

Mercado de trabajo en el Sur de Europa. Políticas de empleo en España.

F. Miguelez y O. Rebollo

Dpto. de Sociología. U.A.B.

1. INTRODUCCION

En el debate sobre las transformaciones en el mercado de trabajo, el papel que juegan las políticas de empleo parece ser clave, si partimos de la hipótesis de que los diversos actores sociales han buscado el acomodo de la dinámica de ese mercado de trabajo de acuerdo a determinados objetivos que tienen como tales actores, objetivos que a veces podríamos situar dentro del mercado de trabajo como tal y a veces fuera del mismo.

El punto de vista que adoptamos en esta ponencia es doble. Primero, que el funcionamiento del mercado de trabajo no se explica por sí mismo, como un intercambio mecánico en el que actuaran fuerzas misteriosas, sino por objetivos que los grupos, organizaciones, instituciones o aún individuos van buscando a través de ese intercambio; tales objetivos pueden ser directamente económicos, pero también políticos o de solidaridad de grupo o bien de imagen del grupo o institución ante la opinión pública o bien de afianzamiento ante los propios representados o ante otros grupos o instituciones. Con otras palabras, según nuestro punto de vista, las políticas a través de las cuales se influye o se pretende influir en el mercado de trabajo responden a una complejidad de motivos que van mucho más allá del mercado y que tienen que ver, por decirlo de otra manera, con la estructura social en la que el mercado se desarrolla.

Segundo, que las políticas de empleo son, en su sentido más estricto, «políticas gubernamentales», ésto es, políticas de quien legítimamente puede intervenir en el mercado de trabajo y tiene medios para hacerlo, pero que esas políticas en sentido más estricto, pueden ser influenciadas o condicionadas por las

propuestas o reivindicaciones de quien no gobierna y tiene poder para influir, desde fuera, en las mismas. Por tanto las políticas de empleo tienen una acepción más amplia que estrictamente gubernamentales.

En resumen, la hipótesis de la que partimos es que, por un lado, las políticas de empleo son instrumentos que buscan influir sobre el mercado de trabajo, pero con referencia también a objetivos externos al mismo; y que, por otro lado, las diversas instancias o grupos se condicionan mutuamente en su objetivo de influir sobre el mercado de trabajo, por más que la capacidad de influir de unos y otros pueda ser muy diferente.

Dicho esto, vamos a acotar la reflexión a las políticas de empleo de tres actores: el gobierno, las organizaciones patronales y los sindicatos, a sabiendas de que puede haber otras instancias de influencia. También nos vamos a referir a España en su globalidad, sin descender a diferencias que pueden haber tenido lugar a nivel de Comunidades Autónomas. A tal fin hipotizaremos los que han podido ser los objetivos de los tres actores frente al empleo en un periodo fuertemente marcado por dos factores: la dificultad de mantener los mercados de productos o de conquistar otros nuevos y el descenso del empleo. Pero diferenciaremos los objetivos manifiestos de los latentes (éstos, justamente, pueden reflejar intereses externos al mecanismo del mercado de trabajo como tal) porque los objetivos latentes pueden explicar, a veces, más sobre las políticas de empleo reales y sus consecuencias que los mismos objetivos manifiestos.

Las políticas gubernamentales de empleo han tenido estos objetivos manifiestos: de un lado aligerar a las empresas de la sobrecarga en sus plantillas con vistas a mejorar la competitividad en un contexto cada vez más internacionalizado -políticas de reestructuración- y, seguidamente crear empleo en condiciones de aplicación más flexible de acuerdo a las necesidades de esas empresas; de otro lado preparar a los desempleados para una mejor inserción en el mercado y mantener en cierto grado la capacidad adquisitiva de los desempleados, a través del seguro y el subsidio de desempleo. Los objetivos latentes van en la línea de incrementar el consenso de los ciudadanos presentando unas instituciones políticas capaces de hacer frente eficazmente al que la opinión pública ha considerado el problema número uno de nuestra sociedad, el paro; también han podido responder a las presiones de los otros grupos o a la necesidad de alcanzar acuerdos con algunos de ellos o con todos.

En sus propuestas sobre el empleo, los sindicatos han buscado dos objetivos manifiestamente: crear empleo en condiciones de estabilidad -es decir, en las

mismas condiciones en las que se perdía- y dotar a los parados de un seguro o subsidio lo más alto y duradero posible. En el primero han chocado abiertamente con las políticas gubernamentales y en el segundo lo han hecho parcialmente. Además también ha habido discrepancias, al menos parciales o cuando menos de método, respecto a las reestructuraciones. Pero quizá la diferencia de fondo más importante ha sido otra: mientras que las políticas gubernamentales han tendido a ser permisivas, o desregularizadoras, permitiendo que la demanda destruyera un cierto tipo de puestos de trabajo para crear otro, facilitando la Administración el entero proceso, las propuestas sindicales han sido mucho más radicales y reglamentistas, exigiendo un cierto tipo de actuación garantística de defensa del empleo y de creación de nuevo empleo en determinadas condiciones por parte del gobierno. Puede resultar fácil decir que los objetivos latentes de los sindicatos eran conquistar, a través del éxito de dichas políticas, el apoyo y la adhesión de los trabajadores; pero ha habido más, también se ha tratado de defenderse a sí mismos como organizaciones del peligro de debilitamiento que supone bien un paro masivo bien un empleo no estable y muy poco sindicalizable de grandes proporciones.

Las organizaciones empresariales han manifestado unas políticas de empleo que hicieran congeniar dos exigencias: la máxima creación de empleo posible y el mantenimiento de la competitividad de las empresas, competitividad en la que el tipo de empleo juega, sin duda, un papel clave. Son objetivos difíciles de concordar, puesto que la eliminación de empleo y la flexibilización del mismo priman a veces en la lógica empresarial y hasta los recursos dedicados a subvencionar el desempleo pueden ser juzgados por este grupo dañosos para la buena marcha de la economía, por lo que tienden a prevalecer la segunda exigencia sobre la primera. Por ello es de máxima importancia entender cuáles pueden ser los objetivos latentes del actor empresarial. A nuestro entender esos objetivos latentes consisten en mantener el máximo control posible sobre los mecanismos reguladores del mercado de trabajo tanto en general como dentro de la empresa, minimizando, lo más posible, tanto la intervención de la administración como las prerrogativas sobre el empleo y su uso de sindicatos y comités. Por supuesto muchos empresarios no persiguen hoy día ese control en términos absolutos ni despóticos, sino que pueden hacerlo a través del consenso, puesto que la competitividad cada vez depende más de la calidad del producto o del servicio que se ofrece y dicha calidad no se obtiene sino con la cooperación de los trabajadores de la empresa.

Dicho ésto, a modo de introducción, los aspectos que vamos a considerar en esta ponencia son los siguientes: vamos a referirnos en primer lugar a las

características que hoy tiene el paro para luego profundizar en la forma en que las políticas de empleo han podido incidir en él y a través de éste en el mercado de trabajo a un doble nivel: incluyendo en sus mecanismos directamente y modelando las condiciones en las que la oferta interviene en el mercado de trabajo, con alguna reflexión complementaria sobre el empleo rural.

2. CARACTERIZACION DEL PARO

La incidencia de la crisis en España, en su aspecto destructivo de puestos de trabajo, se alarga hasta mediados de la década de los 80. A partir de 1986 las estadísticas de empleo empiezan a reflejar una recuperación que, con diversa intensidad, se ha prolongado hasta la actualidad, aunque con un cierto estancamiento en los dos últimos años; esta recuperación tiene, de todos modos, diferencias regionales y locales muy fuertes: en ciertas regiones las tasas de paro son aún muy altas, mientras que en algunas comarcas o localidades se acercan cada vez más a la media europea. Pero las mismas estadísticas y la totalidad de los análisis efectuados ponen de manifiesto que, después de una década de crisis económica y destrucción de puestos de trabajo, la situación actual no conduce a la de partida.

Si las estrategias adoptadas para salir de la crisis han modificado la caracterización del mercado de trabajo y de los nuevos empleos creados, como veremos en el apartado siguiente, también han cambiado la estructura interna del desempleo.

Estructura interna: corta y larga duración.

Hay algo de permanente y algo de nuevo en el paro actual, si lo comparamos con el que tenía lugar en los primeros años 80. Si bien es verdad que la tasa de paro ha descendido, también lo es que sigue afectando principalmente a jóvenes y mujeres, que incide menos sobre quienes tienen nivel alto de estudios, que afecta más a los que ocupan determinadas profesiones, que repercute diferenciadamente sobre los diversos miembros de la familia. Desde este punto de vista de lo permanente cabría decir que las políticas dirigidas a resolver el problema del paro siguen teniendo, hoy como ayer, los mismos destinatarios y, en algún grado, eficacia limitada por lo que se puede ver.

Los cambios fundamentales se concentran en dos aspectos: la diferente distribución del paro según duración, corta duración (menos de 1 año) y larga

duración (más de 1 año) en los dos periodos y las causas del paro, que mayoritariamente ahora son la finalización del contrato y la dificultad de inserción después de muchos años de alejamiento del mercado de trabajo, mientras que hace 5 años eran las crisis y cierres de empresa.

Hasta mediados de los 80 los parados de larga duración eran jóvenes - los que no lograban siquiera entrar en una primera ocupación- y de edad, aquellos que habían sido expulsados de los sectores industriales tradicionales y de la construcción; en ambos grupos, pero sobre todo en el segundo, predominaban los trabajadores de sexo masculino. En el segundo periodo, por el contrario, el paro de larga duración se circunscribe más y más, a personas de una cierta edad, preponderantemente mujeres que, habiendo dejado hace años el trabajo para dedicarse a las tareas reproductoras, no logran volver a entrar a pesar de una cierta incentivación cultural que existe, o se cree que existe para la ocupación de la mujer.

La introducción de medidas flexibilizadoras (con la modificación en 1984 de Estatuto de los Trabajadores) ha permitido un aumento espectacular de la contratación temporal, absorbiendo principalmente a los jóvenes que anteriormente eran desempleados de larga duración. En parte estos contratos han hecho disminuir el paro total, pero en parte han convertido el paro de larga en paro de corta duración, provocando para muchos jóvenes una oscilación entre empleo de periodos cortos y paro de periodos cortos que puede dificultar la profesionalización, puesto que dificultan el aprendizaje y la socialización en el trabajo, amén de crear condiciones económicas en general más débiles.

Pero el otro grupo de edad más significativo, el extremo opuesto de la pirámide, es el que tiene una mayor propensión a ser desplazado definitivamente de la ocupación o de la actividad. Las características de los parados de larga duración hacen difícil su reinserción: si son mujeres apartadas del trabajo durante muchos años, no sólo están faltas de formación y de experiencia laboral, sino a menudo hasta de una cierta socialización para el trabajo en la empresa; por su status familiar resultan menos flexibles para las empresas que los jóvenes; si se trata de hombres, a menudo son personas que han trabajado 20 o 30 años en un mismo oficio y resultan difíciles de reconvertir. Las jubilaciones anticipadas son para muchos la vía de salida de la actividad formal, aunque no informal, como han puesto de manifiesto estudios recientes que señalan una proporción no despreciable de jubilados que desearían trabajar o lo hacen ocasionalmente.

Con respecto a la situación de la mujer, cabe señalar su mayor tasa de actividad, invirtiéndose así una tendencia desarrollada durante los años de la crisis. Este cambio de tendencia se ha dado por tres órdenes de motivos principalmente. En primer lugar por motivos que podríamos llamar socio-culturales. España tiene tasas de actividad femenina, al menos aquella emergida o manifiesta -puesto que aquí entra en juego un importante volumen de empleo femenino sumergido- muy inferiores a la media de la Comunidad Económica Europea, de manera que con la integración formal en Europa y la homogeneización de pautas laborales y familiares a las de otros países de la Comunidad, son cada vez más las mujeres que quieren trabajar o, cuando menos, que quieren hacerlo emergidamente. En segundo lugar por motivos de coyuntura económica, puesto que con la reactivación económica se produce un fenómeno de vuelta al mercado de aquellas que lo habían abandonado para concentrar su actividad en las tareas reproductoras. En tercer lugar, porque las cargas reproductoras han disminuido, en términos generales, con el descenso de la natalidad y con una cierta corresponsabilización del hombre y, ahora, la mujer tienen más facilidades para practicar una «doble presencia».

En su posición social y cultural actual, la mujer no encuentra puestos de trabajo adecuados -por ejemplo, a tiempo parcial- para sus disponibilidades presentes, porque no está preparada suficientemente ni las empresas tienen tal capacidad de crear esos puestos. Por supuesto que esto no tiene que significar que la mujer se vea «condenada» a los trabajos a tiempo parcial que, sin embargo tendrían que ser alternativas para la gente que los quisiera, con independencia del sexo y de imposiciones socioculturales.

En resumen, el paro de larga duración y el de corta duración requieren ser abordados con políticas de empleo muy distintas tanto por lo que en sí significan uno u otro tipos de paro como por las personas que componen uno y otro grupos de parados.

3. LA FLEXIBILIZACION DEL EMPLEO.

Las políticas de empleo que han dominado en España en los últimos 6 ó 7 años han tendido a flexibilizar el empleo y lo han logrado en parte. En ello han coincidido las actuaciones gubernamentales y patronales, chocando frontalmente con las propuestas sindicales -y, presumiblemente, con los deseos

espontáneos de la inmensa mayoría de los trabajadores- hasta el punto que en esta cuestión radica la razón básica del rompimiento de la concertación en España. La flexibilización del empleo ha sido presentada como indispensable para reducir el paro a través de dos modalidades: creando nuevo empleo y modulando el existente. No cabe duda que esos objetivos se han cumplido, por más que muchos estudiosos dan más fuerza a la buena coyuntura de la economía mundial con que se ha encontrado la española que a las facilidades de contratación en lo que a creación de empleo se refiere; cabe preguntarse ahora si las consecuencias de esa política han sido todas positivas o también se dan consecuencias negativas y de qué embergadura.

Sin duda, el debate sobre la flexibilidad exige una amplitud y precisión que escapa a las posibilidades de esta ponencia. Dejando de lado un análisis minucioso de la casualidad de esta nueva estrategia, vamos a centrar nuestro análisis en tres aspectos: las posiciones de los actores respecto a la flexibilidad, la tipología de la flexibilidad, es decir, si es flexibilización de las condiciones de entrada en el trabajo (flexibilidad externa) o de las posibilidades de uso flexible de la fuerza de trabajo disponible por las empresas (flexibilidad interna) y las posibles consecuencias negativas de la misma centradas en lo que se ha dado en llamar la precarización del empleo.

Políticas de los actores.

Ante la crisis de las empresas y ante la necesidad de adoptar nuevas pautas de competitividad, los empresarios han mantenido exigencias que, llamando la atención sobre los desfases existentes con las empresas europeas en cuanto a productividad y sobre la imposibilidad de crear empleo en condiciones de rigidez contractual, han abogado por una flexibilización radical del mercado de trabajo acompañada de una demanda de subvenciones estatales para costear las reconversiones industriales. Con otras palabras, en la modernización de las empresas se ha puesto el acento sobre el tema de la regulación cuantitativa de la mano de obra, dando menos importancia a otros como el potenciamiento interno de los recursos humanos, la reforma de la gestión empresarial, la innovación tecnológica, la democratización de la organización del trabajo, la búsqueda de nuevos mercados.

Consecuentemente con eso, la política de descentralización se ha apoyado al máximo sobre las posibilidades de desregulación que aparecían -en realidad

las empresas y el propio gobierno han apostado fundamentalmente por el factor fuerza de trabajo en reto de la competitividad que está planteado- de manera que hoy la pequeña empresa tiene unas plantillas altamente móviles, pero posiblemente muy poco integradas para abordar retos de competitividad en manera autónoma y su destino queda bastante ligado a las empresas medias y grandes, muy a menudo multinacionales. A tal respecto cabría recordar la profunda penetración exterior que ha tenido lugar en los últimos 10 años.

Los sindicatos, desde una posición de debilidad manifiesta -como consecuencia de sus escasas tasas de afiliación y la carencia de un asentamiento institucional- han articulado sus posiciones en base a, como mínimo, tres estrategias diferenciadas: defender la creación de empleo, defender los intereses de los trabajadores que le son más afines y asentarse en el mapa institucional. Para lo primero se han visto forzados a asumir algunas medidas contrarias a los intereses inmediatos de sus bases; para lo segundo han tenido que cuidar la defensa de los trabajadores en sectores con tradición afiliativa, cerrándose en alguna medida a «nuevas incorporaciones»; para lo tercero han hecho esfuerzos por participar en las negociaciones colectivas a nivel macro. Ciertamente, la articulación de estas tres estrategias no siempre les ha resultado fácil y, después de ceder en muchas de sus aspiraciones a cambio de facilitar la creación de puestos de trabajo, aún en condiciones de precariedad, defienden en los últimos años, la consolidación de los puestos creados, pero con una cierta garantización que pasa por aumentar los mínimos de contratación, facilitar la formación a esos contratados, cubrir con el seguro de desempleo los periodos no trabajados.

Por último, el gobierno, ha apostado por una política de flexibilización del mercado de trabajo, aprobando un importante paquete de medidas liberalizadoras de las condiciones de contratación, y subvencionadoras de la misma. En definitiva, se ha legislado de forma que las empresas se viesen posibilitadas a reestructurar conforme a sus criterios. Se han aprobado formas contractuales temporales en prácticas, en formación, por punta de actividad o necesidades de la producción, por obra o servicio, etc... que, si bien han facilitado la creación de empleo, éste ha resultado de unas características muy distintas del que se había destruido con anterioridad.

Estas medidas de flexibilización, que calificaremos de general o externa a las empresas, han formado parte del paquete que comprendía la Concertación

general a mediados de los 80, siendo aceptadas entonces por uno de los dos grandes sindicatos y en la práctica por los Comités, probablemente porque sus consecuencias negativas no aparecían o bien por la contrapartida que suponía el compromiso explícito del gobierno en la creación de empleo. Sin embargo la extensión de la flexibilización externa será una de las razones que llevará a los sindicatos a mirar con gran desconfianza la concertación y, finalmente, a apartarse de ella.

¿Hacia la precarización del empleo?

En los últimos cinco años, la temporalidad ha crecido de forma espectacular. Hoy, más de un 30% del conjunto de los ocupados son no fijos y, para algunas zonas, la cifra aumenta hasta un 40% si consideramos únicamente a los asalariados. La proporción de temporales que nos indica la Encuesta de Población Activa no es tan elevada como la que señala la investigación antes mencionada -se indica para el primer trimestre de 1990 un 29,2% respecto a los asalariados. La razón de estas diferencias no sólo radica en que la Región Metropolitana de Barcelona y otras zonas similares pueden tener una tasa de temporalidad más alta, sino en que aquella investigación toma en cuenta también los trabajadores sumergidos cosa que no hace la EPA.

El grado de estabilidad contractual de la población ocupada por tanto, ha bajado rápidamente en pocos años, pero estabilidad e inestabilidad se distribuyen diferenciadamente, no afectando por igual a todo tipo de ocupados, ni de igual manera en todas las empresas. La cuestión central en el análisis, tanto si se estudian las estrategias de los actores, como las políticas de empleo concretas, reside en identificar los tipos de trabajadores y los puestos de trabajo a los que se asocia una mayor inestabilidad contractual, dado que sobre ésta se ha centrado el cambio fundamental en el mercado de trabajo.

Algunos estudios recientes identifican una serie de factores que tienen una capacidad explicativa destacada sobre el fenómeno que estamos examinando. Así, si caracterizamos las condiciones de inestabilidad contractual en cierto modo relacionadas con el puesto de trabajo, resultan explicativas de esta situación la titularidad de la empresa en que se inscribe el puesto, el tamaño de la misma, el sector de actividad y la existencia o no de representación laboral. Con otras palabras, la proporción de contrataciones inestables asciende en la empresa pequeña, privada, de algunos sectores de los servicios y de la construcción,

sin representación laboral, en trabajos que requieren cualificación baja lo que pondría de manifiesto que hay puestos de trabajo que más fácilmente pueden ser ofertados en esas condiciones que otros.

Según datos de la EPA para el primer trimestre de 1990, mientras la tasa de temporalidad en el sector público alcanzaba el 14,2%, en el privado suponía un 33,6%, aunque, respecto del año 1987, la temporalidad había aumentado en parecidas proporciones en ambos sectores.

Por sectores de actividad, tanto los análisis derivados de datos EPA, como estudios para zonas específicas, como investigaciones sectoriales monográficas ponen de manifiesto la existencia de sectores de actividad económica que, caracterizados por una fuerte estacionalidad en la producción y unos salarios relativamente bajos concentran las mayores tasas de temporalidad. Construcción, textil, comercio y otros servicios tienen las tasas más elevadas, mientras que la química, los transportes, o la elaboración de productos metálicos, concentran las más bajas.

Si nos fijamos en el tamaño de la empresa, los estudios vuelven a reflejar una clara tónica de diferenciación. A tamaño mayor de la empresa más alta es la estabilidad de los asalariados, la distancia en estabilidad entre la empresa grande y la pequeña es de casi 25 puntos (EM-91). Esto es así, no solo por la importante presencia de empleos temporales formales, sino también por la presencia prácticamente exclusiva en la pequeña y mediana empresa del empleo sumergido y las ayudas familiares. Si tenemos en cuenta que una de las estrategias reestructuradoras de la gran empresa ha consistido en descentralizar la producción por medio de prácticas de subcontratación externa a empresas pequeñas, la función reguladora, sin conflictos, de la contratación temporal parece evidente.

Por último, los diversos estudios, también reflejan un claro paralelismo entre altas cotas de estabilidad y presencia significativa de representación laboral y viceversa. No debemos descartar que, en la coincidencia de estos dos fenómenos, se cruce como factor explicativo el tamaño de la empresa -la representación es más fuerte en la gran empresa que es más estable- aunque análisis más precisos, centrados en el estudio de las relaciones laborales (ERLA), ponen de manifiesto el esfuerzo que hacen los órganos de representación de los trabajadores por defender la estabilidad de las plantillas, reduciendo, en algún grado, la discrecionalidad de la contratación.

Si centramos ahora nuestra atención en las características de los trabajadores que ocupan esos puestos de trabajo más inestables, el sexo aparece

como una de las variables con mayor poder diferenciador. Sin lugar a dudas, las mujeres tienen un empleo más inestable que los hombres, acentuándose la distancia entre unos y otros a lo largo de estos últimos años. Y esto es así por el tipo de sectores en que son empleadas y por el sesgo discriminador que en sus actividades productivas introduce las exigencias que se les imponen respecto a las tareas reproductoras, el papel que desempeñan en la familia y su consideración a nivel social.

Los trabajadores jóvenes, protagonistas del paro de larga duración durante la primera época de la crisis, han pasado ahora a ocupar un lugar predominante entre los ocupados inestables. En ellos se evidencia una forma diferente de vivir la inestabilidad contractual. Están acostumbrados a ella y, cuanto menor es su cualificación, más dificultades tienen para estabilizarse en un empleo. Compaginan la actividad laboral con la percepción de subsidio, son los menos exigentes a la hora de aceptar empleos precarios -aunque para éstos piden un nivel salarial digno- y son los menos sindicalizados.

Hasta aquí nos hemos referidos a la transformación legal que ha sufrido el empleo en los últimos años que podríamos calificar de ambivalente. Por un lado en términos globales el mercado se desregula para un porcentaje de trabajadores muy importante que quedan casi sujetos a la ley de la oferta y la demanda. Pero paralelamente para muchos otros la regulación permanece, puesto que los comités han reforzado su capacidad negociadora, por más que ésta sea efectiva a menudo sólo para los estables.

Pero, dando un paso más, ¿cabe hacer equivalente inestabilidad contractual con inestabilidad sin más o con «precarización» del empleo como a menudo se ha señalado? Para una gran parte de los trabajadores con contrato no fijo ello supone contratación por periodos muy breves, cambios de empresa y de sector sin posibilidad de profesionalizarse y, por tanto, de potenciarse en el mercado, paso del paro al empleo y viceversa, salarios más bajos, mayor peligro para la salud, más horas de trabajo a menudo mal pagadas o no pagadas. En estos casos se puede hablar de precarización del empleo.

Con todo, la flexibilización del mercado de trabajo también ha permitido a algunos asalariados, de gran cualificación, hombres y de mediana edad por lo general, vivir la temporalidad como un recurso positivo, negociando a su favor la estabilidad que, en estos casos, busca la empresa. Son los que disfrutan de trabajos «enriquecidos»; por lo general en grandes empresas; o en medianas

que han incorporado tecnología, tanto de producción como de proceso, así como los que ocupan puestos cualificados en el sector público.

Por lo demás, para una parte la temporalidad parece pasajera y, vistas las cosas en perspectiva, experimentar en diversas empresas y trabajos pueden ser positivo para la propia profesionalidad, si luego hay posibilidad de adquirirla. Para otros, a juzgar por la edad con la que cuentan, esta temporalidad no está siendo tan pasajera.

En definitiva, el paradigma de la flexibilidad aplicado al mercado de trabajo ha profundizado en una lógica de 'mercado puro', liberalizando las condiciones de contratación al suprimir restricciones de temporalidad, y ello ha provocado que los agentes que acuden al mercado de trabajo con una gran capacidad para determinarlas - la gran mayoría de las empresas y una minoría de los trabajadores - puedan beneficiarse de esta liberalización; mientras que aquellos que gozan de una menor «capacidad de mercado» -los más de los asalariados- asistan a una paulatina precarización de su situación laboral, si no gozan de algún tipo de garantización colectiva.

La razón de fondo de este rápido e insospechable cambio puede estar en que una parte importante de los puestos de trabajo creados no requieren mucha experiencia laboral: vendedores, mensajeros, camareros, auxiliares de diversos tipos; por tanto las empresas no han necesitado de tiempo para formarlos y pueden pagarles poco porque son fácilmente reemplazables. Son además una fuerza de trabajo ágil, dispuesta a cambiar y asumir nuevas situaciones, preparada para enfrentarse con contextos diversos, capaz de entender rápidamente nuevas instrucciones. En suma, lo más formada posible en términos académicos, esto es, joven. Con otras palabras, se crean puestos de trabajo «débiles», porque se puede contar con fuerza de trabajo existente «débil».

En términos de modulación del trabajo necesario, no parece que las empresas puedan pedir una normativa mejor. Con todo las organizaciones de empresarios siguen insistiendo en una vieja reivindicación, el despido libre. Tal petición tiene que ser interpretada en términos meramente económicos, es decir, como la facultad de descontratar sin indemnización lo que pondría a los niveles salariales bajos en una situación realmente precaria en términos de condiciones de vida.

Sin embargo también cabría llamar la atención sobre las posibles consecuencias negativas del exceso de este tipo de empleo para la empresa, sobre

todo para aquellas que tiendan a situarse en una línea de competitividad sobre la calidad del producto o servicio y sobre el aprovechamiento de la innovación tecnológica. En este tipo de empresa la colaboración de los trabajadores y la profesionalización están reñidas con la precariedad en el empleo.

Flexibilización interna

La exigencia de flexibilización del empleo ha trascendido el nivel de la contratación para afectar también a la utilización de la fuerza de trabajo dentro de la empresa. Esta utilización, que ha podido ser impuesta, negociada o consensuada, ha abarcado tres grandes ámbitos: la organización del trabajo, el tiempo de trabajo y la flexibilización del salario.

La introducción de innovaciones tecnológicas en los procesos de producción ha permitido el diseño de nuevas formas organizativas en algunas empresas (círculos de calidad, rotación de tareas, isla de producción, trabajo en equipo) sobre la base de esquemas toyotistas que requieren un uso flexible de la fuerza de trabajo interna. Este tipo de innovaciones - que pueden darse en algunas empresas, pero que, ni de lejos son toda la nueva realidad, inauguran un nuevo debate en el que intervienen aspectos novedosos para los actores sociales: nuevo papel de sindicatos y comités, enriquecimiento o empobrecimiento del trabajo, democracia en la empresa, consenso, etc. En la aplicación de las nuevas formas organizativas, el enriquecimiento de algunas tareas se acompaña del «empobrecimiento» de otras, produciéndose una segmentación interna a la empresa, tanto de los puestos de trabajo como de los trabajadores que los ocupan. Se reduce el abanico de categorías profesionales, pero se suele aumentar en la práctica la discrecionalidad de la empresa a la hora de asignarla, a través de la valoración de puestos y, por último, los nuevos modelos de organización del trabajo, exigen un grado de identificación con la empresa que pueden cuestionar la conciencia sindical de los trabajadores, tal como hoy los sindicatos enfocan algunas de estas cuestiones.

La debilidad del asentamiento de estos nuevos esquemas organizativos en las empresas de nuestro país no permite extraer conclusiones generalizables, pero su implantación va en aumento (especialmente en sectores potentes como la automoción o la química) y suelen acompañar a procesos de descentralización de la producción que ya están experimentados. Con todo, algunas análisis puntuales muestran algunas tendencias destacables, como el incremento de la contratación de jóvenes sin experiencia laboral pero con una educación

reglada técnica y/o profesional de tipo medio (FP I y II), por encima de cualquier otro tipo de formación reglada. Esto es así por las posibilidades de movilidad interna que ofrece esta fuerza de trabajo que, por no tener experiencia laboral, acepta mejor unas determinadas condiciones de entrada y, por ser joven y con formación técnica, se adapta con facilidad a una prestación flexible.

Pero la flexibilización interna de la fuerza de trabajo no requiere siempre de un importante esfuerzo innovador en la organización del trabajo y la producción. Sistemas en absoluto sofisticados tienen una importante expansión en las empresas españolas: el más importante de ellos es la nueva utilización del tiempo de trabajo, horas extraordinarias y turnos.

En cuanto a las horas extras cabe señalar una doble tendencia. Por una parte, el mantenimiento de una tradición fuertemente arraigada en la utilización de horas extraordinarias; especialmente en aquellas empresas de actividad más estacional, de menor tamaño y menos sindicalizadas que, como hemos visto, son las que un mayor número de puestos de trabajo precario ofrecen. Esta tradición tiende a consolidar en la conciencia del trabajador la idea de una «jornada larga». Esto es, se valora el empleo por el salario que se percibe, por las condiciones en que se trabaja o por cualquier otra consideración, pero se asume que la «jornada normal» es de más de ocho horas.

En segundo lugar, pese a que el recurso a las horas extraordinarias es una práctica del todo asentada en las empresas españolas, recientes estudios ponen de manifiesto un efecto de sustitución de las «jornadas largas» -jornadas con horas extraordinarias- por «jornadas cortas» -jornadas a tiempo parcial-, especialmente en aquellos empleos ocupados por mujeres. Con otras palabras una jornada larga puede ser substituída por varias jornadas cortas que permiten una mayor flexibilidad tanto externa, si hiciera falta, como interior.

Los turnos han sido el gran caballo de batalla de los Convenios en los últimos años; el resultado es que los tres turnos están universalmente reconocidos, cuando las necesidades de la producción o de la amortización de máquinas y equipos lo requieren; el cuarto y el quinto turno son también habituales en muchas empresas. Para obtener ésto la política de empleo que hemos descrito como flexibilización externa ha sido clave; en efecto, una de las condiciones que han solido poner las empresas a los contratados temporales ha sido la de aceptar el cambio de turno nocturno o el cuarto o el quinto turnos. No es

que los comités hayan aceptado estas imposiciones, pero de alguna manera les ha convenido porque así no se tocaba el «statu quo» de los fijos que suelen ser los votantes en las elecciones sindicales. También está la flexibilización anual en ciertas industrias: se trabaja intensamente durante varios meses, se está sin trabajar el resto del año.

La flexibilización salarial persigue un doble objetivo: pagar a cada trabajador de acuerdo a su productividad o a la apreciación de la misma que haga la empresa, ligándola, a menudo, al rendimiento económico de ésta; romper la tutela sindical que comporta un esquema en el que el salario depende básicamente de la negociación colectiva. Diversas modalidades de primas y una atribución individualizada, al menos parcial, están en curso ya en empresas españolas, aunque mucho menos la educación salarial a la marcha económica de la empresa.

La flexibilidad interna se está imponiendo, es necesaria en un contexto tan competitivo y cambiante, pero puede ser desarrollada de dos formas. O bien imponiéndola unilateralmente por la dirección para conservar el control, contra sindicatos y comités y considerando a los trabajadores como un puro costo en el proceso. O bien consensuándola, respetando la actuación de sindicatos y comités, permitiendo la coparticipación en el control, lo cual podría mejorar las condiciones de vida, potenciaría la pequeña empresa, etc... lo cual no sólo exige una nueva cultura sindical, sino también, y sobre todo, una nueva cultura empresarial.

4. APOYO SOCIAL AL PARADO.

El parado, y en mayor medida cuanto mayor sea su permanencia en el desempleo, pierde, al perder su ocupación, uno de los nexos fundamentales de conexión normalizada con la vida social que le rodea. A las dificultades económicas y de subsistencia que pueda padecer de forma más o menos inmediata, se asocian un conjunto de procesos de marginación de esa misma vida social o, lo que es lo mismo, un proceso de integración en modelos culturales que, por no tener en el empleo un eje fundamental de vertebración, se rigen por pautas «no productivistas» y, por tanto, no dominantes. «Cuando la marginalización respecto a la vida productiva anula el último vehículo de lazos sociales, en un contexto en el que las estructuras tradicionales de integración

social se van disipando o no existen ya, lo que se pierde es la capacidad de reaccionar, de organizarse y de hacer valer sus intereses y prioridades en el debate social».

A las consecuencias recién apuntadas, no podemos dejar de añadir que, así como el mercado de los empleados es heterogéneo, también lo es el de los desempleados y, por tanto, las diferentes formas de estar en el paro y vivir la ausencia de un trabajo productivo, confieren a la problemática genérica de «paro», una importante heterogeneidad interna: el parado intermitente, el joven parado, el parado de larga duración o la mujer en paro, pueden asumir su situación de forma diversa, porque dicha situación es diversa.

Una política de apoyo social al parado debe partir de la consideración de todos estos aspectos, sin limitarse a una evaluación de sus resultados cuantitativos brutos, esto es, el número de puesto de trabajo creados, despreciando una consideración cualitativa de la situación de quienes, por el motivo que sea, siguen sin empleo.

Nuevos conceptos para la intervención

La importancia del paro en los últimos años y su asentamiento estructural dentro de las economías de capitalismo avanzado, han obligado al conjunto de estas economías a diseñar medidas encaminadas a paliar las problemáticas sociales que se derivan de la desocupación. La intervención en los diversos países de nuestro entorno comunitario es desigual y, pese a que las teorizaciones sobre las políticas a desarrollar empieza a utilizar conceptos nuevos que dimensionalizan el problema en toda su extensión, su puesta en práctica no está exenta de dificultades.

El tercer programa europeo de lucha contra la pobreza, que sitúa en la lucha contra el paro uno de sus objetivos prioritarios, define una metodología de intervención sobre la base de cuatro conceptos clave: Compromiso, Multidimensionalidad y planificación integral, Participación, Gestión. El primero hace referencia a la necesidad de compromiso por parte de todas las administraciones, instituciones y agentes implicados en el territorio sobre el que se intervienen. El segundo exige, partiendo de una visión multidimensional de los problemas sociales, responder de forma integral a los mismos. El tercero apunta a que los grupos más desfavorecidos participen en la planificación y gestión

de los proyectos y el último recuerda las elevadas exigencias de gestión que se harán a los proyectos y, por tanto, la necesidad de que estos se doten del personal necesario, tanto en número como en cualificación.

Analizaremos ahora algunas de las medidas adoptadas en nuestro país, especialmente las de seguro y subsidio de paro y las de formación ocupacional, en la evaluación de cuyos resultados no pueden perderse de vista las consideraciones apuntadas previamente, planteándose entonces algunos dilemas fundamentales: ¿Es posible hablar en nuestro país de una política contra el paro, o, por el contrario, solo podemos referirnos a un conjunto de medidas relativas al paro?; ¿es posible una evaluación aislada de esas políticas las medidas tomadas de forma aislada o hay que evaluarlas en relación con otros ámbitos de la realidad laboral y social?.

Bueno será que detengamos nuestra atención en discutir brevemente la adecuación de las políticas de empleo en nuestro país a los criterios que se defienden a nivel comunitario. Una primera observación a realizar proviene de la escasa tradición evaluativa que tienen las administraciones españolas. Resulta prácticamente imposible encontrar un programa social o laboral que contemple de forma decidida, como parte del mismo, una evaluación rigurosa de sus resultados. De un tiempo a esta parte, desde que la participación de los fondos comunitarios van tomando mayor peso en las políticas sociales españolas, la evaluación adquiere, por exigencias de los organismos comunitarios una mayor importancia. Pero la falta de evaluaciones rigurosas y públicas, junto con la prevención de la administración a someterse a la crítica, dificultan la tarea.

Con todo, podemos afirmar que las políticas de empleo en nuestro país se caracterizan por una falta de compromiso, multidimensionalidad, planificación integral, participación y gestión. En un país en el que se requiere la organización de una exposición universal y unos juegos olímpicos para conseguir un compromiso de trabajo conjunto, no exento de dificultades y tensiones, entre diferentes administraciones, no ha de extrañar que el acuerdo y la cooperación institucional brillen por su ausencia en los programas sociales de apoyo al parado.

La necesidad de dimensionalizar el problema del paro es requisito previo al diseño de medidas que pretenda afrontar el problema desde un óptica multidimensional. Si bien es cierto que para la mayoría de las administraciones

este análisis resulta evidente y que, en algunos programas contra el paro este concepto figura como requisito, todo el mundo reconoce importantes dificultades para su traducción práctica. Estas dificultades tienen, a nuestro juicio, un origen triple» la dinámica immobilista y compartimentista de las administraciones -como organización burocratizada que es-, las dificultades, ya señadas, para conseguir compromisos entre los diferentes entes ostentadores de competencias diversas y la debilidad comparativa que, respecto al resto de administraciones, tiene la protagonista de la gestión efectiva: la local que, por el contrario, por ser la más cercana al parado, debería ser la más implicada.

Por último, señalar que las exigencias de participación pasarían por dotar de un mayor protagonismo a los agentes sociales implicados en el problema y aquí vuelven a aparecer dos tipos de dificultades: las reticencias de la administración para invitarlos a participar, y la falta de propuestas innovadoras y efectivas por parte de estos.

Seguro y subsidio

Una alta tasa de desempleo, además de suponer una disminución de potenciales recursos productivos, implican una disminución de la demanda al rebajar el poder adquisitivo de mucha gente. A pesar de que España tiene la tasa más alta de desempleo y de paro de larga duración de la Comunidad, ostenta una de las más bajas tasas de cobertura. Esta tasa ha ido en crecimiento, pero sigue siendo extraordinariamente baja, sobre todo en el caso de jóvenes y mujeres. Además la baja cobertura suele ir acompañada de niveles de percepción también bajos.

Sería necesario vincular más claramente subsidio a la búsqueda de un nuevo empleo o a la temporalización del que se tiene: bien dando un subsidio suficiente para realizar cursos o prácticas que efectivamente permitan inerirse en la ocupación; bien complementando con el subsidio los meses no ocupados en un trabajo temporal con carácter fijo (es decir, cada año).

Las políticas de Formación ocupacional

Es bien sabido que las políticas de empleo pueden diseñarse para incidir tanto desde el punto de vista de demanda (políticas de incentivación a las empresas para facilitar la creación de empleos, políticas de flexibilización del mercado de trabajo, pero también política monetaria y política de rentas), como desde el punto de vista de la oferta.

En los apartados precedentes hemos abundado en el análisis de las políticas desde el punto de vista de la demanda (Flexibilización del mercado de trabajo). Nos interesa ahora tratar las medidas que se orientan hacia el lado de la oferta, esto es, las políticas que pretenden una intervención sobre los colectivos de desocupados.

Este último tipo suele ser políticas de formación y recualificación de la mano de obra que se encuentra en situación de paro, especialmente dirigidas a aumentar su «capacidad de mercado». Vemos, pues, que las políticas de formación el único objetivo que pueden cumplir, autónomamente, es dotar a los desempleados de unos conocimientos y cualificaciones que les permitan acudir al mercado con mayores posibilidades de ser contratados; para lo cual deben conjugar, de una parte la situación, en términos de cualificación, de los colectivos de desempleados y de otra, las necesidades de esas cualificaciones que tienen el mercado. Es conforme a estos objetivos que deben ser evaluadas: por su eficacia a la hora de dotar a los desocupados de formación efectiva y por la idoneidad de esa formación en relación con las necesidades demandas por las empresas.

No podemos olvidar, desde el punto de vista sociológico, que estas necesidades no se centran exclusivamente en la adquisición de conocimientos y habilidades técnicas. Sino que también cubren aspectos de la socialización para el trabajo, que en el caso de los colectivos más marginales, o con una mayor tradición de ausencia de las tareas productivas (caso de las mujeres), tienen una gran importancia. Así mismo, una política de empleo que tenga como objetivo la inserción laboral de la mujer debe considerar aspectos extra productivos. Aspecto que tienen que ver con la situación que la mujer ocupa en la reproducción de la fuerza de trabajo, en la familia y en el conjunto de la sociedad.

Las principales actuaciones en cuanto a formación ocupacional han sido gestionadas desde programas de ámbito local. En nuestro país es el INEM el encargado de generar y controlar en última instancia los recursos que se dedican a ello, pero, desde hace algunos años, intervienen en colaboración con las cooperaciones locales y centros colaboradores. Podríamos decir que existe un tendencia cada vez mayor a descentralizar la oferta de formación ocupacional aunque no por ello, el INEM deja de establecer las pautas de descentralización (duración de los cursos, fechas para impartirlos, selección de candidatos, etc...). Estas pautas suelen ser bastante rígidas y dificultan que los ámbitos locales

de intervención puedan innovar suficientemente en su aplicación o en la integración de las misma en programas más amplios.

Fundamentalmente, la formación ocupacional ha contribuido a un triple objetivo: intento, poco efectivo por otra parte, de controlar el fraude en la percepción del subsidio, con lo cual, el control de asistencia ha sido priorizado sobre el control de la formación. Facilitar la posibilidad de ser contratado en prácticas por las empresas, dado que un certificado de formación del INEM así lo permite. Garantizar un cierto salario social: facilitar la percepción de algún ingreso a las personas que, estando en situación de desempleo, no reúne las condiciones para percibir el subsidio, especialmente personas sin experiencia laboral (jóvenes y mujeres fundamentalmente).

Por último, en un debate sobre la formación, no podemos dejar de lado una consideración fundamental. La auténtica y efectiva formación para el trabajo no es la formación ocupacional sino la formación profesional. Desde una consideración preventiva del problema del paro y ante una perspectiva globalizadora del mercado de trabajo nacional, cualificar la mano de obra requiere unos planteamientos desde la educación reglada y obligatoria, desde la formación profesional. La reforma educativa en ciernes parece tener en cuenta esta realidad aunque tendremos que esperar a que se materialice su aplicación para poder evaluar su nuevo rumbo. Mientras tanto, la formación ocupacional se ve abocada a cubrir unas lagunas del sistema reglado que resultan a todas luces excesivas. Solamente un país con una buena política de formación profesional puede poner en marcha una política ocupacional efectiva.

Es decir, se requiere una formación ocupacional que tenga en cuenta dos aspectos. En cuanto a los puestos de trabajo para los que se tiene que preparar a los parados, será necesario intensificar la relación con las empresas, también en términos territoriales, pero no con la dirección exclusivamente, sino también con sindicatos y delegados y otros tipos de asociaciones a fin de que la formación responda realísimamente al tipo de trabajo que existe y éste pueda ser enriquecido, entre otros factores, con la formación misma. Es fundamental que los sindicatos jueguen un papel clave en la formación ocupacional, puesto que ésta será una forma segura de asumir la importancia creciente que la profesión tiene en las condiciones de trabajo.

En cuanto a los trabajadores, se trata de diferenciar grupos que tienen niveles diversos de educación -sin olvidar que la formación profesional es lo básico-

y posiciones diversas en la sociedad y en la familia que los pone en una u otra disposición y que obliga a mantener vías diferenciadas de inserción laboral. Es fundamental pensar que una buena formación ocupacional no puede funcionar si no es sobre la base de una buena formación profesional. Probablemente el fracaso escolar tiene bastante que ver con las bolsas endémicas de paro que luego se crean.

5. CONCLUSIONES

En síntesis cuatro son las grandes conclusiones que podríamos extraer de cuanto hemos expuesto.

Los sistemas claves en la política de empleo hoy pasan por entender la transformación de la estructura productiva y planificar para ella -pero también influyendo sobre la misma- formación de la mano de obra y también la readaptación de los parados, particularmente los de larga duración.

La flexibilización del trabajo probablemente exige una flexibilización del empleo, pero los aspectos fundamentales de la misma deberían estar localizados dentro de la empresa y con la posibilidad de ser protagonizados no sólo por la dirección empresarial, sino por los trabajadores y sus representantes y otras instancias ciudadanas.

Para ello es necesario comprender las estrategias de los actores que intervienen y propiciar negociaciones que tengan en cuenta tanto la calidad del trabajo y de las condiciones de vida como la voluntad de mucha gente de implicarse en el trabajo en maneras diferentes.

Específicamente por lo que se refiere al paro, su solución no puede prescindir de dar más protagonismo a las instancias locales y a los propios interesados, y a sus representantes, intentando comprender las condiciones diversas en las que los parados se pueden encontrar y la diversidad de vías de inserción laboral que pueden tener lugar. El protagonismo local tendría que suponer el poder realizar propuestas de indicadores económicos a medio plazo para una determinada zona no con la idea de planificar estrictamente, sino de orientar a los actores sociales de cuáles serán las políticas de la administración en ese ámbito.

NOTAS BIBLIOGRAFICAS

1. Alós R., Miguélez F., Recio A. (1988). El trabajo precario en Catalunya. La industria textil-lanera del Vallés Occidental. (1989). El trabajo precario en Catalunya. (1990). Relaciones y trabajo precario en la construcción de Catalunya. Barcelona, CERES.
2. Miguélez F., López P. "Las transformaciones del trabajo en la pequeña empresa", Revista PAPERS nº 32, Barcelona, 1989.
3. Miguélez F., Carrasquer P., Coller J. Políticas de regulación de la mano de obra en la Europa de los '90. El caso de España. Barcelona, ciclostilado, 1991.
4. -Alós R., Miguélez F., Recio A. Citado.
- Sanchis E, Picó J, Olmos JM. "La nueva pequeña empresa de la industria valenciana", SOCIOLOGIA DEL TRABAJO Nº 5 Madrid, 1989.
- Castillo JJ. La división del trabajo entre empresas. Los sectores de la electrónica y del mueble en Madrid. Madrid. Ministerio de Trabajo, 1989.
- Informatización y trabajo en las pequeñas empresas. (en prensa)
5. Miguélez F., Torns T. Treball, ingressos i consum a la Regió Metropolitana de Barcelona. Enquesta Metropolitana 1990. Institut d'Estudis Metropolitans. Barcelona, 1991. (en prensa).
6. Martín Artiles A. Flexibilización del trabajo, relaciones laborales y sindicalismo en la empresa. (Tesis doctoral no publicada). Dpto de Sociología. Univ. Autónoma de Barcelona. 1991.
7. CERES. Les empreses multinacionals a Catalunya. (en curso de realización).
8. Triglia C. "Il distretto industriale di Prato", en Regini M., Sabel Ch. Strategie di riagustamento industriali. Bologna. Il Mulino, 1989.
9. Miguélez F., Teresa T. Citado.
10. Miguélez F., Carrasquer P., Coller J. Citado.
11. Varios. Encuesta sobre relaciones laborales en Catalunya. CERES, Barcelona, 1991 (en prensa).
12. Varios. Citado.
13. Miguélez F., Torns T. Citado.
14. Izquierdo MJ., Miguélez F., Subirats M. Enquesta Metropolitana 1986. Condicions de vida i hàbits de la població de l'àrea metropolitana de Barcelona. Barcelona, Institut d'Estudis Metropolitans. 1987.
15. Rebollo, O., El mercado de trabajo en el Baix Llobregat, 1990, (sin publicar).
16. J. P. Hiernaux - Université de Louvain. Lucha contra la pobreza en Europa Diciembre de 1989).
17. POVERTY 3. Community Programme to Foster Economic and Social Integration of the Least Privileged Groups; Commission of the European Communities, 1990.