S. y Morris, G.: *The Future of Labour Law*.
- FUNDACIÓN EUROPEA PARA LA MEJORA DE LAS CONDICIONES DE VIDA Y DE TRABAJO (1999): *Informe Situación laboral y salud*. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.
- GALLEGO, R.; GOMÀ, R.; SUBIRATS, J. Y ADELANTADO, J. (2002): *Estado de Bienestar y Comunidades Autónomas*. Ed. Tecnos.
- GARCÍA PÉREZ, J. I. Y REBOLLO, J. (2005): *The use of permanent and temporary jobs across Spanish regions: Do unit labour cost differentials offer an explanation?* Centro de Estudios Andaluces.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (2008): *Contabilidad Regional de España*. Disponible en: URL: <http://www.ine.es>.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (2008): *Encuesta de Población Activa*. Disponible en: URL :<http://www.ine.es>.

- JIMENO, J. F. (2004): *La reducción de la temporalidad*. En García-Pérez, J. L. y Pérez-García, J. J. (coords.): *Cuestiones Clave de la Economía Española, Perspectivas Actuales*, 2004. Centro de Estudios Andaluces.
- LÓPEZ-BAZO, E; DEL BARRIO, T. Y ARTÍS, M. (2005): *The geographical distribution of unemployment in Spain*. *Regional studies*.
- MOTELLÓN, E. (2008): *Un análisis de las diferencias regionales en el impacto de la contratación temporal en España*. *Investigaciones regionales*.
- PÉREZ INFANTE, J.I. (2007): *La reforma laboral de 2006 y el cambio en el sistema de incentivos a la contratación indefinida en España*. *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*.
- PÉREZ INFANTE, J. I. (2008): *Luces y sombras del mercado de trabajo en España. Problemas, situación y tendencias*. *Economía industrial*.
- POLAVIEJA, J (2006): *¿Por qué es tan alta la tasa de empleo temporal? España en perspectiva comparada*. *Revista española de investigaciones sociológicas*.
- POLAVIEJA, J. (2005): *Temporary Employment in Advanced Economies: Drawing Lessons from Spain*. *DemoSoc Working Paper*.
- QUINLAN, M. (2001): *Efectos del empleo precario en la salud y la seguridad en el trabajo*. *Red Mundial de Salud Ocupacional*.
- RAMOS, J. (2006): *Empleo de baja remuneración*. En Navarro, V. (coord.): *La situación social en España*. Ed. Biblioteca Nueva
- SCIARRA, S. (2007): *“Modernization” of labour law: a current European debate*. *International Institute for Labour Studies*.
- TOHARIA, L. (2008): *Comportamiento de los mercados laborales en España*. Asignatura impartida en el Master en Políticas Públicas y Sociales. Universidad Pompeu Fabra – The Johns Hopkins University.
- TOHARIA, L. (2006): *El desempleo en España*. En Navarro, V. (coord.): *La situación social en España*. Ed. Biblioteca Nueva
- TOHARIA, L. (2002): *El modelo español de contratación temporal*. *Temas laborales: Revista andaluza de trabajo y bienestar social*.