



gs

gaceta sindical

reflexión y debate

nueva etapa nº 10. junio 2008

Luis Enrique Alonso Benito
Jorge Aragón Medina
Isidor Boix Lluch
Inmaculada Cebrián López
Salce Elvira Gómez
Miquel Àngel Falguera Baró
Mariano Fernández Enguita
Carlos J. Fernández Rodríguez
Pura García de la Rosa
Miguel Àngel García Díaz
Dolores Licerias Ruiz
Enrique Lillo Pérez
Enrique Martín-Serrano
Pedro Parra Macia
Fernando Rocha Sánchez
Gregorio Rodríguez Cabrero
Felipe Serrano Pérez
Teresa Torns Martín

LOS RETOS DEL TRABAJO Y LA SOCIEDAD EN ESPAÑA

CCOO

gs

**gaceta
sindical**

reflexión y debate

nueva etapa nº 10. junio 2008

CCOO

**confederación sindical
de comisiones obreras**

Edita:

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

Dirección:

Jorge Aragón

Coordinación:

Gregoria Cebrián

Consejo Editorial:

Luis Enrique Alonso
Julián Ariza
Isidor Boix
Teodora Castro
Salce Elvira
Ricardo Escudero
Miguel Ángel García
Fernando Lezcano
Enrique Lillo
Fernando Puig-Samper

Administración:

Pilar Álvarez

Diseño de cubierta:

Juan Vidaurre
Ediciones Cinca, S. A.

**Producción editorial,
maquetación e impresión:**

Grupo Editorial Cinca

ISBN: 978-84-87851-96-4

Depósito legal:

**Ilustración de cubierta
e interiores:**

Joaquín Sorolla Bastida
Valencia, 1863-
Cercedilla (Madrid), 1923
Título de ilustración de cubierta:
*La pesca del atún
en Ayamonte*, 1919

índice

Jorge Aragón Medina	7
<i>Notas sobre los retos del trabajo y la sociedad en España</i>	
Fernando Rocha Sánchez Jorge Aragón Medina	17
<i>Dinámicas sectoriales, empleo y grupos ocupacionales: aprender de nuestra historia reciente</i>	
Inmaculada Cebrián López	43
<i>Empleo temporal e indefinido y trayectorias laborales</i>	
Luis Enrique Alonso Benito Carlos Jesús Fernández Rodríguez	67
<i>Jóvenes: precariedad laboral, precariedad de vida</i>	
Enrique Lillo Pérez	85
<i>Accidentes de trabajo: carencia de aplicación efectiva del derecho de los trabajadores a la salud laboral</i>	
Dolores Liceras Ruiz	97
<i>El paro, los retos de las políticas de empleo y el papel de los servicios públicos de empleo</i>	
Miguel Ángel García Díaz	131
<i>El sistema fiscal y la distribución de la renta en España</i>	
Mariano Fernández Enguita	157
<i>El desafío de la educación en la sociedad del conocimiento</i>	

Salce Elvira Gómez	109
<i>Carencias y potencialidades del sistema de Formación Profesional</i>	
Felipe Serrano Pérez	187
<i>Inmigración y pensiones</i>	
Gregorio Rodríguez Cabrero	199
<i>Las políticas sociales y las redes de protección social en un contexto de desaceleración económica</i>	
Pura García de la Rosa Enrique Martín-Serrano	213
<i>El primer año de Ley de Dependencia. Breve radiografía de la implantación y desarrollo del primer sistema de protección social de la España de las Autonomías</i>	
Pedro Parra Macia	237
<i>La vivienda en España</i>	
Teresa Torns Martín	253
<i>Tiempos de trabajo, tiempos de vida</i>	
APUNTES	
Miquel Àngel Falguera Baró	275
<i>La Europa que ya no es Europa. Reflexiones irritadas de un jurista tras la sentencia Viking y Laval</i>	
Isidor Boix Lluch	279
<i>El «nuevo internacionalismo sindical » y la Jornada de Acción Mundial por el «Trabajo Decente» decidida por la Confederación Sindical Internacional</i>	

autores

Luis Enrique Alonso Benito

Catedrático de Sociología
Universidad Autónoma de Madrid

Jorge Aragón Medina

Economista
Director de la Fundación 1º de Mayo

Isidor Boix Lluch

Secretario de Acción Sindical Internacional
de FITEQA-CCOO

Inmaculada Cebrián López

Profesora de Economía
Universidad de Alcalá

Salce Elvira Gómez

Comisión Ejecutiva Confederal de CCOO

Miquel Àngel Falguera Baró

Magistrado especialista.
Sala de lo Social. TSJ Cataluña

Mariano Fernández Enguita

Catedrático de Sociología
Universidad de Salamanca

Carlos Jesús Fernández Rodríguez

Profesor de Sociología
Universidad Autónoma de Madrid

Pura García de la Rosa

Secretaría confederal de Política Social de CCOO

Miguel Ángel García Díaz

Economista

Responsable del Gabinete Económico
de la Confederación Sindical de CCOO

Dolores Licerias Ruiz

Secretaria confederal de Empleo de CCOO

Enrique Lillo Pérez

Responsable del Gabinete Jurídico Interfederal
de CCOO

Enrique Martín-Serrano

Sociólogo

Adjunto a la Secretaría confederal
de Política Social de CCOO

Pedro Parra Macia

Consejero Delegado de GPS Gestión

Fernando Rocha Sánchez

Sociólogo

Investigador de la Fundación 1º de Mayo

Gregorio Rodríguez Cabrero

Catedrático de Sociología

Universidad de Alcalá

Felipe Serrano Pérez

Catedrático de Economía Aplicada

Universidad del País Vasco

Teresa Torns Martín

Profesora de Sociología

Universidad Autónoma de Barcelona

Jorge Aragón Medina

Notas sobre los retos
del trabajo y la sociedad en España

ESTE número ve la luz en un escenario marcado por múltiples incertidumbres sobre el futuro. La crisis financiera de las hipotecas de alto riesgo y el fin del *boom* inmobiliario en Estados Unidos está afectando al resto del sistema financiero internacional y sus consecuencias se están empezando a trasladar a otros sectores productivos. A ello se suma la intensa subida de los precios de los productos básicos de alimentación, asociada al encarecimiento de los productos petrolíferos, a la opción por el desarrollo de los biocombustibles y a la demanda creciente de importantes países emergentes. Una crisis alimentaria que explica, al menos parcialmente, el resurgir de hambrunas y conflictos sociales, que podríamos calificar de revueltas de subsistencia y que no pocos analistas daban por olvidadas en este umbral del siglo XXI.

Curiosamente, parece existir una significativa coincidencia en el importante y destructivo papel que los procesos especulativos han tenido en esta situación y en la necesidad de nuevas regulaciones para evitar los «fallos de mercado», incluso entre acérrimos defensores de la neoliberal ortodoxia del Consenso de Washington, ahora impulsores de medidas puramente keynesianas. Esperemos que no sean debates cortoplacistas, que queden aparcados en el tiempo por los satisfechos con su mundo; y que sirvan de base para transformaciones que superen los dogmas que algunos han intentado establecer considerando que su situación de poder estaba más allá de la historia. Pero estos son temas que merecen una reflexión específica en el futuro, aunque contextualizan los trabajos que se recogen en las páginas posteriores.

También la economía española empieza a registrar una importante desaceleración en las tasas de crecimiento de la actividad económica y del empleo, y un aumento de la tasa de paro, que en corto espacio de tiempo ha pasado de situarse del 8% al 9,3% con una mayor incidencia en la construcción, pero también en el sector servicios y con un impacto social diferente, centrado en las personas más afectadas por su vulnerabilidad laboral. Los milagros económicos no existen y el problema es que las consecuencias las acaban pagando los más débiles, agnósticos o no.

La pregunta hoy, como se señala en estas páginas y se reivindica desde CCOO¹, es, si junto a la necesidad de reorientar la bases de la actividad económica, el sistema y las redes de protección social serán capaces de dar una respuesta adecuada al impacto de la desaceleración económica en los colectivos más vulnerables, y de cumplir el papel de ser los factores de bienestar y herramientas de desarrollo social y económico que fundamentan el Estado de Bienestar.

No es objetivo de estas notas participar en los debates sobre la coyuntura y sus posibles evoluciones, pero sí señalar que las causas del cambio en la tendencia del ciclo de la economía española no cabe buscarlas exclusivamente en el nuevo escenario internacional, sino en las propias debilidades del patrón de crecimiento de la economía española. Así se indicaba en el anterior número de *Gaceta Sindical: Reflexión y debate*, en el que se abordaron los retos de la economía española, analizando las principales características de las bases de crecimiento económico, y las debilidades y carencias para su difícil sostenibilidad.

El enfoque entonces adoptado partía de la consideración de la interrelación entre este patrón de crecimiento y las condiciones laborales y sociales que se han ido desarrollando en la larga última década; y anunciaba su continuidad en este nuevo número que quiere aportar elementos de reflexión sobre los principales retos del trabajo y la sociedad en España.

Desde este marco analítico se ha construido este nº 10 de la revista, estructurado en dos áreas temáticas diferenciadas pero inseparables. La primera dirigida a señalar algunos de los problemas más relevantes planteados en el ámbito del empleo, de su calidad y precariedad, de la segmentación laboral y de cómo afectan de forma diferenciada a distintos grupos sociales, así como la necesidad de adoptar medidas que promuevan no sólo un cambio de modelo económico —tratadas en el número anterior—, sino que sean capaces de paliar los efectos negativos del paro, combinando la protección al desempleo con medidas activas de inclusión laboral.

La segunda aborda el papel del sistema fiscal y la distribución de la renta como columna vertebral del Estado de Bienestar y punto de referencia para

¹ *Aprovechar el cambio de modelo de crecimiento y construir nuevas redes de protección ante el cambio*. C.S. de CCOO. Septiembre 2007.

estudiar las políticas educativas, y las políticas y redes de protección social, especialmente importantes para garantizar la cohesión social en una etapa de menor crecimiento, con especial referencia al sistema de Seguridad Social, la atención a las personas en situación de dependencia y el derecho a la vivienda.

El primer bloque parte del análisis de la relación entre la dinámica de los sectores económicos que han protagonizado la etapa de expansión de la última década y su relación con la temporalidad de la contratación y los requerimientos de cualificación de los puestos de trabajo creados, con especial atención a la situación de las mujeres y las personas inmigrantes. Como señalan Fernando Rocha y Jorge Aragón, los subsectores con mayor creación de empleo han basado su expansión en bajos niveles de inversión y en la generación de puestos de trabajo poco cualificados y altas tasas de temporalidad. El análisis de las dinámicas de crecimiento sectorial y del empleo, así como de los cambios en la estructura ocupacional, permite explicar el proceso de segmentación laboral y de polarización de cualificaciones que ha incidido especialmente en las mujeres y en los inmigrantes.

Profundizando en los perfiles concretos de la contratación temporal, Inmaculada Cebrián aborda el estudio de las trayectorias laborales de las personas con contrato temporal en comparación con las que tuvieron empleos indefinidos, a partir de la Muestra Continua de Vidas Laborales de 2005, para poder contrastar en qué medida los trabajadores temporales tienden a mantener su situación o, si cabe, esperar a que acaben accediendo a un empleo estable; y concluye que las mujeres gozan de menos estabilidad, lo que perjudica sensiblemente su tiempo de cotización y sus derechos sociales, y son los jóvenes y los trabajadores menos cualificados los que tienen menos probabilidad de lograr la estabilidad contractual y mayor peligro de quedar atrapados en la trampa de la precariedad.

En estrecha relación con los análisis comentados, Luis Enrique Alonso y Carlos Fernández Rodríguez reflexionan sobre las causas e implicaciones de la precariedad en los jóvenes, apuntando que la crisis del modelo fordista —caracterizado por contratos por cuenta ajena indefinidos y estandarizados, con altos niveles de estabilidad y prestaciones sociales— ha supuesto la ruptura de esta norma social del empleo mediante la desregulación y desjuridificación del trabajo, generando una creciente individualización y precarización de las condiciones laborales de un importante número de personas. Como indican, los grupos socialmente más débiles, y especialmente los jóvenes, han acumulado los costes

de un modelo de alta rentabilidad y baja seguridad de forma que la precariedad afecta no sólo a sus biografías laborales, sino a sus proyectos de vida.

Desde una óptica jurídica, Enrique Lillo aborda los accidentes de trabajo como uno de los problemas más graves en la actualidad, analizando las carencias en la aplicación efectiva del derecho de los trabajadores a la salud laboral, debidas tanto a la dispersión legal como a la dispersión jurisdiccional, generando un situación en la que existe una significativa impunidad de los empresarios infractores y una notable desprotección económica y social de las víctimas de accidentes de trabajo.

Dolores Licerías analiza los retos de las políticas de empleo y el papel de los servicios de empleo, en un escenario de menor crecimiento económico y un aumento del desempleo que afecta a personas con características muy diversas, entre las que destacan las mujeres, la población inmigrante o los jóvenes con baja cualificación. Considera que la principal deficiencia de las políticas actuales no es la falta de programas de empleo y formación, sino que se ejecutan en concurrencia de múltiples gestores, y que los desempleados perciban las acciones sin sentido para su recolocación, por lo que defiende la necesidad de revalorizar los servicios de empleo y una mayor eficiencia de las políticas de empleo. Un objetivo que requiere un papel más proactivo y coordinado de los gestores de las políticas activas y de los servicios de empleo, y el impulso de planes personalizados de inserción laboral, asegurando las prestaciones económicas.

El segundo bloque temático se inicia con las aportaciones de Miguel Ángel García, en las que analiza el papel central del sistema fiscal desde la restauración democrática en España, base del Estado de Bienestar, para combinar una economía de mercado con la provisión pública de bienes y servicios en apartados básicos para los ciudadanos, como la vejez, enfermedad, desempleo, salud, educación y vivienda. Partiendo de los principios de suficiencia y equidad que deben orientar las actuaciones de la Hacienda Pública, desarrolla un análisis crítico de las recientes reformas fiscales (en las que los impuestos indirectos han cobrado protagonismo frente a los directos) y de la escasa lucha contra el fraude; y apunta la existencia de significativas diferencias en la distribución de la renta, subrayando la importancia de diseñar un adecuado sistema de financiación autonómico no sólo para garantizar la equidad y la cohesión social, sino para impulsar un nuevo modelo productivo en un contexto de menor recaudación.

Tras este marco general, Mariano Fernández Enguita plantea el desafío de la educación en la sociedad del conocimiento, partiendo de la consideración de

que en una economía global la cualificación de trabajo; es decir, de los trabajadores, se convierte en la clave del futuro de la sociedad y, sobre todo, de los sectores más vulnerables. Para ello defiende la necesidad de reordenar, reestructurar y reprofesionalizar el sistema, sobre la base de un proyecto compartido que implique la actuación común de los profesionales y de los usuarios, de las distintas fuerzas políticas y de los diferentes niveles administrativos, de la institución y de la sociedad; y que haga de la educación una cuestión de Estado.

El estudio específico del sistema de Formación Profesional, en el que la relación entre educación y sistema productivo cobra una especial significación, lo desarrolla Salce Elvira criticando la dispersión de la Formación Profesional en reglada y para el empleo, y la necesidad de hacer una apuesta decidida por un sistema que sea capaz de atender a toda la población que lo demande, formando personas bien cualificadas y con la base necesaria para adaptarse a las cambiantes necesidades del sistema productivo. Para ello defiende una mayor dignificación y reconocimiento social de la Formación Profesional en su conjunto, de manera que pueda gozar de la confianza de los distintos grupos interesados: alumnado, familias, empresas, trabajadores, docentes y sociedad en general.

Las implicaciones de la inmigración en el sistema de pensiones de la Seguridad Social son analizadas por Felipe Serrano. Partiendo de reconocer que «la Seguridad Social española está viviendo un momento dulce» nos ofrece una perspectiva de largo plazo desde un escenario factible —aún con todas las cautelas—, y que sitúa en 2009 en base a distintos estudios demográficos, en el que la afiliación de población inmigrante comenzaría a caer por la jubilación de los inmigrantes que acceden a la edad legal de jubilación y por las menores entradas netas de inmigrantes. Este escenario lleva a considerar que la afluencia de población inmigrante, con los datos de los que se dispone en la actualidad, no parece ser la solución al problema del envejecimiento de la población ni a los futuros desequilibrios a los que tendrá que enfrentarse el sistema de Seguridad Social español. Por ello, propone que durante esta legislatura debería quedar fijada una agenda reformadora, con plazos y prioridades de actuación que no deberían estar orientadas, exclusivamente, a frenar la expansión del gasto, sino también a la mejora de la equidad interna del sistema.

Sobre la importancia de las políticas sociales y las redes de protección social en un contexto de desaceleración económica, Gregorio Rodríguez Cabrero hace un balance del desarrollo del Estado de Bienestar en España, indicando que en un contexto de crisis económica como el iniciado en 2008 el desarrollo de po-

líticas sociales redistributivas, de activación, igualdad e integración adquiere un sentido y una dimensión superior a la etapa precedente de elevado crecimiento del empleo. Para ello, defiende la necesidad de reforzar los factores institucionales en los que se apoya el Estado de Bienestar, sobre todo el diálogo social, junto a otros nuevos de coordinación institucional eficaz, que permitan destinar más recursos a paliar déficits sociales existentes, consolidar las políticas sociales puestas en marcha en los últimos años y desarrollar políticas que respondan adecuadamente, en términos de desarrollo de los derechos sociales, al envejecimiento de la población, la integración de las personas inmigrantes y a la lucha contra la exclusión social.

De forma específica, Pura García y Enrique Martín-Serrano analizan la puesta de marcha de la Ley de Dependencia en su primer año de aplicación y del Sistema de Autonomía y Atención a la Dependencia. Los autores subrayan su importancia, a pesar de las dificultades propias que entraña el desarrollo de un sistema nacido en un modelo de Estado casi plenamente descentralizado, y consideran que la propia complejidad que tiene el desarrollo normativo de esta Ley de condiciones básicas en una materia de competencias compartidas con las Comunidades Autónomas es, también, una oportunidad de futuro para seguir profundizando en la cobertura de otras prestaciones sociales de competencia igualmente compartida.

La importancia social de la vivienda y su situación en España es abordada por Pedro Parra, recordando —desde una perspectiva histórica— que la vivienda ha sido un continuado objeto de especulación, casi siempre asociada a cambios demográficos intensos. Desde esta perspectiva apunta que las políticas seguidas en España para afrontar el problema de la vivienda han confiado tradicionalmente en el mercado asumiendo las políticas públicas de vivienda un papel subsidiario, por lo que el problema de acceso a la vivienda y la actual crisis del mercado inmobiliario son únicamente dos caras de un mismo problema. Teniendo en cuenta el protagonismo de las Administraciones autonómicas en materia de vivienda, defiende que la provisión efectiva de este derecho se incorpore al pacto político que legitima el Estado de Bienestar y al pacto social que fija los parámetros de la lucha reivindicativa de los sindicatos.

La parte monográfica del número se cierra con las reflexiones de Teresa Torns sobre una dimensión tan importante y compleja como es el tiempo. En su artículo sobre tiempos de trabajo y tiempos de vida defiende que las actuaciones destinadas a regular el tiempo de trabajo en Europa han reforzado la centralidad

de la jornada laboral, como eje de la organización temporal de la vida cotidiana de las personas, las ciudades y la actual sociedad del bienestar, ignorando otros usos sociales del tiempo, en especial el tiempo del cuidado de la vida; reforzando así las desigualdades de género, clase y etnia. Frente a este enfoque propone reconocer la aportación del tiempo dedicado al bienestar cotidiano, lo que significa la revisión de la actual organización social del tiempo

En la sección de apuntes se abordan dos temas diferentes pero con significativas interrelaciones. En primer lugar, las implicaciones de las recientes sentencias *Viking* y *Laval* del Tribunal de Justicia de la CEE, que realiza Miquel Àngel Falguera, señalando que ponen de manifiesto las deficiencias en el desarrollo del actual modelo europeo, en tanto que hacen prevalecer la libertad de establecimiento de las empresas y la libertad de mercado sobre los derechos sociales. Recuperando las críticas al viejo término de la «Europa de los mercados», nos recuerda que la Europa Social es un proyecto en construcción como también nos lo ha señalado la Confederación Europea de Sindicatos.

Posteriormente, Isidor Boix reflexiona sobre la convocatoria de la Jornada de Trabajo Decente por la Confederación Sindical Internacional y si cabe deducir de ella o no la existencia y la conciencia de intereses, efectivamente comunes, entre colectivos de trabajadores que los tienen también contrapuestos. Un interrogante que apoya con situaciones concretas, y que requiere repensar el significado de conceptos como el internacionalismo y la solidaridad en estos tiempos de globalización, para construir una respuesta en positivo como base de un nuevo sindicalismo internacional.

Como se ha señalado, en este número se ha querido recoger el análisis de un amplio número de temas, interrelacionados entre sí, que permitan reflexionar y debatir sobre los retos más relevantes en el ámbito laboral y social en España, y sobre las políticas necesarias para hacerlos frente. Ciertamente, hay otros temas que merecerían estar en el índice, entre ellos los medioambientales, pero las limitaciones de espacio y de tiempo a las que está sometida toda publicación conllevan restricciones ineludibles. En cualquier caso, el lector podrá comprobar el interés y la diversidad de puntos de vista que desarrollan las personas que colaboran en este número, a las que sólo cabe agradecer su desinteresada aportación para poner en común sus conocimientos y reflexiones.

JORGE ARAGÓN MEDINA

*Director de Gaceta Sindical:
Reflexión y Debate*

Fernando Rocha Sánchez
Jorge Aragón Medina

Dinámicas sectoriales, empleo y grupos
ocupacionales: aprender
de nuestra historia reciente¹

¹ Este artículo se basa en una investigación más amplia realizada por la Fundación 1º de Mayo en colaboración con el Ministerio de Trabajo e Inmigración. Los principales resultados del estudio se recogen en: Rocha, F.; Aragón, J.; y Cruces, J. (2008): *Cambios productivos y empleo en España*. Ministerio de Trabajo e Inmigración (en prensa).



Las tres velas, 1903. Joaquín Sorolla Bastida.

Las causas del cambio en la tendencia del ciclo económico no cabe buscarlas exclusivamente en el nuevo escenario internacional, sino en las propias debilidades del patrón de crecimiento de la economía española. Algunos de los subsectores con mayor creación de empleo han basado su expansión en bajos niveles de inversión, y en la generación de puestos de trabajo poco cualificados y altas tasas de temporalidad. El análisis de las dinámicas de crecimiento sectorial y del empleo, así como de los cambios en la estructura ocupacional, permite explicar el proceso de segmentación laboral y de polarización de cualificaciones que ha incidido especialmente en las mujeres y en los inmigrantes.

UN rasgo distintivo de la prolongada etapa de crecimiento de la actividad económica que se ha vivido en España desde mediados de los años 90, en relación a la evolución seguida por otros países europeos de referencia, lo constituye el elevado ritmo de creación de empleo. Un fenómeno especialmente relevante por su duración e intensidad, que ha posibilitado un avance sustancial tanto del número de personas ocupadas como de la tasa de empleo.

El dinamismo experimentado por el mercado de trabajo español no sólo ha podido absorber el notable aumento registrado por la población activa en este período —asociado principalmente a la inmigración—, sino también reducir significativamente el número de personas desempleadas. Así, la tasa de paro se aproximó al 8% en 2007, un valor mínimo en el período democrático y que es homologable al de las principales economías europeas. Además, se produjo una reducción del paro de larga duración, que es un indicador utilizado convencionalmente para valorar el componente estructural del desempleo.

La desaceleración económica que se está registrando desde finales del pasado año en los principales países industriales, marcada por la crisis financiera de las hipotecas especulativas generada en EE.UU., está teniendo un reflejo directo en España. Los datos de primer trimestre de 2008 señalan un aumento de la tasa de paro, hasta situarse en el 9,6%, y una significativa caída en el ritmo de creación de empleo.

Las causas de este cambio en la tendencia del ciclo económico no cabe buscarlas exclusivamente en el nuevo escenario internacional, sino en las propias debilidades que han caracterizado al propio patrón de crecimiento de la economía española de la última década, que se han puesto de manifiesto en estudios de muy diferente naturaleza².

² Aragón, J. y Palacio, J.I. (2006): “La economía española vista desde la perspectiva de las tres últimas décadas” en *Sindicalismo, derechos laborales y derechos de ciudadanía*, Gaceta Sindical: Reflexión y debate nº 7. CCOO.

Más allá de los debates sobre la coyuntura económica, en la que no pocos defensores del «nuevo milagro económico español» se convierten hoy en «gurús» catastrofistas de un futuro incierto, merece aprender del pasado reciente para desarrollar políticas que impulsen el potencial de crecimiento económico y lo hagan incorporando objetivos de cohesión social y de igualdad, imprescindibles para que ese crecimiento signifique desarrollo³.

El objetivo de este artículo es profundizar en el estudio de la evolución experimentada por el empleo en España entre 1996 y 2007, a partir de un doble eje: el análisis de los subsectores productivos que han registrado un mayor dinamismo en este período; y el examen de las características del empleo, abordando dos dimensiones particularmente relevantes para la calidad del mismo, como son la temporalidad y la estructura ocupacional (que permite una aproximación al nivel de cualificación de los puestos de trabajo creados en las empresas).

El enfoque adoptado parte de la consideración de que en este período se ha producido una estrecha relación entre el cambio sectorial de la actividad económica y algunas características del empleo generado, asociado a dos cambios estructurales de singular importancia para la sociedad española: la continuada incorporación de las mujeres al empleo, consolidando así la tendencia iniciada en la década de los 80; y el fenómeno de la inmigración, particularmente intenso a partir del año 2000.

Las relaciones entre especialización productiva y mercado de trabajo no son unívocas, en la medida en que el crecimiento de los distintos subsectores puede apoyarse en distintas opciones de inversión productiva, innovación y formación, que incidan a su vez en la generación de bienes y servicios de alto valor añadido y de empleos cualificados, o que generen una oferta de baja calidad, muy dependiente del ciclo económico, y unas condiciones precarias de trabajo.

Más allá de que el ciclo económico es una característica de la economía de mercado, tema en el que no nos adentraremos pero que requiere un debate en profundidad, cabe apuntar que el papel motor de actividades basadas en beneficios rápidos y escasa inversión ha estado asociado a una creciente segmentación laboral. Pero no todo ha sido construcción residencial asociada a proce-

³ CCOO (2007): *Aprovechar el cambio de modelo de crecimiento y construir nuevas redes de protección ante el cambio*. Cuadernos de Información Sindical, nº 81.

sos de revalorización especulativa de activos. También han evolucionado positivamente sectores con un importante papel en la competitividad y la cohesión social. El reto es que las políticas que se desarrollen promuevan sectores abiertos a la competencia y, también, dirigidos a la provisión de servicios a la comunidad, pero todos ellos basados en el «saber hacer». Si algo pone de manifiesto el largo período de expansión, y las todavía desconocidas consecuencias de su agotamiento, es que las apuestas de futuro no dependen básicamente de reformas laborales o de nuevas políticas de empleo, sino de un amplio conjunto de políticas que fomenten la inversión de manera consistente y articulada, acordes con la búsqueda de una especialización productiva diferente.

Los tres primeros apartados del artículo se centran en la dinámica general del empleo, abordando en los dos siguientes la evolución seguida por el mismo en relación a las mujeres e inmigrantes. El artículo concluye planteando algunos elementos de reflexión que inciden en el debate actual sobre los límites y potencialidades del patrón de crecimiento de la actividad económica en España.

LA CONCENTRACIÓN SECTORIAL DE LA CREACIÓN DE EMPLEO

El empleo en España ha experimentado un comportamiento especialmente positivo desde mediados de la pasada década, que se pone especialmente de relieve cuando se compara su evolución con la de los países más avanzados de la Unión Europea (UE-15).

Así, entre los años 1996 y 2007⁴ se han creado en España 7,6 millones de puestos de trabajo, registrándose una tasa de crecimiento del 59% muy superior a la de la UE-15 (18%)⁵. El resultado de este proceso es un importante aumento del volumen de ocupación hasta situarse en veinte millones de personas en 2007 y un progreso significativo de la tasa de empleo, que ha pasado del 40% al 54% al final del período, equiparándose de este modo a la media comunitaria.

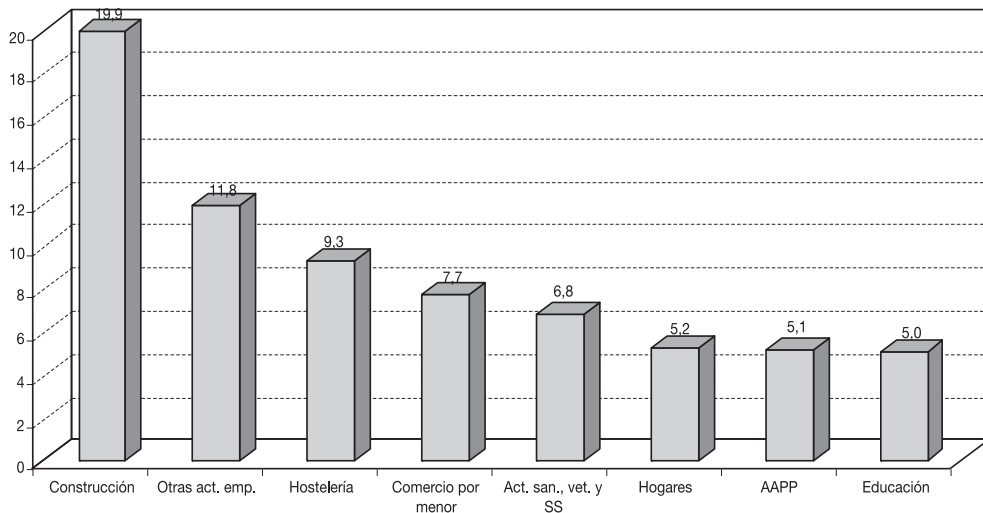
La dinámica del empleo en este período se ha caracterizado por su fuerte concentración sectorial, localizándose la mayor parte de los nuevos puestos de trabajo en los servicios —aunque con diferencias entre ellos— y en la construcción.

⁴ Se utilizan a lo largo del artículo los datos de los segundos trimestres de los años que se comparan.

⁵ Datos de Eurostat (segundos trimestres).

El mayor volumen de empleo se ha localizado en ocho subsectores donde se han creado 5,4 millones de puestos de trabajo, que suponen el 71% del total creado en este período: construcción; otras actividades empresariales; hostelería; comercio al por menor; actividades sanitarias, veterinarias y de servicios sociales; hogares que emplean personal doméstico; Administración Pública, defensa y Seguridad Social obligatoria; y educación (gráfico 1).

GRÁFICO 1. *Subsectores (2 dígitos CNAE 93) con mayor contribución a la creación de empleo (% s/total de empleo creado entre 1996 y 2007)*



FUENTE: Elaboración propia a partir de la EPA.

Esta aproximación permite resaltar en primer lugar el notable dinamismo registrado en la construcción —particularmente, en la edificación de viviendas— que ha registrado un crecimiento del empleo del 125% y ha concentrado casi el 20% de los puestos de trabajo creados en este período. Este subsector se ha configurado así como uno de los motores del crecimiento de la actividad económica en la última década, debido tanto su actividad directa como a la repercusión de la misma en el conjunto de la estructura productiva.

El desarrollo de los servicios a empresas suele considerarse como un factor estratégico para la modernización de la estructura productiva, debido al contenido tecnológico e innovador de muchas de sus actividades. El examen desagregado del subsector de otras actividades empresariales permite destacar, sin embargo, una cierta polarización entre las ramas de actividad con mayor contribución a la creación de empleo.

Así, por un lado, destacan algunas actividades cuyo dinamismo está relacionado con la creciente demanda de servicios avanzados por las empresas —gestión económico-financiera, de personal, de diseños y proyectos técnicos y de gestión de mercados— y que efectivamente fomentan una mayor innovación y generación de valor añadido. Por otro, también se ha producido un importante crecimiento del empleo en servicios de distinto tipo —como las actividades industriales de limpieza—, cuya expansión está asociada en buena medida a la externalización de servicios por las empresas, y que presentan un bajo potencial de crecimiento de la productividad.

Otro aspecto destacable es la fuerte creación de empleo desarrollada en actividades relacionadas con servicios considerados tradicionales, como restaurantes, hoteles u otras ramas encuadradas en el subsector de comercio por menor. Estos servicios, cuya demanda presenta tradicionalmente una elevada elasticidad respecto de los niveles de renta, se han visto muy favorecidos por un contexto de fuerte expansión económica y creación de empleo.

Un hecho particularmente positivo lo constituye la expansión del empleo en algunas ramas de actividad relacionadas con la provisión de servicios colectivos —como los sanitarios y sociales— que tienen una incidencia directa en la mejora de los niveles de bienestar de la población. Estos servicios han conocido un avance indudable desde los años 80, impulsado por las Administraciones Públicas y el desarrollo de la oferta privada, pero todavía insuficiente. Particularmente en el caso de los servicios sociales, cuya demanda se ha incrementado sustancialmente en España en la última década y que son una actividad clave para promover la cohesión social.

La Administración Pública también se ha constituido en un importante generador de empleo directo en la última década, debido a factores como la propia modernización de la Administración, la extensión de los servicios públicos, o la consolidación y desarrollo de las Administraciones territoriales (autonómicas y locales).

Asimismo, se ha registrado un crecimiento significativo del empleo en los diferentes niveles de la educación, asociado a factores como la universalización de la enseñanza básica, el posterior aumento de la escolarización en la segunda enseñanza no obligatoria y la expansión de la formación universitaria. A ello se suman, además, otros procesos que han determinado un aumento en la deman-

da de personal docente, como las sucesivas reformas educativas o la progresiva asunción de competencias por las comunidades autónomas.

Finalmente, destaca el fuerte crecimiento del empleo registrado por los servicios de personal doméstico. Unos servicios cuya demanda ha experimentado un notable aumento en España en los años 90, impulsada por la combinación de diversos cambios demográficos y sociales —como la creciente incorporación de las mujeres al mercado de trabajo, el progresivo envejecimiento de la población o las transformaciones en las estructura de los hogares— y en cuyo desarrollo ha jugado un papel clave la intensa incorporación de mano de obra inmigrante, que ha permitido incrementar de forma sustancial la oferta de fuerza de trabajo disponible y que, además, se caracteriza por un mayor grado de aceptabilidad de peores condiciones laborales.

La creación de empleo en este período se ha concentrado, así, en actividades cuya expansión obedece a factores diversos y que presentan igualmente dinámicas de crecimiento con características diferentes. Un hecho que se pone de manifiesto contrastando la evolución sectorial del empleo con los cambios en la producción real —medida a precios constantes— y la productividad aparente del trabajo.

Centrando el análisis en los servicios y la construcción es posible distinguir cuatro patrones de crecimiento. Así, entre los subsectores más dinámicos —con aumentos de la producción real superiores a la media— se distinguen dos grupos en función del comportamiento de la productividad: (a) uno integrado por los subsectores de intermediación financiera y transportes y comunicaciones, que han registrado un comportamiento positivo de la productividad combinado además con la creación de empleo (productividad activa); y (b) otro formado por cuatro subsectores que han experimentado fuertes aumentos de la producción y el empleo, con decrecimientos de la productividad: construcción; actividades sanitarias, veterinarias y de servicios sociales; otros servicios y actividades sociales y servicios personales; e inmobiliarias y servicios empresariales (tabla 1) ⁶.

⁶ La productividad se ha calculado a partir del cociente entre el VAB a precios constantes y el empleo equivalente a tiempo completo. La fuente estadística utilizada es la Contabilidad Nacional de España (serie contable 2000-2006), que en sus datos más actuales presenta un nivel de agregación sectorial superior al de la EPA. Dado que esta serie de la CNE presenta importantes diferencias metodológicas en relación a la anterior, con base en 1995, se ha optado por centrar el examen en este período. Para un análisis comparado de ambas series contables para la última década, cf. Rocha, Aragón y Cruces (op. cit.).

Tabla 1. *Tasas de crecimiento interanual de VAB, empleo y productividad aparente del trabajo, en subsectores más dinámicos (% 2006/2000)*

<i>Subsectores</i>	<i>VAB</i>	<i>Empleo</i>	<i>Product.</i>
Con crecimiento de la productividad			
Intermediación financiera	70,6	6,3	60,5
Transporte y comunicaciones	21,6	19,6	1,7
Con decrecimiento de la productividad			
Construcción	40,3	44,1	-2,6
Actividades sanitarias y veterinarias; servicios sociales	29,9	35,2	-3,9
Otros servicios y actividades sociales; servicios personales	26,9	36,0	-6,7
Inmobiliarias y servicios empresariales	23,5	34,8	-8,4
Total sectores	21,0	18,3	2,2

FUENTE: Elaboración propia a partir de datos de la CNE (base 2000).

En cuanto a los subsectores menos dinámicos, se distinguen asimismo los subsectores que han registrado creación de empleo con ganancias de productividad —educación, Administración Pública y comercio y reparación— de los que han experimentado una intensa generación de empleo y decrecimiento de la productividad (Hostelería y Servicios domésticos).

En suma, se constata la coexistencia de patrones diferenciados de crecimiento entre los subsectores que han protagonizado la creación de empleo. Unas dinámicas que no están predeterminadas, por otro lado, en la medida en que su desarrollo está condicionado por factores estrechamente asociados al modelo de competencia empresarial, como son el nivel de inversión productiva, la innovación de procesos y productos, y la formación de los trabajadores.

LA POLARIZACIÓN OCUPACIONAL DEL EMPLEO

La evolución de la estructura ocupacional del empleo en este período manifiesta una significativa polarización en las cualificaciones de los empleos creados; un proceso que ya se había iniciado en periodos anteriores y con una clara relación —aunque no lineal— con las características de los sectores más dinámicos. Así, entre 1996 y 2007 se ha producido un crecimiento de 4,3 millones de personas en las ocupaciones de mayor cualificación, que representan el 57% del empleo generado. En las ocupaciones de más baja cualificación se ha regis-

trado por su parte un incremento de 3,2 millones de personas, que suponen el 43% de los nuevos empleos.

La creación de empleo se ha concentrado fundamentalmente en cinco ocupaciones, donde se ha producido un aumento de 6,4 millones de personas empleadas, que constituyen el 85% del total en este período (tabla 2). Dos son ocupaciones no manuales de alta cualificación: técnicos y profesionales de apoyo, que concentra el 19% de los nuevos empleos; y técnicos y profesionales científicos e intelectuales (14%). Otra es una ocupación manual de alta cualificación: artesanos y trabajadores cualificados de la industria manufacturera, construcción y minería, excepto operadores (16%). Y las otras dos son ocupaciones de baja cualificación: trabajadores de servicios de restauración, personales, de protección y vendedores de comercio, de carácter no manual (que concentra un

TABLA 2. Empleo por ocupaciones en España. 1996 y 2007 (miles)

CNO	Ocupaciones	1996	2007	Dif	% 07/96
0	Fuerzas armadas	61,5	87,1	25,6	41,6
1	Dirección de las empresas y de la Administración Pública	1.080,5	1.500,5	420,0	38,9
2	Técnicos y profesionales científicos e intelectuales	1.457,9	2.539,2	1.081,3	74,2
3	Técnicos y profesionales de apoyo	1.037,0	2.447,3	1.410,3	136,0
4	Empleados de tipo administrativo	1.303,4	1.867,0	563,6	43,2
5	Trabajadores serv. restaur.; person; protecc; y vended. comercio	1.768,1	3.144,3	1.376,2	77,8
6	Trabajadores cualificados en agricultura y pesca	804,0	500,8	-303,2	-37,7
7	Artesanos y trabaj. Cualif. ind. manufact., constr. y minería, exc. oper.	2.164,7	3.348,8	1.184,1	54,7
8	Operadores de instalaciones y maquinaria; montadores	1.348,3	1.872,5	524,2	38,9
9	Trabajadores no cualificados	1.761,7	3.059,9	1.298,2	73,7
Total ocupaciones		12.787,1	20.280,2	7.493,1	58,6

FUENTE: EPA (segundos trimestres).

18% del empleo creado); trabajadores no cualificados, ocupación manual donde se ha generado un 17% de los puestos de trabajo.

Los cambios ocupacionales no han seguido pautas similares, por otro lado, en los distintos sectores productivos. Así, centrando el análisis en los 8 subsectores (gráfico 1) que han protagonizado la creación de empleo entre 1996 y 2007, es posible distinguir tres pautas claramente diferenciadas.

Por un lado, un proceso de polarización con notables crecimientos del empleo en ocupaciones de alta y baja cualificación, y que se ha registrado en cuatro subsectores: construcción; otras actividades empresariales; actividades veterinarias, sanitarias y de servicios sociales, y Administración Pública, defensa y Seguridad Social obligatoria.

Por otro, una dinámica de elevada creación de empleo en ocupaciones de baja cualificación, seguida por tres subsectores: hostelería; hogares que emplean personal doméstico; y comercio al por menor.

Finalmente, una tendencia a la creación de empleo en ocupaciones de alta cualificación, que se ha registrado únicamente en el subsector de educación.

En suma, la evolución de la estructura ocupacional del empleo en la última década continúa en líneas generales el proceso de polarización desarrollado en períodos anteriores. Un análisis más detallado permite delimitar, sin embargo, pautas diferenciadas destacando —como elemento más crítico— que algunos de los subsectores con mayor contribución a la creación de empleo han basado su crecimiento en el uso intensivo de puestos de trabajo poco cualificados, que presentan peores condiciones laborales y una mayor vulnerabilidad ante una eventual inflexión del ciclo económico.

Aunque existe una relación entre las características específicas de los subsectores productivos y el mayor o menor nivel de cualificación de los puestos de trabajo que se crean, no puede considerarse sin embargo como predeterminada ya que depende en última instancia de factores estrechamente asociados —como se ha señalado— al modelo de competencia empresarial. A ello se suma que en las últimas décadas se ha producido un avance sustancial en los niveles educativos de la sociedad española; un hecho que plantea la necesidad de fomentar una utilización más adecuada de los recursos laborales de alta cualificación.

LA PERSISTENCIA DE UN ELEVADO NIVEL DE TEMPORALIDAD

La existencia de un alto nivel de temporalidad del empleo constituye uno de los principales problemas que presenta el mercado de trabajo en España. Un diagnóstico sobre el que existe amplio consenso y que se pone especialmente de manifiesto cuando se contrasta la situación de España con la de otros países del entorno europeo.

Entre 1996 y 2007 se crearon 2,1 millones de empleos con contratos de duración determinada, que suponen el 29,4% del volumen total de empleo asalariado generado en España. Una visión más ajustada de este fenómeno la proporciona la tasa de temporalidad, cuya evolución en el período considerado ha pasado por diferentes etapas.

Así, se constata una primera fase de suave retroceso de la temporalidad del empleo hasta los primeros años de la presente década, a la que siguió un repunte de la misma a partir de 2004. Las razones que explican este moderado aumento son diversas, pudiendo destacarse básicamente dos: por una parte, el comportamiento seguido por algunas actividades del sector privado que ya concentraban un importante volumen de asalariados con contratos de duración determinada —como hostelería, comercio y reparación e industrias manufactureras— y que han incrementado su tasa de temporalidad en los últimos años. Por otra, la evolución de la Administración Pública, donde la temporalidad del empleo ha registrado un continuo ascenso en la última década. Un hecho especialmente negativo, considerando que la actividad del sector público no está condicionada por elementos de estacionalidad.

Posteriormente, la temporalidad ha experimentado una nueva inflexión, descendiendo hasta una tasa del 31,8% en 2007. Una disminución que se explica por el impacto de las medidas de fomento de la estabilidad del empleo incluidas en el *Acuerdo para la Mejora del Crecimiento y el Empleo*, suscrito en mayo de 2006 por el gobierno y los agentes sociales más representativos en el ámbito estatal.

Una característica significativa de la temporalidad del empleo en España es su elevada concentración sectorial. Así, en 2007 existen cerca de cinco millones y medio de asalariados con contrato temporal, que se concentran fundamentalmente en la construcción, industrias manufactureras, comercio y reparación, hostelería e inmobiliarias, alquileres y servicios a empresas. Las tasas de temporalidad más elevadas, por su parte, se registran en los subsectores de agricultura, hogares que emplean personal doméstico, construcción y hostelería (tabla 3).

Este fenómeno presenta, asimismo, una significativa concentración ocupacional, incidiendo en general con mayor intensidad al empleo de las ocupaciones con menores niveles de cualificación.

Tabla 3. Asalariados por subsector (1 dígito CNAE 93) y temporalidad. 1996 y 2007 (miles)

SUBSECTOR	1996		2007	
	Total	Temporales	TT	Temporales
Agricultura, ganadería, caza y selvicultura	309,6	191,0	61,7	458,2
Pesca	36,2	13,0	35,9	35,6
Industrias extractivas	76,4	14,9	19,5	57,7
Industrias manufactureras	2.030,3	597,1	29,4	2.698,7
Producción y distribución de energía eléctrica, gas y agua	94,8	12,2	12,9	111,1
Construcción	903,9	568,0	62,8	2.189,9
Servicios	6.148,2	1.838,7	29,9	11.228,2
Comercio y reparación	1.304,1	501,0	38,4	2.245,2
Hostelería	471,4	243,5	51,7	1.130,3
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	559,7	126,6	22,6	972,4
Intermediación financiera	328,0	35,7	10,9	445,3
Actividades inmobiliarias y de alquiler; servicios empresariales	582,2	241,2	41,4	1.559,6
Administración Pública, defensa y Seguridad Social obligatoria	849,3	108,0	12,7	1.238,2
Educación	725,6	144,9	20,0	1.088,1
Actividades sanitarias y veterinarias, servicios sociales	645,5	174,5	27,0	1.131,8
Otras actividades sociales y de servicios	336,8	124,2	36,9	649,1
Hogares que emplean personal doméstico	344,7	138,6	40,2	767,6
Organismos extraterritoriales	0,9	0,5	55,6	0,6
TOTAL SUBSECTORES	9.599,8	3.235,0	33,7	16.779,4
				5.344,0
				31,8

TT= Tasa de temporalidad (% asalariados con contrato temporal s/total asalariados).
FUENTE: EPA (segundos trimestres).

Dinámicas sectoriales, empleo y grupos ocupacionales...

El retroceso de la tasa de temporalidad al final de este período constituye un dato especialmente favorable, máxime considerando que se trata de un cambio de tendencia en relación a los años anteriores. El valor tan elevado que sigue registrando este indicador refleja, sin embargo, la persistencia de un problema estructural en el mercado de trabajo español. Un fenómeno complejo cuya explicación obedece a la combinación de factores de diversa índole —tanto económica, como jurídica o sociológica— y que debe abordarse, por tanto, desde una perspectiva multidimensional, a través de medidas en diferentes ámbitos de actuación.

EL PROTAGONISMO DEL EMPLEO DE LAS MUJERES Y LA SEGMENTACIÓN LABORAL

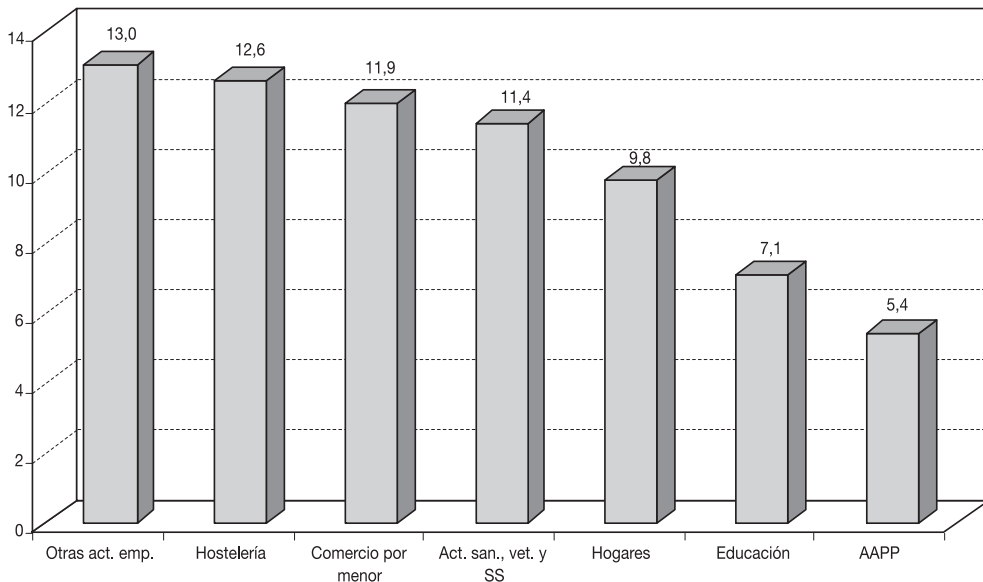
El empleo de las mujeres en España ha registrado un importante avance en la última década, con un ritmo de crecimiento muy superior al de los varones.

Así, entre 1996 y 2007 se ha producido un aumento de 3,9 millones de mujeres ocupadas, concentrando el 52% del empleo total creado en este período. La tasa de crecimiento del empleo femenino ha sido del 89%, duplicando la registrada por el masculino. El resultado es un aumento significativo de la tasa de empleo de las mujeres, que se sitúa en el 43,7% en 2007; si bien sigue constatándose una significativa brecha respecto de la registrada por los varones en este año (65,1%).

La evolución del empleo femenino presenta una elevada concentración sectorial en los servicios, donde se localiza en torno al 90% de los puestos de trabajo ocupados por las mujeres. Más concretamente destacan siete subsectores donde se ha producido un aumento de 2,8 millones de mujeres empleadas, que suponen el 71% de este período: otras actividades empresariales; hostelería; comercio al por menor; actividades sanitarias, veterinarias y de servicios sociales; hogares que emplean personal doméstico; educación; y Administración Pública, defensa y Seguridad Social obligatoria (gráfico 2).

La composición sectorial del empleo de las mujeres se caracteriza así, en continuidad con las tendencias registradas en la década anterior, por tres elementos: el peso de actividades relacionadas con la prestación de servicios públicos; el protagonismo de algunos servicios de mercado —como la hostelería, comercio y hogares que emplean personal doméstico— que han experimentado una fuerte expansión en este período; y el dinamismo de un subsector como

GRÁFICO 2. Subsectores (2 dígitos CNAE 93) con mayor contribución al crecimiento del empleo de mujeres (% s/total de empleo creado entre 1996 y 2007)



FUENTE: Elaboración propia a partir de la EPA.

otras actividades empresariales, particularmente en relación a algunos servicios de bajo valor añadido, como las actividades industriales de limpieza.

La evolución del empleo masculino en este período presenta por su parte algunas diferencias, destacando particularmente el papel determinante de la construcción que concentra en torno al 39% de los nuevos empleos de los varones.

Un hecho particularmente positivo lo constituye la evolución de la tasa de feminización sectorial del empleo ⁷, que entre 1996 y 2007 ha aumentado en la mayoría de los subsectores. Por otro lado, tanto al inicio como al final del período destacan seis subsectores con una feminización del empleo superior al 60%: hogares que emplean personal doméstico; industria de la confección y la peletería; actividades diversas y de servicios personales; actividades sanitarias, veterinarias y de servicios sociales; educación; y comercio al por menor.

En cuanto a las características del empleo, un aspecto particularmente relevante concierne a la estructura ocupacional. La razón de ello es que uno de los rasgos más persistentes de la evolución del mercado de trabajo en la mayoría de

⁷ Proporción del empleo de las mujeres en el volumen total de ocupación de cada sector.

los países es la concentración de las mujeres y los varones en diferentes ocupaciones. Un fenómeno denominado como segregación ocupacional, cuya vigencia es una de las principales fuentes de discriminación de género en los mercados de trabajo, ya que el empleo de las mujeres se concentra en mayor proporción en ocupaciones de más baja cualificación (que suelen llevar asociadas peores condiciones laborales, en términos de ingresos, estabilidad, responsabilidad, etc.)⁸.

El 96% de las mujeres empleadas en España entre 1996 y 2007 se ha concentrado en cinco ocupaciones. De ellas, dos son ocupaciones no manuales de baja cualificación: trabajadores de servicios de restauración, personales, de protección y vendedores de comercio, que concentra el 27% de los puestos de trabajo; y empleados de tipo administrativo (13%). Otras dos ocupaciones son, en cambio, no manuales de alta cualificación: técnicos y profesionales de apoyo (19%); y técnicos y profesionales científicos e intelectuales (16%). Finalmente, destaca el dinamismo registrado por una ocupación manual de baja cualificación: Trabajadores no cualificados, que supone el 22% del empleo (tabla 4).

TABLA 4. Empleo de mujeres por ocupaciones en España. 1996 y 2007 (miles)

CNO	Ocupaciones	1996	2007	Dif	% 07/96
0	Fuerzas armadas	0,4	9,7	9,3	2.325,0
1	Dirección de las empresas y de la Administración Pública	346,1	474,0	127,9	37,0
2	Técnicos y profesionales científicos e intelectuales	708,0	1.329,1	621,1	87,7
3	Técnicos y profesionales de apoyo	363,3	1.096,1	732,8	201,7
4	Empleados de tipo administrativo	710,1	1.219,1	509,0	71,7
5	Trabajadores serv. restaur.; person; protecc; y vended. comercio	939,0	2.009,8	1.070,8	114,0
6	Trabajadores cualificados en agricultura y pesca	207,5	110,1	-97,4	-46,9
7	Artesanos y trabaj. Cualif. ind. manufact., constr. y minería, exc. oper.	161,7	200,7	39,0	24,1
8	Operadores de instalaciones y maquinaria; montadores	187,8	253,8	66,0	35,1
9	Trabajadores no cualificados	803,7	1.657,2	853,5	106,2
Total ocupaciones		4.427,6	8.359,6	3.932,0	88,8

FUENTE: EPA (segundos trimestres).

⁸ Existe una abundante literatura teórica y empírica sobre este fenómeno, entre la que destacan los diversos estudios realizados desde una perspectiva feminista. La idea básica que se plantea es que la situación de discriminación de las mujeres en el mercado de trabajo es un reflejo de aquello mismo que lo origina; es decir, del patriarcado y el lugar subordinado que se asigna a las mujeres en la sociedad.

La evolución de la tasa de feminización ocupacional permite constatar un incremento de la proporción de mujeres en la mayoría de las ocupaciones. Ello resulta especialmente positivo, ya que apunta a una cierta diversificación del empleo femenino, que presenta además una mayor presencia en algunas de las ocupaciones de mayor cualificación; un hecho que se relaciona con el incremento paulatino en este período del peso relativo de las mujeres en el empleo de algunas actividades de mayor valor añadido y contenido tecnológico.

La comparación de la evolución del empleo de mujeres y varones en este período permite resaltar, por otra parte, dos rasgos diferenciales relevantes. Por un lado, una distribución ocupacional significativamente diferenciada, asociada a la distinta composición sectorial del empleo masculino; por otro, se constata que —a pesar del proceso de diversificación apuntado— el peso de las ocupaciones de más baja cualificación sigue siendo significativamente superior en el empleo de las mujeres al final de este período, en comparación al de los varones ⁹. Un hecho que apunta a la persistencia de una significativa segregación ocupacional de género en el mercado de trabajo español.

En cuanto a la temporalidad, la evolución del empleo de las mujeres ha seguido las mismas pautas generales apuntadas, registrando una tasa de temporalidad del 33,3% —superior a la media— al final del período (tabla 5).

En suma, la incorporación de las mujeres ha experimentado un notable avance en la última década, consolidando así la tendencia iniciada en los años 80. Un proceso que debe ser valorado de forma especialmente positiva pero que no puede soslayar la existencia de algunos aspectos críticos, como la brecha todavía significativa que existe entre las tasas de empleo de ambos sexos y la persistencia de una fuerte segmentación laboral que contribuye a mantener las desigualdades de género en el mercado de trabajo en España.

A ello se suma el hecho que la conciliación de la vida laboral y familiar es una cuestión que en la actualidad se sigue considerando que concierne principalmente a las mujeres, que siguen asumiendo mayoritariamente la responsabilidad del trabajo doméstico (incluyendo el cuidado a las personas en situación de dependencia).

⁹ Las ocupaciones de baja cualificación —manuales y no manuales— concentraban en 2007 el 58% del empleo de las mujeres y el 27% del de los varones.

TABLA 5. Asalariadas por subsector (1 dígito CNAE 93) y temporalidad. 1996 y 2007 (miles)

SUBSECTOR	1996		2007		
	Total	Temporales	TT	Temporales	TT
Agricultura, ganadería, caza y selvicultura	50,5	37,9	75,1	121,9	87,0
Pesca	1,0	0,5	44,4	3,6	1,1
Industrias extractivas	1,4	0,0	0,0	6,0	2,2
Industrias manufactureras	453,5	180,6	39,8	692,2	203,0
Producción y distribución de energía eléctrica, gas y agua	14,5	3,0	0,0	20,8	4,9
Construcción	41,6	16,3	39,2	120,9	42,1
Servicios	3.158,3	1.076,8	34,1	6.265,7	2.064,7
Comercio y reparación	528,9	244,1	46,2	1.154,0	326,5
Hostelería	201,2	118,2	58,8	674,7	290,4
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	102,8	26,1	25,4	248,0	69,0
Intermediación financiera	104,6	21,9	20,9	212,7	31,8
Actividades inmobiliarias y de alquiler; servicios empresariales	595,6	190,2	31,9	850,9	242,1
Administración Pública, defensa y Seguridad Social obligatoria	290,4	49,5	17,0	503,8	150,3
Educación	443,2	96,6	21,8	710,9	219,0
Actividades sanitarias y veterinarias, servicios sociales	456,7	134,8	29,5	880,8	294,7
Otras actividades sociales y de servicios	134,6	63,1	46,9	322,9	117,6
Hogares que emplean personal doméstico	299,6	132,0	44,1	707,0	323,3
Organismos extraterritoriales	0,9	0,5	52,1	0,0	0,0
TOTAL SUBSECTORES	3.430,5	1.265,7	36,9	7.231,1	2.405,0

TT= Tasa de temporalidad (% asalariados con contrato temporal s/total asalariados).
FUENTE: EPA (segundos trimestres).

Esta situación plantea el reforzamiento de diferentes tipos de medidas que permitan avanzar en la eliminación de las distintas manifestaciones de discriminación por razón de sexo, avanzando así en la promoción de la igualdad real entre mujeres y hombres.

LA INTENSA INCORPORACIÓN AL EMPLEO DE LAS PERSONAS INMIGRANTES

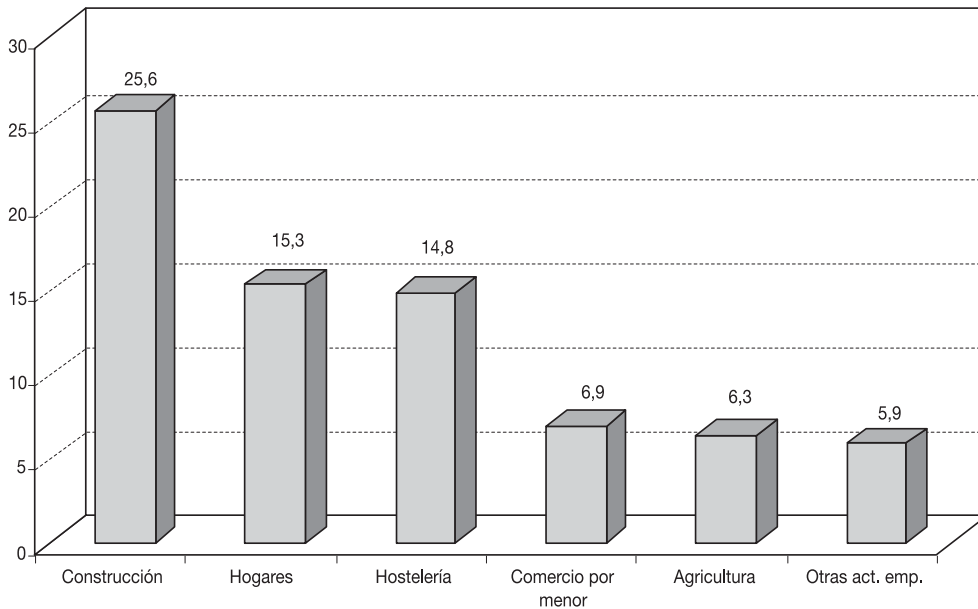
La llegada sostenida de inmigrantes y su permanencia constituye uno de los principales cambios estructurales experimentados por la sociedad española en los inicios del presente siglo, con una incidencia notable en los diferentes ámbitos de la vida social y de forma especialmente relevante en el laboral. En este sentido, España se ha configurado como un país de inmigración siguiendo —de forma tardía, pero también más intensa— la pauta experimentada por otros Estados miembros de la Unión Europea.

Centrando el análisis en el impacto de este fenómeno en el mercado de trabajo, entre 1996 y 2007 se ha registrado un crecimiento de 2,5 millones de inmigrantes ocupados, que suponen el 33,4% del empleo total creado en España en este período. El resultado de ello es un incremento sustancial del peso relativo de este colectivo en el volumen total de ocupación, que ha pasado del 0,7% al 13% en 2007.

Un rasgo distintivo de este proceso es su marcada concentración sectorial, destacando cinco subsectores donde el empleo de los inmigrantes ha aumentado en 1,9 millones de personas, que representan el 75% del total: construcción; hogares que emplean personal doméstico; hostelería; comercio y reparación; y agricultura, caza y selvicultura (gráfico 3).

El empleo de los inmigrantes se ha localizado así en subsectores caracterizados por el uso intensivo de mano de obra poco cualificada, escaso contenido tecnológico y baja productividad. Además, la actividad de los mismos está orientada prioritariamente al mercado nacional, presentando en general un fuerte componente cíclico y por tanto una mayor sensibilidad ante las situaciones de desaceleración económica.

GRÁFICO 3. Subsectores (2 dígitos CNAE 93) con mayor contribución al crecimiento del empleo de inmigrantes (% s/total de empleo creado entre 1996 y 2007)



FUENTE: Elaboración propia a partir de la EPA.

Este colectivo tiene, asimismo, un peso relativo mucho mayor en las ocupaciones menos cualificadas —y muy inferior en las de alta cualificación— en relación a la registrada por los trabajadores autóctonos. Esta situación se explica por factores básicos relacionados con la incorporación al mercado de trabajo —por ejemplo, el volumen de empleo ofrecido y demandado para cada ocupación— pero también debido a otros elementos exógenos al mismo, como el reconocimiento de las cualificaciones, el conocimiento de los mecanismos formales e informales de dicho mercado, o incluso en algunos casos el idioma. La normativa vigente y los requisitos establecidos juegan un papel clave, asimismo, en la distribución sectorial y ocupacional de los inmigrantes en su acceso inicial al mercado de trabajo regular.

La temporalidad del empleo de los inmigrantes es también significativamente superior a la media y, además, ha registrado un moderado aumento en este período, hasta situarse con una tasa del 55,8% en 2007 (tabla 6). La mayor temporalidad del empleo se explica por diversas razones: la concentración de los inmigrantes en subsectores que registran elevados niveles de temporalidad del empleo; una mayor presencia de este colectivo en puestos de trabajo de menor cualificación, que generalmente presentan una mayor temporalidad; y el hecho

TABLA 6. Inmigrantes asalariados por subsector (1 dígito CNAE 93) y temporalidad. 1996 y 2007 (miles)

SUBSECTOR	1996		2007		
	Total	Temporales	TT	Total Temporales	TT
Agricultura, ganadería, caza y selvicultura	4,8	4,4	92,7	162,4	119,8
Pesca	0,7	0,4	66,7	4,9	2,8
Industrias extractivas	2,2	0,0	0,0	7,4	3,2
Industrias manufactureras	4,1	2,3	56,2	239,6	108,8
Producción y distribución de energía eléctrica, gas y agua	0,0	0,0	0,0	7,9	2,2
Construcción	6,5	4,9	74,4	604,4	437,7
Servicios	47,4	24,2	480,3	1.388,6	672,8
Comercio y reparación	4,1	2,8	69,1	229,8	104,4
Hostelería	11,1	7,0	62,5	368,6	191,2
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	1,2	0,7	59,6	81,5	35,2
Intermediación financiera	0,6	0,0	0,0	9,2	3,7
Actividades inmobiliarias y de alquiler; servicios empresariales	1,8	0,6	32,8	151,3	72,1
Administración Pública, defensa y Seguridad Social obligatoria	0,4	0,0	0,0	11,0	7,0
Educación	2,4	0,9	39,7	14,2	8,0
Actividades sanitarias y veterinarias, servicios sociales	0,2	0,2	100,0	47,3	21,6
Otras act. sociales y de serv. prestados a la comunidad; serv. personales	1,7	1,2	72,0	62,9	36,2
Hogares que emplean personal doméstico	23,9	10,7	44,7	412,7	193,4
TOTAL SUBSECTORES	65,8	36,2	55,1	2.415,2	1.347,3

TT= Tasa de temporalidad (% asalariados con contrato temporal s/total asalariados).
FUENTE: EPA (segundos trimestres).

Dinámicas sectoriales, empleo y grupos ocupacionales...

que la mayoría de los inmigrantes trabajan con contratos de duración determinada, tanto por su situación jurídica como por sufrir, además, una mayor discriminación en relación a otros colectivos.

A ello se suma la presencia de inmigrantes en la economía sumergida, cuyo volumen es lógicamente imposible de cuantificar pero que se estima relevante en las actividades donde se concentra el empleo de este colectivo.

La distribución del empleo de los inmigrantes plantea, por último, algunas reflexiones sobre las razones que han impulsado el notable aumento de la demanda de mano obra de este colectivo por parte de las empresas a lo largo de la presente década.

Así, un argumento extendido resalta que los inmigrantes han venido a cubrir puestos de trabajo poco cualificados, cuya demanda ha crecido notablemente desde mediados de los años 80. Un hecho relacionado con el aumento de los niveles educativos en la sociedad española, que ha producido tanto una disminución significativa del colectivo de trabajadores menos cualificados, como una fuerte elevación de los niveles de rechazo de los autóctonos respecto de las ofertas de empleo menos atractivas.

Por otro lado, se ha señalado que este efecto de «complementariedad» no es suficiente para explicar el incremento de la demanda de mano de obra inmigrante (sobre todo, desde comienzos de la presente década). Así, se plantea que muchos empresarios han considerado el fenómeno de la inmigración como una «ventana de oportunidad» para incrementar la rentabilidad de sus actividades, en la medida en que este colectivo acepta en general unas peores condiciones de trabajo¹⁰. El recurso a la inmigración está estrechamente asociado a un modelo de competitividad empresarial donde la reducción de costes laborales constituye un factor central de competitividad.

En suma, la intensa llegada de inmigrantes y su permanencia en España constituye un cambio estructural de singular importancia, con especial incidencia en el mercado de trabajo. Un fenómeno que plantea la necesidad de abordar con rigor tanto las políticas de integración social de este colectivo, como la ordenación futura de los flujos de entrada.

¹⁰ Así, suele afirmarse que los trabajos ocupados por los inmigrantes se definen por las «tres p»: penosos, peligrosos y precarios.

REFLEXIONES FINALES

El debate público sobre el patrón de crecimiento de la actividad económica en España ha cobrado creciente intensidad en los últimos años entre las instituciones, partidos políticos y agentes sociales. La razón de ello es que los indudables avances alcanzados en la última década, especialmente en materia de creación de empleo, no pueden soslayar algunos interrogantes sobre los aspectos más críticos de este modelo, tanto en términos de competitividad como de cohesión social.

El alcance de estos desequilibrios cobra mayor relieve aún en el presente contexto de desaceleración económica, cuyos efectos negativos sobre el empleo han comenzado a manifestarse desde el último trimestre de 2007, afectando principalmente a los sectores más procíclicos que han protagonizado en parte el período de expansión —como la construcción y la hostelería— y a las personas con menores niveles de cualificación.

La complejidad de los retos planteados en este escenario implica que éstos no puedan afrontarse mediante medidas a corto plazo centradas en un único ámbito de actuación (por ejemplo, a través reformas legales del mercado de trabajo). La solución de los mismos exige en cambio la articulación de distintas políticas, durante un período prolongado de tiempo, que impulsen la reorientación del patrón de crecimiento sobre bases competitivas más sólidas, que favorezcan al mismo tiempo la creación de empleo de mayor calidad.

En este sentido, una de las principales debilidades de la economía española en materia de competitividad lo constituye el bajo nivel de crecimiento de la productividad agregada. Existe un amplio consenso en plantear un mayor esfuerzo de las Administraciones Públicas en el desarrollo de medidas generales orientadas a estimular el crecimiento de la productividad, incidiendo en aspectos como: la dotación de infraestructuras el fomento de la investigación, el desarrollo y la innovación, la educación y las cualificaciones. A ello se suma la necesidad de un mayor compromiso de las empresas en materia de esfuerzo tecnológico y desarrollo de procesos de innovación.

La adopción de actuaciones horizontales de fomento de la productividad debería combinarse, por otro lado, con una intervención más selectiva en el ámbito sectorial; fundamentalmente, porque la productividad constituye un objetivo prioritario sobre todo para los subsectores más abiertos a la competencia internacional. Unos subsectores que, especialmente en el caso de las industrias

y servicios tradicionales, han basado su crecimiento en la competencia vía precios, que se ha visto erosionada en la última década entre otros aspectos por la persistencia de un diferencial de inflación respecto de la Unión Europea.

Así, además de medidas específicas orientadas a reducir este diferencial de inflación —fundamentalmente, removiendo los obstáculos que afectan a la competencia de los mercados— se plantea el desarrollo de una política industrial más activa que favorezca aspectos como el aumento de los segmentos de mayor valor añadido en todas las ramas de actividad, la alteración del patrón de especialización comercial, incrementado el peso de las exportaciones de bienes de alta tecnología y gamas altas, que se sitúan en niveles muy inferiores al promedio de la UE-15 y la diversificación de los mercados de destino (en especial, de las economías emergentes de Asia).

El desarrollo de políticas orientadas a estimular el crecimiento de la productividad en los subsectores más dinámicos puede conllevar, sin embargo, una clara tendencia dual en el ámbito económico y social, potenciando la polarización entre empresas fuertemente competitivas —con gran capacidad innovadora y trabajadores con altos salarios y cualificación— y otro ámbito en el que la baja productividad de las empresas va acompañada del empleo de trabajadores poco cualificados y con bajos salarios, con un estatus laboral precario.

De forma alternativa, es posible proponer otro modelo que otorgue un importante protagonismo a las políticas orientadas a la redistribución de las rentas generadas por el sector más productivo hacia el resto de la sociedad, mediante el desarrollo de nuevos bienes y servicios de calidad que cubrirían nuevas demandas sociales, garantizando en paralelo la mejora de los niveles de bienestar social. Las políticas activas en el ámbito económico y laboral, así como las medidas dirigidas a la cohesión social, permiten según esta perspectiva evitar la dualización social, así como desarrollar un nuevo entramado productivo con una importante capacidad de generar empleo estable a medio y largo plazo.

En suma, se plantea que la intervención de las Administraciones Públicas en el fomento del empleo no puede reducirse exclusivamente a la mera desregulación de los mercados y el fomento de la competitividad. Por el contrario, éstas pueden jugar un papel más activo y dinamizador, incidiendo tanto en aquellos aspectos de la oferta que pueden contribuir al desarrollo de sectores más vinculadas al mercado, como en otras medidas que orienten el consumo privado y el gasto público a actividades relacionadas con los servicios a la comunidad, donde el potencial de nuevos y mejores empleos es mayor. Unas actividades

donde el incremento de la productividad no juega un papel tan determinante como en el caso de los sectores vinculados a mercados más competitivos, pero cuyo desarrollo juega un papel central en la satisfacción de necesidades sociales no cubiertas, a través de la prestación de servicios de calidad.

El desarrollo de las políticas orientadas a cambiar las bases del patrón de crecimiento debe combinarse por otra parte con la adopción de medidas más a corto plazo, que permitan amortiguar los principales costes sociales de este proceso. Máxime, considerando que la expansión experimentada en la última década se ha apoyado en una profunda segmentación del mercado de trabajo, ya que algunos de los subsectores más dinámicos en este período han basado su crecimiento en la utilización intensiva de puestos de trabajo poco cualificados, que llevan asociados peores condiciones de trabajo y un importante componente de precariedad.

Esta situación ha afectado especialmente a las mujeres e inmigrantes, cuyos empleos presentan al final de este período una mayor concentración relativa, tanto en las ocupaciones de más baja cualificación, como en determinados subsectores muy procíclicos que —como ya se ha señalado— son más sensibles al impacto negativo de la desaceleración económica.

La intervención en materia de cohesión social implica el desarrollo de diversas actuaciones, tales como: la ampliación y mejora de la red de protección social; una mayor dotación de los recursos los Servicios Públicos de Empleo; la revisión de las políticas activas de empleo, hacia una mayor especialización de las actuaciones orientadas a los colectivos más vulnerables; y la adopción de medidas en materia de bienestar social (por ejemplo, en aspectos como el apoyo a las familias o el acceso a la vivienda).

El desarrollo de las distintas políticas que puedan plantearse, tanto en términos de competitividad como de cohesión social, tienen como necesaria referencia el marco institucional vigente del Estado de las Autonomías. Un contexto particularmente complejo, en el que concurren Administraciones con competencias diversas en sus respectivos ámbitos territoriales, al que se suman las orientaciones y directrices emanadas de las instituciones comunitarias. En este sentido, un elemento básico para la mayor eficacia de la intervención es la mejora de la coordinación de las diferentes Administraciones —y dentro de las mismas, entre los distintos ámbitos de actuación— sobre la base del respeto a los criterios de equidad y cohesión territorial.

Asimismo, es importante remarcar el papel clave que deben seguir jugando las organizaciones sindicales y empresariales a través del diálogo social, la negociación colectiva y la concertación de políticas sectoriales y de cohesión social. Un papel que se ha puesto de manifiesto en los sucesivos Acuerdos Interconfederales para la Negociación Colectiva suscritos desde el año 2002, así como en los diversos acuerdos alcanzados en los distintos ámbitos sectoriales, territoriales y de empresa, y que han contribuido de forma especialmente positiva a impulsar el crecimiento de la actividad económica y el empleo.

La idea central que se plantea a modo de conclusión es que —a fin de afrontar los retos planteados a la economía española a medio plazo— es necesaria la adopción de actuaciones orientadas a maximizar los recursos y potencialidades generados en esta etapa de prolongada expansión, con el objetivo de reorientar el patrón de crecimiento sobre bases más sólidas de inversión productiva, innovación y cualificación, cuyo desarrollo permita seguir avanzando en el fomento de la competitividad, la creación de empleo de calidad y la mejora de los niveles de bienestar de la población.

Inmaculada Cebrián López

Empleo temporal e indefinido
y trayectorias laborales



Encajonando pasas, 1901. Joaquín Sorolla Bastida.

El objetivo del siguiente artículo es aportar alguna evidencia sobre las trayectorias laborales de los trabajadores que tuvieron un contrato temporal en comparación con los que tuvieron empleos indefinidos, a partir de la Muestra Continua de Vidas Laborales de 2005. Se define una tipología que resume las diversas situaciones observadas en relación con la contratación, para poder contrastar en qué medida los trabajadores temporales tienden a mantener su situación o si cabe esperar que acaben accediendo a un empleo estable. Las mujeres gozan de menos estabilidad lo que perjudica sensiblemente su tiempo de cotización, siendo los jóvenes y los trabajadores menos cualificados los que tienen menos probabilidad de lograr la estabilidad contractual.

1. INTRODUCCIÓN

A lo largo de los últimos veinte años, la mayoría de los mercados laborales europeos ha vivido un proceso liberalizador que ha tenido como principal protagonista al contrato temporal. España es el país en el que más ha crecido la contratación temporal, hasta tal punto que a lo largo de todo este tiempo y en todo momento alrededor de un tercio de la población trabajadora se veía afectada por un contrato de este tipo. Sin embargo, en la Unión Europea la proporción no superaba el 15 por ciento. No obstante, siempre han existido notables diferencias entre los países. A modo de ejemplo, en 2007 Portugal tenía una tasa que llegaba hasta el 22 por ciento, en Holanda y Suecia llegaba al 18 por ciento, mientras que en Francia y Alemania superaba ligeramente el 14 por ciento o el 13 por ciento en Italia, y el Reino Unido tenía la tasa más baja con algo menos de un 6% ¹. Esta creciente incidencia de la contratación temporal en las economías europeas ha llevado a plantear un debate sobre cuál es el efecto de los contratos temporales en la economía, en general y, en particular, sobre las trayectorias laborales de los trabajadores.

Cuando se habla de la incidencia de la contratación temporal en las trayectorias de los individuos en el mercado de trabajo, se puede llegar a identificar dos tipos de efectos. Por un lado, el empleo temporal puede ser utilizado como una especie de puente para obtener un empleo estable en el futuro. En este caso el empleo temporal serviría para mejorar el bienestar y la eficiencia del mercado de trabajo (e incluso de las empresas) y ayudar a los trabajadores a incorporarse al mercado de trabajo, mejorando las oportunidades de trabajar para ganar experiencia laboral y adquirir mayor capital humano y, por tanto, abrir una puerta hacia la estabilidad futura. Pero, por otro lado, el empleo temporal es, por lo general, menos deseable en comparación con uno permanente, suele ir acompañado de

¹ Datos obtenidos de Eurostat.

peores condiciones laborales (bajos salarios, mayor inseguridad laboral y peores jornadas) y ofrece menos formación, lo que hace a los trabajadores temporales más proclives a tener una baja motivación o satisfacción laboral, presentando un mayor riesgo de desarrollar peores carreras laborales e incluso de quedar excluidos del mercado de trabajo. Además, estos trabajadores pueden ser objeto de encadenamiento de contratos lo que les lleva a quedar atrapados en la temporalidad, que sólo alternan con el desempleo (Toharia y Cebrián, 2007).

El propósito de este trabajo es aportar alguna evidencia sobre el caso español, para lo cual el análisis de las trayectorias laborales de los trabajadores que tienen un contrato temporal se presenta en comparación con la seguida por los trabajadores indefinidos, y así poder contrastar en qué medida los trabajadores temporales tienden a quedarse en su situación o, si cabe, esperar que acaben accediendo a un empleo estable. Es decir, si los contratos temporales tienen un *efecto atrapamiento* o un *efecto puente*.

En España son pocos los trabajos que se han realizado sobre el análisis de trayectorias de los trabajadores temporales, entre otras razones, por el mero hecho de no existir una base de datos que fuera apropiada para ello, ya fuese por su carácter transversal, o por no contener suficiente información longitudinal como para poder extraer resultados concluyentes. No obstante, en el año 2007 se han publicado varios trabajos sobre el caso español analizando el acceso al empleo temporal y la salida al empleo permanente, por ejemplo, Güell y Petrongolo, Muñoz y García o Cebrián y Toharia. Parte del análisis que aquí se presenta se basa en los estudios realizados en el trabajo de Toharia y Cebrián (2007) en el que se estudian las trayectorias laborales y el fenómeno del atrapamiento en la temporalidad en el mercado de trabajo español.

La base de datos utilizada en este estudio es la Muestra Continua de Vidas Laborales (MCVL)² en su edición de 2005. Esta base permite realizar un seguimiento de los trabajadores a lo largo del tiempo, con información tanto de carácter personal, como laboral. El análisis se realiza de manera retrospectiva; es decir, estudiando a los trabajadores que en 2005, año de referencia de la selección de la muestra, aparecen como contratados temporales o indefinidos, y se hace un seguimiento de sus trayectorias desde que tuvo lugar su primera afiliación a la Seguridad Social. Gracias a la información aportada por la muestra sobre lo que se denomina «relación laboral»³, se puede analizar la vida laboral completa de los

² Para una introducción a la Muestra Continua de Vidas Laborales, véase Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (2006) o Toharia y Cebrián (2007).

individuos, así como la duración de los periodos de cotización correspondientes a las diferentes incidencias posibles. Hay que matizar que el nivel de representatividad de las personas que forman parte de la MCVL viene determinado por el año en el que se realiza la selección de la muestra, 2005 en este caso, por lo que los resultados que se obtienen sólo sirven para analizar el fenómeno en este año⁴.

El trabajo se estructura como sigue. Tras esta introducción, en el apartado 2 se realiza un análisis de las trayectorias de los individuos, para lo cual se define una tipología de situación de los individuos en 2005 que permite resumir la diversidad de situaciones que pueden darse con respecto a su afiliación a la seguridad social. Entre otras cuestiones se analizan las consecuencias de la movilidad entre diferentes tipos de afiliaciones sobre el tiempo de cotización, destacando el efecto del número de episodios y tipo de contratos que tiene cada persona. En el apartado 3 se presentan los resultados de un sencillo modelo de probabilidad que tratan de medir los efectos de las características laborales y personales sobre el hecho de que una persona se mantenga en la contratación indefinida o en la temporalidad. El capítulo finaliza con algunas conclusiones.

2. ANÁLISIS DE LAS TRAYECTORIAS LABORALES: TIPOS DE EPISODIOS Y TIEMPO DE COTIZACIÓN

Habitualmente se analiza la situación de las personas en distintos momentos del tiempo según la información extraída de sucesivos cortes transversales realizados a lo largo del año. Sin embargo, es necesario poder realizar un análisis de carácter longitudinal que permita estudiar cuál ha sido la situación laboral de los individuos a lo largo de todo el año 2005 y ponerla en relación con su experiencia laboral anterior.

Una de las cuestiones más importantes a tener en cuenta cuando se realiza un estudio a lo largo del tiempo es que ya no se puede hablar de personas con contratos temporales o indefinidos, sino que es preciso añadir matices a estas categorías que permitan identificar la diversidad de situaciones laborales y tipos

³ Una «relación laboral» se corresponde con un «episodio de relación con la Seguridad Social» que se caracteriza por tener una fecha de inicio (o «de alta») y otra de fin (o «de baja»).

⁴ Por ejemplo, una persona que tiene un contrato temporal en el año de referencia de la MCVL y accedió por primera vez al sistema de la seguridad social en el año 1985 y además lo hizo con un contrato temporal, sólo es representativa del conjunto de personas que tienen un contrato temporal en el año de referencia de la muestra, pero en ningún caso de aquellos que tuvieron un contrato temporal en el año 1985.

de empleo que han podido tener los individuos a lo largo de todo el periodo considerado. Así, puede haber personas que han estado ocupadas todo el tiempo o sólo una parte de él, y han podido tener sólo contratos indefinidos o sólo contratos temporales, o ambos. De esta manera las categorías de análisis se vuelven mucho más complejas y resulta imprescindible definir una tipología de personas que permita clasificarlas en función de las diversas situaciones que han tenido a lo largo del año.

En este trabajo se ha optado por clasificar a las personas en función de una tipología de uso de contratos temporales, indefinidos y otros episodios de empleo, como el empleo por cuenta propia y los trabajos en el sector agrario y en el servicio doméstico⁵. En el cuadro 1 se presenta cómo se distribuyen los individuos de la muestra, tanto en valores absolutos, como en porcentajes.

Esta tipología permite resumir las diferentes experiencias laborales de los individuos a lo largo del año 2005, pudiéndose identificar aquellos individuos que sólo tuvieron un tipo de contratación por cuenta ajena, que pudo ser temporal o indefinida, de aquellos que alternaron de manera consecutiva o simultánea diferentes tipos de empleos, tanto por cuenta ajena, como por cuenta propia o en los regímenes especiales del sector agrícola o en el servicio doméstico.

A partir de la información del cuadro 1 se puede apreciar que casi 21 millones de personas tuvieron algún contacto con el empleo en el año 2005, lo que representa a más del 97 por ciento del total de personas que estuvieron afiliadas en algún momento del año 2005 en el sistema de la Seguridad Social. Cabe destacar, en particular, que la categoría más numerosa es aquella que recoge a las personas que sólo tuvieron contratos de carácter indefinido, casi el 40 por ciento del total, seguida de la categoría que agrupa a todos los trabajadores que tuvieron únicamente contratos de carácter temporal, casi el 30 por ciento; mientras que las personas que tuvieron únicamente empleos por cuenta propia suponen el 15,5 por ciento, las que tuvieron empleos de otro tipo en el régimen especial de la agricultura o en el servicio doméstico representan el 5,5 por ciento y el 10 por ciento restante lo forman aquellos grupos más heterogéneos y que son los que alternaron diferentes tipos de empleos temporales, indefinidos o de otro tipo⁶.

⁵ Una descripción pormenorizada de la muestra se puede encontrar en Toharia y Cebrián (2007) y en la próxima Monografía sobre la contratación temporal realizada por el Instituto de Estadísticas Andaluz.

⁶ En el artículo de Toharia y Cebrián (2007) «Los efectos hipotéticos de la reforma laboral de 2006: un análisis basado en la Muestra Continua de Vidas Laborales de la Seguridad Social» se comparan estos resultados con los datos publicados sobre afiliaciones.

Los datos referidos a hombres y mujeres muestran que prácticamente el 60 por ciento de las personas que tuvieron un episodio de afiliación de empleo en el sistema de la Seguridad Social fueron hombres. Las mujeres sólo superan el 50 por ciento de los casos en el grupo de personas que tuvieron otros tipos de empleo referidos a los regímenes especiales de la agricultura y del sector doméstico.

En relación a cómo se distribuyen en las diferentes categorías de la tipología de situación en el año 2005, se puede ver que los hombres tienen un porcentaje más elevado en el grupo de personas que sólo tuvieron contratos indefinidos (40,3 por ciento frente al 38,7 por ciento de las mujeres), mientras que las mujeres tienen un porcentaje algo mayor en el caso de los que sólo tuvieron contratos temporales (30,7 por ciento frente al 28,2 de los hombres).

CUADRO 1. *Distribución de las personas que tuvieron algún episodio de afiliación a la seguridad social en 2005, según la tipología de los contratos en vigor en dichos años (Fuente: Muestra Continua de Vidas Laborales, 2005)*

	Todos		Varones		Mujeres	
	Valor absoluto	Distribución (%)	Valor absoluto	Distribución (%)	Valor absoluto	Distribución (%)
Sólo cuenta propia	3.251.525	15,5	2.195.375	18,1	1.056.150	12,0
Sólo otros tipos de empleos	1.145.600	5,5	454.750	3,7	690.850	7,8
Sólo indefinidos	8.303.550	39,6	4.894.300	40,3	3.409.250	38,7
Sólo temporales	6.131.200	29,3	3.424.875	28,2	2.706.325	30,7
Indefinidos y temporales	1.282.750	6,1	680.000	5,6	602.750	6,8
Indefinidos y temporales y otros tipos de empleo	49.250	0,2	30.200	0,2	19.050	0,2
Indefinido o temporal y otros tipos de empleo	795.925	3,8	479.075	3,9	316.850	3,6
Total personas con al menos una afiliación de empleo	20.959.800	100,00	12.158.575	100,00	8.801.225	100,00

Dado que el colectivo de interés de este trabajo son los trabajadores que tuvieron empleos temporales o indefinidos, para facilitar el estudio se han seleccionado únicamente algunas de las categorías incluidas en el cuadro 1. En

concreto, sólo se van a considerar los grupos de trabajadores que sólo tuvieron contratos indefinidos, o contratos temporales, así como el grupo de trabajadores que tuvieron contratos temporales y contratos indefinidos durante ese año, tuvieran o no otros tipos de empleos adicionalmente⁷. Estos tres grupos representan prácticamente el 80% de las personas que tuvieron empleo en el año 2005. Sin embargo, la muestra se reduce algo más porque se han aplicado dos filtros para tratar de homogeneizar la muestra y evitar lagunas en la información. Por un lado, se han seleccionado solamente aquellas personas que entraron en el sistema en el año 1980 o posteriormente y, por otro lado, se han incluido únicamente aquellos trabajadores que en el momento de la entrada en el sistema de la Seguridad Social tenían entre 16 y 64 años. Así, finalmente la población analizada se concreta en 12.262.500 de personas, de las cuales un 54 por ciento son hombres⁸. La distribución según la tipología de clasificación es tal que el 47,6 por ciento del total pertenece al grupo de población que tuvo únicamente contratos de carácter indefinido en el año 2005 (5.841.425 individuos), mientras que el grupo de los trabajadores que únicamente tuvieron empleos de carácter temporal representa el 43,6 por ciento (5.345.975 individuos). El 8,8 por ciento restante se refiere a las personas que tuvieron empleos de carácter indefinido o temporal en el año (1.075.100 individuos).

A pesar de que la muestra de personas es suficientemente grande, en alguna parte de los análisis que se presentan a continuación no se incluyen diferencias por género debido a que en algunos casos las cifras no son suficientemente representativas.

2.1. La duración del tiempo cotizado

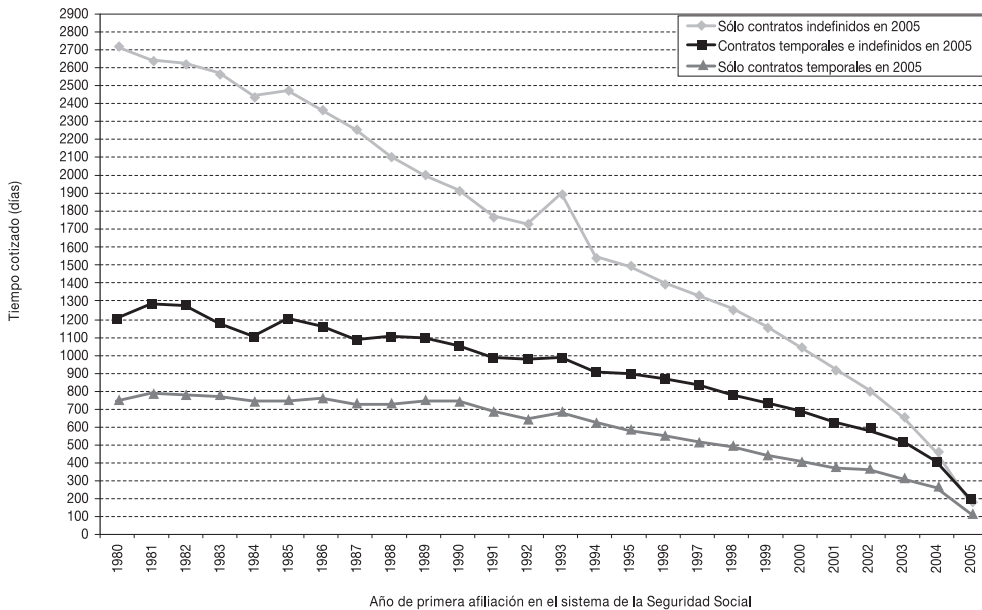
Una de las características más interesantes que permite analizar la MCVL es la duración de los episodios de alta en la seguridad social, es decir, el tiempo total que han cotizado los individuos en cada uno de los episodios de afiliación que han tenido. De esta manera se puede identificar el tiempo total que llevan cotizado los individuos, diferenciando aquella parte de la cotización que se refiere a un empleo.

⁷ En este último grupo se han excluido aquellos trabajadores que simultaneaban contratos indefinidos y temporales al finalizar el año ya que introducen problemas de comparación en el momento final del año y sólo representan un 0,05 por ciento de la muestra.

⁸ Esta proporción se mantiene prácticamente igual en todas las categorías seleccionadas.

No cabe duda de que el tiempo transcurrido desde que tuvo lugar el primer episodio de afiliación condiciona la duración total del tiempo cotizado. El gráfico 1 presenta el tiempo total que por término medio han cotizado los individuos pertenecientes a los grupos de clasificación según su situación en el año 2005, distinguiendo las diferentes cohortes de entrada en el sistema definidas según el año en el que los individuos accedieron por primera vez al sistema de la seguridad social.

Gráfico 1. Número total de días que, por término medio, han cotizado en total los trabajadores clasificados según la tipología de contratación en 2005 y el año de su primera acceso al sistema de la seguridad social (Fuente: Muestra Continua de Vidas Laborales, 2005)



La información contenida en el gráfico 1 permite comparar para cohorte de entrada cuál es la duración total del tiempo cotizado de cada colectivo definido según su situación en 2005. Como era de esperar, el tiempo total cotizado es menor cuanto más reciente sea el primer acceso al sistema de la seguridad social. No obstante, llama la atención las diferencias tan pronunciadas que existen en el tiempo total cotizado por cada grupo de individuos. Hay que destacar que las personas que sólo tuvieron contratos de carácter temporal en el año 2005 han cotizado en total mucho menos tiempo que los individuos que tuvieron sólo contratos indefinidos, encontrándose entre ambos extremos la duración media del tiempo cotizado logrado por los individuos que tuvieron contratos

indefinidos y temporales en 2005. Estas diferencias, aunque se mantienen, se acortan en el caso de las cohortes de entrada más recientes.

Asimismo, llama la atención el aumento del tiempo cotizado en el caso de los trabajadores que sólo tuvieron contratos indefinidos en 2005 y que su primer acceso tuvo lugar en 1993. Esta circunstancia puede deberse a que aquellas personas que tuvieron ocasión de acceder por primera vez a un empleo en dicho año se hayan beneficiado de mayores garantías de estabilidad ya que, a pesar de ser un año de crisis con niveles importantes destrucción de empleo, coincidió con la puesta en marcha de los cambios legislativos introducidos en el año 1992 que trataban de controlar la contratación temporal y fomentar la contratación indefinida, lo que permitió de hecho que la tasa de temporalidad se redujese así como la proporción del número de contratos temporales en porcentaje de la población asalariada (Toharia, 2005).

2.2. Episodios y tiempo de cotización

Un elemento adicional a tener en cuenta es que detrás de las diferencias en los tiempos de cotización se encuentran los tipos de trayectorias que hayan tenido los individuos a lo largo del tiempo transcurrido desde su primer acceso. El tiempo cotizado depende no sólo del tiempo que estuvieron en un empleo, sino de todos y cada uno de los empleos y situaciones laborales que tuvieron en algún momento de su vida laboral y que dieron lugar a un alta de afiliación en el sistema de la seguridad social. Por ello resulta conveniente introducir en el análisis de la duración del tiempo cotizado, la información relativa al número total de episodios que tuvieron los individuos a lo largo de todo este tiempo. Esta información se recoge en el gráfico 2. Sólo se presenta los colectivos que tuvieron únicamente contratos temporales (panel a) o contratos indefinidos (panel b), ya que el número de casos de personas que tuvieron ambos tipos de contratos no resulta suficientemente significativo para esta nivel de desagregación.

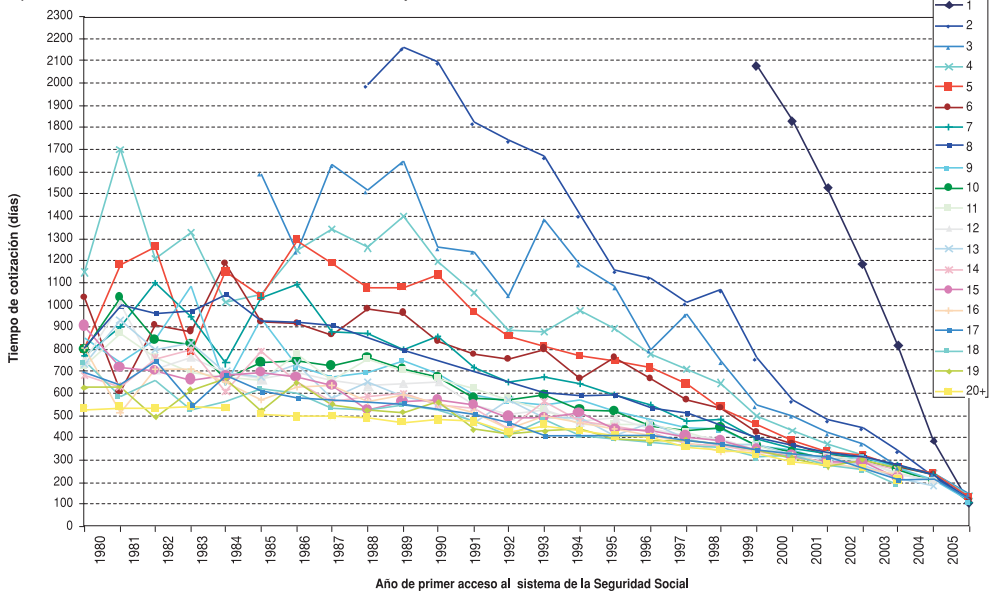
Los perfiles que aparecen en el gráfico 2 se basan en el cálculo de la duración total (en días) de los individuos según su cohorte de entrada identificando el número total de episodios de afiliación que hayan tenido desde el primer acceso. Cada perfil se refiere a un número medio de episodios⁹. Entre

⁹ Se han excluido los valores de la duración media si el número de casos no era suficientemente significativo, como por ejemplo, el caso de las personas que tuvieron sólo un episodio de empleo temporal y entraron antes del año 2000, o las personas que entraron en 2005 y tuvieron más de 10 episodios.

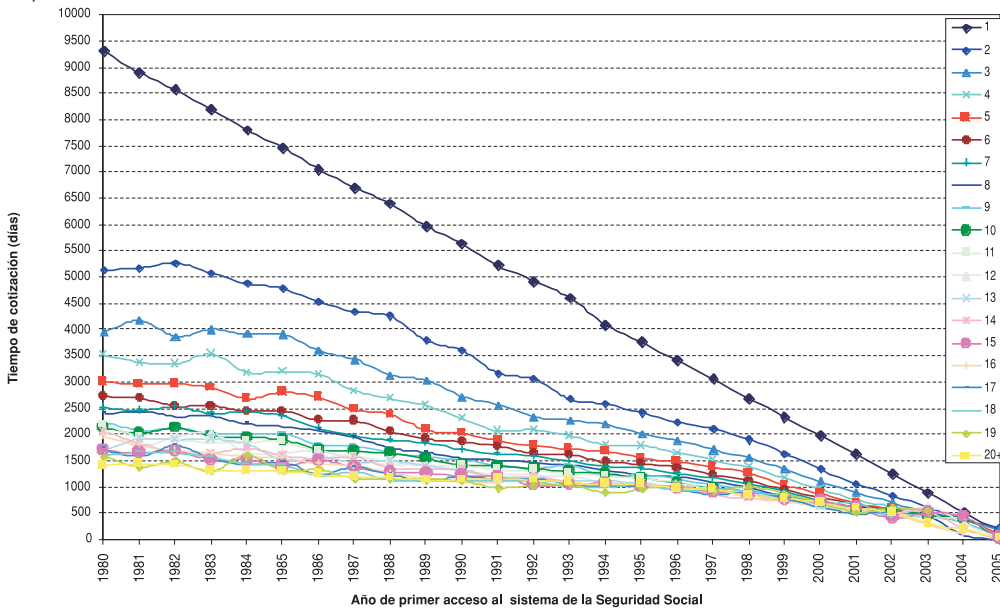
Empleo temporal e indefinido y trayectorias laborales

GRÁFICO 2. *Número medio de días de cotización, según el número de episodios y el año de primer acceso al sistema de la seguridad social. (Fuente: Muestra Continua de Vidas Laborales, 2005)*

a) *Personas con sólo contratos temporales en 2005*



b) *Personas con sólo contratos indefinidos en 2005*



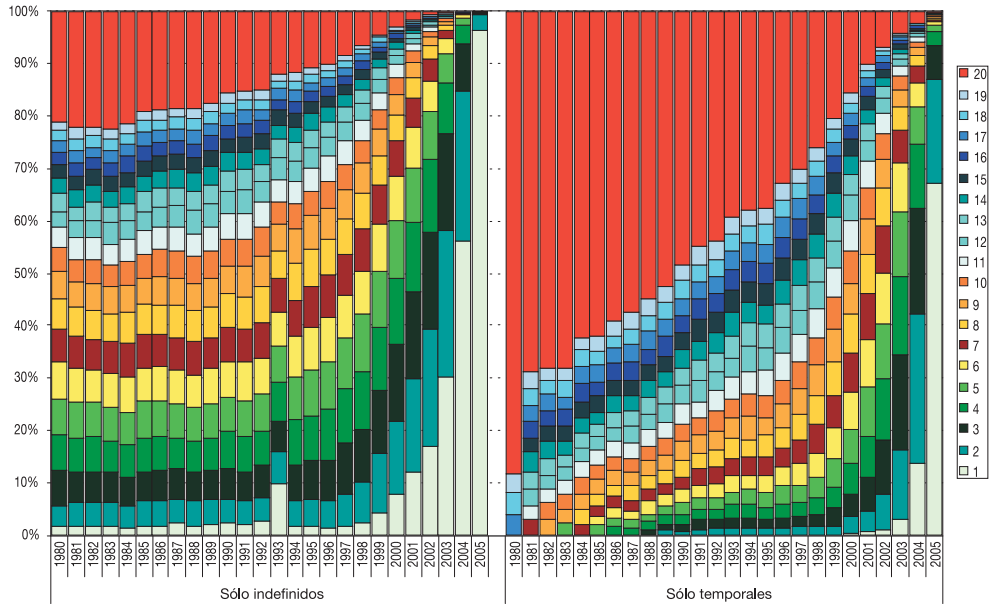
otras cuestiones se observa que existe una relación negativa entre el tiempo total cotizado y el número de episodios de afiliación del individuo, lo que viene a indicar que existe una penalización en el tiempo de cotización según se incrementa el número de afiliaciones. De hecho, destacan los casos en los que se han contabilizado 20 episodios o más, pues la duración media alcanza los valores más bajos, con independencia del año en el que tuvo lugar el primer acceso. Esta situación se da tanto entre los trabajadores que tuvieron sólo empleos temporales como empleos indefinidos en 2005. Así, las duraciones medias de los trabajadores que sólo tuvieron contratos temporales en 2005 suelen ser aproximadamente un cuarto de las duraciones medias de los que sólo tuvieron contratos indefinidos en 2005, con independencia del número de episodios. Estas diferencias sólo se reducen cuando disminuye el tiempo potencial de cotización de las cohortes más recientes.

No obstante, cabe preguntarse cuántas personas de cada grupo de situación en 2005 han tenido 1 o varios episodios y conocer cómo se distribuyen según el número medio de episodios que hayan tenido a lo largo del tiempo. Esta información se presenta en el gráfico 3 en el que se ve cuál es el porcentaje de personas pertenecientes a cada cohorte de entrada según el número de episodios de afiliación distintos que hayan tenido, diferenciando entre los trabajadores que sólo tuvieron contratos temporales de los que sólo tuvieron contratos indefinidos en 2005.

No cabe duda de que las personas que sólo tuvieron contratos temporales en 2005 han tenido muchos más episodios por término medio a lo largo de su historia laboral que los que se mantuvieron en la contratación indefinida. Entre los trabajadores que sólo tuvieron contratos temporales en el año 2005 y pertenecen a las cohortes más antiguas, los porcentajes más elevados aparecen cuando se contabilizan 10 o más episodios, llegando a representar hasta el 90 por ciento de la población de las cohortes más antiguas; sin embargo, el porcentaje se mantiene en torno al 50 por ciento en el caso de los que sólo tuvieron contratos indefinidos. A partir del año 1993 se aprecia una reducción en los porcentajes relativos a mayor número de episodios, siendo 1993 nuevamente un año especial para los trabajadores más estables en el año 2005, dado que el porcentaje de personas que tuvieron sólo un episodio es mayor y en cambio es menor el porcentaje de personas que tuvieron más de 10 episodios.

Empleo temporal e indefinido y trayectorias laborales

GRÁFICO 3. Distribución de los grupos de trabajadores que sólo tuvieron contratos indefinidos o temporales en 2005, según el número de episodios de alta laboral distintos registrados desde que tuvo lugar su primer acceso (Fuente: Muestra Continua de Vidas Laborales)



En suma, estos resultados vienen a indicar que las personas que a lo largo del año 2005 sólo tuvieron contacto con la contratación temporal presentan duraciones más cortas, circunstancia que guarda una relación estrecha con haber tenido mayor número de episodios.

Otra cuestión interesante es conocer con qué tipo de contratos han estado relacionados estos episodios e identificar si las personas con contratos temporales o indefinidos en el año 2005 han pasado con anterioridad por la contratación indefinida o temporal, respectivamente. En el cuadro 2 se presenta el porcentaje de personas de las tipologías de situación más importantes de 2005, según hayan tenido anteriormente experiencia laboral en otros empleos que hayan dado lugar a episodios de afiliación por contratos indefinidos o temporales. Los años de acceso se han agrupado en quinquenios.

CUADRO 2. *Porcentaje de trabajadores de las dos categorías principales del año 2005 que nunca han tenido un contrato temporal y que nunca han tenido un contrato indefinido, respectivamente, a lo largo de su vida laboral (Fuente: Muestra Continua de Vidas Laborales, 2005)*

Cohorte de entrada (en quinquenios)	Sólo contratos temporales en 2005 y nunca tuvo un contrato indefinido			Sólo contratos temporales en 2005 y nunca tuvo un contrato indefinido		
	Ambos	Varones	Mujeres	Ambos	Varones	Mujeres
Entre 1980 y 1984	69,12	67,92	70,75	74,45	72,45	77,68
Entre 1985 y 1989	65,49	64,15	67,21	59,45	56,35	63,92
Entre 1990 y 1994	64,43	61,89	67,07	42,65	38,69	47,12
Entre 1995 y 1999	67,87	68,93	66,66	23,65	22,22	25,15
Entre 2000 y 2004	87,93	88,75	87,00	38,13	39,29	36,96
Total	75,31	75,22	75,42	43,88	42,98	44,95

Los datos del cuadro 2 indican que casi el 45 por ciento de las mujeres y el 43 por ciento de los varones que sólo tuvieron contratos indefinidos en el año 2005 nunca habían pasado por la contratación temporal. Además, hay que subrayar que este porcentaje varía mucho según el momento de entrada, de tal manera que asciende hasta prácticamente el 77 por ciento en el caso de las mujeres que accedieron al sistema por primera vez en la primera mitad de los años ochenta y al 72,5 por ciento en el caso de los varones, mientras que desciende hasta el 25 y el 22 por ciento respectivamente, si la entrada tuvo lugar en la segunda mitad de los noventa. Luego, el hecho de tener un contrato indefinido sin experiencia en la contratación parece que guarda cierta relación con el momento en el que tuvo lugar la entrada. Otra curiosidad es que las mujeres tienen porcentajes mayores que los varones, excepto en la última cohorte de entrada en la que, además de aumentar el porcentaje con respecto a la cohorte anterior, se invierte el orden, siendo algo menor el porcentaje de mujeres, un 37 por ciento frente a un 39 por ciento de los varones.

En cambio, en el caso de los trabajadores que sólo tuvieron contratos temporales en el año 2005, un porcentaje muy elevado, casi el 75 por ciento, nunca tuvo una experiencia en la contratación indefinida, porcentaje que en media es prácticamente igual para hombres y mujeres. Estas proporciones se reducen algo según se trata de cohortes más recientes, pero, aun así, se mantienen

como poco por encima del 60 por ciento. En las cohortes más antiguas las mujeres tienen porcentajes algo mayores que los hombres, mientras que en las cohortes más recientes son ligeramente inferiores.

En suma, podría decirse que una proporción no desdeñable de los trabajadores indefinidos en 2005 llegaron a esta situación tras haber pasado por un contrato temporal, especialmente en el caso de las cohortes de entrada más recientes y que son muchos los trabajadores temporales de 2005 que siempre tuvieron contratos temporales. Además, parece haber un efecto cohorte sobre la probabilidad de tener alternancia con otro tipo de contrato diferente al característico de la situación del año 2005.

2.3. Duración relativa de los episodios de cotización

Por último, se puede añadir un matiz adicional a este análisis para intentar relativizar los resultados en función del tiempo total considerado. Para ello se calculan las duraciones medias relativas que permiten corregir el tiempo total cotizado de acuerdo con el tiempo total que potencialmente podrían haber cotizado si se tiene en cuenta el tiempo total transcurrido entre el momento del primer acceso y el último día del año 2005. En el cuadro 3 se presenta cómo se distribuyen los trabajadores de cada grupo de situación del año 2005, según el tiempo total que hayan conseguido cotizar a lo largo de todo el periodo de su vida laboral, diferenciando también el tiempo de cotización debido exclusivamente a periodos de empleo. De esta manera puede conocerse cuántos han tenido la fortuna de cotizar todo el tiempo y cuántos se han quedado relativamente lejos de dicha suerte, y en qué medida la cotización se debe a un empleo o una prestación.

A la vista de los resultados del cuadro 3 se puede decir que, tal y como se ha venido apuntando, los trabajadores que sólo han tenido contratos indefinidos en 2005 tienen mayor probabilidad de haber cotizado más del 95 por ciento del tiempo transcurrido desde que se dieron de alta por primera vez en el sistema de la Seguridad Social, no apreciándose diferencias entre el tiempo total y el tiempo de cotización por empleo, aunque sí las hay entre hombres y mujeres. Así, se observa que más del 97 por ciento de los hombres han cotizado durante casi todo el tiempo potencial, mientras que sólo lo ha hecho el 95 por ciento de las mujeres, cuyo porcentaje desciende por debajo del 90 por ciento cuando se trata de cotización relacionada exclusivamente con empleo, mientras que en el caso de los hombres el porcentaje sólo cae hasta el 94 por ciento.

Cuadro 3. Distribución de las personas de cada grupo de la tipología de situación según su duración relativa (en porcentaje de la duración potencial máxima). Fuente: Muestra Continua de Vidas Laborales, 2005

Duración relativa (en rangos)	Sólo contratos indefinidos en 2005		Contratos temporales e indefinidos en 2005		Sólo contratos temporales en 2005				
	Ambos	Varones	Mujeres	Ambos	Varones	Mujeres	Ambos	Varones	Mujeres
25% o menos	0.23	0.2	0.28	0.80	0.67	0.95	8.81	7.47	10.39
Desde 25 a 50%	0.34	0.29	0.41	2.47	2.18	2.78	9.00	8.18	9.97
Desde el 50 al 75%	0.73	0.52	0.99	6.64	6.1	7.23	10.82	10.17	11.59
Desde el 75al 95%	2.49	1.81	3.33	21.94	21.32	22.62	18.36	18.89	17.74
Más de 95%	96.20	97.19	95	68.15	69.73	66.42	53.01	55.29	50.32
Total	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
<i>Total de episodios de afiliación</i>									
25% o menos	0.58	0.44	0.74	1.40	1.24	1.57	12.15	10.20	14.45
Desde 25 a 50%	1.02	0.82	1.26	4.43	3.87	5.05	13.17	12.10	14.44
Desde el 50 al 75%	1.97	1.46	2.60	11.08	10.22	12.04	15.11	14.55	15.78
Desde el 75al 95%	4.17	3.09	5.49	26.71	26.00	27.49	17.40	18.66	15.92
Más de 95%	92.26	94.19	89.91	56.39	58.68	53.86	42.16	44.49	39.41
Total	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
<i>Sólo episodios de empleo</i>									

FUENTE: Muestra Continua de Vidas Laborales, 2005.

Un detalle sorprendente es el hecho de que tener al menos un contrato temporal en 2005 hace que el porcentaje de personas que han cotizado casi todo el tiempo caiga por debajo del 60 por ciento en el tiempo de cotización por empleo, y que descienda hasta el 42 por ciento si el individuo sólo tuvo empleos temporales. Además, son muchas más las mujeres que han cotizado menos tiempo, tanto a nivel global, como en el empleo, y en este caso es preocupante que casi un 30 por ciento de las mujeres que sólo tuvieron contratos temporales hayan cotizado menos del 50 por ciento del tiempo total estimado.

Evidentemente, hay otras muchas variables que se pueden incorporar al análisis para tratar de identificar las razones que se esconden detrás del hecho de que los trabajadores que sólo tuvieron contratos temporales en el año 2005 presenten mayor número de episodios y menores tiempo de cotización, tanto en términos absolutos como relativos. Por esta razón, para completar el análisis es preciso considerar la influencia conjunta de todas las características para lo que en el siguiente apartado se realiza un análisis multivariante que permite discriminar el efecto marginal de cada una de ellas.

3. ANÁLISIS MULTIVARIANTE

A lo largo de este apartado se presentan los resultados obtenidos a partir de la estimación de un sencillo modelo de probabilidad que trata de explicar de qué manera afectan determinadas características personales y laborales a la situación de permanente temporalidad o de permanente estabilidad de los individuos que en el año 2005 se encontraban de alta en el sistema de la seguridad social. Para ello se ha estimado un modelo de regresión logística que estudia la probabilidad de que el individuo tenga sólo contratos temporales o sólo contratos indefinidos en el año 2005.

El grupo de población de referencia está formado por todas aquellas personas que en el año 2005 tuvieron únicamente empleos asalariados, que pudieron ser sólo de carácter indefinido o sólo de carácter temporal, y que entraron en el sistema entre 1995 y 2004. Se han elegido estos años porque, por un lado, se trata de un periodo a lo largo del cual la economía española ha experimentado un ciclo expansivo de crecimiento económico con niveles elevados de creación de empleo. Y por otro lado, el límite inferior se establece en 1995 porque la información sobre las variables incluidas en el análisis es más completa a partir de ese año, en especial la referida a los episodios de iniciales, y el límite

superior es 2004 para poder incluir en el análisis situaciones de acceso diferentes a las de las tipologías de referencia.

Las variables explicativas incluidas en el análisis son el género, la edad y la comunidad autónoma de residencia en el año 2005; el año del primer acceso al sistema de la Seguridad Social, el tipo de afiliación con la que tuvo lugar el primer contacto con el sistema, la rama de actividad del primer empleo, el grupo de cotización y el tipo de empresa en el que se encontraba el empleo; el número total de episodios de afiliación, diferenciando las afiliaciones con contratos indefinidos, temporales, u otro tipo de empleos, y si tuvo algún episodio por cobro de prestaciones.

Según la estimación del primer modelo, cuyos resultados se presentan en las dos primeras columnas del cuadro 4, hay algunas características de los trabajadores y de los puestos de trabajo que han tenido a lo largo de su trayectoria laboral que hacen que el individuo sea más proclive a tener sólo contratos temporales que indefinidos.

En relación con los resultados obtenidos no puede decirse que a lo largo del periodo considerado las mujeres se vean de manera especial afectadas por la temporalidad, a pesar de los resultados comparativos obtenidos en los apartados anteriores. Cuando se consideran todas las variables que pueden explicar las diferentes trayectorias y probabilidades, el resultado de la variable género no es significativamente distinto de 0. De hecho, a lo largo del periodo analizado las diferencias entre hombres y mujeres con respecto a la temporalidad han descendido sensiblemente en especial entre los jóvenes, que son los que tienen una probabilidad mayor de haber accedido a su primer empleo a lo largo de estos años¹⁰.

En cambio, sí se puede decir que los resultados muestran que la probabilidad de tener sólo contratos temporales está positivamente relacionada con el hecho de ser joven, vivir en Andalucía, haber accedido al empleo a través de un contrato indefinido de fomento del empleo o cualquier contrato de carácter temporal, en la agricultura, la construcción, la hostelería o cualquier rama de actividad en las que el sector público tiene un peso importante, como es la sanidad

¹⁰ Según los datos de la EPA, en el año 2005 el grupo de personas que tiene entre 16 y 30 años tiene una tasa de temporalidad muy elevada, 53 por ciento, con muy poca diferencia entre hombres (53.4 por ciento) y mujeres (52.3 por ciento).

o la educación, en el grupo de cotización de personas sin cualificación, en las cohortes más recientes y habiendo tenido experiencia en la contratación temporal o en cualquier otro tipo de empleo, excepto en la contratación indefinida, o habiendo pasado por el sistema de prestaciones.

En suma, el hecho de que un individuo tenga relación con la temporalidad y se mantenga en ella viene delimitado por unos perfiles bastante concretos, entre los que habría que destacar ser joven y con escaso nivel de cualificación en determinados sectores y regiones muy afectados por la temporalidad. Sin embargo, parece que la contratación temporal puede acabar comportándose como un elemento puente hacia la estabilidad, especialmente si el individuo tiene opción de pasar por un contrato de conversión, que pone de manifiesto la existencia de una prueba previa a la contratación estable, tiene cierta cualificación y accede a trabajar en determinados sectores, ya que de esta manera se ve favorecida la probabilidad de tener acceso a la contratación indefinida.

CUADRO 4. *Resultados de los modelos estimados*

	<i>Probabilidad de tener sólo temporales o sólo indefinidos en 2005</i>	
	<i>(1=Sólo temporales; 0=Sólo indefinidos)</i>	
Mujer	-0.02	
<i>Grupo de edad</i>		
16-29		
30-44	-0.31	*
45 +	-0.24	*
<i>Comunidad autónoma de residencia</i>		
Andalucía		
Aragón	-0.47	*
Asturias	-0.18	*
Baleares	-0.32	*
Canarias	-0.24	*
Cantabria	-0.38	*
Castilla-La Mancha	-0.41	*
Castilla y León	-0.46	*
Cataluña	-0.74	*
Comunidad Valenciana	-0.42	*

Extremadura	-0.03	
Galicia	-0.20	*
Madrid	-0.63	*
Murcia	-0.50	*
Navarra	-0.57	*
País Vasco	-0.40	*
La Rioja	-0.80	*
Ceuta y Melilla	0.00	
Extranjero	-0.02	
Prest. desempleo	0.22	*
No consta	1.56	*
Indefinido ordinario		
Indefinido Fomento Empleo	0.99	*
Conversión (Indf. Fom.Emp)	-0.99	*
Otras conversiones indefinidos	-0.92	*
obra o servicio	1.98	*
Eventual	1.66	*
Interinidad	1.54	*
Otros temporales	1.60	*
<i>Año de entrada en el sistema de la Seguridad Social</i>		
1995		
1996	0.09	*
1997	0.25	*
1998	0.46	*
1999	0.72	*
2000	1.12	*
2001	1.44	*
2002	1.76	*
2003	2.24	*
2004	2.89	*
<i>Primera rama de actividad</i>		
AgricPesca	0.32	*
Industria	0.00	
Construcción	0.51	*
Comercio		
Hostelería	0.30	*
Transporte	0.04	
Interme.financ&A.inm&Servemp	-0.04	*
Adm. Pública	0.29	*

Empleo temporal e indefinido
y trayectorias laborales

Educación	0.35	*
Sanidad	0.23	*
Otr.Serv. & Serv.Person & Hogares	0.19	*
Primer tipo de empresa		
Persona física	0.06	*
Sociedades anónimas		
Otras sociedades	0.09	*
Cooperativas y similares	0.20	*
Sector público	0.67	*
Titulados superiores	-0.56	*
Titulados medios	-0.38	*
Ayudantes no titulados	-0.44	*
Administrativos baja cualific.	-0.41	*
Obreros cualificados	-0.16	*
Peones no cualificados		
Número de episodios		
Indefinidos	-0.03	*
Temporales	0.03	*
Otros empleos	0.07	*
Prestaciones	0.22	*
Constante	-2.36	*

Tamaño muestral una vez seleccionados los individuos que entraron entre 1995 y 2004 con en todas las variables de los modelos: 194.317.

* Nivel de significatividad del 95 por ciento o superior.

FUENTE: Muestra Continua de Vidas Laborales; 2005

4. ALGUNAS CONCLUSIONES

El hecho de que las personas se puedan ver inmersas en una situación de permanente temporalidad es un fenómeno que puede llegar a afectar a un número importante. Según la MCVL, más de 6 millones de personas tuvieron únicamente empleos de carácter temporal en el año 2005. Si se añaden aquellas personas que tuvieron al menos un empleo temporal en dicho año se superan los 8 millones, cifra que es prácticamente igual que la del número personas que tuvieron sólo empleos de carácter indefinido. Esto quiere decir que en España del total de la población que en el año 2005 tuvo un empleo por cuenta ajena en el Régimen General de la Seguridad Social la mitad se encontraba en una

situación de relativa estabilidad, mientras que la otra mitad se encontraba en la situación contraria. Es más, si se limita el análisis a la situación de la población que accedió al sistema de la Seguridad Social desde el año 1980, con edades comprendidas entre los 16 y los 64 años, en términos porcentuales aumenta el peso de la población que tuvo contacto con la contratación temporal y cae el peso de los que sólo tuvieron empleos estables. Ante esta situación, no hay la menor duda de que la contratación temporal mantiene su papel en la economía española, circunstancia que da pie a que haya personas que puedan acceder a la contratación indefinida desde ella, pero también se da el caso contrario y aparece el problema del atrapamiento en la temporalidad que implica que a determinados grupos cada vez les cueste más acabar integrándose en el empleo indefinido.

En general, se observa que los factores que siempre se han relacionado con la temporalidad se mantienen en el tiempo y que son los que más inciden en que pueda aparecer el problema de la reincidencia en la temporalidad. Así, la población más afectada por situaciones de permanente temporalidad es joven, menor de 30 años, tiene poca formación, trabaja predominantemente en algunos sectores de actividad en los que la temporalidad es inherente a su actividad (la construcción o la hostelería) y está concentrada territorialmente, especialmente en Andalucía.

Aunque no parece que la población femenina que ha entrado en el mercado de trabajo a lo largo de la última década se vea más afectada que los hombres por la permanencia en la temporalidad, sí que se detecta que presenta niveles de rotación más elevados y que el tiempo total de cotización media es menor, siendo muy llamativo el hecho de que un 30 por ciento de mujeres haya cotizado menos de la mitad del tiempo transcurrido desde que tuvo lugar su primer acceso al sistema.

La principal conclusión del estudio es que la temporalidad, a pesar de poder ejercer de puente en un número importante de casos, puede traer consigo un fenómeno de atrapamiento que hace que los afectados no sólo no consigan un estatus de estabilidad en el mercado de trabajo en sentido contractual, sino que implica una situación de precariedad en cuanto al tiempo de trabajo que consigan realizar, siendo este caso especial entre las mujeres y los más jóvenes.

5. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- CEBRIÁN, I. Y TOHARIA, L. (2007). «La entrada en el mercado de trabajo español, 2004 y 2005: un análisis basado en la Muestra Continua de Vidas Laborales». Documento preparado para el monográfico de la *Revista de Economía Aplicada* sobre las *Jornadas de la Muestra Continua de Vidas Laborales* realizadas en FEDEA en 2007.
- GÜELL, M. Y PETRONGOLO, B. (2007). «How Binding Are Legal Limits? Transitions from Temporary to Permanent Work in Spain», *Labour Economics*, vol. 14, núm. 2, abril, págs. 153-183.
- MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES (2006). *La Muestra Continua de Vidas Laborales*, Madrid.
- MUÑOZ BULLÓN, F. y GARCÍA PÉREZ, J.I. (2007). «Transitions into Permanent Employment in Spain: An Empirical Analysis for Young Workers», FEDEA, Documentos de Trabajo, 2007-09.
- TOHARIA, L. (1996). «Empleo y Paro en España: Evolución, Situación y Perspectivas», *Economías* 35, pp. 36-61.
- TOHARIA, L. (dir). (2005). *El problema de la temporalidad en España: un diagnóstico*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- TOHARIA, L. y CEBRIÁN, I. (2007). *La temporalidad en el empleo: atrapamiento y trayectorias*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.



Luis Enrique Alonso Benito
Carlos Jesús Fernández Rodríguez

Jóvenes: precariedad laboral,
precariedad de vida



Tejiendo las redes, 1901. Joaquín Sorolla Bastida.

Se han incrementado las desigualdades de renta, con unas poderosas clases medias enriquecidas que contrastan con unos amplios segmentos sociales con posiciones muy débiles y que luchan cotidianamente por tratar de mantener sus precarios empleos. Y es que dicha precariedad afecta a vastos grupos sociales, especialmente a los jóvenes, y no sólo a nivel laboral: también en la vivienda, en la posibilidad de formar una familia, y en casi todo lo demás. Podemos incluso hablar de una precariedad vital general.

«...nos ha cogido por sorpresa un mundo de incertidumbre fabricada»

ANTHONY GIDDENS (2000:73)

«la precariedad es ante todo una relación de tiempos, para controlar el futuro es necesaria una cierta estabilidad en el presente»

ROBERT CASTEL (2008:61)

1. INTRODUCCIÓN: JUVENTUD Y PRECARIEDAD LABORAL

EN España, algunos informes (por ejemplo, Injuve, 2005; Pérez *et al.*, 2006) han hecho hincapié en la forma en que el período de la vida correspondiente a la juventud ha ido extendiéndose, hasta el punto de que personas que tienen más de treinta años son consideradas todavía como jóvenes. Esto se corresponde en muchos sentidos, en nuestra opinión, con el hecho de que un porcentaje muy elevado de treintañeros sea todavía, en términos económicos y de vivienda, dependiente de sus padres. Y es que no parece posible, para un número cada vez mayor de personas, desarrollar un proyecto vital que pueda ser considerado completamente autónomo. Algunos discursos han señalado la indolencia de las nuevas generaciones, acusándoles de vivir demasiado cómodamente en el seno de sus familias. Es cierto que las relaciones interpersonales dentro de la familia española han cambiado de forma drástica, y que la vida para los niños (convertidos ellos mismos en bienes de lujo en esta sociedad hiperconsumista) ha sido, en muchos sentidos, mucho más sencilla que la de las generaciones anteriores, no sólo en términos de prosperidad material, sino también en el desarrollo de relaciones en las que el afecto ha tomado un papel esencial. No obstante, las dos razones primordiales por las que los jóvenes no han podido abandonar el hogar, incapaces de desarrollar un proyecto de vida autónomo, han respondido más bien a un problema de raíz económica: los elevados precios de la vivienda en cualquiera de sus regímenes y los malos empleos (con sus bajos salarios). Más aún, de acuerdo a los informes mencionados con anterioridad (ver por

ejemplo Pérez *et al.*, 2006: 8), la gente joven sí que desea emanciparse: más de dos de cada tres jóvenes menores de treinta años aún viven con sus padres, pero el 80% desearía vivir de forma independiente. Esta situación se aprecia claramente leyendo las estadísticas: de acuerdo a los datos de Injuve (2005), el 71,4% de los jóvenes menores de treinta años aún vive con sus padres. Hay estimaciones que apuntan a que la edad en que los miembros de ese grupo de edad alcanzan una independencia total se ha retrasado hasta los 36 años (de acuerdo a Pérez *et al.*, 2006: 11).

En el caso español, los jóvenes permanecen en casa de sus padres y ahorran para la futura adquisición de una vivienda nueva en propiedad, y habitualmente estudian en la Universidad mientras viven en casa de sus padres. Además de este patrón cultural específico, la mayoría de los jóvenes justifican la permanencia en casa de sus padres por motivos económicos, fundamentalmente por las dificultades que encuentran a la hora de buscar empleo. Y es que los jóvenes son los más castigados por el desempleo, como se observa en la tabla 1.1.

TABLA 1.1. *Porcentaje de desempleo en España*

	Total	De 16 a 24 años	de 25 a 35 años	De 35 a 44 años	De 45 a 54 años	De 55 y más años
Ambos sexos	8,51	17,92	9,12	7,02	5,94	5,44
Varones	6,31	14,97	6,89	4,79	3,96	4,61
Mujeres	11,55	21,61	11,90	10,06	8,85	7,08

FUENTE: INE (2007).

La precariedad laboral, así, parece haberse convertido en nuestros días en un fenómeno estructural, y no sólo en España sino en toda Europa. Pero es verdad que en el caso español, factores como el *mileurismo*, las becas sin seguridad social, los contratos temporales (nada menos que un tercio del total de trabajadores tienen un contrato de estas características) y de formación, las agencias de trabajo temporal y el creciente recurso a la mano de obra inmigrante están configurando un escenario en el que disponer de condiciones de trabajo dignas y estables se plantea, cada vez más, como un reto difícil, tanto o más como acceder a una vivienda digna. Normalmente, se ha reflexionado sobre la precariedad desde una crítica a las estrategias empresariales de flexibilización del mercado de trabajo, apoyadas por los cambios legislativos de las últimas décadas. Sería el resultado del paso de la sociedad industrial a la sociedad de servicios en un escenario de creciente competencia internacional, fruto de la globalización y las políticas neoliberales hegemónicas en el capitalismo desorganizado. La precarie-

dad laboral, que afecta sobre todo a los sectores más débiles y vulnerables de la sociedad (jóvenes, mujeres, inmigrantes), se presenta como el resultado, por nadie deseado, de una reorganización del marco institucional laboral necesaria para asegurar dicha competitividad en los mercados. Las empresas necesitan competir si no quieren cerrar: las estrategias de flexibilización del mercado de trabajo serían imprescindibles para permitir que continuasen su actividad, ayudando además a aliviar los índices de desempleo. Por tanto, aunque no guste, la precariedad laboral es el mal menor, esa solución de compromiso para que, al menos, más personas trabajen y el desempleo sea inferior. Esta doctrina se ha mantenido en las políticas de empleo de los gobiernos socialdemócratas y conservadores, pese a sus discretos resultados en la competitividad de las empresas y la productividad de los trabajadores (Ruesga, 2002; Alonso, 2007).

2. PRECARIEDAD, POSTFORDISMO Y DESREGULACIÓN DE LAS RELACIONES LABORALES

El fenómeno de la precariedad en el mercado de trabajo español ha sido estudiado en profundidad en numerosas publicaciones (Miguélez y Prieto, 1999; Alonso, 2001; López Calle y Castillo, 2004). España es el país de la Unión Europea con la tasa más elevada de trabajadores con contrato temporal (34% en el año 2006); esto es, líderes europeos en esta desafortunada estadística. De hecho, es el doble que la media de la Eurozona, que se sitúa en el 16% frente al 33% español. Podemos comparar además las estadísticas españolas con las de otros países de la Unión Europea (tabla 1.2):

TABLA 1.2. *Tasa de temporalidad en diferentes países de la UE*

	<i>Tasa de temporalidad (%)</i>	<i>Tasa de temporalidad <25 años (%)</i>
Alemania	12,2	53,0
ESPAÑA	32,5	65,7
Finlandia	16,0	43,8
Francia	12,9	47,9
Grecia	11,8	26,3
Irlanda	4,4	14,0
Portugal	19,9	46,5
Reino Unido	6,0	1,8
Polonia	21,9	58,5
Eslovaquia	5,4	10,9
UE-25	12,8	37,0

Fuente: Eurostat (2006).

España es, como señalamos antes, el país líder en temporalidad, con un tercio de su fuerza de trabajo en esa situación. Es interesante observar cómo el postfordismo ha cambiado el mapa del trabajo en Europa: la tasa de precariedad juvenil es sorprendentemente elevada en muchos países, pudiéndose hablar de un empleo débil (Alonso, 2001) que pierde su lugar central en la vida social, siendo sustituido por el consumo y los estilos de vida como fuente esencial de identidad personal. Esta situación debe enmarcarse en la transición del fordismo al postfordismo, que representó una transformación de las economías occidentales hacia un modelo más orientado al sector servicios, suponiendo una fuerte reestructuración del tejido industrial. El cierre de muchas industrias tradicionales en Europa supuso la búsqueda de fórmulas menos drásticas de reducción del empleo: para evitar el desempleo masivo se optó por medidas como la flexibilización de los contratos y facilitar las condiciones que supusieran el despido de sólo una parte de la fuerza de trabajo. En las tres últimas décadas, estas políticas de empleo basadas en la flexibilidad han sido utilizadas de forma generalizada por las empresas europeas para mejorar su competitividad. El caso español ha sido paradigmático en este sentido, al afectar la precarización de las relaciones laborales de forma brutal a las jóvenes generaciones que se han incorporado al mercado laboral desde la década de los ochenta (Alonso y Martínez Lucio, 2006). El *fordismo inacabado* español se ha terminado por convertir en un peculiar *postfordismo* en el que el mercado de trabajo ha sido claramente segmentado.

De hecho, más que hablar de desregulación pura de los mercados de trabajo había que hablar de multiregulación, puesto que tanto normas legales no directamente laborales (por ejemplo las diferentes legislaciones sobre la extranjería), como normas culturales, valores y expectativas en las formas de vida (rápida feminización, formas de vida familiares, transiciones juveniles al empleo adulto amparadas por los padres, alta propensión a la obtención de credenciales formativas, etc.), son fundamentales para la formación y el funcionamiento del mercado laboral español de estos últimos años. Se consolida también la representación social de que la generación de *empleo* depende de la buena disposición de los actores laborales a flexibilizarse y «modernizarse», y a facilitar institucionalmente la puja —individual— por un puesto de trabajo (Prieto, 2006). Es así como la eficiencia económica se convierte, automáticamente, en la condición no negociable en las políticas de empleo, y la eficiencia siempre es asociada a la competitividad de las economías locales en el proceso de globalización. Si el corporatismo clásico implicaba el impulso del Estado para la formación de políticas concertadas por encima de la racionalidad mercantil, la nueva era de las políticas de empleo postcorporatista rápidamente aplicadas en España supone la idea de

un Estado cada vez con menos capacidad de intervención real, que facilita el funcionamiento de los mercados tratando de evitar sus efectos más desintegradores. Es en esta tesitura donde se mueven las políticas activas impulsadas en España siguiendo nominalmente la Estrategia Europea de Empleo, donde los subsidios entran en declive y el apoyo nominal a la formación y las subvenciones empresariales a la contratación son las piezas principales de actuación (más que de intervención) en el mercado de trabajo.

El individualismo introduce este tipo de estrategias, así como la tendencia de traspasar casi de manera absoluta la responsabilidad del desempleo (o del mal empleo) al desempleado o subempleado, que no han sabido informarse lo suficiente, ni activarse lo necesario para alcanzar un puesto de trabajo que se encuentra «flotando» libremente en el mercado. Situación esta que ha creado enormes capas de jóvenes compitiendo por puestos en el mercado laboral, con alta exigencia de formación, mal pagados y notables cargas y/o jornadas laborales; una multiregulación de los mercados de trabajo que se comporta de facto de acuerdo con las filosofías del *Workfare* de raíz anglosajona y norteamericana (antes que con las guías centroeuropeas y nórdicas de las políticas de cohesión social), y cuyo eje efectivo se concentra en aumentar la empleabilidad (como facilidad de incrustación en el mercado de trabajo), la disponibilidad y la movilidad del trabajo, abaratando y desburocratizando las condiciones contractuales y considerando la igualdad de oportunidades como un objetivo externo e independiente a alcanzar, suprimiendo los prejuicios y normas culturales y sociales que impiden la libre competencia meritocrática. En este período se dan por finalizadas las políticas redistributivas y su sustitución por políticas de *flexiseguridad* que desde finales de los noventa han tendido a activar el mercado de trabajo de acuerdo con las necesidades del ciclo económico, contribuyendo a una muy buena cuenta de resultados en lo que se refiere al crecimiento económico y la formación del capital. Estas actuaciones (prácticamente resumidas en acciones formativas más desburocratización en el empleo y en el despido) han tenido que ser apuntaladas con todo tipo de incentivos empresariales para la contratación fija, ya que los efectos puros de la remercantilización, en lo que se refiere a la pérdida de empleo estable, han sido inapelables; hecho reflejado por la tendencia a excluir y ocultar franjas especialmente frágiles y colectivos marginales del mercado de trabajo (por su poder contractualizador, que no por su tamaño, en permanente crecimiento) que ha estado presente en todo el período¹. La gestión de efectivos

¹ Un estudio de las relaciones entre políticas de empleo, exclusión social y fragmentación del mercado de trabajo se encuentra en Cachón (2004).

laborales que se mueven en los espacios (legales, biográficos y sociales) más inciertos, como son en diverso grado los diferentes y numerosos grupos de inmigrantes, así como todo tipo de trayectorias juveniles en transiciones largas, difíciles y desesperanzadas hacia el empleo adulto y donde ciertos grupos juveniles (los que menos capital social poseen), dan por hecho que su condición de precarios se va a mantener casi de por vida.

Los efectos sociales de las estrategias y políticas de remercantilización absoluta socavan las bases y los espacios de donde han surgido tradicionalmente los trabajadores estables y, tienden a generalizarse en el universo laboral español sujetos frágiles, débiles, fragmentados y aislados, que consagran zonas vulnerables, subcontratadas, semiexcluidas y premarginales en el mercado de trabajo, aspectos ambos difícilmente armonizables con el trabajador industrial o administrativo tipo, estable, grupalista y colectivista, al que siempre se había considerado como la base segura, estable y tradicional de la modernidad social y las políticas públicas. En este panorama los nuevos inmigrantes reflejan muy bien el nuevo estatuto del trabajo en la sociedad postfordista. Primero, porque se introduce para este colectivo de nuevo una separación entre ciudadano y trabajador típicamente prefordista y que, sin embargo, se adapta bien al entramado institucional de la «era de la flexibilidad». Esta situación (legal, alegal o paralegal) se ajusta, como la otra cara de la globalización, a la nueva movilidad internacional de recursos, desbordando los espacios nacionales de regulación y ciudadanía. Segundo, porque los inmigrantes se incrustan en las peores situaciones laborales y en los *bab jobs* tradicionales (construcción, hostelería, servicio doméstico, cuidados de proximidad, etc.), creando un nuevo y dramático ejército de reserva transnacional gestionado entre los servicios de seguridad, las agencias públicas de política social, las redes mercantiles y las redes comunitarias. La nueva inmigración es el ejemplo palpable de una fragmentación dualizada del mercado de trabajo (y de sus usos), que introduce factores institucionales difíciles de reducir a una simple versión neoclásica del mercado de trabajo.

3. JÓVENES PRECARIOS Y CONSUMO SIN NORMAS

Los problemas del mercado laboral español han tenido también una enorme influencia en la situación de los jóvenes no emancipados. España heredó del franquismo un sistema de relaciones laborales extremadamente rígido que tuvo que ser parcialmente desmantelado como parte de los requisitos exigidos por la entonces Comunidad Económica Europea para la incorporación a la misma. Existían

además otros problemas relacionados con el modelo de desarrollo económico nacional, que en la década de los setenta fue gravemente afectado por la Crisis del Petróleo, manteniendo desde entonces un sorprendentemente elevado nivel de desempleo estructural hasta finales de los años noventa. Para reducir esa elevada tasa (más del 20% de la población activa en 1993), los gobiernos del PSOE y del Partido Popular acometieron una serie de reformas del mercado laboral cuya influencia en las jóvenes generaciones de españoles fue casi trágica en ciertos sentidos (ver López Calle y Castillo, 2004). Estas reformas introdujeron la figura del contrato temporal, utilizado extensiva y abusivamente por las empresas, y el contrato de aprendizaje o prácticas, creado para luchar contra el desempleo juvenil y que ha terminado por convertirse en un elemento más del paisaje laboral europeo desde la crisis del petróleo. Desde entonces, la desorganización del sector productivo que ha tenido lugar ha supuesto el cierre de buena parte del sector público industrial y la transición a una nueva sociedad de servicios, en la que muchos derechos sociales y laborales han sido fuertemente erosionados. No es nuestra intención reflexionar en profundidad sobre estos temas, sino simplemente puntualizar que la gente joven ha sido duramente afectada por estas reformas laborales, lo que les ha situado en una posición muy débil en el mercado de trabajo. La inestabilidad y la flexibilidad laboral se han visto acompañadas por una competitividad creciente de carácter credencialista entre los jóvenes, a la búsqueda de adquirir una serie de competencias (conocimiento de nuevas tecnologías, lenguajes, y especialmente titulaciones universitarias).

La temporalidad en el trabajo afecta, especialmente, a los jóvenes. En la tabla 1.3. podemos comprobar las diferentes tasas de temporalidad en diferentes sectores de la economía. Es importante observar la precariedad de la gente

TABLA 1.3. *Tasa de temporalidad en el trabajo entre la gente joven en diferentes sectores económicos*

<i>Sector</i>	<i>Temporalidad en el sector (%)</i>	<i>Temporalidad en el sector entre la gente joven (16-35 años) (%)</i>
Industria	22,1	76,8
Construcción	56,0	61,4
Comercio	26,3	81,3
Hostelería	35,8	69,3
Administración Pública	18,9	60,2
Educación	24,9	65,6
Salud y servicios sociales	30,4	62,1
Todos los sectores	30,7	62,0

FUENTE: INE (2006).

joven: en todos y cada uno de esos sectores, su tasa de temporalidad dobla o triplica la del conjunto de la población, con excepción del sector de la construcción. Es además importante hacer hincapié en que el sector servicios es el que ofrece la mayoría de los empleos a la gente joven, estando como está muy afectado por la temporalidad y la precariedad. Finalmente, es asimismo relevante apuntar los problemas existentes en la Administración Pública, donde el 60% de los trabajadores menores de 35 años tiene un contrato inestable.

Otro aspecto relevante es que estas generaciones jóvenes son las mejor formadas académicamente de la historia de España. Debido al desempleo masivo a comienzos de los ochenta, las políticas educativas promovieron los estudios universitarios para que los jóvenes pudiesen disfrutar de mayores oportunidades en el mercado laboral, retrasando además su incorporación a un mercado de trabajo poco esperanzador. El número de personas con una titulación universitaria ha alcanzado un nivel elevado, especialmente entre las mujeres jóvenes; no obstante, esto no ha servido para evitar la precariedad, sino que ha contribuido a su extensión a todos los jóvenes sin apenas distinción de nivel educativo, al masificarse el mercado laboral destinado a trabajadores con un nivel universitario. Esto lleva a una situación en la que los jóvenes titulados tratan de añadir nuevas cualificaciones a su *curriculum vitae*, iniciando una suerte de fiebre por la *titulitis* en la que el valor del título universitario se degrada en el mercado de trabajo ante el exceso de poseedores del mismo.

De esta manera, como era de prever, los cambios en las pautas de estructuración de las nuevas clases medias han afectado también sus modos y estilos de vida. Si la radicalización sociopolítica de los elementos más activos de las nuevas clases medias se encuentra en el origen de los llamados movimientos urbanos de los años sesenta y setenta, sobrepasando en su acción los límites de la política comercial mezclando lo público y lo privado, la cultura, la política, la sociedad y la vida cotidiana; sin embargo, a partir los años ochenta se consuma la desradicalización activa de grandes sectores de una clase media que en sus estratos más bajos se encuentra cada vez más segmentada y enclaustrada, alejándose de lo colectivo y volcándose hacia el consumo privado como forma defensiva de mantenimiento de un *status* en peligro por la oleada de reconversiones tecnológicas y las estrategias de desregulación y privatización, mientras que en sus niveles más altos se encaminó hacia una obsesiva cultura del esteticismo ostentoso, la ambición, el descompromiso, el individualismo extremo y el consumo, como expresión máxima de la posición social. Esta tendencia se ha materializado en el mercado español en una demanda inusitada de

viviendas que se ha convertido a finales de los años noventa en el sector estrella de la actividad económica española, de crecimiento exponencial y desordenado, refugio de todas las inversiones especulativas; sector de uso de empleo inmigrante por excelencia y corruptor de las políticas municipales con resultados desastrosos para el medio ambiente, la sostenibilidad ecológica y la ordenación paisajística así como para el acceso a la vivienda a los jóvenes, las rentas bajas y los colectivos más desfavorecidos².

Sin embargo, el modelo hiperconsumista se extiende por toda la sociedad. Ni siquiera los jóvenes castigados por la precariedad en el mercado laboral escapan a él: las bajas rentas no han frenado el consumismo de las nuevas generaciones, y de hecho, a pesar de sus escasos ingresos, los jóvenes españoles gastan la mayor parte de sus salarios en nuevas formas de consumo más que en ahorrar dinero en sus cuentas corrientes. Más aún, incluso aquellos que son capaces de hacer frente a una hipoteca no dejan de consumir, recurriendo a créditos de todo tipo. El hedonismo parece estar presente en todas partes. Hay un primer elemento válido para la reflexión, y es que los jóvenes, sobre todo y por encima de todo, consumen: tienen acceso al consumo, algo de lo que generaciones anteriores carecieron. Tienen dinero para gastar; han nacido en una sociedad que adora el consumo y lo estimula. Viven con sus padres y en cierto sentido su adolescencia se ha prolongado, por lo que su gasto se concentra sobre todo en el ocio. Esto lleva a nuevas formas de consumo que no tienen nada que ver con satisfacer necesidades (de eso se ocupan los padres), sino más bien con satisfacer deseos. En el caso español, es necesario apuntar que el consumo es central incluso aunque exista precariedad laboral y la vivienda sea prácticamente inaccesible, en buena parte debido al consentimiento de los padres. Este consumo juvenil parece tener una dimensión paradójica: las nuevas generaciones de *mileuristas* creen que su futuro es incierto, por lo que sus hábitos de consumo parecen centrarse en un cierto escapismo. En la tabla 1.4 podemos comprobar las cosas que a la gente joven le gusta hacer en su tiempo libre.

Observamos que escuchar música se encuentra a la cabeza de las preferencias, seguido por ver la televisión e ir de bares. Una de las principales características de los jóvenes españoles es que les gusta salir, en un país cuya vida social está organizada alrededor de la famosa *fiesta*; esto es, salir con amigos a comer y beber. La gente joven sigue esas mismas prácticas, aunque carezca

² El proceso de atracción de capitales internacionales de todo tipo experimentado en la economía española vinculado a la burbuja financiera y constructora que genera un modelo social absolutamente desordenado es estudiado en profundidad en Naredo (2006).

TABLA 1.4. *Actividades a menudo realizadas por gente menor de 25 años en 2005*

<i>Actividades</i>	<i>% de gente joven</i>
Visitar museos, exposiciones	34
Escuchar la radio	87
Hacer deporte	64
Ir a bares, cafeterías	90
Leer libros	65
Ver la TV	94
Escuchar música	97
Ir a discotecas	76
Ir al cine	87
Ir de compras	81

FUENTE: González Blasco, 2006: 363.

de ingresos, pues está financiada por los mismos padres. Una vez los jóvenes comienzan a percibir un salario, continúan en casa de sus padres y todavía siguen saliendo. En la tabla 1.5 podemos leer las razones por las que es importante para los jóvenes salir de marcha:

TABLA 1.5. *Razones para salir de marcha de noche*

	<i>Muy importante (%)</i>	<i>Bastante importante (%)</i>	<i>No demasiado importante (%)</i>	<i>No importante en absoluto (%)</i>
Bailar	37,0	32,8	18,3	10,3
Estar con amigos	65,2	27,5	3,4	2,2
Buscar sexo	9,2	16,3	28,8	42,7
Buscar pareja	9,7	20,5	27,4	39,7
Desconectar de la vida cotidiana	53,2	32,8	7,1	4,9
Drogarse	4,3	6,8	17,3	68,1
Beber alcohol (<i>botellón</i>)	8,5	23,0	27,9	37,5
Escuchar música	32,3	34,4	17,7	13,4
Encontrarse a gusto con uno mismo, en su ambiente	34,7	37,3	14,8	10,5

FUENTE: González Blasco, 2006: 376.

Se bebe alcohol, pero no se protesta. La precariedad no parece haber obtenido una contestación caracterizada por la lucha activa y la resistencia por parte de la juventud, a pesar de ser uno de los sectores sociales más castigados por la misma. Por el contrario, la actitud de la mayoría de los jóvenes respecto

a esta cuestión en España siempre ha sido ambigua, escapista, casi apolítica (o conservadora, dependiendo del punto de vista con el que se mire): así, pese a que enfrentan a estos graves problemas, su respuesta es la de una suerte de consumismo amnésico. En lugar de un movimiento colectivo fuertemente organizado que reclamase una mejora de las condiciones laborales, la sociedad española lo que descubre es una posición de liderazgo en consumo de cocaína y sustancias similares: se combate el malestar cotidiano refugiándose en un goce jamás susceptible de ser colmado. Ni que decir tiene que el botellón parece haberse convertido en una sustancial fuente de identidad para los jóvenes, además de otro de los ocios modernos: irse de compras. Hoy en día es normal para los padres de las clases medias y altas el comprar para sus hijos toda clase de aparatos de alta tecnología y otros bienes de consumo, incluso coches al llegar a la mayoría de edad: los jóvenes, imbuidos de esa cultura del gasto, repetirán a otra escala esos patrones de comportamiento. Estos hábitos, que sitúan al centro comercial como fuente del ocio en la postmodernidad, se extienden a toda la sociedad, si bien en las clases bajas hay, por supuesto, más problemas para sostener económicamente ese ritmo de gasto (y más ante las subidas de los bienes básicos).

Parece que en España la transición del fordismo inacabado al postfordismo ha supuesto cambios muy importantes. La *norma fordista de consumo*, que permitió a las clases trabajadoras disponer de salarios suficientes como para tener acceso al mundo de los bienes de consumo, se ha transformado en un *consumo sin normas*, en el que la fragmentación de los estilos de vida ha erosionado la solidaridad y los vínculos sociales. Se han incrementado las desigualdades de renta, con unas poderosas clases medias enriquecidas contrastando con unos amplios segmentos sociales con posiciones muy débiles, y que luchan cotidianamente para tratar de mantener sus precarios empleos. Y es que dicha precariedad afecta a vastos grupos sociales, especialmente los jóvenes, y no sólo a nivel laboral: también en la vivienda, en la posibilidad de formar una familia, y en casi todo lo demás. Podemos incluso hablar de una precariedad vital general: no parece existir estabilidad alguna en esta modernidad líquida (Bauman, 2003), y la precariedad alcanza un grado de condición biopolítica.

El esquema laboral postfordista (establecido en torno a una división entre los que poseen buenos trabajos, contratos estables, inversiones en propiedades inmobiliarias, etc. y los que por el contrario poseen empleos sin calidad, hipotecas elevadas, precariedad) ha sido parcialmente ocultado por un consumismo militante compartido por prácticamente todos los integrantes de la sociedad (excepto los

estratos más pobres), en diferentes niveles. No obstante, este modelo social se enfrenta a un futuro muy problemático, pues es difícil que pueda sobrevivir ya que, pese al crecimiento del PIB, no parece claro que pueda garantizar la acumulación y la solidaridad intergeneracional. Las generaciones que vivieron en los tiempos del fordismo no sólo fueron capaces de acceder a bienes de consumo, sino a comprar su vivienda, su automóvil y además, ahorrar. Esto tuvo lugar gracias a la redistribución propiciada por el modelo keynesiano. Sin embargo, la crisis de estos procesos redistributivos ha tenido una consecuencia, y es que hoy en día las generaciones jóvenes tienen un ingreso real muy inferior, y parte de su nivel de vida (especialmente en el caso español) depende de transferencias de renta por parte de las generaciones más mayores. Las jóvenes generaciones consumen porque disponen de ingresos que les transfieren sus progenitores, pero además porque se endeudan comprando a crédito, dilapidando así en cierto modo las inversiones en los futuros hijos. El desafío es, por tanto, conocer qué va a suceder con las próximas cohortes de españoles, pues las actuales en la franja de edad en la que se forma una familia se han endeudado tanto (especialmente debido a las enormes hipotecas) y tienen unos salarios tan precarios que no van a ser capaces de ofrecer ningún tipo de ayuda financiera o transferencia a la siguiente generación, especialmente para la vivienda, quebradero de cabeza de las clases medias. Otro problema adicional del incremento casi ilimitado de esas construcciones inaccesibles para la mayoría es el ecológico, pues se han destruido durante las últimas décadas las costas, bosques y áreas protegidas españolas, profundizando además en viejos problemas atávicos como la tradicional falta de recursos acuíferos en ciertas regiones (al demandarse agua por parte de los nuevos o multiplicados núcleos residenciales y los campos de golf). De este modo, es necesario cuestionar la real sostenibilidad de este modelo.

4. CONCLUSIÓN: VIDAS PRECARIAS

El postfordismo en España, por tanto, ha desarrollado un lado oscuro: detrás de las figuras macroeconómicas que sitúan al país como la octava economía del mundo, existe una situación difícil para muchas personas, con un mercado laboral precario y degradado, una especulación que ha convertido la vivienda en un bien inasequible, y un consumismo compulsivo que ha complicado el futuro de las próximas generaciones. Es importante reflexionar sobre estas cuestiones y recuperar un discurso y unas prácticas de solidaridad que puedan contribuir a que el futuro de nuestra sociedad sea algo más prometedor, superando estas difíciles perspectivas.

La debilitación del sentido social y jurídicamente construido del trabajo, en un proceso que coincide con la centrifugación de las relaciones laborales (tratando de retirar el mayor número de efectivos posibles de la negociación colectiva), impone también una ruptura en la línea de incentivos que inmediatamente verticaliza, jerarquiza e incrementa la desigualdad entre posiciones en el proceso de trabajo. Así, por arriba los técnicos que en la época keynesiana habían construido, en sus dinámicas de formación y defensa de intereses colectivos en la negociación, alianzas con las organizaciones de clase históricas se separan ahora del pacto tomando la forma de «*analistas simbólicos*» —definidores del uso de la información y la estrategia—, buscando promoción e incentivos totalmente individualizados y entrando en agresivas carreras que, a la vez que aseguran su mejor posición en la organización, tiende a empeorar la posición de los demás, especialmente los más débiles e incapaces de defenderse por sus competencias o situación en la empresa. Por abajo, la precarización, movilización e inseguridad generalizada e institucionalizada hace de la mera supervivencia el incentivo central, pero incentivo igualmente perverso, individualizador y atomizador del mundo del trabajo (Alonso, 2001). La volatilidad y falta de organización macroeconómica del modelo postfordista — un capitalismo desorganizado que funciona en clave meteorológica— acaba formando dos tipos de flexibilidad social: una *flexibilidad interna* que individualiza, relanza y aplica situaciones de mercado restringido a los profesionales, que tratan de desgajar su capital humano del resto de los capitales sociales de la producción para así poder hacerlo más rentable según el ciclo de negocios (Paugam, 2000); y una *flexibilidad externa*, pura aplicación del darwinismo social a las formas más elementales, turbulentas e inseguras de empleo contratado, construidas entre el desempleo estructural y el malempleo cíclico, y generando exigencias cognitivas y de cualificación muy bajas allí donde pueden ser eliminadas ocupaciones tradicionales estables (Maurin, 2006). Parece difícil así que la solución de la precariedad venga de unos cuantos retoques a la legislación sobre contratos laborales a la búsqueda de un trabajador fijo que, por definición, se enfrenta a todos los parámetros por los que se despliega el actual capitalismo global.

Pero lo que sí sabemos a estas alturas de la consolidación del posfordismo es que las diferentes trayectorias de la precariedad muestran una convergencia de situaciones que conducen a un mismo diagnóstico, a pesar de las diferentes legislaciones y bases culturales a veces opuestas. Los mecanismos contractuales de entrada en la sociedad postindustrial son estructurales, y es necesario encontrar respuestas a los desafíos actuales que vayan más lejos de los ajustes

nacionales o regionales tradicionales, basados en simples parches jurídicos a una contractualización laboral ya en sí misma tomada como simple relación individualizada y desideologizada. La conclusión es imparable: ha existido una concordancia absoluta entre un modelo de producción fordista y un sistema de relaciones, derechos y formas de organización de los tiempos y edades sociales. A partir de ahí, se ha modificado la base que definía institucionalmente el contrato de trabajo del asalariado mediante el casi único vínculo de la subordinación/dependencia a una forma dominante de vínculo donde domina la *cultura de la aleatoriedad* (Rouleau-Berger, 2006). En todas las sociedades industriales, aunque con intensidad diferente, se daba una importancia central a las biografías laborales fundamentadas en contratos asalariados a tiempo completo, indefinidos y estandarizados, basados en un trueque entre un alto nivel de subordinación y de control disciplinario por parte del empleador, y de un alto nivel de estabilidad y de compensaciones en cuanto a prestaciones sociales y de garantías para el empleado. Esto ya no se mantiene hoy como un principio general: la norma social ha cambiado y la forma disciplinaria se ha individualizado y subjetivado, tanto a causa de las nuevas tecnologías, como a causa de los cambios producidos en la organización del trabajo y en los estilos de consumo. En este marco, no sólo el profesional mejor formado y competente debe probar una cierta autonomía profesional, sino que todos los estatus normativos y formativos de empleo se alejan del esquema inicial de subordinación y dependencia absoluta a todas las edades, para entrar en formas mucho más autónomas, parasubordinadas y cambiantes (y por ello también mucho más inseguras de relación contractual). Paralelamente al albur del auge de la organización reticular de las empresas, de la externalización y de la subcontratación, se desarrollan formas de empleo en contornos más borrosos y autónomos, donde el mundo del trabajo y la ciudadanía laboral ya nos se fundamenta tanto en una propiedad social como en «una propiedad de sí mismo»; es decir, en la manera de hacer valer individualmente capacidades, competencias y capitales sociales y simbólicos (Castel y Haroche, 2005).

En suma, la crisis del empleo postfordista (iniciada con un fuerte desempleo que se mantiene en todo el período, y continuada con una pérdida de la estabilidad y la calidad del empleo realmente existente) indica un cambio —que como dicen Antonio Santos y Amparo Serrano (2006), adquiere la dimensión de un auténtico giro copernicano— de los usos económicos del trabajo, y donde la relación entre crecimiento y creación cuantitativa y cualitativa de empleo se pierde y desestabiliza en un conjunto de dinámicas azarosas dependientes de las «antileyes» caóticas de los mercados financieros. En esta desregulación y

desjuridificación del trabajo —hasta convertirlo en empleo individualizado por el que se compite en las distintas colas de mercado de trabajo—, los grupos socialmente más débiles han acumulado los costes de un modelo de alta rentabilidad y baja seguridad, y así las propias subjetividades se han construido según matrices disciplinarias que han ido reproduciendo, de manera ampliada según su diferente posición socioeconómica, las condiciones de desarticulación, balcanización y precarización del mercado de trabajo postfordista. La propia idea de trabajo y precariedad ha estallado definitivamente en trayectorias y representaciones sociales muy diferenciadas, apoyadas en cuotas de capital humano, social, económico, cultural y relacional muy diferenciadas según los diferentes grupos de pertenencia y origen. Todo indica que, más que de la precariedad en el trabajo, tenemos que hablar de la precariedad en la constitución de los proyectos de vida como modo disciplinario general que se refuerza en sus efectos en cuanto nos movemos hacia los espacios sociales más desprotegidos. Y los jóvenes van a ser, por desgracia, uno de los colectivos más afectados.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICA

- ALONSO, L. E. (2001). *Trabajo y posmodernidad: el empleo débil*. Madrid, Fundamentos.
- ALONSO, L. E. (2007). *La crisis de la ciudadanía laboral*. Barcelona, Anthropos.
- ALONSO, L. E., MARTÍNEZ LUCIO, M. (eds.) (2006). *Employment Relations in a Changing Society: Assessing the Post-Fordist Paradigm*. Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- BAUMAN, Z. (2003). *Modernidad líquida*. Buenos Aires, FCE.
- CACHÓN, L. (2004). *Colectivos desaventajados en el mercado de trabajo y políticas de empleo*. Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales
- CASTEL, R. y HAROCHE, C. (2005). *Propriété privée, propriété sociale, propriété de soi*, París, Pluriel/Hachette, 2.^a ed.
- CASTEL, R. (2006). « Repenser la protection sociale », en *Sciences Humaines*, nº138, febrero.
- GIDDENS, A. (2000). *In Defence of Sociology*, Cambridge, Polity Press, 2.^a ed.
- GONZÁLEZ BLASCO, P. (Dir.) (2006). *Jóvenes españoles 2005*. Madrid, Fundación Santa María.
- INJUVE (2005). *Sondeo de opinión Juventud y vivienda: principales conclusiones*. Madrid, Injuve.
- LÓPEZ CALLE, P., CASTILLO, J. J. (2004). *Los hijos de las reformas laborales*. Madrid, UGT-Madrid.

- MAURIN, É, (2006). «Las nouvelles précarités» en AA.VV., *La nouvelle critique sociale*, París, Seuil.
- MIGUÉLEZ, F., PRIETO, C. (dir. y coord.) (1999). *Las relaciones de empleo en España*. Madrid, Siglo XXI.
- NAREDO, J. M. (2006). *Raíces económicas del deterioro económico y social*. Madrid, Siglo XXI.
- PAUGAM, S. (2000). *Le salarié de la précarité. Les nouvelles formes de l'intégration professionnelle*, París, PUF.
- PÉREZ, S., HIDALGO, Á., CALDERÓN, M. J. (2006). *La economía de las personas jóvenes*. Madrid, Injuve.
- PRIETO, C. (2006). «The Degradation of Employment in Spain: From the 'Salaried' Employment Norm to the 'Entrepreneurial' Employment Norm», en Alonso, L.E., Martínez Lucio, M. (Eds.), *Employment Relations in a Changing Society. Assessing the Post-Fordist Paradigm*. Basingstoke, Palgrave/Macmillan.
- ROULEAU-BERGER, L. (2006). «L'émergence de cultures de l'aléatoire», *Problèmes politiques et sociales/La Documentation Française*, 921 (febrero): 45-51.
- RUESGA, S. (2002). «Desempleo y precariedad laboral en Europa», *Acciones e Investigaciones Sociales*, 14: 5-33.
- SANTOS ORTEGA A., SERRANO PASCUAL, A. (2006). «El giro copernicano del desempleo actual», en *Cuadernos de Relaciones Laborales*, 24 (2): 9-19.

Enrique Lillo Pérez

Accidentes de trabajo:
carencia de aplicación efectiva del derecho
de los trabajadores a la salud laboral



El boyero castellano, 1913. Joaquín Sorolla Bastida.

Teniendo en cuenta que la instrucción sumarial o de diligencias previas va muy despacio en los Juzgados de Instrucción por el cúmulo de asuntos, la impunidad empresarial resulta evidente, puesto que los infractores quedan sin pena y sin sanción administrativa y a expensas de una lenta tramitación procesal en el Juzgado.

UNO de los problemas sociales y laborales más importantes en la actualidad radica en el enorme número de accidentes de trabajo, incluso con resultado de muerte, que se producen.

El diagnóstico de la situación, realizado desde el punto de vista jurídico, ha sido múltiple y de contenido variable y plural, aun cuando existe una coincidencia mínima en señalar un problema de dispersión jurisdiccional en el examen de las consecuencias derivadas de los accidentes de trabajo y una dispersión legal.

La dispersión judicial se traduce en la intervención de la jurisdiccional social para la reclamación de prestaciones públicas de Seguridad Social derivadas de accidentes, invalidez total o absoluta de la víctima, viudedad, orfandad o demandas empresariales en impugnación del recargo de prestaciones a favor del trabajador reconocidas en virtud de resoluciones del Instituto Nacional de la Seguridad Social, o demandas del trabajador en reclamación de daños derivados de la responsabilidad civil empresarial adicional a las prestaciones descritas (arts. 123.2 y 3 y 127.3 de la Ley General de Seguridad Social y 42.3 de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales).

También interviene la jurisdicción contencioso administrativa para la impugnación de las sanciones administrativas derivadas de las actas de la Inspección de Trabajo sobre infracción del empresario o del contratista de la normativa de prevención de riesgos laborales.

Interviene también la jurisdicción civil en función de múltiples sentencias de la propia Sala de lo Civil del Tribunal Supremo, donde se distingue entre la responsabilidad empresarial por un ilícito laboral y la responsabilidad empresa-

rial por culpa extracontractual al amparo del artículo 1902 y concordantes del Código Civil (sentencia Sala Civil 1 de febrero de 2007, RA 788/2007, 8 de febrero de 2007 RA 561).

Interviene también la jurisdicción penal, puesto que puede existir un delito penal de riesgo para los trabajadores por la infracción de las medidas de seguridad (art. 316 y 317 del Código Penal), así como los delitos de homicidio imprudente, lesiones imprudentes o, en su caso, faltas de homicidio imprudente leve o lesiones por imprudencia leve.

Esta dispersión jurisdiccional da lugar a la existencia de sentencias contradictorias entre ordenes judiciales distintas, lo que sin duda afecta a la seguridad jurídica del artículo 9.3 de la Constitución, incluso al propio derecho a la tutela judicial del artículo 24.1.

Ahora bien, el propio Tribunal Constitucional, entre otras, en la sentencia 158/85 de 26 de noviembre, ha establecido que: «En ejercicio de la independencia judicial un órgano judicial no está obligado a aceptar de forma mecánica lo declarado por otra jurisdicción, sino que cabe que aprecie de manera distinta los hechos, siempre y cuando exponga las razones y motivaciones en virtud del cual sustenta su apreciación diferente».

Esta dispersión repercute indudablemente en la falta de protección de los trabajadores y constituye, por sí misma, una causa suficiente para justificar una nueva ley de protección integral en materia de accidentes de trabajo.

Además, la falta de protección efectiva a las víctimas de accidentes de trabajo o a sus causahabientes o herederos o perjudicados viene dada por los defectuosos criterios jurídicos de imputación de responsabilidad al empresario del trabajador y a otros empresarios intervinientes (empresario principal, contratista, subcontratista de la misma actividad, empresario titular del centro, empresarios colaboradores), así como a técnicos designados por el empresario en la prevención de riesgos laborales con facultades delegadas por parte de éste dentro de la organización del trabajo y del funcionamiento de la empresa.

Existe también un criterio deficiente y poco claro en el cálculo de las indemnizaciones civiles derivadas de la responsabilidad empresarial y la compatibilidad de estas indemnizaciones con las prestaciones públicas de Se-

guridad Social, las sanciones administrativas y las sanciones de responsabilidad penal.

El criterio de imputación del orden social consiste en considerar que la responsabilidad objetiva solo está referida a las prestaciones aseguradas de la Seguridad Social, mientras que el resto del importe económico del daño causado es una responsabilidad por culpa que corresponde acreditar al demandante o parte actora (Tribunal Supremo 30 de noviembre de 1997 RJ 6853 y 2 de febrero de 1998 RJ 3250).

Sin embargo, la Sala de lo Civil tiende a aplicar criterios objetivos o casi objetivos de imputación (Tribunal Supremo 17 de octubre de 2001 RJ 8642, 1 de octubre de 2003 RJ 6206). La fórmula que tiende a generalizarse señala que «la diligencia requerida comprende no sólo las prevenciones y cuidados reglamentarios, sino además todo lo que la prudencia imponga para prevenir el evento daños, con inversión de carga de la prueba y presunción de conducta culposa del agente, así como la aplicación, dentro de prudentes pautas, de la responsabilidad basada en el riesgo (Tribunal Supremo 29 de abril de 2003 RJ 2913, 18 de junio de 2004 RJ 443)».

Igualmente se declara que, aunque se pruebe la adopción de las medidas de prevención, la responsabilidad puede apreciarse si la realidad fáctica evidencia que las medidas adoptadas para evitar los daños previsibles han resultado ineficaces, «de manera que faltaba algo por prevenir» (Tribunal Supremo 8 de octubre de 2004 RJ 6693, 1 de octubre de 2003 RJ 6206). Así el propio accidente se convierte en prueba de la culpa.

La misma discrepancia se advierte en la cuantificación o determinación de las indemnizaciones; las dos Órdenes aceptan la compatibilidad establecida en el artículo 127.3 de la Ley General de Seguridad Social, pero para la que se rige el criterio de la acumulación relativa en atención al cual la indemnización civil adicional debe tener necesariamente el descuento de lo abonado por la Seguridad Social, en concepto de prestaciones por accidente de trabajo, aunque no el recargo (Tribunal Supremo Sala Cuarta 2 de febrero de 1998 RJ 3250, 10 de diciembre de 1998 RJ 10501 y 17 de febrero de 1999 RJ 2598 y 9 de febrero de 2005 RJ 7358). Incluso este descuento debe integrarse por el capital coste de la prestación, lo que obliga a una prueba pericial de cálculo del capital coste del daño total a través de actuario de seguro o profesional cualificado si se plantea la reclamación ante el orden social.

No obstante, en este extremo sobre deducción de la indemnización civil de las cuantías de las prestaciones públicas de Seguridad Social, no debe computarse el importe del recargo de prestaciones, dada la naturaleza compleja de esta institución de indemnización sanción (Tribunal Supremo 2 de octubre de 2000 RJ 973, 9 de octubre de 2001 RJ 9595 y 21 de febrero de 2002 RJ 4539).

Igualmente, la Sala de lo Social ha establecido el descuento de las mejoras voluntarias pactadas en el convenio en la sentencia del Tribunal Supremo, 1 de octubre de 2005 Rec. 1613/2004.

Por el contrario, la Sala de lo Civil se ha inclinado a favor de la indemnización absoluta, en virtud de la cual, de la indemnización civil adicional no se deducen ni las prestaciones de Seguridad Social, ni el recargo.

Esta tesis suele formularse de manera genérica como argumento complementario en la defensa de la jurisdicción del orden civil, en la medida en que ésta conocería de unas reclamaciones de indemnización por una responsabilidad «civil», distinta y compatible de la que deriva del contrato de trabajo y que la Sala de lo Civil identifica con las prestaciones de Seguridad Social y el recargo. En este sentido, la STS 29-4-2004 (RJ 2092) recoge esa doctrina, señalando que «la responsabilidad aquiliana es compatible con la derivada en base a relación de trabajo..., ya que la reglamentación especial no sólo no restringe el ámbito de aplicación de los artículos 1902 y 1903 del CC, sino que explícitamente viene reconociendo su vigencia, al aceptar expresamente la posibilidad de que puedan derivarse del hecho cuestionado otras acciones que las regidas por la legislación laboral, exigibles las mismas ante la jurisdicción del orden civil», añadiendo que «las expresiones de carácter laboral nacen de la relación de la Seguridad Social y, mediatamente al menos, de la misma relación laboral que preexiste a las responsabilidades de índole extracontractual y que nacen de diferente fuentes de las obligaciones (artículos 1089 y 1093 del CC).

La discrepancia entre uno y otro orden ha llegado hasta el punto de que en la sentencia de la Sala de lo Civil de 21 de febrero de 2006, se lleva hasta sus últimas consecuencias la tesis de que la jurisdicción ordinaria no viene a estar vinculada a la laboral. Tanto es así que en esta sentencia se declara la existencia de imputabilidad culposa del empresario con ocasión de accidente de trabajo y aun cuando esta culpabilidad culposa había sido excluida previamente por la jurisdicción social.

En el asunto que ha conocido esa Sentencia, el Juzgado de lo Social había desestimado la demanda de responsabilidad patrimonial formulada por familiares de un trabajador fallecido por accidente de trabajo, alegando culpa empresarial por falta de medidas de seguridad por considerar que el accidente era consecuencia de la conducta del trabajador que había incurrido en un exceso de confianza, desestimación confirmada en suplicación por la sentencia de la Sala de lo Social del TSJ de Asturias de 24 de mayo de 1996.

Esos familiares acudieron luego a la jurisdicción civil con la misma pretensión. El Juzgado estimó parcialmente la demanda al apreciar en la génesis del accidente la existencia de una concurrencia de culpas. Por sentencia de 5 de mayo de 1999, la Audiencia Provincial anuló esa sentencia y desestimó la demanda aplicando la excepción de cosa juzgada por entender que se trataba de la misma acción ejercitada ante la jurisdicción laboral, por los mismos hechos, solicitando la misma indemnización y planteando también la cuestión de caso fortuito y del alcance de la culpa de la víctima en la génesis del accidente que podía suscitarse en cualquiera de los órdenes jurisdiccionales, pero que, al haberse suscitado en el orden laboral, la declaración judicial firme sobre el tema ha producido efectos de cosa juzgada.

La Sentencia del Tribunal Supremo Sala 1ª, 21 de febrero de 2006, ha estimado el recurso de casación formulado por los familiares del trabajador fallecido y ha negado valor vinculante alguno a la declaración por sentencia firme de la jurisdicción laboral de la imputación de la génesis de accidente y de su consecuencia luctuosa a la culpa exclusiva de la víctima; y, al considerar irrelevante para la jurisdicción civil lo declarado por la justicia social, entiende que cabe conocer de nuevo en sede civil la alegada culpa del empleador y sus dependientes.

La sentencia afirma, en concreto, que la culpa exclusiva de la víctima, «como razón exoneratoria de la culpa extracontractual, al ser un pronunciamiento que incumbe en atención a las normas aplicables (arts. 1902 y 1903) a los tribunales de lo civil o en el ejercicio de acciones civiles, cuando se produce en otra jurisdicción, tienen valor dentro del mismo proceso, pero no puede proyectarse más allá de su propio orden jurisdiccional, por lo que, no alcanzan eficacia de cosa juzgada».

Ciertamente esta discrepancia entre uno y otro orden se está atenuando en los últimos meses, puesto que la Sala de lo Social ya ha aceptado que el cómputo o detracción de las cantidades percibidas en concepto de prestaciones de la Seguridad Social sólo deben estar referidas a una parte de la diversidad o pluralidad de daños reclamables a lo relativo al denominado lucro cesante; es decir, a los daños producidos hacia el futuro, pero no a los daños de emergentes o patrimoniales inmediatos, pérdida de oportunidades profesionales, deterioro de nivel de vida, gastos adicionales sufragados por la víctima o perjudicado, etc, ni tampoco a los daños corporales, morales (sentencia Tribunal Supremo 7 de julio de 2007 Sala 4.^a).

Esta importante sentencia establece además la aplicabilidad del recargo del 20% para el caso de que exista un contrato de seguro de responsabilidad civil por parte de la empresa.

Ahora bien, este 20% de recargo de conformidad con el artículo 20 de la Ley 50/80 se abona una vez transcurridos dos años desde el inicio de la obligación de pagar intereses, que comienza a la fecha del siniestro, mientras que los dos primeros años sólo se adeuda un interés anual equivalente al interés legal del dinero más el 50%.

Posteriormente se ha dictado una sentencia de 2 de octubre de 2007 por la Sala de lo Social, en donde se establece que de la indemnización de daños y perjuicios no ha de restarse el capital coste de la prestación de Seguridad Social, si para el cálculo de esta indemnización de daños y perjuicios se utiliza el baremo de circulación (Real Decreto Legislativo 8/2004 de 29 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Responsabilidad Civil y Seguro en la circulación de vehículos a motor).

Simultáneamente, la propia Sala de lo Civil parece que está consolidando una jurisprudencia, en virtud de la cual se atribuye la competencia para reclamaciones de daños y de indemnizaciones al orden judicial social, cuando la demanda se dirige exclusivamente contra la empresa y manteniendo la competencia civil cuando la demanda se dirige simultáneamente a técnicos, arquitectos, técnicos de prevención, encargados, aparejadores, etc, contradiciendo con ello la doctrina contenida en la sentencia del Tribunal Supremo Sala de lo Social de 22 de junio de 2005, Rec. 786/2004.

La necesidad, por tanto, de la unificación de competencias en un orden judicial, subsiste. Además, es fundamental para evitar dilaciones indebidas que

perjudican gravemente a las víctimas de los accidentes de trabajo, que las competencias para revisar las sanciones administrativas, al menos las derivadas de actas de infracción de la Inspección de Trabajo por incumplimiento de las empresas (empresario, empresa principal, contratista, subcontratista, empresas colaboradoras o cooperadores, etc.) se cumplan según lo indicado en la normativa de prevención de riesgos.

Por ello, hay que revisar el alcance para este campo denominado «nom bis in idem» o prohibición de doble sanción, puesto que la mayoría de las actas de infracción que dan lugar al procedimiento de sanción, quedan suspendidas y paralizadas por las diligencias penales que se instruyen cuando hay un accidente de trabajo con el resultado de muerte o de lesiones graves.

Como la instrucción sumarial o de diligencias previas es muy lenta en los Juzgados de Instrucción, por el cúmulo de asuntos, la impunidad empresarial resulta evidente, puesto que los infractores quedan sin pena y sin sanción administrativa y a expensas de una lenta tramitación procesal en el Juzgado.

En este sentido, se ha mejorado la intervención activa del Ministerio Fiscal, sobre todo a raíz del nombramiento del fiscal de Sala Especial para la siniestralidad laboral. Pero esta medida es insuficiente, puesto que la sanción administrativa debe imponerse, reformándose en este punto la Ley de Infracciones y Sanciones en el Orden Social, al no concurrir la identidad de sujetos, que en el procedimiento administrativo sancionador es una SA o SL, persona jurídica, y en procedimiento penal son personas físicas y tampoco concurren muchas veces los Fundamentos Jurídicos en uno y otro procedimiento.

Es fundamental, por tanto, establecer con claridad la no paralización del procedimiento administrativo sancionador para agilizar éste.

Hay que tener en cuenta que la sentencia del Tribunal Supremo sobre la no paralización del recargo de prestaciones por existencia de diligencias penales, al estar basado en una resolución del Instituto Nacional de la Seguridad Social y no de una autoridad laboral sancionadora y dictada en un procedimiento legalmente distinto del procedimiento administrativo sancionador, ha tenido un efecto saludable de agilización administrativa de los procedimientos de recargo y, por tanto, para el cobro de los beneficiarios de prestaciones de Seguridad Social del recargo de las mismas.

La situación actual es, en consecuencia, completamente insatisfactoria y existe una notable impunidad de los empresarios infractores y una notable desprotección económica y social de las víctimas de accidentes de trabajo.

Hay que tener en cuenta, en este sentido, que el orden penal contribuye en muchas resoluciones a esta situación de ineffectividad en la protección de víctimas derivadas de accidentes de trabajo.

En efecto, muchas sentencias penales absolutorias para los empresarios infractores, incluso de resoluciones de archivo de diligencias, están basadas en la denominada concurrencia o culpa del trabajador por su propia imprudencia en la producción de accidentes de trabajo, desconociendo con ello los arts 14 y 15 de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, de obligación empresarial de adoptar todas las medidas necesarias, previendo incluso la imprudencia del trabajador y desconociendo también que en nuestro sistema económico quien manda y decide en la empresa y es titular de la decisión sobre la organización del trabajo y de la facultad disciplinaria para imponerla es el empresario.

Esta circunstancia, junto con la atribución de competencias al orden contencioso administrativo en la revisión de las sanciones, contribuye al ambiente de elusión de responsabilidades y de impunidad empresarial. Hay que tener en cuenta que en el proceso contencioso administrativo de impugnación de la sanción no es parte procesal ni el comité de empresa o representante sindical, ni necesariamente la víctima del accidente, aun cuando la infracción tenga una trascendencia colectiva importante que afecta a la seguridad y salud de todos los trabajadores como es lo relativo a las normas de prevención.

Además, normalmente el objeto de los procesos contencioso administrativos está muy conectado con la infracción del procedimiento legalmente establecido, en perjuicio del examen del fondo del asunto sobre si existió o no infracción por parte de la empresa en perjuicio de la salud de los trabajadores.

De esta visión formalista de lo relativo a los procedimientos de sanción por infracción de normas laborales se ha hecho eco incluso diversas Salas de lo Social de Tribunales Superiores de Justicia, entre otras la de Madrid, que en sentencias han anulado los recargos de prestaciones a favor de los beneficiarios de prestaciones de Seguridad Social, por no constar en el expediente la notificación de la propuesta de resolución del Instituto Nacional de la Seguridad Social a la propia empresa infractora, aun cuando ésta ha tenido oportunidad material de alegar, defenderse y probar, tanto en el procedimiento administrati-

vo, como en el posterior juicio plenario laboral celebrado en virtud de su propia demanda.

Felizmente esta visión formalista ha sido superada por la propia Sala de lo Social del Tribunal Supremo, en este punto de defectos en la notificación administrativa o inexistencia de acuse de recibo de la misma por parte de la empresa.

En consecuencia parece necesario no sólo profundizar —como se hace en los acuerdos sociales y en muchos planes directores de prevención de riesgos laborales, suscritos por los sindicatos más representativos, asociaciones empresariales y comunidades autónomas, u otro tipo de acuerdos sociales— en lo relativo al compromiso empresarial y sindical con la formación, con la información de las diversas normas de prevención, así como la necesidad de incrementar Inspectores de Trabajo y técnicos de Prevención que supervisen y vigilen el cumplimiento en las empresas de estas normas de prevención.

Es necesario también clarificar legal y jurídicamente las consecuencias y responsabilidades dimanantes para el caso de que se haya producido infracciones de las normas de prevención de riesgos laborales; y para ello es necesario una reforma legal que parta de la base de la efectividad en la protección de las víctimas y de los trabajadores, estableciendo en una ley unitaria al actual contenido disperso en múltiples disposiciones de salud laboral, de Seguridad Social, Estatuto de los Trabajadores, etc, que unifique el ámbito competencial en la jurisdicción social, salvo en la persecución de delitos y faltas, cuyo ámbito competencial exclusivo es la jurisdicción penal.

Ahora bien, esa nueva atribución de competencias al orden social en exclusiva para la responsabilidad civil adicional o indemnización de daños y perjuicios y para la revisión de las sanciones administrativas derivadas de la infracción de las normas de prevención de riesgos laborales, debe integrar necesariamente la clarificación de los criterios de imputación objetiva a los empresarios y de clarificación de la determinación del importe del daño, superando la actual situación en la que, en bastantes ocasiones, se protege más a una víctima de accidente de tráfico que a una víctima mortal de accidente de trabajo.

Para ello, es fundamental ampliar los efectivos humanos de Inspectores de Trabajo, técnicos de Prevención, incluso personal administrativo o empleados públicos dedicados a estas actividades, para que no se den situaciones como las observadas en el Instituto Nacional de la Seguridad Social, en el cual sólo dos

administrativos o un número ínfimo de ellos están dedicados a tramitar los procedimientos administrativos de recargo, con grave perjuicio para los ciudadanos interesados.

Es necesario aumentar el número de fiscales dedicados a la siniestralidad laboral y reformar el Código Penal, para que en esta clase de delitos y faltas no quepan interpretaciones sobre la culpa de la víctima en la causación del accidente y la consiguiente exoneración del empresario infractor.

En esta misma línea debe insistirse en que el Instituto Nacional de la Seguridad Social por imperativo legal debe ser responsable subsidiario del recargo de prestaciones para los casos de insolvencia empresarial, situación que existía antes con el fondo de garantía de accidentes de trabajo, que como servicio común estaba integrado en el sistema de Seguridad Social y que por una lamentable jurisprudencia del Tribunal Supremo desapareció en cuanto responsabilidad subsidiaria.

Por ello, frente a los actuales embates de tipo ideológico que pretenden derogar el recargo de prestaciones afectando nuevamente a los trabajadores y perjudicados, debe mantenerse su existencia, como una figura jurídica de indemnización punitiva que tiene una notable tradición en nuestro ordenamiento jurídico y que, por tanto, no ha sido importado recientemente de otro país.

Dolores Liceras Ruiz

El paro, los retos de las políticas
de empleo y el papel de los servicios
públicos de empleo



Cordeleros de Jávea, 1898. Joaquín Sorolla Bastida.

Los Servicios Públicos de Empleo no son queridos por la sociedad, pero no se trabaja para hacerlos como los queremos. Revalorizarlos y hacer más eficaces las políticas de empleo es un «asunto pendiente». El problema no es la falta de programas de empleo y formación, y sí lo es que se ejecutan en concurrencia de múltiples gestores y los desempleados perciben las acciones sin sentido para su recolocación. Ante un menor crecimiento del empleo, el liderazgo y coordinación de los SPE es clave. Deben atender a más personas desempleadas, mujeres, una creciente población inmigrante, jóvenes con bajos estudios, y deberían hacerlo mediante planes personales de inserción y asegurando las prestaciones económicas.

1. ¿A QUIÉN LE IMPORTAN LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE EMPLEO?

PARA qué los queremos? ¿Quién los defiende? Las respuestas que encontramos a estas preguntas no son muy favorables a los Servicios Públicos de Empleo (SPE). Veamos tres ejemplos.

En la negociación tripartita sobre el mercado de trabajo que desarrollamos durante el año 2005 y parte de 2006, los sindicatos propusimos medidas para revalorizar los Servicios Públicos de Empleo (SPE) y evaluar las políticas activas de empleo que éstos gestionan, bajo la premisa de que el buen funcionamiento de unos y otras son tan imprescindibles como la regulación laboral, que es de lo que siempre se discute en este tipo de negociaciones. Finalmente, en el Acuerdo para la Mejora del Crecimiento y del Empleo suscrito en mayo de 2006 por el Gobierno, CCOO y UGT y las organizaciones empresariales CEOE y CEPYME, aquél se comprometía a instrumentar en el plazo de tres meses un Plan Global de Modernización de los SPE (estatal y autonómicos) con una adecuada dotación presupuestaria, y todas las partes nos comprometíamos a evaluar, en el segundo semestre de 2006, el funcionamiento de las políticas activas de empleo. Pues bien, nada de esto se ha hecho por la falta de voluntad del Gobierno, que considera la tarea *desbordante* respecto a los medios que dice disponer para acometerla.

Sirve como segundo ejemplo las respuestas de los trabajadores usuarios del SPE de Andalucía a una encuesta que se realizó sobre lo que demandaban a este servicio público para su mejora. El primer deseo era no hacer colas, el segundo recibir un buen trato, el tercero una gestión rápida de las prestaciones, y quedaba más alejada la demanda de que el SPE les pusiera en contacto con un empleo. En fin, los demandantes de empleo saben, y ni siquiera lo discuten, que los SPE, paradójicamente, no son el lugar por donde circulan los empleos, y no es un servicio público querido por la ciudadanía. Es más, la hipotética noticia de su

desaparición tendría poco impacto social, cuando la ciudadanía sí se movilizaría ante la posible desaparición del sistema público sanitario, o del de educación. Para los políticos la mejora de las pensiones es un *arma electoral*, pero no lo son las prestaciones por desempleo, que ni siquiera se consideran intocables a la baja.

El tercer ejemplo es la polémica suscitada a mediados de febrero de este año sobre los datos mensuales de paro registrado que publica el SPE estatal. Unos han hablado de *maquillaje* de las cifras en una coyuntura de aumento del desempleo y otros han hablado de *nueva clasificación* de determinados demandantes de empleo. Pero quienes han intervenido en la polémica ni se han preguntado ni han explicado para qué debería de haber un buen registro de parados y una buena clasificación de los demandantes, cuando lo sustantivo a discutir es esto. Porque, contrariamente a lo que debería de ser, los SPE no atienden a todas las personas desempleadas, aun cuando las tienen registradas, ni las acompañan en la búsqueda de empleo a partir de un plan individualizado de inserción laboral, aun cuando así lo dice la Ley de Empleo del año 2003¹.

En resumen, la valorización de los SPE y de las políticas activas de empleo son un *asunto pendiente*, porque los gobiernos siempre tienen otras prioridades políticas *más vistosas*; porque a los SPE les falta capacidad para liderar este debate; porque las empresas los ven como un elemento de control de la contratación (nada más alejado de la realidad, por otra parte), y porque los trabajadores y trabajadoras esperan muy poco de las políticas activas de empleo y de los SPE.

CCOO hemos dicho que ante una coyuntura económica menos favorable y ante un cambio en la composición de los sectores y actividades que han sostenido la creación de empleo en la última década (construcción y servicios de consumo), es imprescindible retejer la red de protección para atender a quienes pierdan el empleo, que son en buena parte personas vulnerables porque pueden perder los empleos que han tenido —mucha gente ha podido trabajar *de cualquier cosa*— y vulnerables también por la escasa protección ante el desempleo generada en esos empleos. En esta situación, o se ponen a funcionar adecuadamente los SPE, o no estaremos a la altura de las demandas sociales.

¹ Ley 56/2003 de 16 de diciembre.

2. QUIÉNES SON LOS NUEVOS DESEMPLEADOS QUE REGISTRAN LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE EMPLEO

En enero de 2008 había registrados en los SPE 2.261.925 desempleados, de los cuales algo más del 58% son mujeres. A su vez, una cuarta parte del total del paro registrado son personas mayores de 50 años, mientras que los menores de 25 años representan casi el 12% del total del registro.

Las personas extranjeras son ya casi el 11% del total de los desempleados registrados en los SPE. En enero de 2008 son 240.707, casi el doble de la cifra registrada un año antes. En este caso la relación entre mujeres y hombres se invierte respecto a la población española. Las mujeres extranjeras representan el 43% del total de desempleados extranjeros registrados, mientras que las mujeres españolas representan algo más del 60% del total del paro registrado.

Siempre según el registro de desempleo de los SPE, el sector servicios es el que concentra el mayor número de personas desempleadas inscritas, el 61%, un dato que está en correspondencia con los dos tercios de la población asalariada que trabaja en este sector. La industria y la construcción registran un 13% de los desempleados respectivamente, y la agricultura representa el 3% del total del paro registrado. A su vez, quienes se inscriben como demandantes de empleo y no han trabajado anteriormente son el 10%.

En los últimos ocho años el paro registrado en los servicios y en la construcción ha ganado peso y lo ha perdido la industria, en correspondencia con el mayor crecimiento de la actividad en esos dos sectores. A su vez, la población extranjera inscrita como desempleada también ha aumentado significativamente e incluso, en el sector de la construcción, está más representada que la población española (el 23% frente al 12% respectivamente).

El dato que suministran los SPE sobre el tiempo que dura la demanda de las personas registradas como desempleadas permite conocer su mayor o menor facilidad para encontrar un nuevo empleo. Esta situación puede estar condicionada también por el grado de cobertura de prestaciones por desempleo, y debería estarlo, si los SPE funcionaran bien, por la atención personalizada prestada a quienes demandan empleo con el objetivo de evitar la caída en el paro de larga duración.

Pues bien, la estructura del paro registrado según el tiempo que permanecen las personas desempleadas en los registros de los SPE muestra una concentra-

ción en dos extremos. Más de la mitad están menos de 6 meses, el 53% en 2007, y casi un tercio, el 31,5% son parados de larga duración; es decir, están un año o más en el desempleo. La evolución en los últimos ocho años es de un aumento del peso del paro de corta duración y de una reducción del paro de larga duración, especialmente en el caso de quienes superan los 2 años como parados registrados.

Esta situación general presenta algunas particularidades para las mujeres, que sufren más que los hombres el paro de larga duración. Casi un 37% del total de las desempleadas registradas permanecen uno o más años, frente al 23% de los hombres y, en consecuencia, son proporcionalmente menos las que permanecen en desempleo menos de seis meses, un 47% frente al 62% de los hombres.

¿Quiénes son, por tanto, las personas que mayoritariamente deben atender los SPE? Las mujeres en todos los tramos de edad, porque el mercado de trabajo las sigue discriminando en el empleo. Un volumen creciente de personas extranjeras, en este caso más hombres que mujeres. Las personas que rotan entre periodos de empleo y desempleo en el sector servicios, mayoritariamente mujeres. Quienes en la última etapa están afectados por el desempleo creciente en el sector de construcción, en este caso son mayoría los hombres, sobre todo extranjeros. Y habría que prestar especial atención al paro de larga duración de todos los grupos de población, especialmente de las personas de más edad, así como de los jóvenes con un nivel bajo de estudios.

Esta fotografía que muestra el registro del paro del SPE se debe completar con la que ofrece la Encuesta de Población Activa (EPA)². Se sigue creando empleo, si bien a un ritmo mucho menor, en la construcción y en los servicios, pero ya no es suficiente para absorber el importante flujo de población activa, en su mayoría extranjera, que se sigue incorporando al mercado de trabajo. La industria por su parte continúa sin generar empleo y, por tanto, no está siendo la alternativa a esos dos sectores que han tirado en los últimos años del crecimiento y del empleo.

El mayor aumento proporcional del paro se produce en la agricultura, concentrado entre la población extranjera, ya que este sector ha sido una fuente de empleo muy importante para ella. La construcción es el otro ámbito productivo donde crece más el paro, de manera que la menor actividad no es capaz de

² Se han comparado los datos de actividad, ocupación y paro del cuarto trimestre de 2007 con el mismo trimestre de 2006.

absorber a quienes demandan trabajar en este sector, estando más afectada por esta situación la población extranjera, aunque también lo está la población española. Los servicios también generan paro, aunque en su conjunto sigue creciendo la ocupación, pero en este caso, el paro afecta más a la población española, con un aumento del paro concentrado en el comercio, donde puede estar habiendo una cierta sustitución de población española por extranjera y, en menor medida, en la educación y en las administraciones públicas. A su vez, entre los jóvenes varones con un bajo nivel de estudios está cayendo la tasa de ocupación, al ser un grupo que posiblemente entra en competencia con la población inmigrante en los empleos de menor cualificación.

En definitiva, las oportunidades de empleo en las actividades intensivas en mano de obra barata se reducen, y quienes han podido trabajar en ellas son ahora los más afectados por el paro.

3. CÓMO PROTEGEN LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE EMPLEO A LAS PERSONAS DESEMPLEADAS

La protección a las personas desempleadas se hace desde los SPE mediante dos tipos de medidas, las prestaciones económicas por desempleo (contributivas y subsidios) y las llamadas políticas activas de empleo, donde se incluyen las bonificaciones y reducciones en las cuotas de Seguridad Social a las empresas para fomentar la contratación indefinida de determinados grupos (programas de fomento del empleo), además de los programas de formación para el empleo (personas desempleadas y ocupadas), de orientación profesional, los programas mixtos de formación y empleo, escuelas taller y talleres de empleo, así como la contratación de desempleados para obras de interés general y social por parte de administraciones públicas y entidades sin ánimo de lucro.

Los SPE gestionan un presupuesto financiero no pequeño y con tendencia creciente a lo largo del tiempo. El presupuesto inicial del SPE estatal para este año 2008 es de 23.731,7 millones de euros, casi el doble del presupuesto de hace diez años³.

Con este presupuesto el SPE estatal hace frente al pago de todas las prestaciones económicas por desempleo y el programa de fomento del empleo, que

³ Para un análisis más detallado del Presupuesto del SPE ver «Situación de la economía española, PGE 2008». CCOO.

son políticas de su competencia exclusiva, además de una parte de las políticas de formación. De las dotaciones totales, distribuye a las comunidades autónomas la parte correspondiente para hacer frente al resto de las políticas activas de empleo, formación para el empleo, orientación y escuelas-taller, cuya gestión tienen asignada por el traspaso de competencias realizado en la construcción del Estado de las Autonomías. A su vez, estas administraciones territoriales aportan fondos adicionales propios a través de sus SPE para complementar o desarrollar nuevos programas de atención a las personas desempleadas en su ámbito.

En el presupuesto actual del SPE el primer dato relevante es que todo el gasto (prestaciones, bonificaciones y políticas activas de formación y empleo), se financia con las cotizaciones sociales que pagan los trabajadores y las empresas y con la aportación que hace el Fondo Social Europeo para políticas activas⁴. De hecho, las cotizaciones son el 92,4% de los ingresos totales del Presupuesto para el año 2008 (21.927 millones de euros), y las prestaciones económicas por desempleo representan el 65% del gasto total (15.506 millones de euros). Desde el año 2001 la Administración General del Estado no hace ninguna aportación adicional obtenida vía impuestos al conjunto del gasto en prestaciones y políticas de empleo que gestionan los SPE⁵.

A su vez, desde el año 1997 hay un incremento continuado de los ingresos del SPE, una vez superada la etapa de crisis del empleo de principios de la década de los años 90. Los ingresos por cotizaciones sociales (desempleo y formación) explican esa evolución positiva y se han más que duplicado desde entonces. Pero desde 1998 también hay un incremento de los gastos, que en el año 2004 ya es superior en volumen absoluto a los ingresos recaudados. Como el Estado no aporta ingresos suplementarios, desde ese año hasta el año 2006 inclusive, último en el que tenemos datos definitivos, el SPE tiene un saldo negativo que se recoge en la Contabilidad Nacional⁶, aunque el INEM no reconoce ese déficit porque dice que lo absorbe una curiosa partida de difícil calificación y con origen confuso denominada «remanente de tesorería».

⁴ La previsión en el Anteproyecto de 2008 es que el Fondo Social Europeo aporte 740 millones de euros, que representa el 3% de los ingresos totales.

⁵ La única aportación de la Administración del Estado en el Anteproyecto de 2008 es de 6 millones de euros para la reinserción laboral de trabajadores en sectores afectados por la internacionalización de la economía y 100.000 euros para las bonificaciones en las cotizaciones sociales del personal investigador.

⁶ Según la Intervención General de la Administración del Estado en el año 2004 el déficit fue de 95 millones de euros, el año 2005 de 267 millones de euros y el año 2006 de 214 millones de euros.

En los últimos diez años el gasto nominal en prestaciones por desempleo se ha incrementado un 88%, un aumento en todo caso menor que la recaudación obtenida por las cotizaciones de esta contingencia, que se han duplicado como se ha señalado anteriormente. Pero el mayor incremento se encuentra en el conjunto de las políticas activas, que se ha multiplicado por 2,3 veces. De hecho, en ese periodo, el peso de las prestaciones por desempleo en el conjunto del presupuesto del SPE no ha variado sustancialmente, y si en 1998 representaban el 69,75% del gasto total del SPE, en el año 2006, último presupuesto disponible con cierre definitivo, representaron el 68,6%, y en ambos años el gasto en prestaciones representa el 1,4% del PIB. En todo caso, son cifras muy alejadas del 90% que supuso el gasto en prestaciones en 1993 sobre el presupuesto de aquella época en la que se tocó fondo y el gobierno reformó el sistema haciendo más restrictivo el acceso mediante el aumento de los periodos de cotización exigidos y el recorte de la duración de la prestación contributiva.

Las bonificaciones en las cuotas de Seguridad Social para la contratación indefinida representan el mayor gasto de las políticas activas, que se ha multiplicado por 2,5 veces desde 1998. La previsión inicial de gasto por bonificaciones en 2008 es de 3.200 millones de euros, mientras que a la formación para el empleo está previsto dedicar 2.547 millones de euros, y queda una cantidad ligeramente inferior a ésta para el resto de las políticas activas, orientación profesional, programas mixtos de formación y empleo y contratación de desempleados para obras de interés general y social.

4. QUIÉNES SON LAS PERSONAS PROTEGIDAS POR LAS PRESTACIONES ECONÓMICAS DE DESEMPLEO

Las personas que se beneficiaron de las prestaciones económicas por desempleo en el año 2007 fueron 1.421.480 en media mensual, sobre un total de demandantes de empleo incluidos dentro del *paro registrado* de 2.039.000.

Las prestaciones económicas por desempleo comprenden las contributivas, es decir, las derivadas de haber cotizado al menos doce meses en un empleo por cuenta ajena en los últimos seis años; las asistenciales o subsidios, que están pensadas para quienes han agotado la prestación contributiva o no tienen cotizaciones suficientes para acceder a ella y, además, cumplen una serie de requisitos de edad, responsabilidades familiares, límite de renta; los subsidios para quienes cotizan al Régimen General Agrario; y la Renta Activa de Inserción,

que es la última red de protección y combina protección económica y políticas activas de empleo.

La estructura de la protección por desempleo en España ha cambiado de manera significativa en los últimos diez años, incrementándose progresivamente el peso de las prestaciones contributivas y produciéndose por tanto, un menor crecimiento de los subsidios. Así, si en 1998 las prestaciones contributivas representaban el 64,5% del gasto total en prestaciones, en la previsión para el año 2008 representan ya el 77%. El gasto en prestaciones contributivas se ha más que duplicado desde 1998, mientras que el incremento del gasto en subsidios no llega al 22%, incluso a pesar del nuevo subsidio creado en el año 2001, la Renta Activa de Inserción.

Esta nueva composición de las prestaciones refleja un sistema más solvente, en el que la protección asistencial se reduce y pesan más las prestaciones derivadas directamente del empleo, de haber cotizado previamente. Así, el crecimiento continuado del empleo en la última década ha permitido que más trabajadores y, sobre todo, más trabajadoras, hayan podido acceder a las prestaciones contributivas, dado que a pesar del alto volumen de empleo temporal y de la rotación laboral ha sido más fácil salir del desempleo y tener periodos de cotización más largos. Recordemos que con un año de cotización se tiene derecho a cuatro meses de prestación. Pero recordemos también que la alta rotación laboral entre empleo y desempleo es la causa del incremento del gasto en prestaciones (contributivas y subsidios), aún en una larga etapa de crecimiento neto del empleo y de reducción del desempleo.

En todo caso, la mejor situación del empleo y la mayor y más estable, participación laboral de las mujeres quedan reflejadas tanto en el nivel de cobertura de las personas desempleadas como en la estructura de la protección. Así, la tasa general de cobertura; es decir, la proporción de personas desempleadas que tienen algún tipo de prestación, ha subido desde casi el 42% en el año 2000 al 61% del año 2007⁷ y la tasa de cobertura de las mujeres ha aumentado casi 21 puntos en ese periodo, dos más que la mejora que ha tenido dicha tasa entre los hombres. A su vez la participación de las mujeres entre el conjunto de beneficiarios de la prestación contributiva también ha aumentado casi tres puntos en los últimos siete años y hoy ya es de casi el 48%.

⁷ Para calcular la tasa de cobertura se han tenido en cuenta los beneficiarios de la prestación contributiva, de los subsidios y de la renta activa de inserción. No se han tenido en cuenta ni los perceptores del régimen especial agrario ni los desempleados de este régimen por falta de datos de estos últimos.

Estos datos reflejan la mayor igualdad en el empleo conseguida por las mujeres, pero la fotografía completa de la estructura de la protección por desempleo muestra también la persistencia de importantes desigualdades. Las mujeres tienen hoy una participación ligeramente superior a la de los hombres en el conjunto de los beneficiarios —en 2007 eran el 52%— porque no olvidemos que tienen un nivel de desempleo superior a los hombres, pero la calidad de su protección es menor. Su tasa de cobertura en el año 2007 es inferior a la de los hombres en 22 puntos y en el conjunto de los beneficiarios de prestaciones las mujeres están más presentes en las asistenciales, con una participación del 58%. Y mientras que entre los hombres, de cada diez beneficiarios de prestaciones siete perciben la contributiva y tres la asistencial, en el caso de las mujeres con prestación seis reciben la contributiva y cuatro la asistencial.

La protección también es desigual en función de la edad de las personas desempleadas. Con carácter general los mayores de 45 años son quienes tienen una mayor tasa de cobertura porque tienen vidas laborales más largas y han podido acumular derechos para esta contingencia, pero además, porque una buena parte de los subsidios corresponden a este grupo de edad una vez que han agotado la prestación contributiva, incluido el subsidio para mayores de 52 años, que cubre a este grupo en desempleo hasta que acceden a la jubilación. Estos subsidios responden a la necesidad de proteger a las personas de más edad, que son a las que primero expulsan las empresas en las situaciones de reestructuración de empleo, y son, a su vez, a las que se les cierran las puertas para que vuelvan a encontrar otro empleo. Esta negativa *cultura* empresarial se sigue manteniendo a lo largo del tiempo.

Así, la cobertura entre los hombres mayores de 45 años alcanza al 93% del total de los desempleados registrados. Sin embargo entre las mujeres éste no es el grupo de edad más protegido y su tasa de cobertura, el 53%, está ligeramente por debajo de la de las mujeres que tienen entre 25 y 44 años de edad, cuya cobertura es del 55,2%. A partir de los 55 años las mujeres están mucho menos protegidas que los hombres porque han tenido vidas laborales más discontinuas.

Los jóvenes menores de 25 años son el grupo de desempleados menos protegido. Su tasa de cobertura general no llega al 38%, y también en este caso hay un diferencial negativo para las jóvenes, con una cobertura del 34,5%, frente al 41% de los hombres de esa edad. Las mujeres jóvenes, al igual que las adultas, también están más presentes en las prestaciones asistenciales que los hombres. La menor protección de los jóvenes es consecuencia de su más corta vida laboral, han generado menos derechos y, en el caso de los más jóvenes,

también porque el contrato para la formación⁸, a pesar de tener una duración máxima de hasta 3 años, no da derecho a protección por desempleo. Esta situación injustificada y desigual explica en parte la escasa utilización de estos contratos pensados para la inserción laboral de los jóvenes.

En cuanto a la población laboral inmigrante, CCOO hemos señalado en diferentes ocasiones que es otro de los grupos vulnerables en el mercado de trabajo y, por tanto, puede estar menos protegido en caso de paro. La primera cuestión a tener en cuenta es que estas trabajadoras y trabajadores están infrarepresentados en el registro de los SPE porque una parte significativa tienen una situación laboral irregular y, por tanto, no se pueden inscribir como demandantes de empleo ni cumplen los requisitos para poder percibir una prestación económica. Comparando los datos de paro que suministra la EPA con los datos del paro registrado vemos que para el conjunto de la población el número de desempleados del registro difiere en apenas un 6% a favor del registro respecto a los desempleados de la EPA, mientras que entre la población extranjera el número de parados registrados apenas son la mitad de los desempleados de la EPA⁹.

Partiendo de esta premisa, la población extranjera estaría menos protegida por las prestaciones económicas ante el desempleo porque previamente ha estado más desprotegida en el empleo. Pero a su vez, los trabajadores y trabajadoras extranjeros que sí consiguen tener empleos regulares y poder demandar sus derechos en los SPE, tienen un grado de cobertura superior a la cobertura general. Así, el 71% de los desempleados extranjeros registrados percibió alguna prestación contributiva, subsidio o renta activa de inserción, en diciembre de 2007, frente al 64% del conjunto de la población, un nivel de cobertura que, incluso mejora en dos puntos entre la población de países extracomunitarios. Y también son más las personas extranjeras que perciben una prestación contributiva, ocho de cada diez del total de los beneficiarios extranjeros, mientras que entre el conjunto de la población no llegan a siete de cada diez los que tienen una contributiva.

La mayor tasa de ocupación de la población inmigrante —vienen a trabajar necesariamente y evitan tener periodos de inactividad— explicaría esa mayor cobertura y su mayor presencia en las prestaciones contributivas, al haber acu-

⁸ El contrato para la formación se puede realizar con jóvenes mayores de 16 años y menores de 21 años, o hasta los 24 años si se realiza en los programas de Escuelas Taller y Casas de Oficio.

⁹ Según la EPA del 4º trimestre 2007, hay 1.927.600 parados, y según el registro del SPE, la media de 2007 fue de 2.039.004 parados. En el caso de la población extranjera, los datos son de 407.700 parados EPA y de 211.964 parados registro SPE de diciembre 2007.

mulado suficientes cotizaciones en los últimos años. Habría que conocer, no obstante, la duración del derecho que se les está reconociendo, ya que podría ser corto, en correspondencia con su más reciente incorporación al mercado laboral español. Además, la población extranjera desempleada va a tener menos posibilidad de acceder a algunas de las prestaciones asistenciales, dado que la mayoría de los subsidios requieren haber agotado previamente una prestación contributiva, tener responsabilidades familiares, o tener 45 o más años, además de cumplir con la prueba de rentas. Estos requisitos pueden ser más difíciles de cumplir para los trabajadores y trabajadoras inmigrantes. Son más jóvenes de la edad que abre la puerta de entrada a varios de los subsidios, y en muchos casos sus responsabilidades familiares están en su país de origen, no aquí.

La otra diferencia sustantiva es que la mayoría de los extranjeros que perciben alguna prestación son hombres, el 65%, frente al 49% que representan los hombres entre la población total beneficiaria de prestaciones. Además, como ya se ha señalado, la población extranjera que recibe alguna prestación es más joven, seis de cada diez tiene edades comprendidas entre los 25 y los 39 años, mientras que entre la población general los perceptores de esas edades son cuatro de cada diez.

En todo caso, los extranjeros representan ya casi el 10% del total de los beneficiarios de prestaciones. Su aumento en los últimos ocho años ha ido en paralelo al crecimiento de la población laboral extranjera, pasando de apenas 30.000 beneficiarios en diciembre de 2001 a 152.669 en diciembre de 2007, y en los doce meses anteriores a esta última fecha el incremento de quienes cobran alguna prestación ha sido del 48%.

Casi el 82% de los beneficiarios extranjeros proceden de países no comunitarios, incluyendo también a los de Rumania y Bulgaria que tienen un periodo transitorio para poder trabajar en España. El grupo más numeroso dentro de los perceptores de prestaciones es el marroquí, el 24% del total de beneficiarios extranjeros, seguido de los procedentes de Ecuador, Colombia y Rumania, una situación que se corresponde con el mayor peso de la población laboral que ha llegado de estos países.

Como ya se ha señalado, para tener una fotografía más completa del grado de protección económica por desempleo del conjunto de la población desempleada sería necesario conocer la duración de los derechos reconocidos de

prestación e incluso el tiempo real consumido respecto a la duración reconocida. Desafortunadamente el SPE no facilita estos datos en sus estadísticas de prestaciones, pero es una información imprescindible si se quiere asegurar la protección a quienes más la necesitan en una coyuntura menos favorable para el empleo.

5. QUÉ POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO Y SERVICIOS PÚBLICOS DE EMPLEO DEMANDA CCOO

La Estrategia Europea de Empleo siempre ha considerado a los SPE como un instrumento imprescindible para actuar sobre la prevención del desempleo de larga duración y para la activación de la cualificación y de la reinserción laboral. De hecho, uno de los primeros objetivos que se cuantificó en la Estrategia, y que debían poner en marcha los SPE de los países de la Unión Europea, es que todos los jóvenes reciban una atención personalizada antes del sexto mes de estar en desempleo, todos los adultos antes del décimosegundo mes, y el 25% de los parados de larga duración.

En España estos objetivos no se cumplen o, al menos, los SPE no ofrecen datos sobre su grado de cumplimiento. En los últimos 10 años se ha creado mucho empleo en España, hay 5 millones más de personas ocupadas, de las que 3 millones son mujeres y casi otros tantos son inmigrantes. Esa gran oferta de empleos con pocos requerimientos de formación y de cualificación —*empleos baratos*—, ha tapado la necesidad de tener políticas activas más eficaces y SPE más competentes.

CCOO demanda a los SPE tres cosas: que conozcan las necesidades de las empresas, que cualifiquen a los trabajadores y trabajadoras para el empleo y les acompañen en su reinserción laboral, y que presten un servicio de colocación, es decir, que pongan en contacto a la oferta y a la demanda de empleo. Son reivindicaciones de sentido común que, sin embargo, todavía hoy no se pueden verificar.

La transferencia de gestión de las políticas activas de empleo a las Comunidades Autónomas iniciada en 1996 y completada en la actualidad, salvo en el País Vasco, ha configurado unos SPE muy descentralizados en el territorio y un desarrollo de las políticas activas de empleo muy descentralizado hacia múltiples gestores, públicos y privados. Este proceso, pertinente e irreversible, necesita de

la coordinación entre los SPE, de éstos con sus entidades colaboradoras y de la cooperación de las administraciones territoriales para que funcione adecuadamente, evitando que la descentralización se torne en simple parcelación de funciones, y esto es lo que no se ha producido en paralelo. El principio de a mayor descentralización, mayor coordinación parece necesario en cualquier proceso, sea éste de fomento del empleo o productivo.

Los SPE, incluido el estatal, han renunciado en buena medida a su liderazgo en la definición de objetivos y prioridades, en la coordinación de los programas y de sus gestores, en la orientación y tutela de los demandantes de empleo, en la intermediación laboral y en la evaluación de resultados de lo que se hace.

En la práctica, los SPE son una *maquinaria administrativa*, bastante engrasada por cierto después de muchos años de trabajar así, para publicar convocatorias de programas, adjudicarlos y revisar su justificación económica. A su vez este modelo es, en parte, funcional a los múltiples gestores de dichos programas, entidades locales, organizaciones sin ánimo de lucro, colegios profesionales y cámaras de comercio, sindicatos y organizaciones empresariales, etc., que deben responder en su actuación a las condiciones de gestión exigidas en cada programa, más que a la prestación de un servicio integrado.

Parecería que lo más importante es tener una oferta amplia de programas, sin importar demasiado la utilidad para los usuarios y si tienen resultados concretos —los programas se miden más por el número de personas que logran captar que por su eficiencia para la inserción laboral—. El eje de trabajo es el programa y no tanto la persona, y cada programa se configura como un compartimento estanco para el usuario. A su vez, los usuarios perciben un sistema desarticulado y genérico, sin sentido respecto a su situación y necesidades concretas. El demandante puede *elegir*, si llega a conocer su existencia, entre una amplísima oferta de programas y de entidades que compiten entre sí, pero al margen de un itinerario personalizado y con sentido trabajado con los SPE.

CCOO sabemos que hay que contar con la realidad y, por tanto, no propugnamos que desaparezcan las entidades que colaboran con los SPE en la gestión de las políticas activas, ni que estas dejen de atenerse a una norma concreta, ni que las actuaciones no se codifiquen en programas. Pero la única manera de darle sentido a la idea de servicio es que los SPE se responsabilicen de la primera atención al demandante de empleo.

En este sentido, se debería hacer un buen diagnóstico de la persona desempleada —la demanda de empleo hoy es un mero trámite administrativo que en muchos casos no se actualiza— para que el SPE conozca sus características, su disponibilidad y conocimientos, y para estar a su vez en condiciones de poder ofrecer un buen servicio de colocación a las empresas. A partir de una buena clasificación de la persona, el itinerario individualizado para la inserción laboral es la *madre del cordero*. Es lo que permite trazar un plan de actuación y seguirlo. Debería ser un compromiso entre el SPE y el demandante, con obligaciones mutuas.

Tanto el diagnóstico como el itinerario deben ser responsabilidad de los SPE y son ellos quienes lo deben realizar, sin subcontratarlo como se hace ahora, aunque posteriormente sean las entidades colaboradoras las que desarrollen las acciones que conforman el plan de actuación.

Con el funcionamiento actual, a un mismo demandante de empleo incluso se le hacen varios itinerarios. Cada entidad colaboradora que desarrolla un programa, especialmente en los de orientación, hace una entrevista al demandante e incluso puede fijar un itinerario, pero la información obtenida y el plan de trabajo convenido con la persona desempleada no siempre se registra en el SPE para que forme parte de su currículum. Y no hay seguimiento completo posterior porque no forma parte del programa concertado.

Para hacer esta primera atención, en las oficinas de empleo debe haber personal especializado. Esto requiere posiblemente incrementar las plantillas de los SPE o recualificar al personal ya existente, y sabemos que hay fuertes resistencias de las administraciones públicas competentes para ampliar en sus presupuestos el capítulo de gastos de personal, pero hay que hacerlo.

El reto es cómo ayudar a quienes quieren su reinserción laboral, además de trabajar para la prevención, atendiendo a todos los demandantes en los primeros 6 meses de su situación de desempleo. Y habría que trabajar con las personas desempleadas de más edad, que posiblemente son las más *desanimadas* respecto a su recolocación. Pero para esto, los SPE deben fijar objetivos, prioridades y orientar la acción de las entidades colaboradoras.

El segundo reto es conseguir que las ofertas de empleo circulen por los SPE, porque éstos, además de prestar un servicio a quienes demandan empleo, también deben prestarlo a las empresas. Y para eso tienen que ser proactivos en

la captación de ofertas de empleo y deben dar una respuesta inmediata y adecuada. No deben ser sólo el servicio de colocación de las situaciones más marginales, o de los perceptores de prestaciones. Sólo así los SPE aumentarán sus niveles de intermediación, que son muy bajos, tanto en cantidad como en la calidad de las ofertas que gestionan.

El otro punto clave es la formación para el empleo. Se gasta ya mucho dinero¹⁰, aunque sabemos poco de su eficacia. Los SPE deberían definir mejor las prioridades formativas para que éstas no dependan mayoritariamente de las decisiones de las entidades que imparten formación. El elevado nivel de fracaso escolar y la baja proporción de personas que finalizan la formación profesional reglada hacen que la formación para el empleo (de desempleados y ocupados) sea una pieza clave. Pero hay que identificar bien las necesidades en los ámbitos territoriales concretos, y ahora esa detección falla, a pesar de la existencia de múltiples observatorios del mercado de trabajo (Ministerio de Educación, SPE, observatorios sectoriales tripartitos).

Incluso el Catálogo de Ocupaciones de Difícil Cobertura que elabora el SPE estatal con la concurrencia de los SPE autonómicos sólo se utiliza para permitir a las empresas la contratación en origen de trabajadores y trabajadoras inmigrantes, y queda desconectado del sistema educativo y de formación profesional, cuando lo lógico sería utilizarlo también para planificar las necesidades formativas a medio plazo y promover la formación de la población autóctona o residente ya en España en esas profesiones donde supuestamente falta mano de obra.

Se trataría de chequear todos esos instrumentos existentes y ponerlos al servicio de un mismo objetivo: detectar las necesidades para planificar las acciones formativas. Porque cuando la formación para el empleo se divorcia del sistema productivo, cuando la formación impartida y el empleo no se encuentran, no se produce una inversión social y se queda tan sólo en consumo individual. Se puede dar la paradoja que teniendo todavía importantes déficit de formación para el empleo, se esté invirtiendo en cursos que se agotan en sí mismos. Por ejemplo, ¿tienen sentido los cursos indiscriminados para obtener el carnet de conducir?

¹⁰ Para 2008 el presupuesto del SPE contempla un gasto en formación de 1.166,8 millones de euros.

6. CONCLUSIONES

a) Revalorizar los servicios públicos de empleo y las políticas activas de empleo es una de las grandes asignaturas pendientes de nuestro país. Sin embargo, cuando los poderes públicos hablan de mejorar los instrumentos del mercado de trabajo, estos son los grandes olvidados y sólo se piensa en volver a someter a revisión la legislación laboral, la regulación de la contratación y el despido. Los servicios públicos de empleo no son queridos por la sociedad, pero nadie trabaja para hacerlos como los queremos. En el proceso de diálogo social que quiere iniciar el nuevo gobierno éste es el primer tema a tratar para CCOO.

b) En el nuevo contexto económico de menor crecimiento del empleo los SPE deben atender a un mayor volumen de personas desempleadas con características diversas: las mujeres en todos los tramos de edad, un número creciente de personas extranjeras —más hombres que mujeres—, las personas que rotan entre periodos de empleo y desempleo en el sector servicios, mayoritariamente mujeres, y quienes en el último periodo están afectados por el desempleo creciente en el sector de construcción, mayoritariamente hombres extranjeros, pero también españoles, además de los jóvenes con bajo nivel de estudios que tendrán más dificultades para poder trabajar *de cualquier cosa*.

La respuesta a esta realidad variopinta no debería ser hacer un plan de recolocación para los trabajadores de un sector, como anunció el gobierno en el caso de la construcción, sino hacer un plan personalizado de inserción laboral para cada una de las personas desempleadas, una actuación que, en todo caso, debería ser la habitual en los SPE.

c) Para hacer frente a esa mayor demanda de protección ante el desempleo los SPE necesitan más y mejores recursos, económicos y humanos. A pesar de que han aumentado sustancialmente los ingresos por cotizaciones en la larga etapa de crecimiento del empleo, desde el año 2004 los gastos superan a los ingresos, y hoy ya hay un déficit presupuestario en el SPE estatal, incluso antes de afrontar una situación de empleo mucho más desfavorable que afectará a ingresos, a la baja, y a los gastos, al alza. Las cotizaciones sociales de los trabajadores ocupados son ya insuficientes para financiar el conjunto del gasto, prestaciones, políticas activas de empleo e incluso los gastos de personal, que es lo que han venido haciendo desde el año 2001. Para modificar esta situación la Administración del Estado debería de aportar recursos económicos suficientes.

d) Aunque el grado de cobertura de las prestaciones económicas por desempleo ha mejorado significativamente como consecuencia de la larga etapa de crecimiento del empleo, todavía persisten grupos de personas desempleadas para los que la intensidad y calidad de la protección es menor. Las mujeres, que además de tener una menor tasa de cobertura que los hombres acceden a las prestaciones asistenciales más que a las contributivas. Los jóvenes, por su más corta vida laboral y porque todavía el contrato de trabajo para la formación, expresamente dirigido a los más jóvenes, no da derecho a la prestación por desempleo. Los trabajadores y trabajadoras inmigrantes, que están infrarepresentados en el registro de los SPE porque una parte significativa se ven obligados a trabajar sin contrato y, por tanto, ni pueden inscribirse ni recibir prestación.

La menor protección en prestaciones económicas de todas estas personas es consecuencia del tipo de empleos a los que han podido acceder, pero los SPE deberían ocuparse con más intensidad y solvencia de su reinserción laboral. Además, sería necesario conocer las causas por las que una parte de los desempleados no pueden acceder a una prestación y, de los que lo hacen, la relación entre duración del derecho reconocido y el tiempo de permanencia efectiva en el paro, para modificar algunos de los actuales requisitos de acceso si éstos dejaran fuera a personas en paro que carecen de rentas alternativas.

e) Los SPE han renunciado en buena medida a cumplir con sus funciones básicas: definir los objetivos y las prioridades de sus actuaciones, coordinar los programas que diseñan y a sus múltiples gestores, orientar y tutelar la inserción laboral de los demandantes de empleo, ser más potentes en la intermediación laboral y evaluar la eficiencia de lo que se hace.

El problema no es de falta de iniciativas de fomento del empleo y de formación para el empleo. Lo es el que las múltiples iniciativas existentes no tienen conexión, se ejecutan en concurrencia y no mediante la coordinación de los diversos gestores, son desconocidas para muchas personas desempleadas y, en todo caso, nadie se las presenta como un conjunto de acciones con sentido para su inserción laboral.

CCOO demanda a los SPE: conocer las necesidades de las empresas y el perfil de los demandantes de empleo; hacer un buen diagnóstico de la persona desempleada para definir con ella un plan personalizado de reinserción laboral y apoyarlo; orientar la formación según las necesidades detectadas para que ésta no dependa sólo de la voluntad de las entidades que la imparten; prestar

un servicio de colocación, siendo más proactivos para que las ofertas de empleo circulen por los SPE y poder así ponerlas en contacto con la demanda de empleo; coordinar al conjunto de gestores de las políticas activas de empleo, los servicios públicos de empleo de las comunidades autónomas y las entidades privadas colaboradoras. Son todas reivindicaciones de sentido común que sin embargo todavía hoy no podemos verificar.

Nota: todos los datos de paro registrado y de beneficiarios de prestaciones se han elaborado a partir de las estadísticas del INEM.

ANEXOS

El paro, los retos de las políticas de empleo
y el papel de los servicios públicos de empleo

PARO REGISTRADO POR TRAMOS DE EDAD Y SEXO

Media anual

AMBOS SEXOS				
	<i>Paro registrado</i>	<i>Menor de 25 años</i>	<i>De 25 a 44 años</i>	<i>Mayor de 45 años</i>
2000	1.963.462	306.642	1.119.244	537.576
2001	1.930.157	293.876	1.096.064	540.216
2002	2.049.607	302.386	1.152.865	594.356
2003	2.096.887	302.409	1.161.863	632.615
2004	2.113.718	282.205	1.153.744	677.769
2005	2.069.854	268.614	1.101.510	699.730
2006	2.039.414	255.565	1.064.119	719.729
2007	2.039.004	238.581	1.046.070	754.355

Datos paro retrospectiva SISPE.

HOMBRES				
	<i>Total edad</i>	<i>Menor de 25 años</i>	<i>De 25 a 44 años</i>	<i>Mayor de 45 años</i>
2000	789.653	112.966	394.759	281.928
2001	771.486	110.938	386.971	273.576
2002	836.676	129.714	424.139	282.823
2003	851.137	134.896	423.307	292.935
2004	854.317	128.626	422.406	303.286
2005	818.017	124.193	397.067	296.763
2006	788.223	119.529	380.306	288.296
2007	791.819	114.502	383.107	294.210

Datos paro retrospectiva SISPE.

MUJERES				
	<i>Total edad</i>	<i>Menor de 25 años</i>	<i>De 25 a 44 años</i>	<i>Mayor de 45 años</i>
2000	1.173.809	193.676	724.485	255.648
2001	1.158.671	182.938	709.093	266.640
2002	1.212.931	172.672	728.727	311.532
2003	1.245.750	167.513	738.557	339.680
2004	1.259.400	153.579	731.338	374.483
2005	1.251.828	144.421	704.443	402.967
2006	1.251.191	136.037	683.813	431.434
2007	1.247.185	124.079	662.963	460.144

Datos paro retrospectiva SISPE.

FUENTE: CS CCOO Secretaría de Empleo.

EVOLUCIÓN DEL PARO REGISTRADO POR SECTORES

Media anual

	<i>Total</i>	<i>Agricultura</i>	<i>Industria</i>	<i>Construcción</i>	<i>Servicios</i>	<i>1er. empleo</i>
2000	1.557.529	43.674	254.813	153.453	841.947	263.642
2001	1.527.634	40.110	245.176	155.406	850.931	239.095
2002	1.621.490	40.706	257.753	170.853	915.674	236.475
2003	1.657.582	38.504	257.612	181.365	942.673	237.429
2004	1.670.583	39.512	250.925	185.414	969.685	225.047
2005	2.069.854	59.353	298.567	231.438	1.254.848	225.648
2006	2.039.414	63.753	286.696	222.215	1.242.365	224.385
2007	2.039.004	64.952	274.356	234.843	1.242.067	222.787

Variación absoluta

	<i>Total</i>	<i>Agricultura</i>	<i>Industria</i>	<i>Construcción</i>	<i>Servicios</i>	<i>1er. empleo</i>
2001	-29.895	-3.564	-9.637	1.953	8.984	-24.548
2002	93.856	596	12.577	15.447	64.743	-2.620
2003	36.092	-2.202	-141	10.512	26.999	955
2004	13.000	1.008	-6.687	4.048	27.012	-12.38
SISPE 2005	399.271	19.841	47.642	46.025	285.163	600
2006	-30.440	4.400	-11.871	-9.223	-12.483	-1.262
2007	-410	1.199	-12.340	12.627	-298	-1.598

Variación relativa

	<i>Total</i>	<i>Agricultura</i>	<i>Industria</i>	<i>Construcción</i>	<i>Servicios</i>	<i>1er. empleo</i>
2001	-1,9%	-8,2%	-3,8%	1,3%	1,1%	-9,3%
2002	6,1%	1,5%	5,1%	9,9%	7,6%	-1,1%
2003	2,2%	-5,4%	-0,1%	6,2%	2,9%	0,4%
2004	0,8%	2,6%	-2,6%	2,2%	2,9%	-5,2%
SISPE 2005	23,9%	50,2%	19,0%	24,8%	29,4%	0,3%
2006	-1,5%	7,4%	-4,0%	-4,0%	-1,0%	-0,6%
2007	0,0%	1,9%	-4,3%	5,7%	0,0%	-0,7%

FUENTE: CS CCOO Secretaría de Empleo.

**PARO REGISTRADO INEM POR TIEMPO DE DURACIÓN DE LA DEMANDA
(MEDIAS ANUALES)**

Ambos sexos

	<i>Total</i>	<i><=6 meses</i>	<i>6 a 12 meses</i>	<i>1 a 2 años</i>	<i>> 2 años</i>	<i>Total PLD</i>
2000	100	50,5	15,3	13,9	20,4	34,3
2001	100	52,5	15,3	13,8	18,4	32,3
2002	100	54,1	16,1	13,2	16,6	29,8
2003	100	52,4	16,0	14,8	16,8	31,6
2004	100	52,0	16,3	14,4	17,4	31,7
2005	100	51,9	16,0	14,8	17,3	32,1
2006	100	52,2	15,9	14,3	17,6	31,9
2007	100	53,1	15,5	13,8	17,6	31,4

Hombres

	<i>Total</i>	<i><=6 meses</i>	<i>6 a 12 meses</i>	<i>1 a 2 años</i>	<i>> 2 años</i>	<i>Total PLD</i>
2000	100	55,6	14,9	13,2	16,3	29,4
2001	100	58,1	14,9	12,7	14,2	26,9
2002	100	60,1	15,5	11,7	12,7	24,4
2003	100	59,2	15,9	13,0	11,9	25,0
2004	100	58,6	16,4	12,9	12,0	25,0
2005	100	59,2	15,8	13,1	12,0	25,1
2006	100	60,4	15,5	12,2	11,9	24,1
2007	100	62,1	14,9	11,6	11,4	23,0

Mujeres

	<i>Total</i>	<i><=6 meses</i>	<i>6 a 12 meses</i>	<i>1 a 2 años</i>	<i>> 2 años</i>	<i>Total PLD</i>
2000	100	47,1	15,5	14,3	23,1	37,4
2001	100	48,8	15,5	14,5	21,2	35,7
2002	100	50,0	16,5	14,2	19,2	33,5
2003	100	47,8	16,0	16,0	20,2	36,2
2004	100	47,5	16,2	15,3	21,0	36,3
2005	100	47,1	16,2	15,9	20,8	36,7
2006	100	47,0	16,2	15,5	21,2	36,8
2007	100	47,4	15,9	15,2	21,5	36,8

FUENTE: CS CCOO Secretaría de Empleo.

BENEFICIARIOS DE PRESTACIONES POR DESEMPLEO SEGÚN TIPO DE PRESTACIÓN**Ambos sexos** (media anual)

	TOTAL	Nivel Contributivo		Nivel Asistencial		RAI (C)	Paro registrado*	Tasas de cobertura
		Desempleo total (A)	Desempleo parcial	Subsidio (B)	Eventuales agrarios		(D)	(A+B+C)/D
2000	1.042.665	446.413	265	367.851	224.170	3.966	1.963.462	41,7
2001	1.099.576	500.963	294	357.072	233.495	7.752	1.930.157	44,9
2002	1.195.392	565.701	202	354.092	224.621	50.777	2.049.607	47,4
2003	1.206.686	630.126	317	357.886	202.033	16.352	2.096.887	47,9
2004	1.262.391	662.938	215	362.733	197.251	39.253	2.113.718	50,4
2005	1.295.201	686.837	197	367.235	191.266	49.666	2.069.854	53,3
2006	1.330.432	720.327	58	373.839	184.863	51.346	2.039.414	56,2
2007	1.421.480	780.159	46	400.485	175.190	65.600	2.039.004	61,1

* retrospectiva SISPE.

(1) incluye renta agraria desde junio 2003.

Hombres (media anual)

	TOTAL	Nivel Contributivo		Nivel Asistencial		RAI (C)	Paro registrado*	Tasas de cobertura
		Desempleo total (A)	Desempleo parcial	Subsidio (B)	Eventuales agrarios		(D)	(A+B+C)/D
2000	545.053	247.398	98	197.823	97.868	1.866	789.653	56,6
2001	559.561	273.180	118	184.325	98.788	3.151	771.486	59,7
2002	592.263	310.228	72	177.511	93.059	11.393	836.676	59,7
2003	607.547	343.929	119	175.100	83.717	4.682	851.137	61,5
2004	623.687	360.391	58	172.904	80.046	10.288	854.317	63,6
2005	622.964	367.003	55	168.673	75.210	12.023	818.017	67,0
2006	622.438	376.298	25	164.252	70.281	11.583	788.223	70,0
2007	657.763	410.542	22	167.167	65.545	14.487	791.819	74,8

* retrospectiva SISPE

(1) incluye renta agraria desde junio 2003.

Mujeres (media anual)

	TOTAL	Nivel Contributivo		Nivel Asistencial		RAI (C)	Paro registrado*	Tasas de cobertura
		Desempleo total (A)	Desempleo parcial	Subsidio (B)	Eventuales agrarios		(D)	(A+B+C)/D
2000	497.612	199.015	167	170.028	126.302	2.100	1.173.809	31,6
2001	540.015	227.783	176	172.747	134.707	4.601	1.158.671	35,0
2002	603.129	255.473	130	176.581	131.562	39.384	1.212.931	38,9
2003	599.139	286.197	198	182.786	118.316	11.670	1.245.750	38,6
2004	638.704	302.547	157	189.829	117.205	28.965	1.259.400	41,4
2005	672.237	319.834	142	198.562	116.056	37.643	1.251.828	44,4
2006	707.994	344.029	33	209.587	114.582	39.763	1.251.191	47,4
2007	763.718	369.618	24	233.318	109.645	51.113	1.247.185	52,4

* retrospectiva SISPE.

(1) incluye renta agraria desde junio 2003.

FUENTE: CS CCOO Secretaría de Empleo.

PRESTACIONES POR DESEMPLEO 2007

AMBOS SEXOS

	Número absoluto		% sobre total		% sobre grupo	
	TOTAL	Contributiva Asistencial	TOTAL	Contributiva Asistencial	TOTAL	Contributiva Asistencial
Total	1.180.053	779.914	400.139	100%	100%	100%
De 16 a 19 años	7.961	4.167	3.794	0,7%	100%	66,1%
De 20 a 24 años	80.182	61.833	18.350	6,8%	0,5%	52,3%
De 25 a 29 años	158.218	128.777	29.441	13,4%	7,9%	77,1%
De 30 a 34 años	184.685	144.450	40.235	15,7%	16,5%	81,4%
De 35 a 39 años	158.188	116.281	41.908	13,4%	18,5%	78,2%
De 40 a 44 años	127.110	89.574	37.537	10,8%	14,9%	73,5%
De 45 a 49 años	95.250	69.271	25.979	8,1%	11,5%	70,5%
De 50 a 54 años	103.277	57.026	46.251	8,8%	8,9%	72,7%
De 55 a 59 años	155.251	54.362	100.890	13,2%	7,3%	55,2%
De 60 y más años	110.619	54.518	56.101	9,4%	7,0%	35,0%
				14,0%	100%	49,3%
						50,7%

PRESTACIONES POR DESEMPLEO 2007

	<i>Hombres</i>			<i>Mujeres</i>		
	<i>TOTAL</i>	<i>Contributiva</i>	<i>Asistencial</i>	<i>TOTAL</i>	<i>Contributiva</i>	<i>Asistencial</i>
Total	577.320	410.334	166.986	616.330	369.580	233.153
De 16 a 19 años	4.818	2.843	1.975	3.281	1.323	1.820
De 20 a 24 años	41.654	35.899	5.755	38.925	25.934	12.594
De 25 a 29 años	70.030	63.463	6.568	88.685	65.314	22.874
De 30 a 34 años	73.567	65.583	7.984	111.742	78.866	32.252
De 35 a 39 años	66.007	55.897	10.111	92.981	60.384	31.797
De 40 a 44 años	59.175	46.409	12.766	68.960	43.165	24.770
De 45 a 49 años	46.600	35.775	10.826	49.514	33.497	15.153
De 50 a 54 años	51.933	30.590	21.342	53.092	26.436	24.909
De 55 a 59 años	89.635	34.680	54.955	70.220	19.682	45.934
De 60 y más años	74.314	39.426	34.889	39.206	15.092	21.213

PARTICIPACIÓN SOBRE TOTAL PRESTACIONES

	<i>Hombres</i>			<i>Mujeres</i>		
	<i>TOTAL</i>	<i>Contributiva</i>	<i>Asistencial</i>	<i>TOTAL</i>	<i>Contributiva</i>	<i>Asistencial</i>
Total	48,9%	52,6%	41,7%	52,2%	47,4%	58,3%
De 16 a 19 años	60,5%	68,2%	52,0%	41,2%	31,8%	48,0%
De 20 a 24 años	51,9%	58,1%	31,4%	48,5%	41,9%	68,6%
De 25 a 29 años	44,3%	49,3%	22,3%	56,1%	50,7%	77,7%
De 30 a 34 años	39,8%	45,4%	19,8%	60,5%	54,6%	80,2%
De 35 a 39 años	41,7%	48,1%	24,1%	58,8%	51,9%	75,9%
De 40 a 44 años	46,6%	51,8%	34,0%	54,3%	48,2%	66,0%
De 45 a 49 años	48,9%	51,6%	41,7%	52,0%	48,4%	58,3%
De 50 a 54 años	50,3%	53,6%	46,1%	51,4%	46,4%	53,9%
De 55 a 59 años	57,7%	63,8%	54,5%	45,2%	36,2%	45,5%
De 60 y más años	67,2%	72,3%	62,2%	35,4%	27,7%	37,8%

DISTRIBUCIÓN INTERNA EN CADA TRAMO DE EDAD Y SEXO

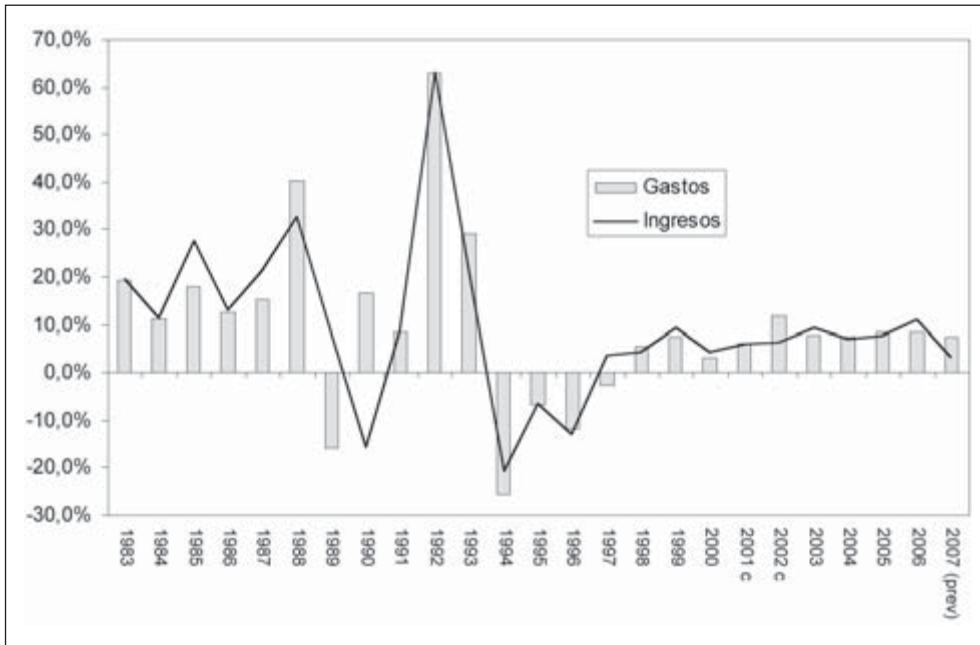
	<i>Hombres</i>			<i>Mujeres</i>		
	<i>TOTAL</i>	<i>Contributiva</i>	<i>Asistencial</i>	<i>TOTAL</i>	<i>Contributiva</i>	<i>Asistencial</i>
Total	100%	71,1%	28,9%	100%	60,0%	37,8%
De 16 a 19 años	100%	59,0%	41,0%	100%	40,3%	55,5%
De 20 a 24 años	100%	86,2%	13,8%	100%	66,6%	32,4%
De 25 a 29 años	100%	90,6%	9,4%	100%	73,6%	25,8%
De 30 a 34 años	100%	89,1%	10,9%	100%	70,6%	28,9%
De 35 a 39 años	100%	84,7%	15,3%	100%	64,9%	34,2%
De 40 a 44 años	100%	78,4%	21,6%	100%	62,6%	35,9%
De 45 a 49 años	100%	76,8%	23,2%	100%	67,7%	30,6%
De 50 a 54 años	100%	58,9%	41,1%	100%	49,8%	46,9%
De 55 a 59 años	100%	38,7%	61,3%	100%	28,0%	65,4%
De 60 y más años	100%	53,1%	46,9%	100%	38,5%	54,1%

FUENTE: CS CCOO Secretaría de Empleo.

RESUMEN INEM

	<i>Ingresos</i>		<i>Gasto</i>		<i>Saldo</i>	
	<i>Millones euros</i>	<i>% anual</i>	<i>Millones euros</i>	<i>% anual</i>	<i>Operaciones no financieras</i>	<i>IGAE (CN)</i>
1982	2.948,57		2.949,77		-1,2	
1983	3.518,93	19,3	3.518,93	19,3	0,0	
1984	3.910,79	11,1	3.910,18	11,1	0,6	
1985	4.986,00	27,5	4.610,96	17,9	375,0	
1986	5.623,07	12,8	5.193,35	12,6	429,7	
1987	6.798,05	20,9	5.982,47	15,2	815,6	
1988	9.003,76	32,4	8.398,54	40,4	605,2	
1989	9.764,04	8,4	7.067,90	-15,8	2.696,1	
1990	8.233,87	-15,7	8.236,27	16,5	-2,4	
1991	8.943,06	8,6	8.938,25	8,5	4,8	
1992	14.554,11	62,7	14.549,90	62,8	4,2	
1993	17.643,91	21,2	18.802,06	29,2	-1.158,2	
1994	13.960,91	-20,9	13.956,10	-25,8	4,8	
1995	13.028,74	-6,7	13.028,14	-6,6	0,6	
1996	11.327,88	-13,1	11.515,39	-11,6	187,5	
1997	11.707,11	3,3	11.223,30	-2,5	483,8	
1998	12.190,33	4,1	11.824,91	5,4	365,4	
1999	13.328,65	9,3	12.706,00	7,5	622,6	
2000	13.897,92	4,3	13.121,30	3,3	776,6	
2001c	14.703,90	5,8	13.943,50	6,3	760,4	
2002c	15.630,25	6,3	15.613,73	12,0	16,5	
2003	17.071,59	9,2	16.822,38	7,7	249,2	
2004	18.223,42	6,7	18.109,46	7,7	114,0	-95,0
2005	19.589,14	7,5	19.641,27	8,5	-52,1	-267,0
2006	21.687,66	10,7	21.295,95	8,4	391,7	-214,0
2007 previsión	22.387,00	3,2	22.917,51	7,6	-530,5	
2008 inicial	22.948,98	2,5	23.731,56	3,6	-782,6	

FUENTE: CS CCOO Gabinete Técnico.



FUENTE: CS CCOO Gabinete Técnico.

INGRESOS INEM. MILLONES NOMINALES

	Cuotas sociales						TOTAL	
	Total	Desempleo		Formación		Otros		FSE
		aportación Estado		aportación Estado				
1982	1.446,04	1.417,79	28,25	1.502,53	0,00	0,00	2.948,57	
1983	2.016,40	1.909,42	106,98	1.502,53	0,00	0,00	3.518,93	
1984	2.203,31	2.181,07	22,24	1.707,48	0,00	0,00	3.910,79	
1985	2.486,99	2.423,88	63,11	2.499,01	0,00	0,00	4.986,00	
1986	2.916,11	2.644,45	271,66	2.586,76	0,00	120,20	5.623,07	
1987	3.512,92	3.134,28	378,64	3.086,80	0,00	198,33	6.798,05	
1988	4.002,74	3.557,99	444,75	4.808,70	0,00	192,32	9.003,76	
1989	4.704,12	4.176,43	527,69	4.711,33	0,00	348,59	9.764,04	
1990	5.426,54	4.815,91	610,63	2.488,79	0,00	318,54	8.233,87	
1991	5.980,07	5.311,74	668,33	2.319,91	0,00	643,08	8.943,06	
1992	7.299,89	6.562,45	737,44	6.767,40	0,00	486,82	14.554,11	
1993	7.853,43	7.106,37	747,06	9.413,05	0,00	377,44	17.643,91	
1994	7.788,52	7.022,23	766,29	5.704,81	0,00	467,59	13.960,91	
1995	8.314,40	7.530,68	783,72	4.417,44	0,00	296,90	13.028,74	
1996	8.800,62	7.985,65	814,97	1.891,99	268,05	367,22	11.327,88	
1997	9.402,83	8.538,58	864,26	1.670,21	108,18	525,89	11.707,11	
1998	10.488,26	9.545,27	942,99	805,36	179,10	717,61	12.190,33	
1999	11.572,49	10.575,41	997,08	896,11	204,95	655,10	13.328,65	
2000	12.652,51	11.524,41	1.128,10	263,36	329,35	652,70	13.897,92	
2001	13.849,30	12.620,40	1.228,90	0,00	325,50	529,10	14.703,90	
2002	14.790,05	13.473,96	1.316,10	0,21	329,10	510,89	15.630,25	
2003	15.948,59	14.533,03	1.415,56	0,00	566,80	556,21	17.071,59	
2004	16.951,67	15.450,76	1.500,91	0,00	467,42	804,33	18.223,42	
2005	18.398,69	16.773,14	1.625,55	0,00	375,11	815,34	19.589,14	
2006	20.021,46	18.245,46	1.776,00	6,00	754,34	905,86	21.687,66	
2007	21.050,00			0,00	396,44	941,51	22.387,95	
2008	21.927,01	19.952,01	1.975,00	6,00	269,87	746,10	22.948,98	

FUENTE: CS CCOO Gabinete Técnico.

GASTO INEM POR POLÍTICAS (MILLONES DE EUROS NOMINALES)

	Prestaciones desempleo	Fomento de empleo			Escuelas taller	Otros	TOTAL
		Total	Bonifica- ciones	Resto políticas			
1982	2.646,26	266,25			0,00	0,00	2.949,77
1983	3.213,01	260,84			0,00	0,00	3.518,93
1984	3.510,51	301,11			0,00	0,00	3.910,18
1985	4.194,46	251,82			0,00	55,89	4.610,96
1986	4.630,20	305,92			0,00	31,25	5.193,35
1987	4.799,68	694,77			0,00	33,06	5.982,47
1988	6.835,91	842,02			0,00	129,82	8.398,54
1989	5.588,81	645,49			0,00	67,91	7.067,90
1990	6.636,38	887,69			0,00	48,68	8.236,27
1991	7.188,71	968,23			0,00	52,89	8.938,25
1992	12.382,05	1.307,20			0,00	178,50	14.549,90
1993	16.978,59	991,07			251,22	43,27	18.802,06
1994	12.165,09	847,43			239,80	17,43	13.956,10
1995	10.414,94	1.037,95			253,63	563,75	13.02
1996	9.478,56	933,97			254,23	53,49	11.515,39
1997	8.862,52	940,58			271,06	248,82	11.223,30
1998	8.248,89	1.783,20		488,02	317,94	356,40	11.824,91
1999	8.006,68	2.845,79		1.131,10	1.241,69	258,44	12.706,00
2000	8.257,31	2.862,62		1.148,53	1.312,61	293,50	13.121,30
2001 c	9.166,90	2.693,50		1.614,32	1.303,40	321,20	13.943,50
2002 c	10.507,33	2.976,03		1.831,80	1.351,42	298,07	15.613,73
2003	11.124,70	3.312,16		1.234,24	1.564,29	340,98	16.822,38
2004	12.150,00	3.756,71		1.420,60	1.448,26	497,27	18.109,46
2005	12.965,44	3.888,32		2.657,65	1.722,97	257,22	19.641,27
2006	13.910,09	4.550,19		1.490,09	1.939,42	395,62	21.295,95
2007	15.060,94	4.562,33		1.173,33	2.082,56	699,51	22.917,51
2008 inicial	15.506,00	4.671,47		1.471,47	2.547,82	470,34	23.731,56

FUENTE: CS CCOO Gabinete Técnico.

GASTO EN PRESTACIONES POR DESEMPLEO (MILLONES DE EUROS CORRIENTES)

	Prestaciones contributivas		Subsidios		REAS	Renta inserción	TOTAL	
	Prestación	Cuotas	TOTAL	Subsidios				Cuota
1990	4.021,86	1.301,13	5.322,99	1.558,00	231,02	1.789,02	572,90	7.684,91
1991	5.189,20	1.698,23	6.887,43	1.821,40	292,80	2.114,19	569,50	9.571,12
1992	5.904,40	2.112,00	8.016,41	2.288,87	381,14	2.670,01	584,33	11.270,74
1993	6.159,56	2.554,83	8.714,39	2.926,68	470,71	3.397,39	605,49	12.717,27
1994	5.822,61	2.295,87	8.118,47	2.839,18	462,78	3.301,96	634,07	12.054,50
1995	4.855,20	1.888,45	6.743,65	2.247,11	376,50	2.623,62	731,61	10.098,88
1996	4.584,87	1.689,86	6.274,73	2.022,42	356,17	2.378,59	757,22	9.410,54
1997	4.391,22	1.661,59	6.052,81	2.029,82	332,48	2.362,30	726,28	9.141,39
1998	3.774,63	1.543,51	5.318,15	1.783,40	321,86	2.105,26	825,66	8.249,07
1999	3.707,72	1.534,31	5.242,02	1.603,24	297,78	1.901,03	863,83	8.006,88
2000	3.894,05	1.627,92	5.521,97	1.524,94	286,83	1.811,78	923,68	8.258,43
2001	4.271,20	1.780,10	6.051,30	1.421,50	270,40	1.691,90	972,20	8.745,30
2002	5.496,81	2.332,00	7.828,81	1.607,25	304,80	1.912,05	974,83	10.924,33
2001 c			6.339,84			1.772,58	972,20	9.162,30
2002 c			7.540,81			1.831,38	974,83	10.507,33
2003	5.827,08	2.501,81	8.328,90	1.537,75	298,89	1.836,64	886,46	11.124,69
2004	6.405,02	2.735,41	9.140,43	1.636,48	324,52	1.960,99	885,14	12.149,99
2005	6.867,32	2.883,30	9.750,62	1.748,81	359,13	2.107,94	885,61	12.965,33
2006	7.587,10	3.013,78	10.600,88	1.800,39	381,03	2.181,42	877,77	13.910,08
2007	8.274,57	3.272,78	11.547,35	1.911,32	433,52	2.344,84	845,40	15.060,94
2008 inicial	8.532,64	3.407,36	11.940,00	1.914,00	465,00	2.379,00	855,00	15.506,00

FUENTE: CS CCOO Gabinete Técnico.

Miguel Ángel García Díaz

El sistema fiscal y la distribución
de la renta en España



Bueyes en la playa, 1914. Joaquín Sorolla Bastida.

En una breve síntesis de los resultados obtenidos, la estructura tributaria en España ha mostrado un proceso de pérdida de protagonismo de los impuestos sobre la renta a favor de los del consumo que, a pesar del repunte al alza de los impuestos directos en los últimos dos años, ha situado a los impuestos sobre el consumo como principal fuente de ingresos (51,53% del total) en detrimento de los impuestos que tienen en cuenta la capacidad económica de los contribuyentes (48,7% del total).

LA economía española ha disfrutado durante un largo periodo de tiempo, los últimos catorce años, de un excepcional crecimiento económico que ha permitido elevar significativamente la renta media por habitante de la población española (22.300,00 euros en 2006), en un proceso bastante acelerado de aproximación a la media de la Unión Europea (105,1 sobre 100 en la UE27 y 93,7 sobre 100 en la UE15 antes de la última ampliación al Este¹).

La favorable evolución de las cifras medidas con una perspectiva macroeconómica no han servido, sin embargo, para cerrar las diferencias en la distribución personal de la renta, que son evidentes en la vida cotidiana aunque no se disponga de estadísticas demasiado elaboradas en esta materia. La información facilitada por el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas permite una cierta aproximación al grado de desequilibrio en la distribución personal de la renta en España al reflejar que las personas con ingresos inferiores a 15.000 euros al año (1.071,00 euros en catorce mensualidades) constituyen el cincuenta por ciento del total de declarantes (49,4%) y, sin embargo, acumula menos del diez por ciento de la base liquidable del impuesto (9,1% del total) en el ejercicio 2004, el último para el que existen datos oficiales publicados. En el extremo opuesto, el diez por ciento de los declarantes con más ingresos (superiores a 39.000 euros anuales) acumulan más del cincuenta por ciento de la base liquidable (50,2% del total). La concentración de riqueza en un porcentaje reducido de la población es más explícita cuando se observa que el uno por ciento de los declarantes con más ingresos (superiores a 96.000 euros al año) eran los responsables de algo más del treinta por ciento de la base liquidable del impuesto (30,7% del total).

¹ FUENTE: Eurostat en términos PPS (paridad de poder de compra).

IRPF (ejercicio 2004). Distribución base imponible y cuota líquida por tramos de renta

Renta declarada en 2004	Declarantes		% cuota líquida		Base liquidable total
	%	número	%	Miles de euros	
+ de 90.000 €	1,36	223.450	22,09	10.114.160	16,4%
+ de 72.000 €	1,95	320.978	27,94	12.796.581	20,7%
+ de 45.000 €	6,03	992.639	45,64	20.900.547	35,2%
De 35.500 a 45.000 €	6,33	1.042.857	15,05	6.891.185	9,8%
De 25.500 a 35.000 €	13,07	2.152.421	19,77	9.055.348	16,4%
Hasta 25.500 €	77,42	12.754.905	24,11	11.040.708	34,0%
hasta 15.000 €	49,13	8.093.392	5,07	2.320.572	9,1%

Elaboración propia a partir de Memoria Tributaria del Ministerio de Economía y Hacienda.
Hay tramos que incluyen otros de la relación, por tanto, la suma no es el 100%.

El desequilibrio en la distribución de la renta es todavía más evidente en la base liquidable especial del Impuesto donde se recogen las rentas procedentes de plusvalías por operaciones mobiliarias e inmobiliarias con un periodo de duración superior a un año, en la que el 0,04% de los declarantes en el Impuesto (5.937) concentran el 29,1% de los ingresos con ese origen.

Los desequilibrios personales están acompañados de diferencias territoriales en la distribución de la riqueza anual creada en España que se observan tanto entre las posiciones extremas como en la disparidad de resultados. El PIB por habitante refleja una amplia distancia entre los puntos máximos y mínimos (62,8 puntos sobre un índice medio de 100 entre la Comunidad de Madrid y la de Extremadura), acompañada de una excesiva disparidad de resultados. Las Comunidades de Madrid, País Vasco, Navarra, Cataluña, Islas Baleares tienen una riqueza por habitante muy superior a la de Extremadura, Galicia y Castilla-La Mancha y, si bien, se ha reducido la disparidad en los últimos años, todavía es demasiado amplia con un criterio exigente de equidad territorial.

PIB por habitante España y Comunidades Autónomas

	Euros nominales		Evolución 1995-2006	Sobre índice 100	
	1995	2006		1995	2006
Andalucía	8.465	17.111	102%	74,56	77,99
Aragón	12.222	23.476	92%	107,64	106,99
Principado de Asturias	10.003	19.457	95%	88,10	88,68
Baleares (illes)	13.755	24.175	76%	121,15	110,18
Canarias	10.950	19.815	81%	96,45	90,31
Cantabria	10.552	21.621	105%	92,93	98,54

El sistema fiscal y
la distribución de la renta...

	<i>Euros nominales</i>		<i>Evolución 1995-2006</i>	<i>Sobre índice 100</i>	
	<i>1995</i>	<i>2006</i>		<i>1995</i>	<i>2006</i>
Castilla y León	10.898	20.784	91%	95,98	94,73
Castilla-La Mancha	9.314	17.447	87%	82,04	79,52
Cataluña	13.783	25.764	87%	121,40	117,4
Comunidad Valenciana	10.802	19.886	84%	95,14	90,63
Extremadura	7.275	14.828	104%	64,08	67,58
Galicia	9.257	18.215	97%	81,53	83,02
Comunidad de Madrid	14.831	28.626	93%	130,62	130,47
Región de Murcia	9.384	18.608	98%	82,65	84,81
Com. Foral de Navarra	14.284	27.373	92%	125,81	124,76
País Vasco	13.531	28.499	111%	119,17	129,89
Rioja (La)	12.982	23.316	80%	114,34	106,27
Ceuta	9.577	19.373	102%	84,35	88,30
Melilla	10.131	20.060	98%	89,23	91,43
Total Nacional	11.354	21.941	93%	100,00	100,00
Diferencia entre extremos				66,55	62,88
Desviación estándar				19,14	18,07
Coefficiente de Pearson periodo 1995-2006					0,96

Elaboración propia con datos del INE (Contabilidad Nacional y Padrón de población).

La economía es una ciencia que busca satisfacer las necesidades de las personas a partir de unos recursos limitados, de manera que la eficiencia en su utilización se convierte en una condición deseable. Este objetivo, sin embargo, no siempre está acompañado de una distribución equilibrada de la renta y, ante esta situación, algunas sociedades consideran oportuno disponer de mecanismos adicionales al mercado para mejorar la distribución inicial, aunque en ocasiones pueda, incluso, incorporar alguna pérdida de eficiencia. El sector público mediante el uso de los variados elementos de la política fiscal juega un papel determinante en esta tarea que añade a otras funciones también sustanciales reconocidas en la teoría clásica: regulación, estabilización y provisión de bienes y servicios a los ciudadanos.

La restauración democrática acompañó la recuperación de las libertades con nuevas metas sociales, entre las que destacaba la construcción de un modelo de relaciones económicas similar al vigente en la Unión Europea donde se combina el mercado con la provisión pública de bienes y servicios en apartados básicos para los ciudadanos, como son, entre otros, la vejez, enfermedad, desempleo, salud, educación y vivienda. La cobertura de esas necesidades desde el sector público obligaba a incrementar el volumen de recursos financieros para la puesta

en práctica de políticas públicas con una cobertura e intensidad similar a la de los países de la Unión Europea. Para alcanzar un nivel suficiente se hizo imprescindible realizar una profunda reforma en un sistema tributario antiguo, con poco poder recaudatorio y que además, contaba con una desequilibrada distribución de los esfuerzos entre los ciudadanos. La década de los ochenta del pasado siglo XX fue testigo de la creación de los principales impuestos del actual sistema tributario español: Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, Impuesto de Sociedades e Impuesto sobre Valor Añadido, a los que posteriormente se fueron añadiendo otras figuras impositivas que giran sobre la capacidad económica de las personas y las sociedades o, sobre su consumo. Como consecuencia de la profunda reforma abordada, el sector público español ha aumentado significativamente los ingresos disponibles en los últimos veinte años —del 29,6% al 40,2% del PIB— con especial protagonismo de los impuestos que incrementaron su recaudación en once puntos del PIB en el periodo 1980-2006 (del 13,1% al 24,1%). Un esfuerzo repartido casi a partes iguales entre los impuestos sobre la renta (5,2% puntos del PIB) y los del consumo (5,8% puntos del PIB). Dado que las cuotas sociales, han mantenido su participación en relación con el PIB durante la etapa mencionada (13% con un pequeño crecimiento de 0,3 puntos del PIB) con algunas oscilaciones, han sido, por tanto, los impuestos quienes han asumido el papel principal de fuente de recursos financieros para sostener la ampliación de la actividad pública en la economía española.

El intenso protagonismo de la reforma fiscal en los últimos treinta años ha estado acompañado de un profundo proceso de descentralización acometido para la construcción del Estado de las Autonomías recogido en la Constitución Española (1978). España ha pasado de tener un modelo de estado muy centralizado a otro muy descentralizado con distintos niveles de gobierno (Central, Autonómico y Local) y varias administraciones públicas (Administración General del Estado, Seguridad Social, Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales) con funciones específicas en cada nivel de gobierno que se desarrollan en la mayor parte de las ocasiones, de forma exclusiva en cada ámbito de actuación.

La Administración General del Estado se encarga básicamente de las políticas de orden, defensa, justicia, representación exterior y desarrollo regional, aunque mantiene su presencia en otras políticas para cumplir con su obligación constitucional de regular «las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los

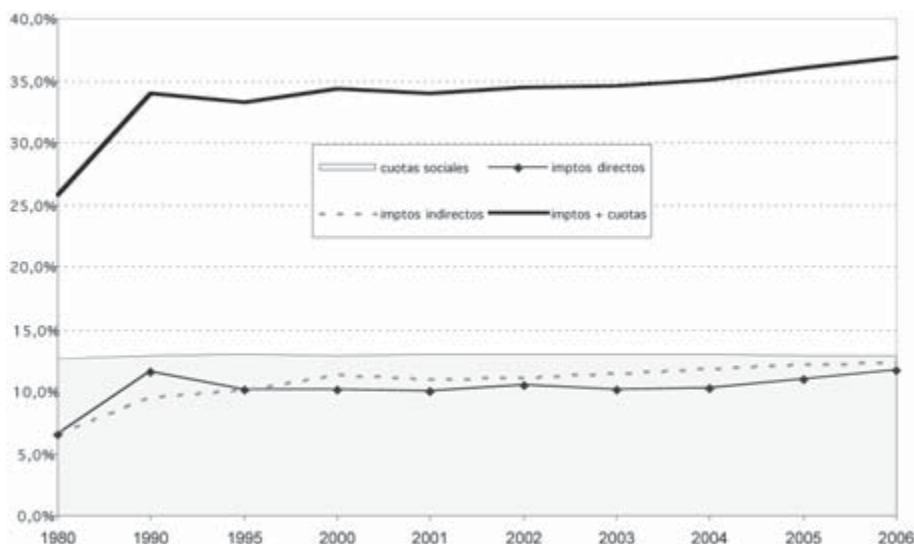
² Artículo 149 de la C.E.

deberes constitucionales»². La Seguridad Social asume la puesta en práctica de una serie de prestaciones sociales materializadas en forma económica (pensiones, incapacidad temporal por enfermedad y accidente de trabajo, maternidad, prestaciones económicas por desempleo y algunos servicios sociales) bajo el criterio de caja única en todos los territorios del Estado; es decir, sin diferencias en las aportaciones realizadas o en las prestaciones percibidas generadas por el lugar de residencia de las personas.

Las Comunidades Autónomas diseñan y gestionan las políticas de acuerdo con el contenido de sus Estatutos de Autonomía, que a su vez, se deben ajustar al contenido del título VIII de la Carta Magna. La lista de competencias es bastante amplia, si bien destacan por su importancia para los ciudadanos, y por el volumen de recursos que incorporan, las de educación, asistencia sanitaria, servicios sociales y vivienda. Las Corporaciones Locales completan el modelo de estado al facilitar una relación de bienes y servicios relacionados fundamentalmente con el lugar de residencia del ciudadano.

Los tres niveles de gobierno están complementados por un cuarto situado fuera de España, pero de intensa repercusión en algunas Comunidades Autónomas: las políticas comunes de la Unión Europea, fundamentalmente la Política Agrícola Comunitaria (PAC) y la Política de Desarrollo Regional articulada a través de los Fondos Estructurales Comunitarios.

España: Evolución total impuestos + cuotas sociales. En % PIB



Evolución ingresos AA.PP. (1980-2006) En relación al PIB (%)													
	Impuesto sobre la renta	Impuestos indirectos				Total impuestos	Cotizaciones sociales			Impuestos + cuotas sociales	Total corrientes	Transferencias capital	Total ingresos
		Total	IVA	Producción	Importación		Total	Reales	Ficticias				
1980	6,5	6,6	0,0	5,0	1,6	13,1	12,6	11,5	1,1	25,7	29,6	0,0	29,6
1990	11,6	9,6	4,8	4,2	0,6	21,1	12,9	12,1	0,8	34,0	37,8	0,0	37,8
1995	9,9	9,9	4,8	5,2	0,0	19,9	12,7	11,8	0,9	32,6	36,7	1,4	38,0
2000	10,1	11,3	5,6	5,5	0,0	21,4	12,9	12,0	0,8	34,3	37,2	1,1	38,3
2001	10,0	10,9	5,4	5,5	0,0	20,9	13,0	12,2	0,8	33,9	36,9	0,6	37,6
2002	10,4	11,1	5,5	5,6	0,0	21,5	13,0	12,7	0,8	34,5	37,4	0,7	38,1
2003	10,1	11,5	5,8	5,8	0,0	21,6	13,0	12,2	0,8	34,7	37,6	0,8	38,4
2004	10,2	11,9	5,9	5,9	0,0	22,1	13,0	12,2	0,8	35,0	37,9	0,8	38,6
2005	10,9	12,1	6,1	6,0	0,0	23,1	13,0	12,2	0,8	36,1	38,5	0,8	39,3
2006	11,7	12,3	6,3	6,1	0,0	24,1	13,0	12,2	0,8	37,0	39,6	0,6	40,2
1980-2006	5,2	5,8	6,3	1,1	-1,6	10,9	0,3	0,7	-0,3	11,3	10,0	0,6	10,6
1995-2006	1,8	2,4	1,5	0,9	0,0	4,2,0	0,3	0,4	-0,1	4,4	2,9	-0,8	2,2

FUENTE: IGAE (Ministerio de Economía y Hacienda).

La tabla de la página anterior refleja la magnitud del proceso al mostrar que, después de realizar la Administración General del Estado las obligadas transferencias de carácter incondicional a las Administraciones Territoriales, son las Comunidades Autónomas el nivel político y administrativo de gobierno con mayor capacidad de gasto directo (37,1% del total del gasto público; 15,2% del PIB). La Seguridad Social es la siguiente administración en capacidad de gasto (27,1% del gasto público total; 11,1% del PIB), seguida de la Administración General de Estado (23,5% del gasto público total; 9,6% del PIB) y las Corporaciones Locales (12,2% del gasto público total; 5% del PIB).

España (2007)
Empleos no financieros por Administraciones (después de transferencias
entre administraciones de carácter incondicionado)

	<i>Millones de euros</i>	<i>En % PIB</i>	<i>% sobre total</i>
Administración General de Estado	99.958,96	9,63	23,5
Seguridad Social	115.176,00	11,10	27,1
Comunidades Autónomas	157.582,95	15,19	37,1
Corporaciones Locales	51.881,00	5,00	12,2
Total Administraciones Públicas	424.598,91	40,92	100,0

Elaboración propia a partir de PGE, Presupuestos Autonómicos y simulación de Presupuestos Locales según posición en 2005.

Comparación presupuesto Administración General del Estado y Comunidades Autónomas
(2007) con transferencias a las administraciones territoriales (incondicionadas) y pago por
intereses de la deuda pública

	<i>Millones de euros</i>	<i>% PIB</i>
Estado + Organismos Autónomos (1)	149.664,00	14,4
Transferencias AA.TT.	49.706,59	5,8
Intereses deuda pública	15.925,00	1,5
Total AGE	84.032,41	7,1
CC.AA.	157.582,95	15,2
Trasferencias CC.LL.	7.979,88	0,8
Intereses deuda pública	2.445,84	0,2
Total Comunidades Autónomas	147.157,23	14,2

Elaboración propia.

(1) No incluye prestaciones por desempleo y otras operaciones recogidas en la Seguridad Social con el criterio de Contabilidad Nacional.

*Gasto del Estado por políticas (sin Seguridad Social y prestaciones por desempleo)
Ejercicio 2008*

<i>Políticas</i>	<i>% del PIB</i>
Pensiones clases pasivas y otras prestaciones sociales	1,50
Promoción de empleo	0,70
Educación	0,20
Vivienda	0,10
Política Industrial y energética	0,20
Subvenciones transporte	0,20
Comercio, turismo y PYMES	0,10
Investigación + Desarrollo	0,80
Infraestructuras	1,40
Justicia	0,10
Seguridad Ciudadana	0,80
Defensa	0,70
Exterior	0,20
Administración Tributaria	0,10
Aportación a la Unión Europea	1,10
Transferencias a las Administraciones Territoriales (incondicionadas)	4,70
Gastos Financieros Deuda Pública	1,50
Total gasto Estado en operaciones no financieras	14,40
Total gasto del Estado sin transferencias territoriales y gastos financieros (incluye activos financieros)	7,10

Elaboración propia.

Como muestra de la profunda descentralización de las políticas de gasto alcanzada, el gasto directo de la Administración General del Estado; es decir, sin tener en cuenta la Seguridad Social y las prestaciones económicas por desempleo³, equivale al 14,4% del PIB, pero si se deducen las transferencias incondicionadas a las Administraciones Territoriales, la aportación a la Unión Europea y los gastos financieros de la Deuda Pública en circulación, su capacidad real del gasto se limita al 7,1% del PIB. La Administración General del Estado dispone de poco más del diecisiete por ciento del gasto público total para atender sus variadas funciones entre las que se encuentran las infraestructuras —base de la política regional de desarrollo—, pensiones de clases pasivas, defensa, seguridad ciudadana, representación exterior, justicia, pro-

³ Desde hace dos años la Seguridad Social consolida individualmente sus cuentas, es decir, no lo hace conjuntamente con la Administración Central (estado y Organismos Autónomos) y bajo el criterio de Contabilidad Nacional; en el utilizado para la presentación de las cuentas públicas ante la Unión Europea (SEC-95) el SPEE se incluye en la Seguridad Social.

moción de empleo, I+D+i, educación, y variados convenios con las Administraciones Territoriales en diferentes materias (empleo, vivienda, subvenciones al transporte...) ⁴.

En paralelo al proceso de traspaso de políticas de gasto se ha construido un complejo Sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas con objeto de dotar con recursos financieros a los Gobiernos Autonómicos en aquellas políticas que fueron objeto de transferencia. Un sistema de financiación que, con sus deficiencias y aspectos pendientes de desarrollar, contiene un nivel de autonomía nada despreciable para el nivel autonómico. Por un lado, recoge una amplia cesión de tributos, realizada de forma total o compartida con el Gobierno Central (35% del IRPF, 35% de IVA, 40% de Impuestos Especiales y 100% de los impuestos sobre el Patrimonio, Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, Impuestos sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, Impuesto sobre el Juego, Impuesto sobre Electricidad, Impuestos sobre Matriculación e Impuesto sobre Ventas Minoristas de Hidrocarburos) que junto a la recaudación incluye plena capacidad normativa sobre buena parte de los mismos (todos los mencionados menos el IVA, Impuestos Especiales y tramo estatal del Impuesto sobre Ventas Minoristas de Hidrocarburos⁵). Por otro lado, el Sistema de Financiación incluye mecanismos de solidaridad que garantizan a los niveles territoriales de gobierno con menor capacidad económica, los recursos adicionales para facilitar el nivel estándar establecido de bienes y servicios autonómicos. El Fondo de Suficiencia cumple con una función niveladora en aquellos territorios que por su menor nivel de renta, no alcanzan con la recaudación de sus impuestos cedidos la financiación total garantizada para el suministro del nivel fijado en toda España en los bienes y servicios transferidos a las Comunidades Autónomas.

Las múltiples decisiones adoptadas en materia tributaria y de articulación del estado ha transitado hacia un reparto del objetivo de distribución de la renta entre las políticas de ingresos y las de gastos y, a su vez, entre los diferentes niveles de gobierno, al conformar un modelo bastante difícil de evaluar, no solo por su complejidad, sino por las pérdidas de información incorporadas durante el proceso de descentralización que afectan al detalle de las cifras y a la falta de homogeneidad en su presentación.

⁴ La AGE tiene excluidas del presupuesto de 2008 gastos de inversión por un valor mínimo del 1,5% del PIB a desarrollar por las sociedades públicas empresariales, de las cuales, la mayor parte se financiarán con emisiones de deuda.

⁵ Las Comunidades Autónomas tienen un tramo autonómico adicional por un valor máximo de cuatro céntimos sobre el que disponen de competencia normativa propia.

La teoría clásica de la hacienda pública señala la suficiencia y la equidad como objetivos básicos del sistema fiscal. La valoración del cumplimiento del principio de suficiencia contiene siempre un grado de subjetividad, al ser bastante difícil cuantificar cuántos recursos públicos son necesarios para cubrir las necesidades de los ciudadanos, ya sea por las diferencias en la relación de materias objeto de protección como por la intensidad de la cobertura. Como ejemplo extremo, la pregunta de cuántos recursos son necesarios para garantizar la salud de las personas, puede quedar sin respuesta al estar cerca del infinito. Las diferencias sobre la dimensión del sector público tiene mucho sustrato ideológico y, en última instancia, suele tener una decisión bastante discrecional, entendido como resultado del ejercicio de la política. Por esta causa, como elemento alternativo se puede utilizar la situación comparada con los países del entorno que en el caso español son los componentes de la Unión Europea. La presión fiscal española es inferior a la media de la UE27 —casi cinco puntos del PIB— y su gasto presenta una distancia superior: —8,2 puntos del PIB. Las cifras dejan en mal lugar cualquier afirmación sobre la necesidad de reducir la presencia del sector público español a partir de su posición comparada en la Unión Europea con los actuales veintisiete miembros.

El debate en materia de equidad es aún más complicado al permitir su enfoque desde tres perspectivas: vertical, horizontal y territorial. Los impuestos directos permiten, gracias a su capacidad potencial de incorporar tarifas progresivas, aportar más equidad vertical al sistema tributario y, de esta manera, mejorar el objetivo de igualdad, al exigir mayores aportaciones a quienes disponen de una superior capacidad económica. Una diferencia determinante con los impuestos sobre el consumo, que exigen mayores esfuerzos a las personas con menor renta, por el hecho de estar obligados a gastar la mayor parte de sus ingresos en la satisfacción de las necesidades básicas.

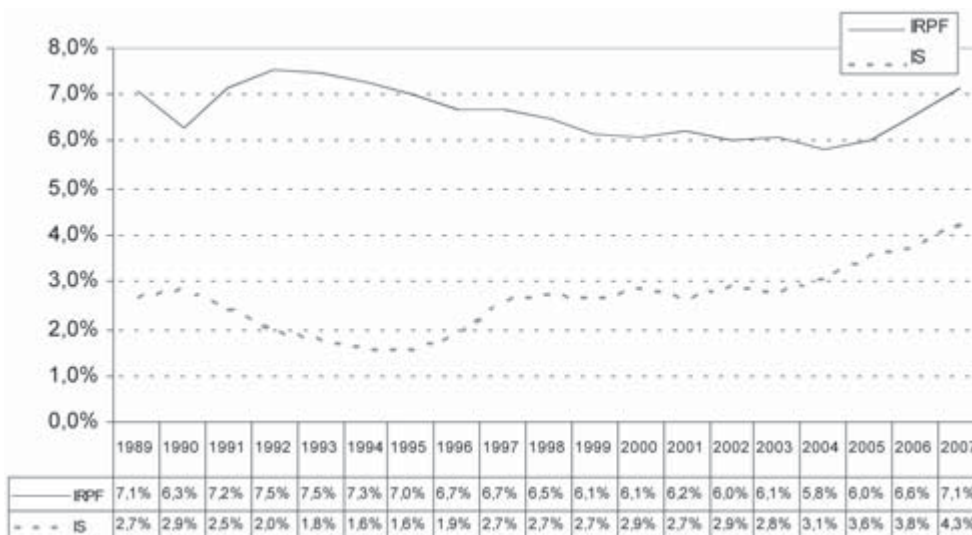
La equidad horizontal, por otra parte, implica el mismo tratamiento en los tributos de cualquier renta con independencia de su origen; es decir, trabajo —en su doble vertiente de asalariado o autónomo—, rentas del capital mobiliario o inmobiliario, o incrementos patrimoniales (plusvalías).

Las decisiones adoptadas desde hace más de una década por los dos partidos mayoritarios, PP y PSOE, en los distintos niveles de gobierno, no han caminado por la senda de reforzar la equidad del sistema tributario español, y con algunas diferencias, sus reformas fiscales se han concentrado en reducir las obligaciones de los contribuyentes, tanto por nivel de renta como por el origen

de sus ingresos. El IRPF ha visto reducir sensiblemente su tipo marginal máximo, del 56% al 43% —aunque también el mínimo del 20% al 15%— dentro de un proceso de dualización del impuesto donde los rendimientos de capital tributan con un tipo único (18% en la actualidad) con independencia de la capacidad económica del contribuyente, mientras el resto de las rentas aportan con una tarifa progresiva a medida que aumentan los ingresos anuales—. El Impuesto de Sociedades ha visto reducir también su tipo de gravamen general (del 35% al 30% ⁶) y otros impuestos representativos como el de Patrimonio y el de Sucesiones y Donaciones están al borde de la desaparición después de continuos recortes, con la bendición de dirigentes populares y socialistas, a pesar de constatarse por lo menos en el primero, la intensa concentración de la base imponible y de la cuota líquida en los tramos con mayores ingresos (ver tabla página siguiente).

La evolución de la recaudación del IRPF e Impuesto de Sociedades en los últimos cuatro años, recoge un fuerte aumento en la recaudación media en relación con el PIB, que puede ser interpretada por los autores de las reformas como muestra del acierto en sus decisiones. La prudencia exige, sin embargo, disponer de un periodo más amplio para alcanzar conclusiones definitivas, en

Recaudación IRPF y OS (en % del PIB de España)



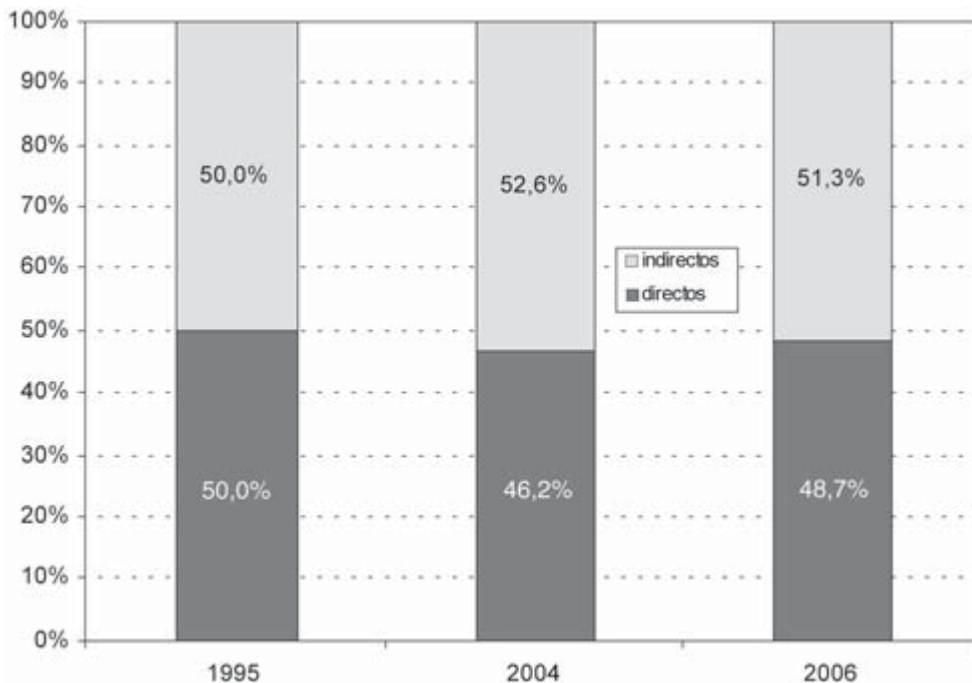
⁶ El tipo de gravamen ha disminuido en 2008 del 30% al 25% para las sociedades con una facturación inferior a cinco millones de euros en parte de la base imponible comprendida entre 0 y 150.253,03 euros.

Impuesto sobre el Patrimonio (ejercicio 2004)

Base Imponible en euros	Patrimonio real mínimo en euros	Declarantes		Aportación cuota íntegra		Media en euros
		Contribu- yentes	% sobre total	Millones de euros	% sobre total	
De 100.000 a 300.000	De 250.000 a 450.000	532.316	58,8%	85,72	7,11%	161,04
De 300.000 a 500.000	De 450.000 a 650.000	186.349	20,6%	120,93	10,03%	648,96
De 500.000 a 1.000.000	De 650.000 a 1.150.000	126.334	14,0%	142,02	11,8%	1.124,16
Más de 1.000.000	Más de 1.150.000	59.837	6,6%	738,85	61,3%	12.347,83
Total	Total	904.836	100,0%	1.205,70		1.332,51

Elaboración propia a partir de la Memoria tributaria.

Estructural ingresos por impuestos en España. 1995, 2004 y 2006



especial, en momentos de desaceleración económica como los que se avecinan, en los que podría ser necesaria la aplicación de una política anticíclica de ingresos y gastos para la que no habrá demasiados márgenes.

La excelente coyuntura económica apoyada en las operaciones de compra y venta de activos inmobiliarios incrementó los ingresos del IRPF en la última legislatura aunque cuando se observa la recaudación en relación al PIB, si bien se ha recuperado de la caída sufrida en los gobiernos del Partido Popular, todavía es inferior en dos décimas a la de 1991. El impulso en el consumo y en la creación de empleo provocado por el desmesurado crecimiento en el precio de la vivienda ha tenido un efecto todavía más intenso en el Impuesto de Sociedades, tal y como demuestra el incremento de su recaudación en un punto y medio del PIB en los últimos cuatro años hasta alcanzar el 4,3% del PIB. La prudencia, no obstante, aconseja también esperar a conocer el impacto del fuerte descenso de la actividad en el sector de la construcción que por otra parte, afectará no solo en este impuesto sino en otros también muy dependientes al fenómeno que, además, se han convertido en fuente de ingresos imprescindible para sostener el nivel de gasto de las haciendas autonómicas y locales.

En una breve síntesis de los resultados obtenidos, la estructura tributaria en España ha mostrado un proceso de pérdida de protagonismo de los impuestos sobre la renta a favor de los del consumo que, a pesar del repunte al alza de los impuestos directos en los últimos dos años, ha situado a los impuestos sobre el consumo como principal fuente de ingresos (51,3% del total) en detrimento de los impuestos que tienen en cuenta la capacidad económica de los contribuyentes (48,7% del total).

Cuando se analizan los resultados de un sistema tributario conviene incluir también el grado de cumplimiento de las normas, porque de nada sirve disponer de un sistema impecable en términos teóricos si en la práctica deriva en otro bien distinto. El fraude fiscal es una ilegalidad que vulnera los principios de igualdad, generalidad y progresividad del sistema tributario que, además, en términos coloquiales se puede resumir como un abuso y una falta de respeto con quienes cumplen con sus obligaciones legales y con el interés de la colectividad que ha decidido financiar conjuntamente una serie de bienes y servicios públicos. Por estos motivos, los poderes públicos deben perseguir el fraude con la voluntad cierta de hacerle frente porque tan importante es la definición del sistema tributario como su cumplimiento para lograr su legitimación social.

El volumen de fraude no se puede medir de forma cierta, pero a partir de variables indirectas se puede afirmar que en España no es pequeño, conocido por ejemplo que acumula una cuarta parte del total de los billetes de 500 euros en circulación, y el nivel de fraude en el cumplimiento de las obligaciones tributarias es bastante superior al que se puede producir en el acceso de las políticas de gasto donde hay una capacidad superior de control. Cabría decir que lo más preocupante, incluso más que su dimensión, es la sensación generalizada entre la ciudadanía, compartida por los expertos en la materia, que los defraudadores no se sienten preocupados por su infracción ni intimidados por las políticas aplicadas en su contra.

Lejos del hostigamiento institucional, se constata una situación de bastante impunidad y, aunque se han producido algunos avances, la lucha contra el fraude fiscal está lejos de ser intimidatoria para quienes tienen la capacidad de defraudar, que como es conocido está más concentrada en algunos colectivos específicos: profesionales y empresarios autónomos al disfrutar de un anacrónico sistema de módulos o receptores de rendimientos de capital que además, disponen de instrumentos demasiado favorables como las SIMCAV, sociedades de gestión patrimonial, lavado de plusvalías utilizando no residentes o paraísos fiscales.

Los reiterados anuncios oficiales sobre mejoras en este terreno no se ven acompañados del impulso suficiente para mejorar los medios materiales, humanos y legales, como por ejemplo una ley de delito fiscal vaciada de contenido en la práctica, y el proceso de descentralización con distintas agencias tributarias territoriales —las Comunidades Autónomas recaudan los impuestos cedidos tradicionales⁷— no ayuda en la tarea al empeorar la transparencia en la información y la imprescindible coordinación entre los agentes encargados de hacer cumplir con las obligaciones tributarias.

La componente territorial es la tercera perspectiva del principio de equidad entendido como el derecho de todos los ciudadanos sin diferencia en su residencia, a recibir la misma cantidad de bienes públicos cuando realizan el mismo un esfuerzo fiscal. Con la importante aclaración de considerar este concepto no como la cantidad aportada en euros por un contribuyente o un territorio sino como el resultado de pagar los mismos impuestos con igual base imponible, tarifa y deducciones.

La equidad territorial es suma de las actuaciones de los tres niveles de gobierno, pero está especialmente afectada por las incluidas en el nivel autonómico, donde el Sistema de Financiación, su mecanismo fundamental de ingresos, admite mejoras en autonomía fiscal pero sobre todo, muestra deficiencias en la distribución territorial de los recursos globales medida en términos de financiación por habitante ajustado⁸. Esta comparación refleja una importante disparidad de resultados dentro de una horquilla excesiva entre los extremos mínimo y máximo: treinta y cinco puntos entre el mejor situado, Extremadura, y el peor, Baleares, producto de decisiones discrecionales en los sucesivos procesos de negociación del Sistema.

Estas cifras muestran que los territorios no reciben un trato equitativo en la financiación de los bienes y servicios autonómicos, de manera que difícilmente los ciudadanos podrán acceder a un nivel de servicios autonómicos parecidos a pesar de pagar impuestos similares.

El gran esfuerzo por incorporar variables objetivas en la distribución territorial de la financiación total garantizada incluida en el Sistema de Financiación

⁷ Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados e Impuesto sobre el Juego.

⁸ Financiación Total Garantizada con las variables objetivas de distribución territorial incluidas en el actual Sistema de Financiación según acuerdo unánime de julio de 2001 (población corregida con la superficie, dispersión, insularidad y mayores de sesenta y cinco años).

*Sistema de Financiación Autonómico
Financiación total garantizada de las competencias homogéneas
(ejercicio 2005)*

	Población		Población ajustada con las variables objetivas de distribución territorial incluidas en el actual Sistema de Financiación Autónoma	
	Euros/ habitante	Índice media = 100	Euros/ habitante	Índice media = 100
		Posición		Posición
Andalucía	2.044,01	101,45	2.106,74	104,56
Aragón	2.301,64	114,24	2.151,90	106,80
Asturias	2.287,02	113,51	2.157,90	107,10
Baleares	1.665,94	82,69	1.656,53	82,22
Canarias	1.913,62	94,98	1.849,07	91,77
Cantabria	2.368,67	117,56	2.343,64	116,32
Castilla y León	2.391,91	118,72	2.199,65	109,17
Castilla-La Mancha	2.209,33	109,65	2.069,89	102,73
Cataluña	1.920,17	95,30	1.950,07	96,79
Extremadura	2.504,69	124,31	2.372,61	117,76
Galicia	2.297,86	114,05	2.149,06	106,66
La Rioja	2.360,35	117,15	2.319,75	115,14
Madrid	1.764,54	87,58	1.867,72	92,70
Murcia	1.843,16	91,48	1.918,89	95,24
Valencia	1.825,14	90,59	1.870,52	92,84
CC.AA. R. Común	2.014,80	100,00	2.014,80	100,00
Diferencia máxima		41,63		35,54
Desviación estándar		13,43		10,32
País Vasco (*)	4.712,72	233,9		
Navarra (*)	4.156,56	206,2		

Las cifras de País Vasco y Navarra corresponden a los tributos cedidos deducido el cupo y se corresponde con el total de competencias. Elaboración propia a partir de la liquidación de la Dirección General de Coordinación de las Administraciones Territoriales. Ministerio de Economía y Hacienda. Detalle en Situación de la economía española y PGE 2008. García, M. A; Martín, C y Zarapuz, Luis. Edita CS de CCOO, diciembre de 2007.

Autonómico que recogiera las diferencias en el coste de prestación de los bienes y servicios autonómicos (población corregida), se ha visto ensombrecido por las decisiones bilaterales adoptadas para la satisfacción de criterios partidistas y particulares. La introducción de modulaciones, reglas específicas y el mantenimiento del estatus quo en los sucesivos procesos de negociación han incorporado «ruido» dentro de un modelo que, además, cuenta con una limitación básica: la posición favorable que disfrutaban el País Vasco y Navarra al recibir casi el doble de la financiación por habitante que la media de las Comunidades de Régimen Común para facilitar la misma relación de bienes y servicios autonómicos.

En un contexto bastante diferente al de 1977 donde se dispone de márgenes mucho más reducidos para ampliar las competencias de las Comunidades Autónomas, y de una mayor repercusión de las decisiones sobre el diseño del modelo de estado, se ha abordado recientemente un proceso de reforma de los Estatutos de Autonomía. La ausencia de un dibujo claro asumido por todos cobra más importancia en todos los ámbitos porque la definición de un sistema fiscal multigobierno o multinivel tiene resultados diferentes cuando se trata de un modelo descentralizado, de uno federal o de otro confederal. De igual forma, el diseño elegido cambia sensiblemente el grado de equidad en las Comunidades Autónomas que componen el Estado, ya que la nivelación, es decir, la solidaridad entre territorios para que los ciudadanos puedan acceder a niveles similares de bienes públicos con igual esfuerzo tributario, puede alcanzar a todas las políticas transferidas o, a una parte, y puede ser total o parcial, con las consiguientes repercusiones en los derechos individuales de los ciudadanos originadas por su lugar de residencia.

El contenido de los nuevos Estatutos, pero en especial el de Cataluña, obliga, entre otras cuestiones, a introducir cambios en el Sistema de Financiación, cuyo resultado es difícil de anticipar, dada la confusa redacción de algunos términos y la falta de garantía de consenso de las partes implicadas.

La ampliación de la autonomía en los tributos (50% en el IRPF, 50% en el IVA y 58% en los Impuestos Especiales sobre el consumo) es una demanda fácil de incorporar al modelo, con la virtud de paliar la insuficiente autonomía fiscal actual⁹, una de las deficiencias actuales del Sistema de Financiación Autonomía-

⁹ La propuesta del 50% en los tres impuestos, también en los Especiales sería más coherente con un modelo de impuestos compartidos entre el Gobierno Central y las Comunidades Autónomas, que explicitaría también la división de funciones.

ca donde mantienen un peso excesivo las transferencias de la Administración General del Estado.

La mejora en autonomía se concreta en un mayor margen de actuación de los Gobiernos Autonómicos en el ejercicio de sus competencias en ingresos, al igual que sucede en el capítulo de gasto donde la integración de todas las políticas les permite con mínimas restricciones ubicar los recursos donde consideren conveniente. Este hecho, por tanto, no concede de manera obligada ninguna ventaja a la capacidad económica de los territorios, al permitir compensar la mayor cesión de tributos con las anteriores transferencias —Fondo de Suficiencia— y mantener sin cambios el valor atribuido a las políticas transferidas.

La segunda cuestión principal recogida en el nuevo Estatuto de Cataluña en materia de financiación es la de limitar la participación de la Comunidad Autónoma de Cataluña a la nivelación a los servicios públicos fundamentales. El resultado de cumplir con esta condición es más difícil de predecir, al tener un distinto grado de posibilidad de incidir sobre la equidad del Sistema de Financiación según se instrumente en la práctica. Este criterio, por otra parte, tiene problemas de interpretación que van desde cuáles son los servicios públicos fundamentales —sanidad, educación y servicios sociales—, a establecer su peso dentro del actual y futuro Sistema, o la posibilidad del Gobierno Central de nivelar con sus ingresos propios, el resto de las políticas no consideradas servicios públicos fundamentales, a sabiendas de que una parte se recaudan en Cataluña.

La tercera de las cuestiones, ésta ajena al sistema de financiación, es la obligación de recibir durante siete años inversiones del Estado por valor de su producto interior bruto. Una obligación sumada a la de otros estatutos que no sólo invade una función del Gobierno Central, sino que hace imposible su cumplimiento al sumar las demandas más que la inversión disponible por estar construidas sobre variables distintas en cada Estatuto de Autonomía (porcentaje de la población sobre el total, una cuantía fija, la mejor de las posibles, ...). Una incoherente formulación normativa donde ha sido imprescindible la colaboración de los miembros de las Cortes Generales al aprobar normas de difícil, o imposible cumplimiento. La búsqueda de un necesario equilibrio para no perjudicar las posibilidades de crecimiento de los territorios más desarrollados por falta de infraestructuras, no debería finalizar en un drástico cambio en la distribución territorial de las inversiones del Estado que le impida el ejercicio de sus funciones redistribuidoras y de cohesión económica territorial.

En la práctica, sin embargo, el principal problema para el desarrollo del Estatuto de Cataluña puede no ser su contenido en materia de financiación sino concretar en la práctica qué esperan los partidos políticos catalanes de su aplicación. Los agrios debates alrededor de las balanzas fiscales son un síntoma de algunos planteamientos que, en definitiva, encubren el deseo de obtener un privilegio de la capacidad económica, si bien algunas personas y organizaciones, se guardan mucho de exponerlo públicamente. Este planteamiento defendido por los partidos nacionalistas, es legítimo —conseguir más para los suyos— pero es contradictorio con el respeto del criterio de equidad en España. Los saldos de las balanzas fiscales son los lógicos en un territorio con un sistema tributario progresivo y unas políticas de gasto ajustadas a las necesidades de las personas, de manera que los territorios donde residen un mayor número de personas o sociedades con mayor riqueza, realizan superiores aportaciones, mientras que reciben los mismos recursos por habitante (ajustado) que el resto de los territorios con menor renta. Las prestaciones públicas vienen determinadas por su carácter universal o por la necesidad, no por la capacidad económica de la persona, porque de no mantener este criterio son más eficientes los sistemas privados.

El País Vasco y Navarra constituyen la excepción al lograr un saldo favorable gracias a la forma específica de desarrollo del régimen foral, que les permite recaudar todos los impuestos para afrontar políticas muy similares al resto, sin realizar casi aportaciones a los gastos comunes del Estado¹⁰. Una posición, por otra parte, bastante desconocida a nivel popular, incluso entre los residentes en los territorios mencionados, poco explicada por todos los partidos políticos que, a falta de un análisis exhaustivo, puede vulnerar el mandato constitucional por el que «las diferencias entre los Estatutos de las distintas Comunidades Autónomas no podrán implicar, en ningún caso, privilegios económicos y sociales»¹¹.

En la práctica, el uso de las balanzas fiscales se asemeja más a un cuestionamiento del criterio de equidad antes mencionado y la apuesta por otro, donde la superior capacidad económica genere privilegios a sus residentes en detrimento del resto. Una opción legítima pero que sería conveniente explicitar abiertamente por quienes la defienden para conocimiento de todos y, sobre esa base, adoptar las posiciones que consideren oportunas.

¹⁰ El País Vasco y Navarra pagan al Estado el 6,24% y 1,60% respectivamente de las políticas de defensa, asuntos exteriores, casa real y Fondo de Compensación Interterritorial, sin incluir ninguna política de solidaridad con el resto del territorio ya sea realizada por la Administración Central o, por el resto de las Comunidades Autónomas a través del Fondo de Suficiencia.

¹¹ Artículo 130.2 de la Constitución Española.

La dimensión del cambio introducido en el modelo de estado hace necesario un cambio en algunas percepciones acumuladas en las últimas tres décadas que se apoyaron en la dinámica de continuas transferencias de políticas de gasto desde el Gobierno Central a las Comunidades Autónomas acompañadas de recursos financieros. La descentralización de funciones implica responsabilidad de los distintos niveles de gobierno en el uso de sus atribuciones, sin incurrir en promesas contradictorias a sus electores que combinan bajadas de impuestos y elevaciones en el gasto, para en última instancia trasladar la culpa a un tercero cuando no se pueden cumplir las promesas. La estructura de políticas de gasto que sitúa algunas políticas muy dinámicas dentro de la órbita autonómica —sanidad, educación, servicios sociales— debería hacer reflexionar a la sociedad española sobre la necesidad de cambiar alguna de las ideas sobre el protagonismo de cada nivel de gobierno en materia tributaria y, sobre la necesidad de trasladar a los ciudadanos la intensa relación que existe entre el pago de impuestos y las prestaciones recibidas, sin eludir la responsabilidad derivada del modelo de distribución de funciones por el que se ha apostado.

En la misma línea de responsabilidad fiscal de todos los implicados, la ausencia de consenso en materia tributaria abre la rebaja de impuestos como instrumento de competencia territorial, que olvida sus obligaciones de gasto y confía su futuro en una posterior compensación desde el centro. Una peligrosa vía, que se hace más visible y preocupante en la actual coyuntura donde se aprecia un significativo descenso en la recaudación de impuestos muy sensibles para las haciendas autonómicas por la disminución de las operaciones inmobiliarias. Sería conveniente evitar conductas contradictorias que reclaman el papel del Gobierno Central como árbitro para evitar los dañinos efectos de las rebajas en los impuestos de los territorios vecinos, cuando a la vez, se invoca una interpretación estricta de la autonomía fiscal de las Comunidades Autónomas en el uso de la capacidad normativa de los impuestos cedidos, o lo que es lo mismo, en el uso del autogobierno.

La solución a este conflicto tampoco debería ser la eliminación de un impuesto autonómico por el Gobierno Central, compensando a los Gobiernos autonómicos por las pérdidas, como es el anuncio de supresión del Impuesto sobre el Patrimonio realizado por el Presidente del Gobierno. Esta solución va en contra de la necesaria pedagogía asociada a un modelo descentralizado, además de dar la razón a quienes pregonan que se vive mejor sin impuestos —la Presidenta de la Comunidad de Madrid, por ejemplo, que con esta iniciativa pueden presumir de eliminar un impuesto sin incurrir en el esfuerzo de tener que

explicar a los ciudadanos las decisiones de gasto asociadas a la pérdida de recaudación.

La división de funciones y el elevado número de materias compartidas obligan a mejorar la coordinación entre administraciones, para lo cual se necesita como elemento mínimo, disponer de información más amplia y precisa sobre todas las políticas públicas de ingresos y gastos, que eviten perjuicios en términos de suficiencia y equidad. Conocida la falta de confianza mutua y el elevado grado de suspicacia entre administraciones, se podría considerar la creación de ámbitos más neutrales que acogieran estas tareas de coordinación que por lo menos, debe contener una información más amplia sobre todo lo relacionado con las políticas de ingresos y gastos.

El actual proceso de desaceleración de la economía española va a ser también un banco de pruebas para el Estado de las Autonomías. Los síntomas de debilidad de algunos de los cimientos de la economía española hacen prever tiempos peores, donde será necesaria una mayor presencia pública para afrontar un cambio en el modelo productivo y asegurar la protección de quienes pierdan su empleo, en un contexto de menor recaudación. Esos menores ingresos son extensibles a los gobiernos territoriales, que limitarán sus posibilidades de gasto y afectará a políticas tan importantes para la ciudadanía como la política sanitaria o la educación.

En un contexto de crisis será necesaria la acción coordinada de todos los niveles de gobierno para aprovechar todos los mecanismos disponibles, porque de otra manera, los efectos negativos serán mayores y las posibilidades de recuperación menores. La descentralización no debe ser una restricción para utilizar las ventajas derivadas de las economías de escala generadas por el tamaño de un mercado: el de toda España; un factor de competencia, la dimensión, muy buscado y apreciado en economía. El ejercicio de la autonomía no debería implicar el desprecio a la ventaja de pertenecer a un mismo territorio, y ahondar en el camino de las actuaciones aisladas o parceladas, con la justificación de anteponer una mal entendida autonomía sobre el bienestar común.

De igual forma, es conveniente reseñar el importante papel que juega la Seguridad Social en una más equitativa distribución de la renta en España. El sistema de caja única garantiza iguales prestaciones para todos los ciudadanos que reúnen idénticas condiciones con independencia de su lugar de residencia. El sistema de pensiones cumple con una función solidaria entre generaciones,

entre sectores de actividad, entre personas y entre territorios. Una función clave en la distribución de la renta extrapolable a las prestaciones por enfermedad, maternidad y las prestaciones económicas por desempleo, que dan cobertura a los trabajadores en situaciones desfavorables gracias a los ingresos obtenidos en toda España de los trabajadores ocupados. Una ruptura de la caja única limitaría severamente esta función progresista en los territorios con menor capacidad económica, al mermar los ingresos necesarios para mantener los actuales derechos.

La sociedad española se enfrenta a importantes retos. La incertidumbre en la economía mundial está acompañada de problemas específicos en el ámbito nacional (endeudamiento interno y externo, inflación y precio de la vivienda) que se deben afrontar de forma decidida para mejorar la capacidad de crecimiento de un agotado modelo productivo. La necesidad de solucionar las deficiencias económicas caminan en paralelo con la determinación del modelo de estado, en donde la reforma del Sistema de Financiación Autonómica puede jugar un papel clave en el futuro grado de cohesión social y territorial alcanzado en España. En esta difícil tesitura, además, ha ganado protagonismo en los últimos tiempos la corriente de opinión que concentra en el gasto público la capacidad de mejora en la distribución de la renta restando importancia al reparto de los esfuerzos entre los ciudadanos a fin de lograr los recursos financieros necesarios para poder ejercer el gasto. Una moda donde se incluyen incluso propuestas que al abrigo de su carácter novedoso esconden una severa pérdida de la suficiencia y/o de la equidad, como es el caso de un Impuesto sobre la Renta con un tipo único de gravamen.

En este escenario lleno de afirmaciones categóricas y escaso debate intelectual, se ha incorporado algún nuevo objetivo: la defensa del medio ambiente. Para alcanzar tan loable fin, tiene sentido crear tributos que tengan la capacidad de alterar las conductas de los agentes económicos para favorecer un crecimiento sostenible de la economía, pero no se debería olvidar que esta opción debe ser compatible con los objetivos de suficiencia y equidad, además de adaptarse a la peculiar distribución política y administrativa de España.

La ecofiscalidad necesita una reflexión más estructural y profunda relacionada con el modelo de desarrollo elegido. Es preciso elegir entre un crecimiento económico constante como base para medir el progreso de las personas, o asumir una vida más modesta, o como mínimo menos opulenta, compatible con un uso menos intensivo de los recursos naturales. A falta de desarrollar este

debate, la opción hegemónica entre la sociedad parece la primera, de modo que se hace preciso configurar unos tributos que puedan combinar la protección efectiva del medio ambiente con una mejora en la eficiencia en el uso de los recursos, es decir, cómo aislar el efecto ambiental sin convertirse en simples impuestos indirectos que perjudiquen a las personas con menor renta, quienes deben hacer un mayor esfuerzo relativo para pagar este tipo de tributos.

La breve historia de los impuestos de competencia autonómica unen a su escasa recaudación, la aparición de competencia a la baja entre territorios y amenazas de cambio de ubicación de empresas. Desde esta constatación, sin menospreciar la necesidad de crear impuestos ambientales que busquen el mejor uso de los recursos naturales y penalicen el deterioro de un bien básico colectivo como es el medio ambiente, parece excesivo señalar a los impuestos verdes como base de una reforma fiscal que permita disminuir los impuestos directos y/o las cuotas sociales. Por falta de capacidad recaudatoria, y de encontrar alguna solución a esta limitación, por su incidencia negativa sobre la distribución personal de la renta derivada de su categoría de impuesto indirecto.

La moda de penalizar la imposición sobre la renta ha crecido junto a otra, extendida a todos los niveles de gobierno, que une continuas promesas en la mejora de los bienes y servicios públicos a la rebaja de los impuestos pagados por los ciudadanos, en un ejercicio que contiene una dosis perversa en la pedagogía de los administrados y es difícilmente sostenible por la racionalidad y la coherencia intelectual. Ante alternativas con insuficiente fundamento conceptual, cabe concluir como dijo Don Claudio Sánchez Albornoz: *«prefiero cabalgar la parda mula del buen sentido que el pura sangre de la imaginación desenfrenada»*.



Mariano Fernández Enguita

El desafío de la educación
en la sociedad del conocimiento



Una investigación, 1897. Joaquín Sorolla Bastida.

Lo que necesitamos, creo, es pensar en la (re)ordenación, la (re)estructuración y la (re)profesionalización del sistema educativo. Por ordenación entiendo el significado más habitual del término; es decir, el diseño de alguna de sus vías y etapas; por estructuración, la distribución de cometidos y de competencias entre las distintas instancias institucionales; por profesionalización, la formación, la atribución de competencias y la carrera de los docentes.

ES una paradoja de nuestro tiempo que, cuando por fin parece acercarse esa *utopía* meritocrática en la que la suerte de todos dependerá más y más de sus capacidades (innatas o adquiridas), y no de su riqueza o de su status de nacimiento, lo que se dibuja en el horizonte no sea una sociedad por fin igualitaria sino tanto o más desigual y polarizada que las viejas sociedades estamental o industrial. Desarrollar y ofrecer cualificaciones individuales que permitan incorporarse a la cresta de la ola innovadora o verse subsumido en la masa del trabajo *abstracto*, es decir, el que cualquiera puede desempeñar y que tiene por tanto el valor mínimo y la sustituibilidad y sobreabundancia máximas, es ya, y va a ser cada vez más, la disyuntiva ante el trabajador en una economía avanzada. Equipar al conjunto de la fuerza de trabajo con un elevado grado de cualificación que permita la especialización nacional en actividades de alto nivel tecnológico y una movilidad laboral sostenible o dejar que el grueso de la misma se deslice hacia la degradación del empleo, el aumento de la tasa de dependencia y la puesta a prueba de la cohesión social, será la disyuntiva de las políticas públicas.

En una economía global, informacional y transformacional, la que ya se desenvuelve ante nuestros ojos y que cada vez irá sustituyendo en mayor medida a la tradicionalmente basada en el ámbito nacional, el trabajo ordinario y tecnologías de larga vigencia, la cualificación de trabajo, es decir, de los trabajadores, se convierte en la clave del futuro de la sociedad y, sobre todo, de los sectores más vulnerables.

LAS IMPLICACIONES DE UNA ERA GLOBAL, INFORMACIONAL Y TRANSFORMACIONAL

Una economía global supone, entre otras cosas, que los empleadores ya no están constreñidos a emplear mano de obra local (próxima a su sede ins-

titucional o al mercado de sus productos) sino que pueden buscarla y la buscan en cualquier lugar del mundo o, al menos, más allá de las fronteras nacionales. Para el trabajador esto significa, en conjunto, que ya no compite por medio de pequeños márgenes en su cualificación personal o en las condiciones y contrapartidas del trabajo con otros trabajadores formados en el mismo sistema educativo y profesional y con expectativas de salario, jornada, relaciones laborales, etc. similares a las suyas, sino con millones de trabajadores de todo el mundo que ofrecen y esperan condiciones muy distintas. Si se trata de empleos poco cualificados, la competencia será con mesnadas de trabajadores que están dispuestos a trabajar más horas por menos salarios en la mayor parte del planeta, o a recorrer la distancia geográfica que los separa de los empleos no deslocalizables. El trabajador que se ve o teme verse afectado por la deslocalización del capital o la inmigración del trabajo puede poner el grito en el cielo contra la globalización y es posible que hasta sepa hacerlo en una retórica de izquierda, pero lo cierto es que lo que el trabajador en el Tercer Mundo o el inmigrante (y sus familias) ganan, en términos de condiciones y de oportunidades de vida, con la transferencia de cada empleo es mucho más que lo que el trabajador del Primer Mundo (y la suya) pierde con ella, por lo que resulta difícil sostener la objeción con criterios de justicia universalista. ¿O es que el *pueblo elegido* o el *hombre blanco* valen más que otros pueblos y otros hombres?

Una economía informacional es, entre otras cosas, aquella en la que más y más tareas que antes solamente podían ser realizadas por el *homo sapiens* van pudiendo ser transferidas a mecanismos cada vez más sofisticados y eficaces, creados por unos pocos miembros de la especie con la finalidad compartida de sustituir a otros muchos. Para el trabajador significa competir, además de con el conjunto de la especie, con lo que está fuera de ella: con los robots, los ordenadores, internet... El brazo articulado de control numérico sustituye al operario de la cadena de montaje, el simulador de hipotecas al empleado de banca, el portal de internet que emite billetes electrónicos a la azafata de la compañía aérea y el agente de viajes... También en este caso puede el afectado trinar o resistirse contra la mecanización, llegando incluso hasta el *luddismo*, pero los consumidores, en cuya primera fila están los demás trabajadores, apreciarán sin duda más los bajos precios, al igual que lo hará él cuando se trate de otros productos y servicios, y, como dicen los neoliberales, *votan con sus euros*. Sólo hay dos maneras de mantener un empleo a resguardo de la mecanización: que requiera cualificaciones, habilidades, etc. que las máquinas no pueden ofrecer, lo que podemos llamar la *buena* manera, o, si no lo hace, impedirlo por la fuerza

(económica u otra) y transferir así los costes al consumidor, vale decir explotarlo, lo que podríamos denominar la manera *mala*.

Una sociedad transformacional, en fin, implica, entre otras consecuencias, que a lo largo de nuestra vida tendremos que seguir adquiriendo competencias nuevas no sólo para el trabajo sino, asimismo, para el ejercicio efectivo de la ciudadanía o para el consumo y el ocio. Todo el mundo tiene derecho al voto, pero la capacidad de determinar de forma eficaz y solvente cómo emplearlo no depende ya sólo de poder leer un periódico o comprender los temas clásicos de la política sino también, por ejemplo, de acceder a la información en la red o de juzgar los nuevos temas que surgen en la arena pública.

Todos tienen el derecho y la mayoría también tiene la capacidad adquisitiva para adquirir un ordenador, un teléfono móvil *inteligente* o un reproductor de vídeo, pero son bastantes menos los que tienen la competencia necesaria para aprovechar todas o la mayor parte de sus funciones. En el ámbito del trabajo, en fin, donde lo que se juega no es el mejor o peor aprovechamiento de las oportunidades ya accesibles sino el acceso mismo a ellas, una sociedad transformacional supone precisar la capacidad de aprender de nuevo, una y otra vez, para responder de forma adaptativa y creativa a los cambios en las tecnologías y en la organización del trabajo.

NUEVA RELEVANCIA Y NUEVA DINÁMICA DE LA CUALIFICACIÓN

Mejorar y desarrollar la cualificación de la fuerza de trabajo no es simplemente una entre tantas maneras más o menos eficaces de competir, favoreciendo la posición y las oportunidades de *los nuestros*. Es la única manera justa de hacerlo favoreciendo la posición y las oportunidades *de todos*. Defender simplemente la posición de un colectivo puede hacerse mejorándola dentro de las reglas de un *juego de suma cero*: por ejemplo, logrando una mayor partida del presupuesto público o restringiendo la competencia o la inmigración, es decir, obteniendo privilegios políticos en el estado o monopolísticos en el mercado, pero siempre se hará *a costa de otros*. Mejorar la cualificación de la fuerza de trabajo permite competir con ventaja *por lo que hay*, pero también permite *crear lo que no hay*, en particular nuevos productos y servicios, mejorando especialmente la posición propia (en términos absolutos y relativos) a la vez que se mejora también, aunque en menor medida (en términos absolutos pero no relativos), la de los demás.

Al riesgo *colectivo* de que el país sea cada vez menos competitivo en la escena mundial, o lo que es lo mismo, de que sus únicas armas en la competencia sean la defensa corporativa de los empleos privilegiados (en detrimento de los consumidores de sus productos y los usuarios de sus servicios) y las renunciadas salariales y en las condiciones de trabajo para los desaventajados, se une el riesgo para los individuos de verse relegados en una estructura del empleo y una fuerza de trabajo crecientemente polarizadas.

La sociedad del conocimiento, que es también la sociedad del aprendizaje a lo largo de toda la vida, supone por ello mismo la prolongación e intensificación de la competencia por los empleos, el distanciamiento creciente entre los extremos de la cualificación, la postergación cada vez más irreversible de una parte importante de la fuerza de trabajo. Permítaseme explicarlo con una simplificación: si el tiempo formativo medio de los trabajadores es, supongamos, de diez años y la vida laboral útil de otros cuarenta, a lo largo de ésta existen cuatro oportunidades ($40/10=4$) de recuperar el tiempo perdido para todo aquél que no haya aprovechado adecuadamente el periodo formativo, lo que le permitirá ponerse a la par de los que sí lo han hecho (es lo que sucede, por ejemplo, con el permiso de conducir: unos lo sacan a la primera, otros a la décima, pero todos acaban conduciendo). Si, por el contrario, la formación se extiende a lo largo de toda la vida, la segunda oportunidad que antes servía para alcanzar a los que se habían adelantado ahora sólo servirá ya para no perderlos de vista, o ni siquiera eso: si antes se podía llegar más lentamente al mismo sitio, o incluso antes, como tortuga frente a la liebre, ahora sólo se puede ver cómo, al llegar al punto donde estaba el otro, éste ya se halla en un punto más adelantado, como Aquiles tras la tortuga o, más bien, como habría sido el caso de la tortuga en pos de Aquiles.

La sociedad del conocimiento y del aprendizaje amenaza con dar lugar a un permanente *efecto Mateo*. Quienes obtengan una buena educación inicial, accederán a empleos más formativos y enriquecedores, mientras que quienes no la obtengan irán a parar a empleos rutinarios en los que nada se aprende, si es que no se desaprende lo que se había aprendido antes, o simplemente al desempleo; quienes tengan una buena formación inicial, por el hecho de tener empleo pero también por ser más escasos y por tanto más necesarios para sus empleadores y por aparecer como más susceptibles de ser formados, esto es, más capaces de aprender, se beneficiarán de más y mejores oportunidades de formación continua; quienes hayan aprendido a manejar mejor la información serán más capaces de captar y aprovechar las oportunidades de formación ocupacio-

nal y de retorno al sistema educativo formal; quienes hayan tenido más éxito en los estudios habrán desarrollado también mejor su capacidad de aprender por cuenta propia y tendrán más confianza en sí mismos, lo que les pondrá en mejores condiciones de seguir aprendiendo como autodidactas.

En suma, el aprendizaje a lo largo de toda la vida se configurará como una espiral acumulativa en la que quien empieza bien continua mejor (o al menos tiene más oportunidades de hacerlo), mientras que quien empieza mal sigue peor (o al menos tiene más probabilidades de hacerlo). Estas determinaciones, por supuesto, no serán fatales individualmente, persona a persona, pues nada impide rectificar un mal comienzo ni arruinar una carrera prometedora, pero sí que lo serán en grandes números.

LA DUDOSA POSICIÓN Y LA TIBIA RESPUESTA ESPAÑOLA

¿Es preciso explicar que España no anda precisamente muy destacada en esta carrera? Ya que se trata de cuál puede ser la posición en la arena global, las comparaciones internacionales son ahora más que pertinentes. Comparada con otras economías avanzadas, España presenta algunos indicadores preocupantes: altas tasas de abandono prematuro (definido como salir del sistema educativo, a cualquier edad, con la ESO o menos), bajo nivel de escolarización postobligatoria (en particular de la formación profesional), elevadas cifras de fracaso escolar (en términos de resultados —aprobados y suspensos— o de proceso —repetición—), escaso desarrollo de las especialidades científicas (principalmente ingenierías), pobres resultados en las pruebas internacionales de rendimiento (PISA es la más conocida, pero no la única).

En lo que concierne al abandono, las tasas españolas doblan a las europeas: 30,1% entre nosotros, frente al 15,7 de media de la Unión, una comparación en la que únicamente salen peor parados Malta y Portugal. Mientras que en los países de la OCDE, como media (ponderada), el 75% de las personas de 25 a 34 años han terminado algún tipo de educación secundaria superior (bachillerato o formación profesional de nivel medio), en España apenas se llega al 60 % (en grupos de mayor edad la diferencia es aún mayor, pero también indica un desfase que se va cerrando aun cuando sea lentamente: 48 frente a 70% entre los de 35 a 44 años, 33 frente a 62% entre los de 45 a 54, 19 frente a 51% entre los de 55 a 64). A día de hoy finaliza los estudios secundarios (postobligatorios) el 61,8% del grupo de edad, frente al 76,7% de media europea, cuando el

objetivo de la Unión para 2010 es, como se sabe, que lo haga el 80%, lo que Europa conseguirá pero España, casi con seguridad, no.

Las cifras de repetidores son también alarmantes (y están, por cierto, en la base de las cifras de abandono, pues son las que llevan a los alumnos a alcanzar el límite de la escolarización obligatoria, y más allá, sin haber terminado la enseñanza común): 16% en segundo curso de la ESO, 28% en cuarto, 25% en segundo curso de bachillerato. En las pruebas de rendimiento del programa PISA España se sitúa siempre discretamente por debajo de la media de la OCDE, generalmente 10-20 puntos por debajo de la media de los miembros de la organización, que para hacer más fáciles las comparaciones se ha normalizado arbitrariamente en 500 puntos.

Al mismo tiempo, no debemos olvidar que la rápida incorporación de alumnado inmigrante a las aulas (que supera la cifra de seiscientos mil en 2007) plantea un desafío adicional. Aunque este alumnado es muy heterogéneo, una parte del mismo está comenzando ya a engrosar las cifras de fracaso y abandono (lo mismo que una parte importante de los gitanos, que antes estaban simplemente desescolarizados y eran por ello invisibles; ahora, sin embargo, están siendo masivamente escolarizados y, además, se orientarán hacia el mercado de trabajo ordinario ante la crisis de sus ocupaciones tradicionales). Estos sectores plantean a la escuela un desafío más.

Lo habitual tras una declaración de la importancia de la educación es, cómo no, reclamar más recursos para la misma, que es lo que suele hacer el sindicato. Puede que esto sea razonable: por un lado, parece consistente con la idea de que entramos en una sociedad del conocimiento, de que la posesión individual de capital cultural o escolar gana importancia relativa frente a la de capital económico (aunque, como fuerza social, éste no haya perdido poder); por otro, parece claro que las reformas educativas de carácter más o menos igualitario, con su énfasis en la universalización de la escolaridad y en la ampliación de su parte obligatoria y/o común, suponen la incorporación de nuevos sectores más renuentes, si no claramente opuestos, al programa de la institución escolar y, por tanto, que requieren más recursos. Después de todo, el gasto español, medido como proporción del PIB, sigue estando por debajo de la media europea: 4,3 frente a 5,2%.

Sin embargo, y aunque esta comparación resulte útil a la hora de justificar las reivindicaciones laborales y sindicales, no se deben olvidar dos cosas: pri-

mera, que la economía española no está en la media de la Unión y el gasto educativo es, hasta cierto punto, un gasto *postmaterialista*, es decir, que no es sólo el gasto absoluto sino también y más el gasto relativo el que precisa de un aumento del PIB para seguir (cuanto más rico un país, mayor proporción de su PIB dedica a educación); segunda, que España no es un país de niños y jóvenes, sino más bien de mayores y viejos, de modo que alguna vez habrá de darse cuenta alguien de que a lo mejor urge más cubrir el déficit de residencias y otros servicios para la tercera edad que meter más dinero en las escuelas o en las nóminas de los profesores (bien es verdad que éstos son más ruidosos que los ancianos). De hecho, la proporción del PIB dedicada a educación llegó al 4,6% en 1995 (5,8% incluyendo el gasto privado), y descendió al 4,3% para 2005; pero esto sucedió mientras el gasto público absoluto pasaba de 20,6 a 38,6 miles de millones de euros y mientras aumentaba el gasto *por alumno* como proporción del PIB por habitante (del 22,9 en 1997 al 25,3 en 2003); es decir, que el gasto total no se vio contenido por una desinversión educativa sino por la caída demográfica.

No obstante, el aumento de los recursos está lejos de ser la panacea, y puede que ni tan siquiera sea parte de la solución, sobre todo si nos distrae de pensar a fondo los verdaderos problemas. Aunque parezca un argumento de sentido común que no necesita mayor demostración, lo cierto es que no hay evidencia alguna de que más recursos vayan a traducirse en mejores resultados. Al menos, no la hay más allá de un cierto umbral de recursos. Los recursos dedicados al sistema educativo español en general, y los recursos por alumno en particular (debido no sólo a la mayor cantidad de recursos brutos, sino también a la caída demográfica, ya mencionada, que tocó suelo apenas muy recientemente) aumentaron espectacularmente en los últimos decenios, lo que no se ha traducido en una clara mejora del sistema. Esto no debería de sorprender a nadie, pues un ordenador que no se usa o no se usa adecuadamente o una subida de salarios a los profesores sin pedirles nada a cambio no pueden tener ninguna influencia positiva en la formación, el bienestar ni en los resultados de los alumnos. De hecho, la mirada más superficial al funcionamiento de los centros indicaría que, en la mayoría de los casos (sin duda no todos), el problema no está en la escasez de recursos sino en el uso ineficaz, incluso la falta de uso, de los recursos existentes, desde las instalaciones y equipos hasta el tiempo del profesorado.

REORDENAR, REESTRUCTURAR Y REPROFESIONALIZAR EL SISTEMA

Lo que necesitamos, creo, es pensar en la (re)ordenación, la (re)estructuración y la (re)profesionalización del sistema educativo. Por ordenación entiendo el significado más habitual del término, es decir, el diseño de algunas de sus vías y etapas; por estructuración, la distribución de cometidos y de competencias entre las distintas instancias institucionales; por profesionalización, la formación, la atribución de competencias y la carrera de los docentes.

En lo que concierne a la ordenación, dado que el cuello de botella está en la enseñanza general, particularmente la secundaria obligatoria, y el fiasco más sangrante en la elevada tasa de abandono prematuro, creo que se impone diversificar las vías para que los estudiantes alcancen los objetivos básicos del sistema. Esto requiere, primero, la diversificación del currículum común que la reforma no fue capaz de hacer. En la experimentación de los '80 se suponía que se avanzaría hacia un currículum más multilateral, menos sesgadamente academicista, y algo se hizo con la introducción de la tecnología y el reforzamiento del área artística, las transversales, etc., pero fue bien poco y con la LOGSE se convirtió en cada vez menos, pues, como está inscrito en la lógica del sistema, el núcleo academicista terminó vetando unas cosas y reabsorbiendo otras. En particular, se perdió la oportunidad de ofrecer a los jóvenes, junto a las opciones de estudiar o trabajar a tiempo completo, la de hacer ambas cosas a tiempo parcial y compartido. Hay tres grupos, al menos, que agradecerían especialmente esta posibilidad: uno es el formado por las capas gitanas de cultura más tradicional; otro, el constituido por lo que podríamos llamar la generación primera y media de inmigrantes, en concreto el sector que llega aquí, tras abandonar la escuela en su país, a una edad en la que es obligatoriamente escolarizado de cualquier manera y sumergido en una experiencia frustrante y muy poco útil; el tercer grupo no se define estructural sino fenomenológicamente, pues son los (alumnos) *objetores escolares* que, por el motivo que sea, ya no soportan más las condiciones que les ofrece la institución.

Con todas las cautelas del mundo, pues para eso están los departamentos de orientación, estos jóvenes deberían tener la oportunidad de estudiar y trabajar a la vez. Por un lado, esto les ofrecería los ingresos, la independencia y la autoestima que anhelan y ahora les faltan; por otro, no les obligaría a alcanzarla diciendo definitivamente adiós al sistema educativo, que es lo que está sucediendo. Resulta más cómodo y fácil, por supuesto, mantenerse *firme en los principios* y enrocarse en que no debe haber excepciones a la escolarización a

tiempo completo hasta los 16 y más. De hecho, sabemos que la *excepción* la hacen ellos, abandonando el sistema en cuanto pueden y a menudo antes, pero nuestra conciencia burocrático-progresista queda tranquila. Olvidamos, simplemente, que la escolarización no es un fin en sí misma (salvo para quienes viven de ella) sino un medio para llegar a ser trabajadores cualificados, ciudadanos activos y personas autónomas. Invertir la relación medios-fines es lo que hace mucho se denominó ya *ritualismo burocrático*.

En lo relativo a la estructura de la institución, la tarea más urgente es poner a los centros en situación de poder y tener que desarrollar proyectos específicos para lograr lo mejor de *sus* alumnos, con *sus* medios y en *su* contexto. Pasó el tiempo de las grandes recetas salidas de ministerios, partidos, universidades o asociaciones reformistas. En una sociedad transformacional (en la que el cambio tiene un sentido incierto y ritmos distintos en cada lugar y momento), global (en la que los flujos transcomunitarios y transnacionales, paradójicamente, producen una mayor diversidad en el interior de cada comunidad) e informacional (en la que buena parte de los recursos lógicos necesarios o simplemente útiles no pueden encontrarse en cada escuela pero sí en la comunidad), lo esencial es que cada centro elabore y desarrolle un proyecto propio, adecuado a la especificidad de su medio social y a la suya propia como institución. El papel de la política educativa, de las autoridades, no es ya proporcionar ese proyecto, sino hacerlo viable y exigible. Dotar a cada centro, en particular a su dirección, de los medios y los apoyos necesarios para crearlo y aplicarlo, pero también para su control por el propio centro, por el público al que sirve y por la administración de la que depende.

Necesitamos la autonomía de los centros porque solamente sobre el terreno y para el presente es posible organizar adecuadamente la educación, de acuerdo con las diversas y variantes circunstancias de tiempo y lugar. Esto, por supuesto, habrá de hacerse en el marco de unas coordenadas y orientaciones generales que den unidad y coherencia al sistema y lo doten de objetivos a medio y largo plazo, pero los centros han de gozar de toda la autonomía posible a la hora de concretar su aplicación. Al mismo tiempo, las administraciones educativas deben fijar los criterios y mecanismos de evaluación de esas decisiones autónomas. En el panorama actual el problema no es sólo una autonomía insuficiente (paradójica aunque previsiblemente, la transferencia de competencias educativas a las comunidades autónomas ha venido generalmente acompañada por un mayor intervencionismo de éstas, quizá por la emoción derivada del hecho de estrenarse), sino una escasa disposición de los centros y de sus

direcciones a aprovecharla, producto de la tradición centralizadora, la inercia burocrática y el temor a asumir responsabilidades.

En cuanto a la profesionalización, los sindicatos deberían cambiar radicalmente la óptica con la que actúan en la enseñanza. Deberían hacerlo, al menos, los sindicatos de clase. Que un sindicato corporativo, no importa que se auto-proclame de derechas o de izquierdas, coloque los intereses de sus miembros por encima de todo y de todos, que confunda sus intereses con valores o que llegue a creer que lo que es bueno para los suyos es bueno para la humanidad, está, simplemente, inscrito en la lógica de la acción colectiva. Pero un sindicato de clase debe comprender que en todo servicio público hay un conflicto entre los profesionales del servicio y los usuarios, lo que quiere decir entre los trabajadores (o los afiliados) de ese sector y los de todos los demás. La enseñanza, en concreto, y sobre todo la pública, necesita una actitud más comprometida y responsable por parte de los profesionales de la docencia. Después de todo, ser *profesional*, a diferencia de ser, por ejemplo, *operario*, consiste precisamente en eso: en contar con una amplia autonomía en el proceso de trabajo, autonomía que, en el ámbito de su alcance, puede dar como resultado un buen trabajo, un mal trabajo y ningún trabajo. Al final, todo depende de los profesores, por lo que se necesitan medidas y acuerdos que sean capaces, simultáneamente, de ofrecerles seguridad y condiciones atractivas en su trabajo (el problema de los docentes españoles ya no son, desde luego, ni los salarios ni los horarios) y de exigirles mayor compromiso y responsabilidad. En un contexto profesional, esto supone una reorganización de las condiciones de organización del trabajo y una reestructuración de la carrera docente que bien podría estar presidida por una vieja consigna sindical, pero formulada al revés: a igual salario, igual trabajo.

El problema del sistema educativo, en contra de lo que proclaman insistentemente tantas voces, ante todo desde el profesorado y desde los medios (las familias y los expertos piensan otra cosa), no es que esté en situación catastrófica alguna, que no lo está aun cuando lleve una existencia más bien gris salpicada de notorios puntos negros. El problema es la falta de un proyecto compartido, a la altura de las circunstancias, es decir, de las oportunidades y de las necesidades. Un proyecto que concite el trabajo en común de los profesionales y de los usuarios, de las distintas fuerzas políticas y de los diferentes niveles administrativos, de la institución y de la sociedad que la mantiene y a la que sirve. En otras palabras, que la educación se convierta, en buena parte (porque otra parte siempre será legítimo objeto de controversia pública y de pugna política), en una cuestión de Estado.

Salce Elvira Gómez

Carencias y potencialidades del sistema
de Formación Profesional



La vuelta de la pesca, 1895. Joaquín Sorolla Bastida.

La dispersión de la Formación Profesional en reglada y para el empleo (antes ocupacional) y la necesidad de hacer una apuesta decidida por un sistema que sea capaz de atender a toda la población que lo demande, formando personas bien cualificadas y con la base necesaria para adaptarse a las cambiantes necesidades del sistema productivo, es el objetivo de este artículo, que no pretende abordar la gran complejidad a la que nos enfrentamos, sino, solamente, apuntar algunas reflexiones que colaboren a una mayor dignificación de la formación profesional en su conjunto.

Se trataría de convertir nuestro sistema de Formación Profesional en un referente en el ámbito educativo del Estado español, de manera que pueda gozar de la confianza de los distintos grupos interesados: alumnado, familias, empresas, trabajadores, docentes y sociedad en general.

LA dispersión de la Formación Profesional en reglada y para el empleo (antes ocupacional) y la necesidad de hacer una apuesta decidida por un sistema que sea capaz de atender a toda la población que lo demande, formando personas bien cualificadas, favoreciendo su promoción técnica y social, con la base necesaria para adaptarse a las cambiantes necesidades de la estructura productiva, es el objetivo de este artículo, no pretendiendo abordar la gran complejidad a la que nos enfrentamos sino, solamente, apuntar algunas reflexiones que colaboren a una mayor dignificación de la formación profesional en su conjunto.

Según recoge el artículo 39 de la Ley Orgánica de Educación, «La formación profesional comprende el conjunto de acciones formativas que capaciten para el desempeño cualificado de las diversas profesiones, el acceso al empleo y la participación activa en la vida social, cultural y económica. Incluye las enseñanzas propias de la formación profesional inicial, las acciones de inserción y reinserción laboral de los trabajadores, así como las orientadas a la formación continua en las empresas, que permitan la adquisición y actualización permanente de las competencias profesionales».

Desde sus inicios la Formación Profesional en España ha estado compartimentada en dos grandes apartados: Formación Profesional Reglada y Formación para el Empleo, que recoge la antigua formación ocupacional para personas en paro y la continua para trabajadores en activo, dependiendo la primera del Ministerio de Educación y la segunda del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social; en la actualidad han sido transferidas la mayoría de las competencias de estos Ministerios a las Comunidades Autónomas.

A continuación voy a referirme a cada uno de estos subsistemas, incluida la legislación correspondiente y algunos datos estadísticos que pueden ayudar a comprender mejor la situación en la que nos encontramos.

1. FORMACIÓN PROFESIONAL REGLADA

Con relación a la F.P. Reglada, el Real Decreto 1538/2006, de 15 de diciembre, por el que se establece la ordenación general de la formación profesional del sistema educativo, establece la estructura de los nuevos títulos de formación profesional, que tendrá como base el Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales, directrices fijadas por la Unión Europea y otros aspectos de interés social. El nuevo Catálogo de títulos de formación profesional se ordena en 26 familias profesionales y las enseñanzas conducentes a su obtención se organizan en ciclos formativos y estos en módulos profesionales asociados a unidades de competencia del Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales y en módulos profesionales no asociados a dichas unidades.

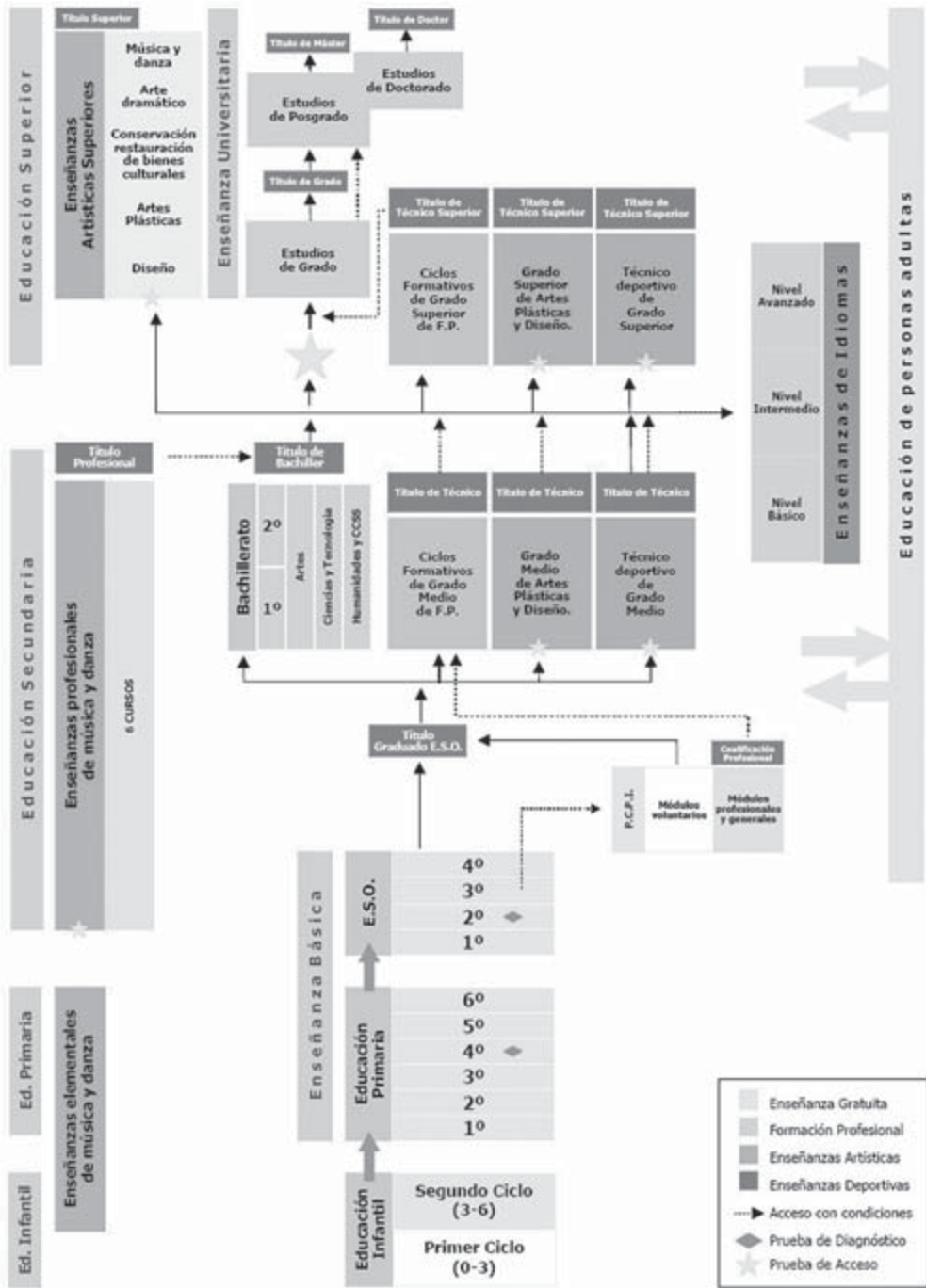
Esta modalidad de Formación Profesional específica, se estructura en dos grados: Grado Medio y Grado Superior. Al primero se accede inmediatamente después de la Educación Secundaria Obligatoria y al segundo una vez finalizado el Bachillerato. Comprende un conjunto de ciclos formativos con una organización modular, de duración variable, constituidos por áreas de conocimiento teórico-práctica en función de los diversos campos profesionales. En su currículo se incluye una fase de formación práctica en los centros de trabajo (FCT).

No obstante, será posible también acceder a la FP específica, en cualquiera de sus grados, siempre que, a través de una prueba diseñada al efecto, y convocada anualmente el aspirante demuestre tener los conocimientos suficientes para cursar estas enseñanzas. Las personas que superen estas enseñanzas de Grado Medio o de Grado Superior, recibirán, respectivamente, el título de Técnico o de Técnico Superior de la correspondiente profesión. Este último permitirá acceder directamente a los estudios universitarios recogidos en cada ciclo, que guarden relación con los estudios de formación profesional anteriormente cursados.

Los títulos de Técnico y Técnico Superior están agrupados en las veintiséis familias profesionales establecidas en el anexo I del Real Decreto 1128/2003 de 5 de septiembre, por el que se regula el Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales modificado por el Real Decreto 1416/2005 de 25 de noviembre.

Véase Cuadro núm. 1

Carencias y potencialidades del sistema de Formación...



2. FORMACIÓN PROFESIONAL PARA EL EMPLEO

Con relación al subsistema de Formación Profesional para el Empleo, según se recoge en la Ley Orgánica 5/2002 de 19 de junio, «*incluye las acciones de inserción y reinserción laboral de los trabajadores, así como las orientadas a la formación continua en las empresas que permitan la adquisición y actualización permanente de las competencias profesionales*».

El Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, por el que se regula este subsistema de formación profesional, en su artículo 2, «Concepto y fines de la formación profesional para el empleo», recoge que está integrado por el conjunto de instrumentos y acciones que tienen por objeto impulsar y extender entre las empresas y los trabajadores ocupados y desempleados una formación que responda a sus necesidades y contribuya al desarrollo de una economía basada en el conocimiento.

Son fines de la formación profesional para el empleo:

- a) Favorecer la formación a lo largo de la vida de los trabajadores desempleados y ocupados, mejorando su capacitación profesional y desarrollo personal.
- b) Proporcionar a los trabajadores los conocimientos y las prácticas adecuados a las competencias profesionales requeridas en el mercado de trabajo y a las necesidades de las empresas.
- c) Contribuir a la mejora de la productividad y competitividad de las empresas.
- d) Mejorar la empleabilidad de los trabajadores, especialmente de los que tienen mayores dificultades de mantenimiento del empleo o de inserción laboral.
- e) Promover que las competencias profesionales adquiridas por los trabajadores tanto a través de procesos formativos (formales y no formales), como de la experiencia laboral, sean objeto de acreditación.

Asimismo incluye entre sus principios la colaboración y coordinación entre las Administraciones competentes, la vinculación del sistema con el Diálogo Social y la negociación colectiva sectorial, así como la participación de los Interlocutores Sociales y la vinculación de la formación profesional para el empleo con el Sistema Nacional de Cualificaciones y Formación Profesional, regulado en la antes mencionada Ley Orgánica.

Volviendo a la Ley Orgánica 5/2002 en ella se recoge una figura que veníamos Comisiones Obreras proponiendo desde la creación del Consejo General de la Formación Profesional, me refiero a los Centros Integrados de Empleo, que son aquellos que puedan incluir acciones formativas dirigidas a estudiantes, trabajadores ocupados y desempleados, así como a empresarios y formadores, por tanto estos centros deben aglutinar a los distintos subsistemas de formación profesional existentes y lo que es más importante, que la experiencia profesional pueda ser reconocida en un título, por medio de los certificados de profesionalidad.

Con relación a los Certificados de Profesionalidad, aspecto que sería objeto de tratar con detenimiento, pero que me es imposible en este espacio, ha habido que esperar hasta este año para que el Real Decreto 34/2008, de 18 de enero, comience a diseñar dichos Certificados, que serán expedidos por el Servicio Público de Empleo Estatal y los órganos competentes de las Comunidades Autónomas.

Según la normativa correspondiente, dicho Certificado de Profesionalidad se podrá obtener de varias formas: a través de la superación de todos los módulos formativos correspondientes a dicho Certificado, mediante los procedimientos para la evaluación y acreditación de las competencias profesionales adquiridas a través de la experiencia laboral o de vías no formales de formación que se establezcan en el desarrollo normativo de artículo 8.4 de la Ley Orgánica de las Cualificaciones y de la Formación Profesional. Dicho artículo indica que *«El Gobierno, previa consulta al Consejo General de la Formación Profesional, fijará los requisitos y procedimientos para la evaluación y acreditación de las competencias, así como los efectos de las mismas»*.

Hasta aquí un pequeño recorrido por las dos modalidades de formación profesional existentes en la actualidad; a continuación analizaré brevemente una serie de datos referidos al **sistema reglado**, ya que en lo que respecta al subsistema de FP para el empleo y debido a su gran atomización en cuanto a actores implicados en su impartición —empresas, sindicatos, centros colaboradores, comunidades autónomas, municipios etc.— me ha sido prácticamente imposible obtener datos homogenizados.

3. CIFRAS Y DATOS DE LA FP REGLADA

TABLA 1. *Matriculaciones curso 2006/07 y 2007/08*

	2006/07	2007/08	Variación
Educación universitaria	1.405.894	1.381.749	—24.145
Formación profesional	500.592	500.545	—47
Bachillerato	630.498	622.175	—5.223
E.S.O	1.833.735	1.826.825	—6.910
E. Primaria	2.564.229	2.632.730	68.501
E. Infantil	1.552.628	1.620.515	67.887
TOTAL	8.487.576	8.587.639	100.063

FUENTE: Ministerio de Educación y Ciencia. «Datos y cifras». Curso escolar 2007/2008.

El alumnado que cursa educación universitaria está muy por encima de los que lo hacen en Formación Profesional, no obstante se aprecia una disminución en aquellos, manteniéndose prácticamente igual éstos.

Un dato importantísimo para tener en cuenta a la hora de planificar la Formación Profesional y a la hora de impulsar los Centros Integrados de Empleo, es que el 76 por ciento del alumnado que cursa esta enseñanza lo hace en centros públicos.

Conviene detenernos en los alumnos que se han matriculado en formación profesional, por comunidades autónomas y nacionalidades y su relación con el total de alumnos matriculados.

TABLA 2. *Alumnado matriculado en el curso 2007/2008*

Comunidad	Cifras absolutas (1)	Porcentaje sobre total
Andalucía	93.397	6,59
Aragón	13.147	6,9
Asturias	11.086	8,89
Baleares	6.839	4,47
Canarias	23.683	7,19
Cantabria	6.563	8,31
Castilla-León	26.897	7,7
Castilla-La Mancha	17.047	5,24
Cataluña	76.865	6,9
C.Valenciana	52.067	7,21
Extremadura	12.523	6,8

<i>Comunidad</i>	<i>Cifras absolutas (1)</i>	<i>Porcentaje sobre total</i>
Galicia	36.840	9,92
Madrid	52.842	5,42
Murcia	14.962	5,92
Navarra	7.011	7,29
País Vasco	30.496	9,69
Ceuta	1.486	9,23
Melilla	976	6,04

FUENTE: MEC y elaboración propia.

(1) Incluye en ciclos formativos de G.M. y G.S.. (presenciales y a distancia) y Garantía Social.

Como puede comprobarse, existe una gran disparidad entre las distintas comunidades autónomas en cuanto al alumnado que opta por cursar formación profesional. A la cabeza se sitúa Galicia y País Vasco, junto con Ceuta, que superan el 9 por ciento y en últimos lugares Baleares, Madrid, Castilla La Mancha y Murcia, en torno al 5 por ciento.

El grado de inserción de las personas según los estudios realizados es otro de los aspectos a abordar para saber la eficacia que la formación conlleva a la hora de insertarse en el mercado de trabajo.

TABLA 3. *Ocupados por edad y nivel de estudios
(Variación 2007 / 2005 en %)*

	<i>16-29 años</i>	<i>30-39 años</i>	<i>40 y más años</i>	<i>Total</i>
Analfabetos	—16	21	—26	—14
Estudios primarios	16	—8	—4	—3
Estudios secundarios primera etapa	0	6	16	8
Bachillerato y otros estudios secundarios	3	19	12	11
FP grado medio	11	8	23	14
FP grado superior	8	15	26	16
Enseñanza universitaria y otras	—2	8	11	7
TOTAL	3	9	10	8

Fuente: Gabinete Técnico Confederal de CCOO.

Los ocupados con FP han aumentado más que la media, casi el doble; de estos los de grado superior lo han hecho a un ritmo mayor y los ocupados con estudios universitarios, un punto por debajo de la media.

TABLA 4. *Personas paradas por nivel de estudios (en %) con relación a los ocupados*

<i>Estudios</i>	<i>Ocupados</i>	<i>Parados</i>	<i>Diferencia</i>
Analfabetos	0,2	0,1	0,5
Estudios primarios	15	20	5
Estudios secundarios primera etapa	28	35	7
Bachillerato y otros estud. Secundarios	16	16	=
FP grado medio	8,3	8,5	0,2
FP grado superior	9,7	7	—2,7
Enseñanza universitaria y otras	22,6	13	—9,6

FUENTE: EPA, 2.º semestre 2007.

En la relación ocupación-paro, las personas universitarias o con título de formación profesional son las más beneficiadas, así los titulados universitarios tienen una tasa de paro casi diez puntos inferior a su tasa de ocupación (13% de paro frente al 22,6% de ocupados), seguidos por las personas con estudios de formación profesional de grado superior (7% frente al 9,7%). Por el contrario, las personas con estudios secundarios de primera etapa tienen una diferencia de 7 puntos más de paro con relación a su ocupación.

Otro aspecto muy importante a analizar es el de género y su relación con los ciclos formativos que cursan mujeres y hombres. En este sentido, siguen existiendo profesiones feminizadas y masculinizadas, algo que deberemos ir abordando de forma sistemática para lograr una mayor igualdad real entre mujeres y hombres; así superan el 50 por ciento de mujeres matriculadas en los ciclos de Grado Superior: Servicios Socioculturales y a la Comunidad (91,3%), Sanidad (80%), Textil.Confección y Piel (79%), Administración (73,2%), Hostelería y Turismo (69%), Comercio y Marketing (55,2%), e Industrias Alimentarias (53%).

Los hombres superan el 90% de matriculados en Electricidad y Electrónica, Fabricación Mecánica, Madera y Mueble y Mantenimiento de Vehículos Autopropulsados.

Conocer el «**abandono educativo temprano**», por las consecuencias sociales que conlleva, es un indicador de suma importancia a la hora de una planificación estratégica de la formación profesional, me refiero a la evolución del número de personas de entre 18 y 24 años que no han completado el nivel de Educación Secundaria, comparándolo con los países de nuestro entorno:

TABLA 5. *Porcentaje de población de 18 a 24 años que no ha completado el nivel de Educación Secundaria 2.ª etapa y no sigue ningún tipo de educación-formación*

	1996	2001	2005	2006
Unión Europea (27 países)	...	17,3	15,6	15,3
Alemania	13,3	12,5	13,8	13,8
Bélgica	12,9	13,6	13	12,6
España	31,4	29,2	30,8	29,9
Finlandia	11,1	10,3	9,3	8,3
Francia	15,2	13,5	12,6	13,1
Grecia	20,7	17,3	13,3	15,9
Italia	31,7	26,4	21,9	20,8
Países Bajos	17,6	15,3	13,6	12,9
Polonia	...	7,9	5,5	5,6
Portugal	40,1	44	38,6	39,2
Reino Unido	...	17,7	14	13
Suecia	6,1	4,7	7,8	7,8

FUENTE: MEC. «Datos y Cifras. Curso escolar 2007/2008.

Como podemos comprobar, sufrimos una altísima cifra de abandono escolar con relación a otros países de la UE, y lo que es más grave, en los últimos 10 años no ha disminuido significativamente este porcentaje, lo que exige un urgente cambio de estrategia en los dos tipos de formación, para poder ofrecer a estas personas una cualificación suficiente que redundará en su calidad de empleo.

4. LA INTERRELACIÓN ENTRE LA FORMACIÓN PROFESIONAL REGLADA Y LA FORMACIÓN PARA EL EMPLEO

Si estamos de acuerdo en que el objetivo de la formación profesional es el de capacitar para el desempeño cualificado de las distintas profesiones, el acceso al empleo y la participación activa en la vida social, cultural y económica, es imprescindible conocer en la medida de lo posible, con los datos disponibles, el ver si esto está siendo así y en qué medida se cumplen estos objetivos.

Me referiré, como uno de los pocos análisis existentes, a la «Encuesta de Transición Educativa-Formativa e Inserción Laboral, año 2005» incluida en el Plan Estadístico Nacional, como resultado de un acuerdo de colaboración entre el Instituto Nacional de Estadística, el Ministerio de Educación y Ciencia, el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y el Servicio Público de Empleo Estatal (INEM).

Dicha encuesta está dirigida a jóvenes de educación secundaria y formación profesional, tanto del sistema educativo reglado como del ocupacional, siendo su objetivo conocer las diferentes formas de transición desde el mundo educativo y formativo al mercado laboral, como apoyo a la toma de decisiones en materia de educación, formación profesional y empleo.

La investigación se ordenó en siete colectivos independientes, con la siguiente caracterización: los que se graduaron en ESO, abandonaron los estudios de ESO, se titularon en Bachillerato, terminaron Ciclos Formativos de Grado Medio o Superior, finalizaron cursos del Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional (FIP) o concluyeron programas de Escuelas Taller y Casas de Oficios.

Dicha encuesta estudia las trayectorias formativas y laborales de 45.000 jóvenes entre los años 2001 y 2005. El período analizado se inicia en el momento de finalización o abandono de los estudios objeto de análisis, 2001, y finaliza en el momento de la entrevista, 2005.

Algunos de sus resultados merece la pena analizarlos, aunque sea brevemente:

TABLA 6. *Personas con empleo significativo al finalizar el periodo analizado, según colectivo y sexo (en porcentaje)*

	Total	Varones	Mujeres
CFGM (2)	70,33	73,24	67,12
CFGS	62,75	64,54	61,22
AESO	57,93	64,74	45,05
FIP	53,65	56,8	50,65
ET-CO	55,12	63,01	42,19

FUENTE: MEC. Estadísticas de Educación. Encuesta de Transición Educativa e Inserción Laboral.

CFGM: Graduados en Ciclos Formativos de Grado Medio de FP y de Artes Plástica y Diseño.
 CFGS: Graduados en Ciclos Formativos de Grado Superior de FP y de Artes Plásticas y Diseño.
 AESO: Alumnos que abandonaron la ESO sin título de Graduado en Secundaria.
 FIP: Alumnos que finalizaron un curso del Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional.
 ET-CO: Alumnos que finalizaron un programa de Escuelas Taller y Casas de Oficios.

Como puede comprobarse, las mejores trayectorias de inserción se dan en los colectivos de mayor nivel educativo; así las tasas de empleo son más altas durante el periodo analizado en las personas que se graduaron en la Formación Profesional Reglada y de éstos, los hombres superan a las mujeres.

Ampliando un poco más lo anterior, y siguiendo el estudio antes mencionado, es importante conocer si existe alguna relación entre el empleo obtenido y los estudios realizados.

TABLA 7. Datos sobre empleo significativo relacionado con los estudios realizados por familia profesional y tipo de enseñanza

<i>Empleo relacionado</i>	<i>Grado Medio</i>	<i>Grado Superior</i>	<i>F.I.P.</i>
Total	57,11	53,93	33,59
Agrario	54,43	40,27	28,53
Actividades Físicas y Deportivas	20,53	39,79	28,76
Administración y Gestión	55,17	63,62	41,21
Artes Gráficas	40,77	27,07	9,76
Comercio y Marketing	55,27	29,79	44,22
Imagen y Sonido	24,76	45,98	33,34
Edificación y Obra Civil	60,16	81,36	37,37
Electricidad y Electrónica	46,33	39,71	29,61
Fabricación Mecánica	77,62	72,71	56,62
Hostelería y Turismo	77,42	55,1	39,28
Imagen Personal	77,42	62,37	55,99
Industria Alimentaria	32,66	28,71	31,47
Madera y Mueble	74,26	56,73	48,39
Instalación y Mantenimiento	54,97	67,00	33,14
Transporte y Mto. de Vehículos	65,06	63,09	39,88
Química	35,16	52,67	32,98

FUENTE: MEC. Estadísticas de Educación. Encuesta de Transición Educativa e Inserción Laboral.

En todas las actividades priman las enseñanzas regladas frente a las ocupacionales, en lo referente a la relación entre la formación recibida y el grado de eficacia de esa formación para encontrar un trabajo acorde con la misma. Asimismo estos indicadores nos muestran la importancia que la FP adquiere en la inserción laboral, respecto a otros niveles del sistema educativo.

Según los últimos datos referidos a la Comunidad de Madrid, en el 2006, tres de cada cuatro alumnos consiguen un puesto de trabajo antes de que pasen seis meses de haberse titulado.

5. OTRO ASPECTO DE SINGULAR IMPORTANCIA PARA EL FUTURO DE LA FORMACIÓN PROFESIONAL INTEGRAL: LOS CENTROS DE REFERENCIA NACIONAL

Voy a referirme brevemente al Real Decreto 229/2008, publicado en el BOE de 25 de febrero, por el que se regulan los Centros de Referencia Nacional en el ámbito de la formación profesional, ya que, al margen de algunas incorrecciones y retrocesos con lo pactado previamente con los sindicatos, merece la pena aprovecharlo para incidir en un modelo de formación profesional coordinado, público y eficaz.

Este RD viene a completar la Ley Orgánica 5/2002 de las Cualificaciones y concibe el Centro de Referencia Nacional como una institución al servicio de los sistemas de formación profesional, *«debe facilitar una formación profesional más competitiva y responder a los cambios en la demanda de cualificación de los sectores productivos. Su trabajo debe ser, por lo tanto, un referente orientador para el sector productivo y formativo»*.

Su objetivo será por tanto el de programar y ejecutar actuaciones de carácter innovador, experimental y formativo en materia de formación profesional, para servir de referente al conjunto del Sistema Nacional de Cualificaciones y Formación Profesional y para el desarrollo de la formación profesional en su conjunto.

Según se recoge en el artículo 2: *«Serán considerados Centros de Referencia Nacional aquellos centros **públicos** que reuniendo las condiciones establecidas... realicen acciones de innovación y experimentación en materia de formación profesional, especializados en los diferentes sectores productivos...»*

Asimismo y esto es muy importante: *«los Centros de Referencia Nacional podrán incluir acciones formativas dirigidas a estudiantes, trabajadores, ocupados y desempleados, así como a empresarios, formadores y profesores, relacionadas con la innovación y la experimentación en formación profesional, vinculadas al Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales»*.

Dadas las importantes funciones que se les encomienda en el artículo 4 del mencionado Real Decreto, unidas a la legislación ya existente referente a los Centros Integrados de FP a los que anteriormente me referí, tenemos una oportunidad única, que deberíamos aprovechar desde nuestro sindicato, para proponer a todas las partes implicadas, y ello incluye a las Comunidades Autónomas,

el configurar **un sistema global e integrado de formación profesional**, donde canalizar los recursos, ahora dispersos por diferentes entidades, agentes sociales, organismos, centros colaboradores, etc. y darles la eficacia que necesita el sistema productivo, lo que debe incluir, aún siendo consciente de lo que ello supone, un replanteamiento de lo que ha venido siendo la planificación de la formación profesional y en especial el subsistema ocupacional y continua, convirtiendo al **sistema público** en el centro de elaboración, coordinación, impartición y ejecución de la formación profesional en su conjunto.

6. PUNTOS PARA LA REFLEXIÓN

Para concluir, haré algunas reflexiones, que no pretenden cerrar el tema sino ayudar en la medida de lo posible, a continuar un debate que estamos obligados a hacer, muy especialmente desde el sindicato y quienes nos dedicamos a la docencia en este frente.

- En nuestro sistema educativo, la Formación Profesional continúa teniendo una consideración subsidiaria de la universidad y de segundo rango en comparación con aquella, en la que se sigue viendo como una desgracia que el hijo de un licenciado en lugar de seguir los pasos de sus padres vaya a cursar estas enseñanzas, lo que contrasta con la mayor inserción en el trabajo que hemos visto más arriba. Se necesita un cambio radical en la mentalidad social sobre este tipo de enseñanza, siendo indispensable la puesta en marcha de sistemas de información y orientación eficaces a las familias, los profesores y por supuesto al alumnado.
- Se debería hacer efectiva la gestión integrada de los dos subsistemas de Formación Profesional: Reglada y para el Empleo, haciéndose realidad la correspondencia y convalidaciones entre los conocimientos adquiridos en la formación profesional ocupacional, la práctica laboral y la formación profesional específica reglada. La puesta en marcha de forma generalizada de los Centros Integrados públicos, con los recursos financieros que ellos comportan, además de frenar el despilfarro y atomización de recursos existentes, posibilitaría una mejor adaptación de las instalaciones de estos a la evolución tecnológica, tanto en equipamientos, con la necesaria renovación de equipos, como en infraestructuras, asegurando una enseñanza de calidad para todas las personas, jóvenes, parados y activos. Ello incluiría un aumento de la participación de los sindicatos en todo el proceso.

- En esta línea y aprovechando la infraestructura de los centros públicos de formación profesional reglada, en la mayoría de los casos inutilizada por las tardes, se podrían desarrollar enseñanzas nocturnas, para dar oportunidad a todas las personas que los deseen, en especial trabajadores ocupados, a mejorar su formación.
- El elevado fracaso escolar que se produce en la etapa de la Educación Secundaria Obligatoria margina a jóvenes mayores de 16 años del sistema educativo, sin que puedan acceder a un ciclo de Grado Medio. Su recuperación, en algunos casos, se hacía por medio de los programas de Garantía Social que deben tener una continuidad y urgente desarrollo en lo que en la LOE se denomina Programas de Cualificación Profesional Inicial, que tengan en cuenta las necesidades reales del mercado de trabajo y sus características personales. Estos Programas deberían prepararles para las pruebas de Acceso a Grado Medio y ser impartidas en centros donde puedan continuar su formación en la familia profesional correspondiente.
- También sería necesario atender y elaborar programas especiales para el colectivo de jóvenes no escolarizados que rechazan los sistemas clásicos de formación, cuestión nada fácil pero ineludible, que va a exigir una enorme flexibilidad en la impartición de la docencia.
- Los Títulos de los Ciclos Formativos deben ser revisados periódicamente, en los plazos previstos, para adecuar los diferentes módulos que componen los mismos a las demandas cambiantes de nuestro mercado de trabajo.
- La cuestión clave a la hora del reconocimiento de titulaciones y vinculación entre la formación profesional reglada y la formación para el empleo (certificados) es la colaboración real y el compromiso por parte de ambos ministerios (Educación y Trabajo) y de las correspondientes Consejerías de las Comunidades Autónomas, así como el desarrollo de los Centros Integrados públicos que impartan los tres tipos de formación. Esta es la asignatura pendiente de los últimos veinte años y que se vuelve a repetir no sólo en el gobierno central sino en la mayoría de las Comunidades Autónomas. Dichos Centros, al unificar los recursos existentes, que no son pocos, podrían poner en marcha una formación de calidad, con infraestructura y profesorado capaz de actualizar conocimientos y atender puntualmente a las demandas del sistema productivo.

- Asimismo me parece de vital importancia que la información y orientación se aborden de forma coherente en todo el conjunto de la formación profesional, en especial de los centros educativos, donde sólo es obligatorio en departamento de orientación en la enseñanza secundaria pero no en los ciclos de Formación Profesional.
- La Certificación de la formación que se imparte es otro de los aspectos de gran importancia que hay que agilizar una vez publicado el RD correspondiente, en especial los desarrollos normativos que todavía faltan. Esta excesiva e inexplicable demora que han sufrido, tiene como consecuencia que los trabajadores no pueden acreditar mediante el certificado correspondiente su formación. Se debería clarificar mejor en que van consistir las pruebas, tanto la de ejecución como la escrita, así como homogeneizar las características y contenidos de dichas pruebas de evaluación en todo el estado.
- La negociación colectiva debe incluir, entre sus prioridades, el reconocimiento de la formación, validando las cualificaciones conseguidas por medio de los Certificados Profesionales del Sistema Nacional de Cualificaciones, a efectos de categorías y ascensos en la empresa.

En definitiva, dignificar, potenciar y dar el estatus que corresponde a la formación profesional es uno de los retos que desde el sector educativo y el movimiento sindical debemos seguir afrontando con fuerza y decisión. La apuesta es necesaria y debe incluir a todos los colectivos implicados que estemos decididos a convertir nuestro sistema de formación profesional en un referente en el ámbito educativo del estado español, de manera que pueda gozar de la confianza y prestigio entre los distintos grupos interesados: alumnado, familias, empresas, trabajadores, docentes y sociedad en general.

Felipe Serrano Pérez

Inmigración y pensiones



Y aún dicen que el pescado es caro, 1894. Joaquín Sorolla Bastida.

Según la proyección demográfica realizada, la población inmigrante afiliada al Régimen General de la Seguridad Social alcanzaría su punto máximo en el año 2039 con 4.535.464 afiliados, lo que representaría el 26,42% del total de la población afiliada a dicho régimen. A partir de esa fecha la afiliación de población inmigrante comienza a caer lentamente como resultado, por un lado, de la jubilación de los inmigrantes que acceden a la edad legal de jubilación y, por otro, del impacto en el sistema de las entradas netas de inmigrantes estimadas por el INE, que no son suficientes para compensar el primer efecto.

1. INTRODUCCIÓN

LA Seguridad Social española está viviendo un momento dulce. Por un lado, las cohortes de población que se han estado jubilando durante los últimos años han sido pequeñas y, aunque sus pensiones de jubilación han sido relativamente altas, la presión sobre el gasto no ha sido excesiva. Por otro lado, las intensas tasas de crecimiento económico que se han conocido en España en la última década, y que han permitido elevar las tasas de ocupación hasta niveles nunca antes vistos, han presionado al alza los ingresos por cotizaciones. El resultado combinado de estos movimientos del gasto y de los ingresos ha sido un permanente superávit en las cuentas de la Seguridad Social y un aumento considerable de los recursos destinados al Fondo de Reserva. Esta situación ha permitido quitar presión al debate sobre las reformas que deben abordarse para ajustar el sistema al reto del envejecimiento de la población. Ha sido tanta la presión que se ha eliminado que durante la última campaña electoral algunas de las propuestas electorales que se han escuchado incitaban a pensar que nuestra clase política se había olvidado de los problemas a los que el sistema tendrá que hacer frente en el futuro.

La llegada de población inmigrante, por otra parte, parece haber contribuido a crear la sensación de que el problema de envejecimiento de la población puede no llegar a ser tan dramático como se pensaba hace unos años. Realmente la afluencia de población inmigrante ha sido muy intensa. En el año 2000 el número de inmigrantes apenas alcanzaba el millón de personas. A finales del año 2007 la cifra de población extranjera residente en España se había elevado hasta 4.727.100 personas. La llegada de población inmigrante, ciertamente, ha permitido aliviar el problema de envejecimiento, aunque no es tan evidente que se haya dado con la solución definitiva al problema y, como corolario, con la solución a los problemas futuros del sistema de pensiones.

Las investigaciones sobre el impacto de la inmigración en el sistema español de pensiones son escasas. La inmigración, además, es todavía un fenómeno demasiado reciente en nuestro país como para poder conocer algunos datos relevantes para este tipo de investigaciones (tiempo medio de permanencia del inmigrante, número de descendientes que dejan, tiempo medio de cotización al sistema de Seguridad Social, etc.) Las conclusiones que se están alcanzando, por tanto, sólo pueden ser consideradas como provisionales. Los resultados que se presentan en estas páginas participan de la provisionalidad comentada. Estos resultados se han obtenido en el marco de una investigación subvencionada por el Fondo para el Fomento de la Investigación Social (FIPROS) ¹ de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social. En este artículo solamente se presenta la metodología utilizada y la conclusión más relevante que se ha alcanzado, esto es que la inmigración no es la solución a los problemas futuros a los que tendrá que enfrentarse el sistema de Seguridad Social como resultado del envejecimiento de la población. La necesidad de seguir realizando reformas de tipo paramétrico no puede salir, por el momento, de la agenda política del gobierno y de los agentes sociales.

2. INMIGRACIÓN Y PENSIONES. CONSIDERACIONES METODOLÓGICAS

La incidencia de la población inmigrante en el sistema de pensiones es de doble dirección. Por un lado, la afluencia de población inmigrante significa más población cotizante en el presente y, por tanto, más ingresos para el sistema. Por otro lado, esta población genera derechos que se acabarán reflejando en pensiones futuras.

La población inmigrante que llega al país, por otra parte, puede terminar afincándose definitivamente o puede retornar a su país de origen en una determinada fecha. Los efectos de la inmigración sobre el sistema de pensiones son distintos en un caso que en otro. Los efectos sobre el sistema de la población inmigrante que no deja descendencia son únicos. Los trabajadores que llegan al país de acogida cotizan al sistema y, si cumplen los requisitos legales, acceden a la pensión. Si retornan a su país antes de cotizar los años necesarios, y existe convenio internacional, generan el derecho proporcional que le corresponde al

¹ SERRANO, F.; FERREIRO, J.; EGÍA, B.; ZARZUELO, J.M. Y ALBIZURI, J.(2006): «Impacto de la inmigración en la viabilidad y sostenibilidad del sistema. Efecto en diferentes horizontes temporales: el envejecimiento de los inmigrantes actuales», FIPROS 2006.

país de acogida, en este caso a España. La población inmigrante que permanece en España, y que deja descendencia, alarga en el tiempo sus efectos sobre el sistema en forma, podríamos decir, de «nuevos cotizantes». Como regla general se supone que las características (por lo que a la inserción laboral se refiere) de los hijos de los inmigrantes son similares a las de la población del país de acogida. Los hijos de los inmigrantes se consideran, por tanto, como si de un flujo de población nativa se tratase. De esta forma la investigación se puede centrar en los efectos que sobre el sistema de pensiones tienen los inmigrantes de primera generación

El estudio de los efectos netos que los inmigrantes de primera generación tienen en los sistemas de pensiones presenta dificultades, sobre todo en investigaciones de tipo empírico. Desde una perspectiva teórica la manera de abordar el problema no es muy complicada. Este tipo de investigaciones han primado el estudio, mediante simulaciones, del exceso de aportaciones que realiza un trabajador inmigrante en un sistema de reparto. La simulación consiste en estimar, en primer lugar, la tasa interna de retorno del sistema público de pensiones y, en segundo lugar, comparar esta tasa con la que el inmigrante hubiese obtenido en un fondo capitalizado. Si esta segunda es superior a la primera, entonces el inmigrante realiza una aportación neta de fondos al sistema, esto es paga más de lo que hubiese tenido que ahorrar (para una tasa de rentabilidad similar) en un sistema capitalizado. Si además se supone, como suele ser lo habitual, que la tasa de rentabilidad de la capitalización es superior a la tasa de rentabilidad del régimen de reparto, entonces, por definición, el inmigrante siempre hace una aportación neta positiva. El problema empírico se limita entonces a estimar la cantidad total que aportan al sistema en función del tiempo medio de permanencia como cotizantes y como pensionistas. En los modelos de generaciones sucesivas el saldo neto sería el resultado de sumar a la diferencia anterior las «aportaciones» que hace el inmigrante de más cotizantes en forma de hijos.

Esta forma de aproximación al problema, sin embargo, y sobre todo cuando se abordan investigaciones empíricas con poca información sobre la trayectoria de la población inmigrante a largo plazo, como es el caso español, resulta insuficiente. Un método alternativo consiste en simular el número de pensiones que mantiene el equilibrio financiero del sistema en presencia de inmigración. El método, en última instancia, consiste en incorporar un flujo continuo de trabajadores nacionales e inmigrantes en el sistema (sacándoles en el momento en que cumplen la edad legal de jubilación) y estimar la cantidad de pensiones de

equilibrio que se obtienen. Sin embargo, y como luego explicaremos, ambos colectivos de trabajadores no entran en el modelo con características similares. En un segundo momento, se comparan estas pensiones de equilibrio con las pensiones que se espera que se produzcan en el futuro. La diferencia nos informa de los posibles desequilibrios que cabe esperar y, como corolario, de la necesidad o no de abordar reformas.

Pues bien, el efecto de los inmigrantes de primera generación en los ingresos del sistema es resultado del comportamiento de dos variables. En primer lugar, de la cantidad de población inmigrante que se espera que llegue al país y, de manera más específica, de la cantidad de población inmigrante que accede a una ocupación legal que le convierte en cotizante del sistema. En segundo lugar, del salario que percibirán estos inmigrantes, esto es de lo que en la investigación económica sobre inmigración se denomina como grado de «asimilación salarial». En principio, y suponiendo que los salarios de los trabajadores nacionales y de los trabajadores inmigrantes fuesen idénticos, la única variable relevante para el estudio del impacto de la inmigración en el sistema de pensiones (por el lado del ingreso) sería la población inmigrante total. Un aumento de esta población podría ser tratado de manera similar a un aumento en las tasas de natalidad del país receptor, con los ajustes necesarios derivados de la entrada en el mercado de trabajo de unos y otros. La investigación empírica, sin embargo, ha puesto de manifiesto que el salario de los trabajadores inmigrantes es inferior al salario de los trabajadores nacionales. Las razones de estas diferencias son diversas (diferencias en la cualificación, concentración de la población inmigrante en sectores de baja productividad, trato discriminatorio hacia la población inmigrante, dificultades socioculturales para la asimilación de esta población, etc.).

La estimación, por tanto, del número de pensiones que mantienen al sistema en equilibrio es el resultado del comportamiento de las siguientes variables. En primer lugar, de la evolución esperada en el número de cotizantes nacionales y de la evolución esperada en el número de cotizantes inmigrantes. En segundo lugar, de la evolución del «grado de asimilación» salarial de la población inmigrante. En tercer lugar de la generosidad del sistema y, finalmente, del tipo de cotización²

² En el informe referenciado en la cita anterior puede encontrarse la formulación que se ha utilizado para obtener las pensiones de equilibrio que se presentan en este artículo.

3. GENEROSIDAD DEL SISTEMA Y «ASIMILACIÓN SALARIAL» DE LA POBLACIÓN INMIGRANTE

La generosidad del sistema, medida como la relación entre la pensión media de jubilación que proporciona el sistema y la base media de cotización del conjunto de trabajadores en el Régimen General de la Seguridad Social, en el año 2005, tomaba un valor de 0,6537, sin computar los complementos a mínimos. En otras palabras, la pensión media de jubilación equivale al 65,37% de la base media de cotización. Hay que tener en cuenta, sin embargo, que con las cotizaciones, además de financiar las pensiones de jubilación, se financia un conjunto de pensiones derivadas (invalidez, viudedad, orfandad y favor familiar). En el año 2005, y expresando estas pensiones en términos de pensiones de jubilación equivalentes, por cada pensión de jubilación había 0,4936 pensiones derivadas, computadas, también, sin considerar los complementos a mínimos.

En el año 2005 el grado de asimilación salarial de la población inmigrante, expresándolo como la relación entre la base media de cotización de la población inmigrante y la base media de cotización de los trabajadores nacionales, tomaba un valor de 0,81. En otras palabras, la base media de cotización de un trabajador inmigrante equivale al 81% de la base media de cotización de un trabajador nacional afiliado al Régimen General de la Seguridad Social. En el año 2000 este valor era de 0,91. Por grupos de inmigrantes este coeficiente era de 0,781 para los inmigrantes procedentes de países no comunitarios; 0,741 para los inmigrantes procedentes de los países de la ampliación y de 0,960 para los procedentes de los países de la UE15.

4. EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN COTIZANTE

En el Cuadro 1 se recoge una proyección, hasta el año 2050, de la población cotizante al Régimen General de la Seguridad Social, distinguiendo entre trabajadores nacionales y trabajadores inmigrantes. Esta proyección se ha realizado partiendo de la proyección demográfica realizada por el INE en el denominado como «Escenario 1». Los supuestos que se han utilizado para realizar la proyección pueden consultarse en el informe ya citado.

Como puede observarse, la población inmigrante afiliada al Régimen General alcanzaría su punto máximo en el año 2039 con 4.535.464 afiliados, lo que representaría el 26,42% del total de la población afiliada a dicho régimen. A

partir de esta fecha la afiliación de población inmigrante comienza a caer lentamente como resultado, por un lado, de la jubilación de los inmigrantes que acceden a la edad legal de jubilación y, por otro, del impacto en el sistema de las entradas netas de inmigrantes estimadas por el INE, que no son suficientes para compensar el primer efecto. La población nacional afiliada al Régimen General alcanzaría su punto máximo en el año 2011 con 14.215.961, a partir de aquí desciende hasta el año 2050. El máximo de afiliación al Régimen General (inmigrantes y nacionales) se alcanzaría en el año 2027, con 17.687.635 de afiliados totales. A partir de esta fecha la afiliación comienza a descender.

5. LAS PENSIONES DE EQUILIBRIO

En el Cuadro 2 se recoge el número de pensiones que mantendría al sistema en equilibrio financiero con la población cotizante proyectada, dada la generosidad actual y manteniendo también el tipo de cotización actual (0,283). En la primera columna se estiman las pensiones de equilibrio suponiendo que el coeficiente de las pensiones derivadas es el actual. En el resto de las columnas se modifica este coeficiente, lo que induce un aumento del número de pensiones de equilibrio.

Si se compara las pensiones de jubilación de equilibrio obtenidas con las que se espera que se produzcan como resultado de la evolución demográfica los resultados que se obtienen son los siguientes:

En el escenario más optimista; esto es que el 60% del total de pensiones esperadas (jubilación y pensiones derivadas) le correspondiese al Régimen General, los problemas comenzarían a presentarse en alguna fecha anterior al año 2040. En este año, para mantener el equilibrio solamente sería necesario que el coeficiente de las pensiones derivadas hubiese caído hasta el 0,35. También se podría lograr el equilibrio con un coeficiente más alto (0,45), aunque en este caso sería necesario o bien aumentar las cotizaciones un 5% o bien disminuir la pensión media también en un 5%.

En el año 2050 el desequilibrio sería más acentuado y las necesidades reformativas algo más intensas. Si el coeficiente de las pensiones derivadas alcanzase un valor de 0,25 en este año el problema podría solucionarse. Dos opciones alternativas tendrían en común un coeficiente para las pensiones derivadas de 0,30 y, la primera, una reducción de la pensión media del 5% y, la

segunda, un aumento de la cotización del 5%. La cuarta opción sería combinar una reducción de la pensión media del 5% y un aumento de la cotización también del 5% con un coeficiente para las pensiones derivadas del 0,40.

En un escenario intermedio; esto es que el 65% del total de pensiones esperadas tuviesen que ser financiadas por el Régimen General, la situación sería la siguiente. Hasta el año 2030 el sistema presentaría superávit. En el año 2040, o en una fecha anterior, las pensiones esperadas serían superiores a las pensiones de equilibrio que se han obtenido. Las reformas necesarias serían de más calado que en el caso anterior. El equilibrio se podría mantener con un coeficiente para las pensiones derivadas del 0,25. Una segunda opción sería un coeficiente algo más alto (0,30), pero con un aumento de las cotizaciones del 5% o una disminución de la pensión media del 5%. Una cuarta posibilidad sería combinar este aumento de las cotizaciones con una reducción de igual porcentaje en la pensión media y mantener el coeficiente de las pensiones derivadas en 0,40. En el año 2050 el desequilibrio obligaría a actuar aumentando las cotizaciones en un 5% y a disminuir la pensión media en idéntica proporción. Esta opción, sin embargo, sólo sería factible para corregir los desequilibrios si, de manera simultánea, se hubiese logrado reducir el coeficiente de las pensiones derivadas hasta 0,30.

En el tercer escenario (el más probable), con el 70% de pensiones en el Régimen General, los problemas aparecen antes. En el año 2030, o en una fecha anterior, las pensiones esperadas ya serán superiores a las pensiones de equilibrio estimadas. En este año, no obstante, la corrección del desequilibrio sería factible si se hubiese logrado bajar el coeficiente de las pensiones derivadas hasta el 0,45. Con un coeficiente como el actual sería necesario o aumentar las cotizaciones o disminuir la pensión media.

En el año 2040 la corrección del desequilibrio obligaría ya a tomar medidas simultáneas de reducción de la pensión media y aumento de las cotizaciones, en un 5% en ambos casos, además de disminuir el coeficiente de las pensiones derivadas hasta 0,30.

En el 2050 los ajustes que se necesitarían realizar serían superiores. La reducción en la pensión media y el aumento en el tipo de cotización deberían ser superiores al 5%.

6. CONCLUSIONES

La afluencia de población inmigrante, con los datos de los que se dispone en la actualidad, no parece ser la solución al problema del envejecimiento que padecemos y, como corolario, a los futuros desequilibrios a los que tendrá que enfrentarse el sistema de Seguridad Social español.

Ya hemos señalado las necesarias cautelas con que hay que interpretar los resultados obtenidos. No obstante, la tendencia general que describen es coherente con la que muestran otras proyecciones de ingresos y gastos del sistema de Seguridad Social. Los problemas no aparecerán de manera inmediata, lo que permite disponer de tiempo suficiente para abordar las reformas pertinentes. Durante esta legislatura debería, cuando menos, quedar fijada una agenda reformativa, con plazos y prioridades de actuación. Las reformas, además, no deberían estar orientadas exclusivamente a frenar la expansión del gasto, también sería conveniente que se tuviera en cuenta la mejora de la equidad interna del sistema.

CUADRO 1. *Trabajadores afiliados al Régimen General de la Seguridad Social*

	<i>Total afiliados RGSS</i>	<i>Extranjeros Afiliados RGSS</i>	<i>Nacionales Afiliados</i>	<i>% extranjeros</i>
2007	15786856	1982833	13804023	12.56
2008	16035449	2130408	13905041	13.29
2009	16289557	2267328	14022229	13.92
2010	16547821	2394626	14153195	14.47
2011	16738808	2522847	14215961	15.07
2012	16846923	2643109	14203814	15.69
2013	16952879	2763258	14189622	16.30
2014	17062619	2883646	14178972	16.90
2015	17178864	3004331	14174533	17.49
2016	17259275	3125362	14133912	18.11
2017	17298681	3236246	14062435	18.71
2018	17341517	3346501	13995016	19.30
2019	17387925	3456451	13931474	19.88
2020	17454124	3566134	13887990	20.43
2021	17486892	3675579	13811313	21.02
2022	17487660	3773173	13714487	21.58
2023	17497732	3863026	13634706	22.08
2024	17535497	3951149	13584349	22.53
2025	17596981	4037661	13559320	22.95
2026	17683377	4122622	13560755	23.31
2027	17687635	4181751	13505885	23.64
2028	17685679	4237388	13448291	23.96
2029	17680593	4289723	13390870	24.26
2030	17672809	4338927	13333882	24.55
2031	17658600	4385154	13273446	24.83
2032	17642394	4417844	13224550	25.04
2033	17634569	4201491	13433079	23.83
2034	17050006	4475536	12574469	26.25
2035	17043907	4496098	12547809	26.38
2036	17052154	4512115	12540039	26.46
2037	17077622	4524957	12552666	26.50
2038	17116031	4532452	12583579	26.48
2039	17168030	4535464	12632566	26.42
2040	17233135	4533708	12699426	26.31
2041	17309760	4528429	12781331	26.16
2042	17249436	4529947	12719489	26.26
2043	17188186	4527223	12660963	26.34
2044	17122836	4521449	12601387	26.41
2045	17068815	4509166	12559649	26.42
2046	17026559	4493929	12532630	26.39
2047	16995401	4492773	12502628	26.44
2048	16975272	4489185	12486087	26.45
2049	16966035	4482608	12483427	26.42
2050	16966845	4473367	12493477	26.37

CUADRO 2. Pensiones de equilibrio

	<i>Pensiones jubilación (PD: 1,49)</i>	<i>Pensiones jubilación (PD: 1,45)</i>	<i>Pensiones jubilación (PD: 1,40)</i>	<i>Pensiones jubilación (PD: 1,35)</i>	<i>Pensiones jubilación (PD: 1,30)</i>	<i>Pensiones jubilación (PD: 1,25)</i>
2007	4575742	4713408	4881744	5062549	5257263	5467553
2008	4647795	4787629	4958616	5142268	5340048	5553650
2009	4721447	4863497	5037193	5223756	5424670	5641656
2010	4796304	4940606	5117056	5306576	5510676	5731103
2011	4851661	4997628	5176115	5367822	5574277	5797248
2012	4882997	5029907	5209547	5402493	5610281	5834692
2013	4913708	5061542	5242311	5436471	5645566	5871389
2014	4945515	5094306	5276246	5471662	5682111	5909395
2015	4979209	5129013	5312192	5508940	5720822	5949655
2016	5002515	5153021	5337058	5534726	5747600	5977504
2017	5013937	5164786	5349243	5547363	5760723	5991152
2018	5026353	5177576	5362489	5561100	5774988	6005988
2019	5039804	5191432	5376840	5575982	5790443	6022061
2020	5058991	5211196	5397310	5597211	5812488	6044988
2021	5068489	5220980	5407443	5607719	5823400	6056336
2022	5068712	5221209	5407681	5607965	5823656	6056602
2023	5071631	5224216	5410795	5611195	5827010	6060091
2024	5082577	5235491	5422473	5623306	5839587	6073170
2025	5100398	5253848	5441486	5643022	5860062	6094464
2026	5125439	5279643	5468202	5670728	5888833	6124386
2027	5126674	5280915	5469519	5672094	5890251	6125861
2028	5126106	5280330	5468914	5671466	5889599	6125183
2029	5124632	5278812	5467341	5669835	5887906	6123422
2030	5122376	5276488	5464934	5667339	5885314	6120726
2031	5118258	5272246	5460540	5662782	5880582	6115805
2032	5113561	5267407	5455529	5657585	5875185	6110192
2033	5111293	5265071	5453109	5655076	5872579	6107482
2034	4941860	5090541	5272346	5467618	5677911	5905027
2035	4940092	5088720	5270460	5465662	5675880	5902915
2036	4942482	5091182	5273010	5468306	5678626	5905771
2037	4949864	5098786	5280885	5476474	5687107	5914592
2038	4960997	5110253	5292762	5488791	5699898	5927894
2039	4976068	5125778	5308842	5505466	5717214	5945903
2040	4994939	5145216	5328974	5526344	5738895	5968451
2041	5017148	5168094	5352669	5550916	5764413	5994989
2042	4999664	5150084	5334015	5531571	5744324	5974097
2043	4981911	5131796	5315075	5511930	5723927	5952884
2044	4962969	5112285	5294867	5490973	5702164	5930251
2045	4947312	5096156	5278162	5473649	5684174	5911541
2046	4935064	5083540	5265095	5460099	5670103	5896907
2047	4926033	5074238	5255460	5450107	5659727	5886116
2048	4920198	5068228	5249236	5443652	5653023	5879144
2049	4917521	5065470	5246379	5440690	5649947	5875945
2050	4917756	5065712	5246630	5440949	5650217	5876225



Gregorio Rodríguez Cabrero

Las políticas sociales y las redes
de protección social en el contexto
de desaceleración económica



Playa de Valencia. Pescadoras, 1919. Joaquín Sorolla Bastida.

En este artículo se hace un balance del desarrollo del Estado de Bienestar en España considerando los factores institucionales que lo han hecho posible, así como sus resultados en términos de bienestar y cohesión social. Por otra parte, y en un contexto de crisis económica como el iniciado en 2008, el desarrollo del Estado de Bienestar implica reforzar los factores institucionales, sobre todo el diálogo social, junto a otros nuevos de coordinación institucional eficaz; a la vez que desarrollar las políticas que respondan exitosamente en términos de desarrollo de los derechos sociales al envejecimiento de la población, la integración de las personas inmigrantes y la lucha contra la exclusión social.

UNA MIRADA GLOBAL A LA EVOLUCIÓN DEL ESTADO DE BIENESTAR EN ESPAÑA EN EL PERÍODO DEMOCRÁTICO, EN UN CONTEXTO DE MUNDIALIZACIÓN ECONÓMICA¹

CUANDO de manera casi abrupta, no por ello menos previsible después de diez largos años de crecimiento económico y de cambios en la dinámica de la mundialización económica, nuestro país entra en un período de recesión económica profunda, la pregunta obligada es si nuestro sistema de protección social o, en un sentido más amplio, nuestro Estado de Bienestar, será capaz de dar respuesta efectiva al impacto de la misma en el conjunto de la población y, particularmente, en los colectivos en situación de vulnerabilidad laboral y social. Dicho de otra manera, si las políticas sociales tendrán capacidad para responder de manera activa a los impactos sociales de las transformaciones de la sociedad de la información, y si aquellas serán desarrolladas en su doble faceta de factores de bienestar y herramientas de desarrollo social y económico.

La respuesta no es sencilla, ya que la misma depende de la inercia de las políticas del pasado, del contexto y dinámica del modelo social europeo, del impacto diferencial de la crisis en nuestro país y de la correlación de fuerzas sociales y económicas. Todos estos factores se traducen en políticas sociales con un mayor o menor impacto redistributivo y una mayor o menor capacidad de cohesión social.

Una mirada global al pasado histórico reciente del mapa social de España nos indica que se ha consolidado un modelo específico de Estado de Bienestar basado en servicios universales y prestaciones económicas a partir de un siste-

¹ Este texto es deudor parcial de un trabajo más amplio que saldrá publicado en breve en el volumen 2 de España Siglo XXI, coordinado por los profesores Del Campo y Tezanos, en la editorial Biblioteca Nueva, así como del prólogo sobre protección social y acción sindical, incluido en el informe de UGT «2004-2008. Una legislatura de diálogo social», presentado el pasado mes de marzo.

ma de Seguridad Social, que constituye la columna vertebral del sistema de protección social, junto al papel tradicional de protección y cuidados de la familia y de las mujeres. De manera muy esquemática, nuestro Estado de Bienestar puede ser caracterizado tanto por sus rasgos institucionales como por sus efectos sociales más relevantes en términos de bienestar. Los factores institucionales o políticos son claves ya que sintetizan al mismo tiempo las opciones socio-políticas elegidas o fruto de pactos y conflictos sobre políticas sociales y el marco desde el que se diseñan y aplican. Los efectos o impactos de las políticas sociales nos informan de cómo éstas contribuyen al bienestar de los ciudadanos, a la paz social y a la reproducción de la sociedad.

a) Desde el punto de vista «**institucional**» nuestro Estado de Bienestar se puede caracterizar por cinco rasgos básicos que, en cierto modo, son constitutivos de su naturaleza social y se han configurado en los últimos treinta años. Cabe suponer que este entramado institucional se mantendrá relativamente en los años venideros y con él hay que contar para el diseño de las políticas sociales, si bien no como entramado determinante de estas. De manera sintética dichos rasgos son los siguientes:

- Un intenso proceso de **uropeización** de las políticas sociales en las que se trata de combinar una cobertura protectora que garantice la cohesión social (ausencia de conflicto social, garantía de la gestión del mercado de trabajo y lucha contra la exclusión social más extrema) con una contención del gasto social y políticas de activación del Estado de Bienestar para adecuarlo a las exigencias de la mundialización económica; en dicha europeización se incluyen elementos como la activación, la productividad de los sistemas de protección social y la apertura de la producción y gestión de servicios al sector privado, no lucrativo y mercantil.
- Una profunda **descentralización** del Estado de Bienestar que ha transferido a las Comunidades Autónomas la casi totalidad de la ejecución del gasto social en educación, sanidad y servicios sociales lo que ha supuesto aproximar los servicios y prestaciones a los ciudadanos pero también ha generado problemas de desequilibrios territoriales y de coordinación en las políticas sociales; como resultado el Estado de Bienestar tiene que afrontar al mismo tiempo cercanía y personalización y solidaridad y equilibrio territorial.
- Siguiendo la corriente reestructuradora general de los países con Estado de Bienestar, en España se ha consolidado un **modelo mixto** en el que

Estado, tercer sector y mercado se interrelacionan de distintos modos, lo que provoca, junto a efectos positivos (participación de la sociedad civil) otros negativos o de dudosa eficacia que en ocasiones afectan a la solidez de lo público y a la propia materialización de los derechos sociales; el debate reside en saber si la producción mixta es un modo de lograr mejoras de eficiencia en el Estado de Bienestar sin detrimentos en el bienestar, si se trata de una apertura a las expectativas de beneficios del sector mercantil o de una respuesta a la configuración y ampliación de clases medias patrimoniales que sin renunciar a la oferta pública apoyan el desarrollo de la oferta privada complementaria o, lo más probable, una combinación de todos los factores mencionados.

- Las políticas sociales constituyen parte central del llamado **diálogo social** de suerte que la negociación y el pacto (arquetípico es el Pacto de Toledo de abril de 1995), pero también el conflicto, han sido las vías mediante las que los sindicatos, los empresarios y el Estado han convertido en elementos sustantivos de la concertación las políticas de protección social sabiendo que de estas depende un mercado de trabajo estable, un relevo solidario generacional eficaz y la paz social.
- Finalmente, el modelo de Estado de Bienestar español se ha basado y sigue basándose en la **centralidad de la familia** y de las mujeres en la reproducción social y cuidados de niños y personas mayores; un modelo sometido ahora a profundos cambios sociales que obligan a nuevas formas de socialización de riesgos (dependencia) y cuidados (atención de los niños) ante la incorporación de la mujer al mercado de trabajo y los cambios en la estructura, funciones y dinámica de las familias.

Estos rasgos institucionales son la base social mediante la que las fuerzas económicas, sociales y políticas articulan y concilian dos políticas sociales en ocasiones enfrentadas y, en todo caso, en tensión permanente: por una parte el desarrollo de los derechos sociales y la creación de redes de seguridad colectiva, y, por otra, la adecuación de las mismas a las presiones financieras, institucionales e ideológicas de la mundialización que tienden a frenar o modular las políticas sociales. Como consecuencia, la construcción y desarrollo de nuestro Estado de Bienestar, desde el mismo inicio de la transición política hasta la actualidad, incluso antes aún (período 1970-1976), ha basculado entre el polo del desarrollo democrático de los derechos sociales, ampliamente apoyado por los ciudadanos, y el polo de los estreñimientos económicos y financieros de

la incardinación de España a la UE y a la lógica de la globalización. El resultado ha sido una suerte de reestructuración permanente y un debate ideológico no menos intenso sobre el tamaño, funciones y modo de intervención de un Estado de Bienestar de tamaño medio que después de treinta años de desarrollo arroja un balance dual como a continuación señalaremos.

b) En efecto, desde la valoración de la **eficacia social** de nuestro modelo de Estado de Bienestar tres son los rasgos a destacar:

- Una creciente universalización de servicios (sanidad, educación) y prestaciones (pensiones, desempleo, prestaciones por hijo), aunque incompleta y desigual en cuanto a protección por desempleo, protección de hijos, servicios sociales y rentas mínimas.
- Al mismo tiempo, nuestro Estado de Bienestar es un modelo de relativa baja intensidad protectora y eficacia limitada en sanidad (modelo hospitalocentrista en detrimento de la atención primaria), educación (importancia del fracaso escolar) y servicios sociales (bajo nivel de cobertura para hacer frente a las demandas del envejecimiento, la inmigración y la exclusión social) y que, como consecuencia, tiene pendiente resolver déficit sociales importantes, así como incorporar la dimensión de igualdad de género en el seno del sistema de protección social.
- Por último, el Estado de Bienestar tiene una limitada capacidad para reducir la pobreza relativa y, sobre todo, lograr la erradicación de manera definitiva de la pobreza absoluta, a pesar de la confluencia de una elevada creación de empleo en los últimos diez años y un crecimiento económico sostenido; lo que demuestra que ni crecimiento económico es desarrollo social ni el crecimiento por sí solo garantiza una redistribución del bienestar si no va acompañada de políticas sociales eficaces que reduzcan las desigualdades personales y territoriales.

Estos rasgos institucionales y este balance dual de la eficacia en la producción de bienestar constituyen la senda de los tres últimos decenios de políticas sociales, que en muchos sentidos condiciona el desarrollo de nuevos marcos institucionales para hacer frente a los retos del envejecimiento de la población, la integración social de los inmigrantes y la lucha contra las distintas formas de exclusión social.

Obviamente, el desarrollo de las políticas sociales durante este largo período ha sido desigual y aunque no podemos en estas páginas hacer un balance

detallado de las distintas políticas sí cabe señalar que ha habido períodos de expansión del gasto social como respuesta a la crisis económica, en buena medida acordados (desde el pacto de la Moncloa en 1977 hasta 1980), también de crecimiento del gasto social y de desarrollo de los derechos sociales universales a la educación, la salud y las pensiones (1986-1995) o de desarrollo de nuevos derechos sociales en materia de protección social (2004-2007), junto a períodos de contención del gasto por razones, bien de la prioridad de la reestructuración económica interna (1980-1985), o como consecuencia de la convergencia fiscal y monetaria con la UE (1997-2003), aunque sin alterar el statu quo del Estado de Bienestar.

En todo caso, la amplia legitimidad del Estado de Bienestar y la consolidación del diálogo social en materia de protección social han garantizado la continuidad de un modelo que, como decimos, se caracteriza por la universalización desigual de servicios y prestaciones pero de limitada capacidad en la reducción de la pobreza relativa y de las desigualdades sociales.

EL MARCO INSTITUCIONAL DE LAS POLÍTICAS SOCIALES Y LA RESPUESTA A NUEVOS RIESGOS SOCIALES

En la actualidad el acceso a los sistemas públicos sanitario y educativo es un derecho social universal. Al mismo tiempo, la cobertura de las prestaciones económicas, contributivas y no contributivas, beneficia a casi el sesenta por cien de todos los hogares, según las últimas encuestas de condiciones de vida del INE. El problema que se ha planteado desde 1986 (aprobación de la ley de sanidad) hasta la actualidad, pasando por la ley de pensiones no contributivas (1990), reformas del seguro de desempleo (1992), Pacto de Toledo sobre pensiones (1995), ley de cohesión y calidad del sistema sanitario (2003), ley de autonomía y dependencia (2006) y la ley de 40/2007 sobre medidas de perfeccionamiento de la acción protectora de la Seguridad Social, es doble: completar la universalización de los servicios y sistemas de garantía de ingresos y mejorar la intensidad protectora en términos de unidades de poder de compra y de mejora de la calidad de los servicios; además de reforzar la coordinación de las políticas sociales a nivel funcional y territorial, así como articular prestaciones y servicios en el caso del desempleo y rentas mínimas de integración.

El período de intenso crecimiento de la economía española, sobre todo entre 1996 y 2003, se puede caracterizar por la inercia de un Estado de Bienestar que

no aprovecha la bonanza económica para lograr una mayor intensidad protectora y mejorar la calidad de los servicios, a pesar de que la legislatura 1996-2000 fue un período de tiempo de paz social y diálogo social; la legislatura 2000-2004 continuó dicha senda de contención del desarrollo del sistema de protección social estancándose el gasto en protección social en porcentajes inferiores al veinte por cien del PIB. Todo ello caminó paralelamente a una extensión del gasto privado como consecuencia de las demandas de las capas medias y de una calidad de los servicios estancada que para su mejora exigía crecientes dotaciones de gasto social. Si a ello unimos la existencia de débiles sistemas de coordinación interterritorial de políticas y un retroceso relativo del diálogo social, el resultado fue la contención del gasto social, el estancamiento de la mejora de las pensiones mínimas de la Seguridad Social (que afecta al cuarenta por cien de todas las pensiones contributivas), el relativo debilitamiento del sistema público sanitario y educativo, y una cierta deriva hacia la aparición de facto de distintos sistemas públicos sanitario, educativo y de servicios sociales en el territorio del Estado.

La legislatura pasada, 2004-2008, ha sido intensa en políticas sociales cuya maduración se producirá en los años venideros si tiene lugar un sólido diálogo social permanente que garantice el sistema de protección social y lo haga avanzar en cantidad y en calidad. El desarrollo de la ley de autonomía personal y atención a la dependencia (ley 39/2006), la ley 3/2007 de igualdad efectiva de hombres y mujeres y la ley 40/2007 de medidas en materia de Seguridad Social suponen una verdadera oportunidad no sólo de mejorar la cantidad y calidad de la protección social sino también, y sobre todo, de dar respuesta a los nuevos riesgos y nuevas situaciones sociales que exigen nuevas formas de acción protectora (cambios en la concepción de la familia numerosa, extensión de las pensiones de viudedad a las uniones de hecho, la presión en favor de la igualdad de género en la protección social, los incentivos a la ampliación voluntaria de la vida laboral, la flexibilidad en el trabajo y la vida personal y familiar, entre otros).

En estas como en otras políticas tiene lugar una tensión relativa permanente entre acciones protectoras de desmercantilización y acciones de remercantilización, si bien es cierto que se están abriendo paso acciones combinadas como respuesta a situaciones duales, como son la prolongación de la vida laboral, la inserción laboral de las personas con distintas capacidades y la combinación de itinerarios de ida y vuelta entre protección de las situaciones de incapacidad y la ocupación.

En una situación económica de destrucción acelerada de empleo, como la que se ha iniciado en 2008, el gasto en políticas sociales probablemente seguirá un doble curso: por una parte, la consolidación de derechos sociales se tendrá que conciliar con las presiones de contención financiera, a la vez que ésta no podrá alterar el statu quo de los derechos sociales adquiridos (como el derecho a la atención sanitaria, a una pensión suficiente o prestaciones por hijo a cargo que cumplan sus objetivos protectores); pero por otra parte, el Estado de Bienestar en su conjunto tiene que dar respuesta de manera ineludible a los nuevos retos que emergen de una sociedad más activa e integrada y a un sistema económico que demanda un capital humano de calidad, lo que implica mejoras en la educación, la sanidad y los servicios sociales.

La agenda social de los años venideros tiene que estar más allá de los condicionantes financieros de los períodos de recesión y crisis, si bien no puede ignorarlos. Esta agenda social viene en buena medida señalada por el propio modelo social europeo y se expresa en los informes de la Comisión Europea sobre protección social, atención sanitaria y cuidados de larga duración o protección social a la dependencia. Dicho de otra manera, las recomendaciones en materia de política social de la Comisión Europea dentro del método abierto de coordinación establecen la necesidad de sistemas de protección social o de Seguridad Social suficientes para mantener los niveles de vida de los ciudadanos, sobre todo las personas en situación de exclusión y vulnerabilidad, articular la protección social y el empleo (sobre todo en el caso de las personas en situación de paro) y, en general, garantizar la cohesión social. Además, se señala la importancia de sistemas sanitarios accesibles para todos, de calidad y sostenibles a largo plazo; finalmente, la necesidad de desarrollar sistemas de cuidados para personas en situación de dependencia que hagan compatible la ayuda familiar con la acción pública, descargando a la mujer de lo que ha sido hasta recientemente un imperativo moral femenino.

Siguiendo el esquema del epígrafe anterior es necesario diferenciar entre los factores institucionales, mediante los que se definen y desarrollan las políticas sociales, y las políticas sociales en sí mismas, ya que de su adecuada interrelación se producirá un círculo virtuoso de despliegue de los derechos sociales o, su contrario, desarrollos desiguales cuando no bloqueos.

Entre los «factores institucionales» que son necesario reforzar en los años venideros es preciso mencionar los siguientes:

- Desde el punto de vista político-institucional, la continuación de la europeización de la política social española es una exigencia aún no cumplida, sobre todo en lo referente al desarrollo de servicios de calidad y a la centralidad de la activación y la lucha contra la pobreza. Además, el reforzamiento del diálogo social es otra precondition para el desarrollo de las políticas sociales que no supone ignorar el conflicto y el disenso en este campo pero que se ha demostrado un método relativamente eficaz para el desarrollo de los derechos sociales.
- Desde el punto de vista operativo, la eficacia de las políticas sociales exige políticas aún pendientes de desarrollar, como son la articulación de un sistema estatal de seguridad o red básica de seguridad que ordene y articule las distintas prestaciones asistenciales existentes a nivel de la Seguridad Social y de las CCAA. La definición de un conjunto de derechos subjetivos en materia de servicios sociales es crucial con el fin de superar la actual desigualdad en el desarrollo de las leyes de servicios sociales, en las que encontramos desde modelos asistenciales hasta modelos de última generación que reconocen derechos subjetivos en la materia. También, el desarrollo de la coordinación entre el sistema sanitario y los servicios sociales, con el fin de lograr la eficacia protectora en la aplicación de la ley de autonomía y dependencia. Y en general, mejorar la articulación de las políticas regionales con el objetivo de garantizar la cohesión territorial y evitar distintos modos de materialización de los derechos sociales.

En este contexto podemos destacar, a continuación de manera sintética, algunas de las políticas que, desde nuestro punto de vista, centrarán el núcleo básico de la agenda social y de cuyo desarrollo exitoso se pueden derivar avances en bienestar y cohesión a la vez que una sociedad más activa e igualitaria. En todo caso, la presentación harto esquemática de las políticas sociales en dos bloques —a modo de protección social directa en servicios y prestaciones y de protección social indirecta o en activación— es un simple recurso expositivo, puesto que entre ellas se dan profundas interrelaciones y refuerzos mutuos. Baste considerar, por ejemplo, la relación profunda entre las políticas de igualdad y la atención a la dependencia que confluyen en la remoción de obstáculos a la inserción laboral de la mujer, o la interrelación profunda entre sanidad y servicios sociales en el ámbito de la dependencia en acción protectora y en generación de empleo directo e indirecto; o, por citar un último ejemplo, la relación entre la sostenibilidad del sistema de pensiones a medio plazo y la estabilidad e integración social y laboral de las personas inmigrantes. Advertir,

en todo caso, que la consideración de todas estas políticas se realiza de manera sintética ya que muchas de ellas son desarrolladas en detalle en este número.

1. Tres políticas se encuentran en el ámbito de la protección social directa y de la acción de servicios públicos universales: **pensiones, sanidad y dependencia**

Elemento central de las políticas sociales es la viabilidad del sistema de pensiones, particularmente desde la aprobación del Pacto de Toledo en abril de 1995. Desde 1995 hasta la actualidad, renovado en 2003, el Pacto de Toledo ha reforzado la naturaleza contributiva del sistema de pensiones (capitalización) a la vez que garantizado la suficiencia de las mismas (reparto), separando las fuentes de financiación (ley de consolidación y racionalización de la Seguridad Social en 1997) y favoreciendo los planes complementarios de pensiones. El acuerdo entre gobierno, organizaciones empresariales y sindicatos sobre el sistema de Seguridad Social de 2006, convertido ley en 2007 (*Ley 40/2007, de Medidas en Materia de Seguridad Social*) refuerza la naturaleza contributiva del sistema y pretende seguir la senda de la reforma permanente y consensuada.

El actual sistema sanitario español (basado en la LGS de abril de 1986) afronta retos importantes en la demanda social como consecuencia de los cambios sociales y expectativas de una mayor calidad en la atención. El estancamiento del gasto sanitario y el crecimiento del gasto privado y, en general, de la oferta privada, es uno de los rasgos más característicos de los últimos diez años que se ha traducido en un deterioro relativo de un sistema altamente valorado por los ciudadanos. La limitación en la financiación del sistema, junto al desarrollo en la práctica de distintos modelos sanitarios, ha deteriorado la atención e incrementado las desigualdades. La ley de cohesión y calidad del sistema sanitario de 2003 ha sido una oportunidad de reequilibrar el sistema sanitario aún pendiente por desarrollar.

El desarrollo y aplicación de la ley de la dependencia desde enero de 2007 ha puesto de manifiesto varios problemas, como son los de financiación, coordinación institucional entre Administración central y CCAA y lógicas políticas diferenciadas en la aplicación de la ley por parte de las distintas CCAA. Las dificultades políticas en la aplicación de una misma lógica protectora en el territorio del Estado nos plantea serias dudas acerca de si la vía elegida ha sido la adecuada. El obligado éxito en la aplicación de la ley de la dependencia no se reduce a la ley en sí misma, sino que afecta al desarrollo del conjunto del Estado

de Bienestar, ya que dicha ley no sólo constituye una extensión de un nuevo derecho subjetivo, sino también una oportunidad de desarrollo de los servicios sociales y de mejora del equilibrio territorial en la oferta de servicios y prestaciones.

2. Tres políticas están en el ámbito de la activación e integración social y laboral: integración de personas inmigrantes, políticas de igualdad entre hombres y mujeres, y las políticas de inclusión social y de lucha contra la pobreza.

Si bien no podemos entrar en el análisis detallado de todas y cada una de ellas, sí cabe destacar brevemente su importancia particular en el desarrollo de los derechos sociales. Así, en el caso de la inmigración la combinación de las políticas de regularización, control de flujos y protección e integración social han dado un resultado en conjunto positivo, si tenemos en cuenta la magnitud e intensidad del fenómeno social. En este aspecto el diálogo social ha sido fundamental. La recesión económica que se ha iniciado en 2008 puede hacer bascular la importancia del fenómeno migratorio hacia su vertiente laboral y de control de flujos en detrimento de las políticas de integración que serán determinantes en el medio plazo cuando la sociedad española afronte la integración y movilidad social de la segunda generación. Las bolsas de vulnerabilidad y exclusión que se dan en este colectivo deben ser objeto prioritario de las políticas sociales máxime si las tasas de desempleo afectaran en mayor medida a este colectivo que a los trabajadores autóctonos.

Las políticas de igualdad y de conciliación de la vida familiar y el trabajo han sido centrales en las políticas sociales de los últimos años. La ley de igualdad efectiva entre hombres y mujeres de marzo de 2007 desarrolla las directivas europeas en materia de igualdad de trato entre hombres y mujeres en el acceso a bienes y servicios. La nueva ley, transversal en su filosofía y despliegue, pretende prevenir la violencia de género, acabar con la discriminación salarial y en las pensiones de viudedad, aumentar la presencia de las mujeres en puestos de responsabilidad política, social, cultural y económica y resolver los problemas de conciliación de la vida laboral, personal y familiar. La distancia entre la ley y la realidad es de tal amplitud que el desarrollo de esta política requerirá tiempo y recursos.

Finalmente, la lucha contra la exclusión social es una política específica y transversal al mismo tiempo, ya que no sólo se dirige a la protección de los colectivos excluidos o en situación de riesgo sino, también, a prevenir las situa-

ciones de exclusión social (como es la discriminación de las personas con discapacidad en su acceso al mercado de trabajo). El desarrollo de sistemas de renta mínima en las Comunidades Autónomas desde 1989, el desarrollo de programas de activación a favor de colectivos excluidos (la ley de empresas de inserción) y la puesta en marcha de planes nacionales y autonómicos de inclusión dentro de la Estrategia de Lisboa de la Unión Europea son aspectos de una política que, sin embargo, ocupan un lugar subordinado en el conjunto de las políticas sociales. Lograr una mayor visibilidad de las políticas de inclusión social y mejorar la coordinación de programas y políticas en la lucha contra la exclusión social y la pobreza siguen siendo apuestas necesarias de nuestro Estado de Bienestar.

En suma, el desarrollo de políticas sociales redistributivas, de activación, igualdad e integración adquieren en la presente coyuntura un sentido y una dimensión superior a la etapa precedente de elevado crecimiento del empleo. Ello supone destinar más recursos a paliar déficit sociales como los señalados, consolidar las políticas sociales puestas en marcha en los últimos años (dependencia, Seguridad Social) y mejorar los mecanismos institucionales que refuerzan la eficacia de las políticas y la igualdad en el conjunto del territorio del Estado.

Pura García de la Rosa
Enrique Martín-Serrano

El primer año de Ley de Dependencia.
Breve implantación y desarrollo del primer
sistema de protección social de la España
de las Autonomías



Cosiendo la vela, 1896. Joaquín Sorolla Bastida.

Se ha cumplido el primer año de la puesta en marcha de la Ley 39/2006 de Dependencia. Y con ella, de la implantación del Sistema de Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD), el instrumento a través del cuál los ciudadanos pueden hacer efectivo este nuevo derecho.

A pesar de las dificultades propias que entraña el desarrollo de un sistema con materias de competencias compartidas, nacido íntegramente en un modelo de Estado casi plenamente descentralizado y coincidiendo con un doble proceso electoral en un contexto de crispación política, podemos decir que el sistema se ha puesto en marcha.

Es el momento de hacer una primera valoración sobre cómo se está implantando, señalando todo lo que está hecho y lo que aún queda por hacer, aquello que hay que corregir y lo que hay que seguir reforzando...

INTRODUCCIÓN

EN abril se ha cumplido el primer año de la puesta en marcha efectiva de la Ley 39/2006 de Dependencia. Y con ella la implantación del Sistema de Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD), el instrumento a través del cuál los ciudadanos pueden hacer efectivo este nuevo derecho que mejora nuestro Estado de Bienestar.

El Sistema de Dependencia es el primer sistema de protección social nacido íntegramente en la España de las Autonomías, justo cuando está finalizando el proceso iniciado en los años ochenta de descentralización competencial a las comunidades autónomas.

A diferencia de otros ámbitos de protección anteriores, totalmente diseñados desde el Estado central y transferidos a las Administraciones autonómicas cuando estaban plenamente desarrollados, en el caso de la dependencia es al contrario. Nace con el condicionante de ser capaz de garantizar en paralelo la igualdad en el acceso y las prestaciones a todos los ciudadanos independientemente de su lugar de residencia, con una activa participación de las CC.AA. junto al Estado central en su diseño. Esta nueva realidad administrativa precisa de un método complejo y novedoso que, no obstante, supone una oportunidad de futuro en el sentido de que (con los ajustes precisos) puede ser utilizado para seguir desarrollando otras materias de protección social que también son de competencia compartida.

Además, el periodo de implantación ha convivido con dos procesos electorales (autonómicas en mayo de 2007 y generales en marzo de 2008) en un contexto político de abierta crispación entre los principales partidos políticos, lo que no ha contribuido a restar dificultad a su desarrollo.

Pero con todo ello, el sistema se ha puesto en marcha. Y aún con un evidente retraso, como más adelante veremos, el proceso de valoración de la dependencia y el reconocimiento de prestaciones se ha comenzado a realizar en todo el Estado. Este es el momento adecuado para hacer un breve balance de qué está suponiendo el nuevo derecho en la vida de los ciudadanos, qué prestaciones y servicios se están reconociendo, qué desarrollos normativos ha tenido la Ley y cuáles están aún pendientes...

A continuación haremos un breve repaso de los principales elementos que nos pueden ayudar a tener **una valoración global** del modo en el que se está implantando el sistema de atención a la dependencia, señalando lo que está hecho y lo que queda por hacer, aquello que hay que corregir y aquello que hay que reforzar...

LA NUEVA LEY, FRUTO DEL DIÁLOGO SOCIAL Y UNA CONQUISTA SINDICAL HISTÓRICA

Debemos comenzar por señalar por qué tenemos hoy una Ley de Dependencia. ¿Cómo ha sido posible que la práctica totalidad de grupos parlamentarios (de izquierda y derecha, nacionalistas y no nacionalistas) se haya puesto de acuerdo en ratificar una ley tan compleja en materia competencial?; ¿cómo se ha alcanzado el consenso en un contexto político de abierta crispación en la que los dos principales partidos no se han puesto de acuerdo en casi nada?; ¿por qué poner en marcha un nuevo sistema de protección que supone la extensión del Estado de Bienestar, en la antesala de un momento de ralentización de la económica en la que los agoreros preconizan contención en el gasto social? En definitiva, ¿quién ha puesto este tema en la agenda de la toma de decisiones?

No podemos entender la existencia de la Ley de Dependencia sin tener en cuenta que se trata de una reivindicación sindical histórica. La cohesión social en general, y en particular la atención a las personas dependientes, siempre ha sido para el movimiento sindical, y en concreto para CCOO, un instrumento estratégico en el desarrollo económico y la cohesión social de nuestro país. Si un país crece en lo económico, pero no es capaz de distribuir la riqueza entre sus miembros, a la larga se empobrece. Por ello, venimos reclamando instrumentos que mejoren nuestra cohesión social. Ya en los acuerdos del Pacto de Toledo (1995), en el Acuerdo de Pensiones que lo desarrollaba (1997) y en el Acuerdo de Mejora de las pensiones (2001) incluimos una referencia explícita a la necesidad de atender a este colectivo.

Hasta tal punto CCOO ha estado comprometida con esta idea que en la legislatura que acaba de terminar en la mesa del diálogo social, por primera vez, se ha puesto al mismo nivel de importancia este tema con cuestiones tales como la mejora del mercado de trabajo, la competitividad de las empresas o el mismísimo sistema de pensiones, que en sí mismas suponen el «núcleo duro» tradicional de la concertación al máximo nivel.

El acuerdo alcanzado en la mesa de diálogo social en diciembre de 2005 ha venido a convertir en realidad tangible nuestra reivindicación de disponer de más y mejores instrumentos concretos de cohesión social. En dicho acuerdo se trazaron las líneas generales que han conformado la Ley 39/2006, que ha sido refrendada por la casi totalidad de las fuerzas políticas presentes en el Parlamento.

Esta es una muestra más de cómo el refrendo del diálogo social permite mejorar la calidad de nuestra democracia; de cómo la intervención de los agentes sociales complementa la acción legislativa de los poderes públicos y puede ayudar a resolver situaciones que, sin este refrendo, a veces parecen irresolubles.

NUEVO DERECHO SUBJETIVO, UNIVERSAL Y RECLAMABLE

La Ley 39/2006 de la Dependencia presenta como uno de sus principales logros el reconocimiento expreso de un nuevo derecho subjetivo, universal y reclamable por todos los ciudadanos (art.4), con la misma garantía jurídica que la que se ha establecido para otros derechos tan importantes y asentados como el derecho a la salud.

A este respecto, cabe señalar la redacción que se ha hecho en el artículo 4.1 en relación al alcance del derecho: *«las personas en situación de dependencia tenderán derecho, con independencia del lugar del territorio del Estado español donde residan, a acceder, en condiciones de igualdad, a las prestaciones y servicios previstos en esta Ley, en los términos establecidos en la misma»*.

Y en el mismo sentido, es reseñable el instrumento jurídico que se utiliza para asegurar su ejecución en última instancia. Concretamente, en el artículo 4.2.j): *«[tendrán derecho] a iniciar las acciones administrativas y jurisdiccionales en defensa del derecho que reconoce la presente Ley...»*; de modo que la Ley

de Dependencia utiliza la misma fórmula jurídica que la Ley General de Sanidad¹ en su artículo 1.4.

Gracias al reconocimiento de este nuevo derecho a recibir una prestación pública por esta contingencia, el sistema de protección social, que actualmente cubre a unas 200.000 personas en situación de dependencia, pasará a atender a cerca de 1,4 millones cuando el sistema esté plenamente implantado en 2015.

SISTEMA DE PRESTACIÓN PREFERENTE DE SERVICIOS

La Ley supone la puesta en marcha de un Sistema estatal de Atención a la Dependencia (SAAD), basado en la prestación preferente de servicios (art. 14.2), frente a la excepcionalidad de las prestaciones económicas (art. 14.4). Y establece un catálogo de servicios concretos a los que ya se puede acceder (teleasistencia, ayuda a domicilio, centros de día y/o noche, centros residenciales, etc.).

De forma esquemática, a continuación se puede apreciar la composición de la cartera de servicios, el acceso a los mismos en función del grado y niveles de dependencia reconocidos y la intensidad de atención que se contempla para cada uno de ellos:

CARTERA DE SERVICIOS Y PRESTACIONES DEL SAAD EN 2008

<i>Grado de dependencia</i>	<i>Cartera de servicios y prestaciones prevista</i>
Grado III (niveles 1 y 2) Gran dependencia	Servicios: Prevención y promoción de la autonomía personal Teleasistencia Ayuda a domicilio Centro de día y de noche Centro residencial Prestaciones económicas: Prestación económica para cuidados en el entorno familiar Prestación económica de asistencia personal Prestación económica vinculada a un servicio

¹ Ley 14/1986, de 25 de abril General de Sanidad (BOE de 24 de abril de 1986). Concretamente, el artículo 1.4 establece que «para el ejercicio de los derechos que esta Ley establece están legitimados, tanto en la vía administrativa como jurisdiccional, las personas a que se refiere el apartado 2 de este artículo [los titulares del derecho]».

<i>Grado de dependencia</i>	<i>Cartera de servicios y prestaciones prevista</i>
Grado II (nivel 2) Dependencia severa	Servicios: Prevención y promoción de la autonomía personal Teleasistencia Ayuda a domicilio Centro de día y de noche Centro residencial Prestaciones económicas: Prestación económica para cuidados en el entorno familiar Prestación económica vinculada a un servicio

INTENSIDAD DE LOS SERVICIOS DEL SAAD AÑO 2008²

Intensidad del Servicio de ayuda a domicilio	
Grado III. Gran dependencia	Horas de atención
Nivel 2	Entre 70 y 90 horas mensuales
Nivel 1	Entre 55 y 70 horas mensuales
Grado II. Dependencia severa	Horas de atención
Nivel 2	Entre 40 y 55 horas mensuales

CUANTÍAS DE LAS PRESTACIONES ECONÓMICAS AÑO 2008³

<i>Grados y niveles de dependencia</i>	<i>Prestación económica vinculada a un servicio (€/mes)</i>	<i>Prestación económica cuidados en el entorno familiar (€/mes)</i>	<i>Prestación económica de asistente personal (€/mes)</i>
Grado III. Nivel 2	811, 98	506, 96	811, 98
Grado III. Nivel 1	608, 98	405, 99	608, 98
Grado II. Nivel 2	450, 00	328, 36	—

² Sólo se consigna la intensidad regulada para el Servicio de ayuda a domicilio al que se considera alternativo a los servicios residenciales. Éstos, lógicamente, comprenden una atención de 24 horas diarias. En la misma línea, el Servicio de teleasistencia se ha establecido como compatible con cualquier otro servicio. Para un análisis más detallado de las intensidades y características de la cartera de servicios puede consultarse el RD 727/2007 de 7 de junio, que la regula.

³ Las cuantías de las prestaciones económicas para 2008 está regulado en el RD 7/2008 de 11 de enero.

SOLICITUDES REGISTRADAS, EVALUACIONES DICTAMINADAS Y PRESTACIONES RECONOCIDAS

Aún con un evidente retraso respecto del calendario prefijado en todas las CC.AA., podemos señalar que el sistema ha comenzado a ponerse en marcha en todo el Estado. De modo que todos los territorios han comenzado a evaluar a las personas que lo han solicitado y a reconocer prestaciones, si bien todavía son evidentes los diferentes ritmos que presentan unos territorios respecto de otros.

Acerca del análisis de los datos, hemos de tener en cuenta que sólo podemos estudiar los que las CC.AA. han registrado en el SISAAD (Sistema de información centralizado del SAAD), y puede ocurrir que las CC.AA. no hayan registrado todos los casos que han resuelto. En cualquier caso, el nivel de datos con los que cuenta el SAAD nos permite hacer una primera valoración de cómo se está implantando el sistema, ya que incluso la no grabación de datos en el SISAAD es también consecuencia del retraso en la puesta en marcha del sistema.

El análisis de los datos del SISAAD nos permite valorar qué nivel de reconocimiento ha hecho el sistema respecto de la estimación que en su día el Libro Blanco hizo de personas que se creía que estaban en situación de gran dependencia (Grado III), y para quienes la Ley ofrece una cobertura universal en 2007. Así, podemos decir que con carácter general, **en su primer año el SAAD ha conseguido valorar y dictaminar al 73% de las personas que se estimaban que están en situación de gran dependencia** (Grado III, niveles 1 y 2).

Según los datos registrados a fecha de 24 de febrero, destacan en el alto grado de reconocimientos realizados Andalucía y Navarra (que han superado claramente el número de grandes dependientes que se estimaba que residían en su territorio), además de Aragón y La Rioja. En un plano inferior, con una proporción de reconocimiento superior al 70% de las estimaciones, se encuentran Castilla-La Mancha, Cataluña, País Vasco y Murcia. Y los peores resultados los arroja Madrid (5%), Baleares (10%) y Castilla y León (17%), todavía muy lejos del nivel de reconocimiento que deberían tener.

No disponemos de datos sobre las prestaciones que se han reconocido. Por lo que puede ocurrir que no todas las personas valoradas tengan hecho el PIA y no a todas se les haya prescrito una prestación, por lo que en este sentido el nivel de cobertura del sistema podría ser inferior al 73% si atendemos a prestaciones reconocidas.

ESTUDIO VALORACIÓN Y DICTÁMENES SAAD POR CC.AA.⁴
(NIVEL DE COBERTURA ALCANZADO EN LA GRAN DEPENDENCIA)
 (datos de 24 de febrero y 26 de marzo de 2008)

Comunidad Autónoma	Solicitudes presentadas	Valoraciones realizadas	Dictámenes realizados	Grado II nivel 2 (cobertura 2008)	Grado III nivel 1 y 2 (cobertura 2007)	Estimación total Grado III cobertura 2007)	Nivel cobertura alcanzado Grado III (%)
Andalucía	104.959	75.704	62.424	5.991	48.752	34.019	143,31
Aragón	13.322	10.426	8.838	348	7.900	7.521	105,04
Asturias	14.596	5.157	3.737	0	3.737	6.783	55,09
Baleares	8.733	417	417	0	417	4.055	10,28
Canarias	10.140	6.599	2.697	176	2.178	6.402	34,02
Cantabria	6.319	974	974	0	974	3.248	29,99
Castilla y León	2.720	2.720	2.720	0	2.720	15.880	17,13
Castilla-La Mancha	17.907	13.768	8.756	447	7.348	10.130	72,54
Cataluña	32.528	24.749	24.749	2.129	22.547	31.550	71,46
Comunidad Valenciana	10.163	7.035	6.999	2	6.996	20.483	34,16
Extremadura	7.172	5.767	5.292	525	3.262	5.786	56,38
Galicia	30.088	6.510	6.510	433	5.139	16.565	31,02
Madrid	1.794	1.794	1.572	417	1.155	23.383	4,94
Murcia	4.040	4.040	4.040	0	4.040	5.518	73,21
Navarra	12.600	10.042	9.581	1.446	3.970	3.039	130,64
País Vasco	6.754	6.754	6.754	0	6.754	9.516	70,98
La Rioja	3.660	1.178	2.141	174	1.616	1.524	106,04
Ceuta	579	426	446	55	268	263	101,90
Melilla	736	577	621	90	257	246	104,47
TOTAL	328.892	212.514	187.807	15.705	150.312	205.915	72,99

⁴ Debido a la forma en la que el SISAAD viene haciendo públicos los datos, sólo contamos con información desagregada por CC.AA. de fecha 24 de febrero de 2008, mientras que a nivel agregado la información es más actualizada y corresponde al 26 de marzo de 2008.

FUENTE: elaboración propia.

No obstante, es de esperar que la mayoría de personas en situación de gran dependencia están institucionalizadas con carácter previo a la implantación de la Ley, pero en cualquier caso es necesario conocer qué prestaciones concretas se les están prescribiendo para conocer cómo están siendo atendidas.

En el mismo orden de cosas, el hecho de no disponer de datos sobre las prestaciones reconocidas nos impide conocer el grado de cumplimiento del mandato del art. 14 de la Ley referido a la prestación preferente de servicios, frente a prestaciones económicas excepcionales. Habremos de esperar a la existencia de estos datos para completar este análisis.

INSTRUMENTOS PARA ASEGURAR LA PRESTACIÓN PREFERENTE DE SERVICIOS: FINANCIAR INFRAESTRUCTURAS PARA LA NUEVA RED DE SERVICIOS

La apuesta por la prestación preferente de servicios no es una cuestión menor. Ha sido una prioridad sindical desde el primer momento, ya que, en la medida en que seamos capaces de asegurar la atención mediante servicios profesionales, estaremos contribuyendo realmente a disponer de un instrumento que ayude a la emancipación de género (el 80% de los cuidadores informales son mujeres), y al fortalecimiento de un nuevo sector productivo y de empleo (con potencialidad de crear hasta 300.000 puestos de trabajo directos y 60.000 indirectos).

Para ayudar a asegurar esta vocación de atención por la vía de los servicios, una de las principales propuestas sindicales se ha centrado en la necesidad de destinar una parte de los recursos financieros del sistema a financiar la creación de nuevas infraestructuras, ya que con ello se garantiza una oferta suficiente, a medio y largo plazo, y la consolidación de la red de servicios.

Finalmente, esta partida ha supuesto para el ejercicio 2007 cerca del 23% del total del presupuesto del nivel acordado, casi 100 millones de euros (47 millones por parte de la AGE y 50 millones por parte de las CC.AA.). Está destinada a financiar la «*construcción y/o equipamiento y/o adaptación de nuevas plazas*» tanto de titularidad pública como privada-concertada con el SAAD.

En este capítulo, el 70% del presupuesto destinado por la AGE ha servido para financiar infraestructuras de titularidad pública (distribuido prácticamente a partes iguales entre titularidad de administraciones locales y autonómicas). El 30% restante se ha destinado a financiar infraestructuras de titularidad privada.

Mediante este capítulo, se ha financiado la inversión en infraestructuras para más de 16.300 nuevas plazas residenciales con una inversión media de 6.448 euros para cada una de ellas. Y dentro de este montante, el mayor número de plazas que se va a crear son en centros de titularidad pública municipal (más de 9.000 plazas)⁵.

**FINANCIACIÓN NUEVAS INVERSIONES EN INFRAESTRUCTURAS DE SERVICIOS
SAAD 2007
(Número de plazas por titularidad de servicios y CC.AA.⁶)**

<i>Comunidad Autónoma</i>	<i>Plaza titularidad pública de la Comunidad Autónoma</i>	<i>Plaza titularidad pública de la Administración</i>	<i>Plaza titularidad privada concertada</i>	<i>Total nuevas plazas</i>
Andalucía	32	1.588	1.586	3.206
Aragón	0	586	230	816
Asturias	310	0	25	335
Baleares	90	30	158	278
Canarias	0	1.009	0	1.009
Cantabria	598	0	0	598
Castilla-La Mancha	0	2.336	0	2.336
Castilla y León	0	454	214	668
Cataluña	311	878	622	1.811
C. Valenciana	397	833	798	2.028
Extremadura	0	590	0	590
Galicia	363	879	156	1.398
Madrid	731	0	0	731
Murcia	380	0	0	380
Navarra	—	—	—	—
País Vasco	—	—	—	—
La Rioja	102	0	23	125
Total	3.314	9.183	3.812	16.309

Fuente: elaboración propia a partir de datos MTAS y CC.AA.

⁵ Para un estudio más exhaustivo de la financiación, no sólo de las nuevas infraestructuras de servicios de dependencia sino también del conjunto de inversiones que se han desarrollado con cargo al Nivel Acordado de financiación, mediante los correspondientes convenios interadministrativos AGE-CCAA, vid: Estudio de los Convenios AGE-CC.AA. para la financiación del nivel acordado 2007, elaborado por la Secretaría Confederal de Política Social de CCOO, disponible en www.ccoo.es (área Política Social).

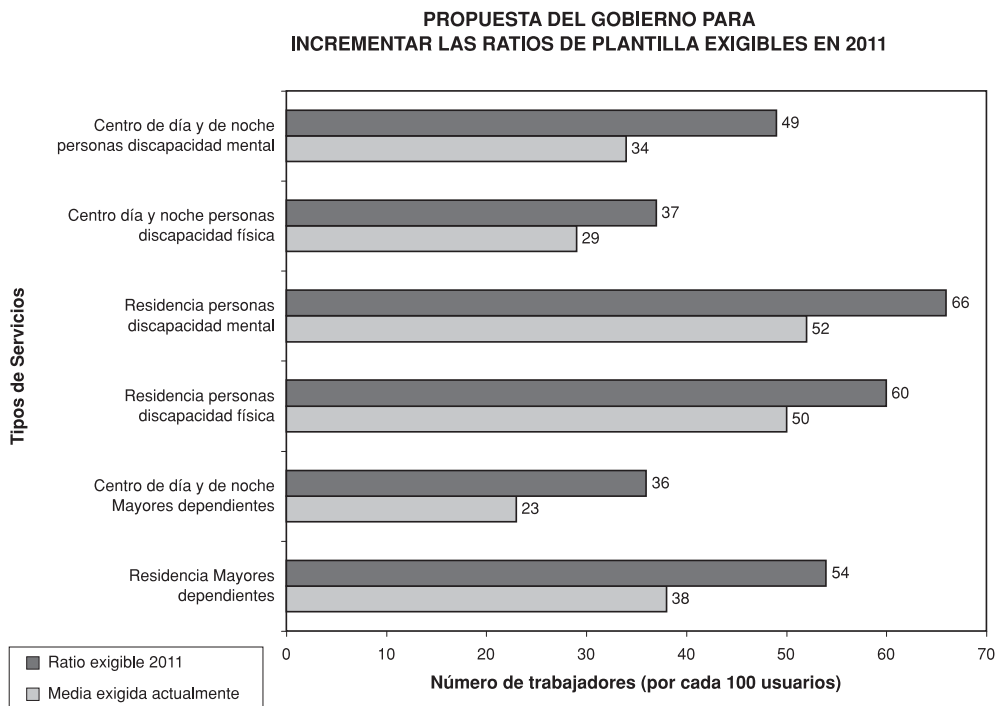
⁶ En el caso de las Comunidades de Andalucía, Aragón y Galicia los datos se infieren a partir de la inversión media establecida para el conjunto de CC.AA. y las dotaciones presupuestarias consignadas en su respectivo convenio para el nivel acordado, ya que en el mismo no se reseña el número de plazas concreto que se van a financiar. En el caso de Navarra y País Vasco, los convenios sólo remiten a un montante global de financiación sin desagregarse por partidas.

ESPECIAL ATENCIÓN A LA CALIDAD DEL EMPLEO

Precisamente, la centralidad que se reconoce en la Ley a los servicios ha contribuido a que también se haga un reconocimiento explícito a la calidad del empleo de los profesionales que los prestan.

Por primera vez una Ley reconoce explícitamente (art. 35) que a la hora de establecer los estándares de calidad en la prestación de los servicios se deberá atender específicamente a la calidad del empleo de quienes los prestan. Y más aún, en esta materia obliga (art. 34.2) a fijar criterios comunes para la acreditación de centros y entidades que aspiren a prestar los servicios del sistema de la dependencia. De modo que todos cuantos quieran prestar los servicios de atención a la dependencia deberán cumplir una serie de requisitos mínimos en materia de calidad en el empleo.

Aunque más adelante lo comentaremos con mayor detenimiento, la concreción definitiva de cómo conseguir mejorar la calidad del empleo en los servicios de dependencia es uno de los acuerdos del Consejo Territorial que aún están



FUENTE: elaboración propia.

pendientes. En cualquier caso, y fruto de la presión de CCOO en la mesa de diálogo social, en febrero de 2008 el Gobierno hizo a las CC.AA. una propuesta de acuerdo que continúa en estudio y que incluía, entre otras medidas, una elevación progresiva de las ratios mínimas de plantilla exigidas para cada uno de los tipos de centros residenciales, así como otros requisitos relacionados con una proporción mínima exigible de profesionales debidamente cualificados en todas las plantillas, el cumplimiento efectivo de la cuota de reserva del 2% para trabajadores con discapacidad, etc.

UNA FINANCIACIÓN SUFICIENTE, ESTABLE Y SOSTENIDA

Ningún derecho social puede hacerse efectivo sin que cuente con la correspondiente consignación presupuestaria que lo sufrague. De ahí la importancia de que la Ley de Dependencia haya recogido (art. 32) la garantía de que «la financiación será la suficiente para garantizar el cumplimiento de las obligaciones que correspondan a las Administraciones Públicas competentes y se determinará anualmente en los correspondientes Presupuestos».

La sensibilidad por esta dimensión de la Ley es tan palpable que el Congreso de los Diputados ha decidido, por unanimidad, incrementar en casi un 25% la consignación presupuestaria que la Memoria económica de la Ley establecía para el año 2008, habida cuenta de la necesidad de reforzar la financiación de las coberturas. En total, en el ejercicio actual, el SAAD contará con una asignación presupuestaria pública de 1.742 millones de euros (871 provenientes de los PGE y 871 de los presupuestos de las CC.AA.), una cifra global similar (e incluso algo superior) a lo que el Estado destina a financiar políticas como Justicia, Hacienda, Vivienda o Cultura.

En cualquier caso, ya podemos comenzar a apreciar cómo el volumen presupuestario que se asigna a la política de dependencia comienza a tomar, poco a poco, importancia desde los ya lejanos 50 millones de euros con que se dotó en 2005, 200 millones en 2006, 400 en 2007,... y así debe continuar progresivamente hasta alcanzar la estimación de un 1% del PIB (10.000 millones de euros, aproximadamente) coincidiendo con su plena implantación en 2015.

LA COMPLEJIDAD DEL DESARROLLO DE LA LEY ES TAMBIÉN UNA OPORTUNIDAD DE FUTURO

Como hemos comentado, el sistema de la dependencia es el primer sistema de protección social que se pone en marcha íntegramente en la España de las Autonomías, en un momento en el que el Estado está concluyendo su plena descentralización. Lo que, lógicamente, tiene su complejidad. Sobre todo en la necesidad de encontrar el punto de equilibrio entre la garantía de igualdad en el acceso para todos los ciudadanos, independientemente de su lugar de residencia, y la inevitable intervención de las CC.AA. en el diseño de la norma y su desarrollo, habida cuenta de que se trata de una materia de competencia compartida.

La Ley 39/2006 ha intentado encontrar este «punto de equilibrio» articulándose como una «ley de condiciones básicas» de modo que su contenido es vinculante para todas las CC.AA., al tiempo que ha establecido un amplio espacio a la participación de dichas CC.AA. en la determinación de cuáles serán esas «condiciones básicas» y qué «criterios comunes» han de establecerse de forma homogénea en todo el Estado.

Se ha producido así un fenómeno hasta ahora inédito en nuestro ordenamiento jurídico. El Gobierno central mantiene formalmente su capacidad para determinar las condiciones básicas y comunes en todos los territorios, pero asume que dichas condiciones serán previamente negociadas con las CC.AA. en el marco del Consejo Territorial. El Gobierno sólo ejercita su derecho a regular en solitario aquellas materias que son competencia exclusiva del Estado central como, por ejemplo, lo que tiene que ver con el régimen de cotización de los cuidadores familiares. Pero incluso en estas materias el Gobierno cumple con el trámite de informar previamente al Consejo Territorial, ya que la filosofía que inspira la Ley es la de establecer, como señala su preámbulo, «*un modelo innovador, integrado, basado en la cooperación interadministrativa y en el respeto a las competencias*».

Así, el Consejo Territorial del SAAD resulta la pieza clave del nuevo modelo. En su seno se fraguan la definición de las condiciones básicas y comunes buscando en primera instancia el consenso de todas las administraciones y, de no ser éste posible, al menos el acuerdo mayoritario. Una vez alcanzado el acuerdo en torno a cada materia, el Gobierno central procede a su publicación en el Boletín Oficial del Estado mediante el tipo de norma que proceda en cada caso, según lo exija cada materia y la propia Ley (Real Decreto, Orden Minis-

terial, etc.). Y posteriormente cada comunidad autónoma debe transponer y/o adaptar a su propia reglamentación autonómica dichos desarrollos (generalmente, mediante Orden de la consejería competente).

Aún siendo conscientes de que el resultado técnico final queda lejos de lo ideal, los mecanismos de colaboración y coordinación entre administraciones que ordenan el sistema de la dependencia pueden servir en buena medida como «banco de pruebas» para ensayar fórmulas que permitan el desarrollo de otros ámbitos de protección en los que las competencias también son compartidas. En este sentido, sería muy útil que a medio plazo pudiésemos analizar qué resultados está obteniendo, señalado sus fortalezas y debilidades. Y, a partir de este análisis, reforzar aquello que funciona y es útil, identificar los desajustes y proponer alternativas que los superen.

A continuación se presenta de forma esquemática cómo la Ley de Dependencia ha articulado este «*modelo innovador*» de desarrollo normativo:

MATERIAS QUE DEBEN SER ACORDADAS POR EL CONSEJO TERRITORIAL Y, EN SU CASO, DEBEN SER OBJETO DE DESARROLLO REGLAMENTARIO POR EL GOBIERNO

DE CARÁCTER GENERAL

- Constitución y aprobación del reglamento sobre organización y funcionamiento del Consejo Territorial. (Art. 8. 2 y Disposición final segunda) **Acuerdo del Consejo.**
- Constitución y aprobación del reglamento sobre organización y funcionamiento del Comité Consultivo (Art. 40 y Disposición final tercera). **Acuerdo del Consejo.**
- El marco de cooperación interadministrativa para el desarrollo de la Ley previsto en el artículo 10 (Art. 8.2.a). **Acuerdo del Consejo.**

RELACIONADAS CON LA VALORACIÓN

- Los criterios comunes de composición y actuación de los órganos de valoración de las Comunidades Autónomas (Art. 27.1). **Acuerdo del Consejo.**
- El baremo a que se refiere el artículo 27, con los criterios básicos del procedimiento de valoración y de las características de los órganos de valoración (Art. 8.2.c y 28.5). **Acuerdo del Consejo.**
- La aprobación del baremo (Art.27.2). **Reglamento del Gobierno.**
- Grado y nivel de quienes tengan reconocida la pensión de gran invalidez o el complemento de ayuda de tercera persona (Disposición adicional novena). **Reglamento del Gobierno.**

RELACIONADAS CON LA ACCIÓN PROTECTORA

- Los criterios para determinar la intensidad de protección de los servicios previstos, de acuerdo con los artículos 10.3 y 15 (Art. 8.2.b). **Acuerdo del Consejo.**
- Las intensidades de protección de los servicios del catálogo, según grado y nivel de dependencia y la compatibilidad e incompatibilidad de prestaciones (Art. 10.3 y Disposición final quinta). **Reglamento del Gobierno.**
- Los requisitos y condiciones de acceso a las prestaciones económicas (Arts. 17, 18 y 19 y Art. 8). **Acuerdo del Consejo.**
- Los requisitos y condiciones de acceso a las prestaciones económicas (Arts. 17, 18 y 19). **Reglamento (no se determina de quién).**
- Medidas de protección a favor de los españoles no residentes en España (Art. 5.3). **Reglamento del Gobierno.**
- Las condiciones de acceso de los emigrantes españoles retornados (Art. 5.4) **Reglamento del Gobierno.**
- Los mecanismos de coordinación para el caso de las personas desplazadas en situación de dependencia (Art. 8.2). **Acuerdo del Consejo.**
- Los criterios, recomendaciones y condiciones mínimas de los planes de prevención (Art. 21) **Acuerdo del Consejo.**
- La incorporación a la Seguridad Social de los cuidadores no profesionales (Disposición adicional cuarta). **Reglamento del Gobierno.**
- La adopción de un Plan Integral de atención a los menores de 3 años en situación de dependencia (Disposición adicional decimotercera). **Acuerdo del Consejo.**
- La cobertura privada de las situaciones de dependencia y tratamiento fiscal de los instrumentos privados de dicha cobertura (Disposición adicional séptima). **Modificación legislativa.**

RELACIONADAS CON LA FINANCIACIÓN

- Las condiciones y cuantía de las prestaciones económicas previstas en el artículo 20 y en la disposición adicional primera. **Acuerdo del Consejo.**
- La cuantía de las prestaciones económicas reguladas en la ley (Art. 20). **Reglamento del Gobierno**
- Los criterios de participación del beneficiario en el coste de los servicios (Art. 8.2.d). **Acuerdo del Consejo.**
- La capacidad económica del solicitante (Art. 14.7). **Reglamento del Gobierno.**
- La participación de los beneficiarios en los costes de los servicios (Art. 33) **Reglamento del Gobierno.**
- El nivel mínimo de protección garantizado por la Administración General del Estado (Art. 9.1) **Reglamento del Gobierno.**

RELACIONADAS CON LA CALIDAD

- Los Criterios comunes de acreditación de centros y planes de calidad del sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (Art. 34.2) **Acuerdo del Consejo.**
- Los planes, proyectos y programas conjuntos (Art. 8.2.f)) **Acuerdo del Consejo.**
- Los criterios de calidad y seguridad para los centros y servicios (Art. 34.2) **Acuerdo del Consejo.**
- Los indicadores de calidad para la evaluación, la mejora continua y el análisis comparado de los centros y servicios del sistema (Art. 34.3) **Acuerdo del Consejo.**
- Guías de buenas prácticas (Art. 34.3) **Acuerdo del Consejo.**
- Cartas de servicios, adaptadas a las condiciones específicas de las personas dependientes (Art. 34.3) **Acuerdo del Consejo.**
- Estándares de calidad para cada uno de los servicios que conforman el catálogo (Art. 35.1). **Acuerdo del Consejo.**
- Los criterios comunes de actuación y de evaluación del sistema (Art. 8.2). **Acuerdo del Consejo.**
- Determinación de las cualificaciones profesionales idóneas para el ejercicio de las funciones que se corresponden con el catálogo regulado en el artículo 15. (Art. 36.1). **Reglamento del Gobierno.**

RELACIONADA CON EL SISTEMA DE INFORMACIÓN

- La puesta a disposición de documentos, datos y estadísticas comunes (Art. 8.2 h). **Acuerdo del Consejo.**
- Los objetivos y contenidos de la información. Art. 37.1 **Acuerdo del Consejo.**

MATERIAS RELACIONADAS CON EL CONTENIDO PRESTACIONAL DEL NIVEL DE PROTECCIÓN ACORDADO Y SU FINANCIACIÓN QUE DEBEN SER ACORDADAS BILATERALMENTE CON CADA UNA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

- Elaboración de un modelo tipo de convenio que pueda ser sometido a negociación con las CC.AA.
- Negociación del convenio con cada una de las 17 Comunidades Autónomas.
- Aprobación del convenio a suscribir por los respectivos órganos de gobierno de las CC.AA y del Gobierno de la nación. **Acuerdo del Gobierno.**

DESARROLLOS NORMATIVOS DE LA IMPLANTACIÓN DEL SISTEMA DE DEPENDENCIA

En la línea que estamos comentando, los desarrollos normativos de la Ley de Dependencia se dan en dos planos continuos. El primer plano de desarrollo se da en el seno del Consejo Territorial del SAAD del que forman parte las 17 CC.AA. más el Gobierno de la nación, siendo preciso que en los acuerdos participen junto con el Gobierno central (al menos) la mayoría de las CC.AA. El segundo plano de desarrollo se da en las respectivas CC.AA., una vez que el Consejo Territorial ha adoptado los correspondientes acuerdos, transponiéndolos a sus respectivas regulaciones autonómicas.

De este modo, podemos utilizar como un primer elemento de análisis de cómo se está implantando el Sistema de Dependencia la forma en que se está acometiendo el desarrollo normativo de la Ley. Y, más concretamente, el análisis de cómo las regulaciones autonómicas (último y más concreto escalón del desarrollo normativo) están respetando la homogeneidad que precisan el establecimiento de «condiciones básicas» y «criterios comunes» para todo el sistema.

En una valoración inicial debemos señalar que se ha procedido a desarrollar la mayoría de materias, aunque todavía faltan por desarrollar dos cuestiones cruciales como son la acreditación-calidad del empleo y el copago (en las que nos entretendremos más adelante).

Concretamente, las materias ya desarrolladas a las que nos referimos son las relativas al baremo, el procedimiento de valoración, el catálogo de prestaciones y su intensidad, y la suscripción de convenios entre la Administración central y las CC.AA. para garantizar la financiación de todo lo anterior. Sobre todas ellas, las CC.AA. han procedido a transponer a normas autonómicas los desarrollos acordados en el Consejo Territorial de modo que, con carácter general, existe una cierta homogeneidad en la implantación del SAAD, si bien se detectan todavía algunos problemas concretos muy focalizados.

Por tanto, más allá de la valoración global de la homogeneidad que presenta la implantación del sistema, debemos hacer un análisis detallado señalando con exactitud estos elementos de distorsión. Ya que no se trata de un mismo problema común en todos los lugares, ni un único territorio el que aglutina todos los problemas.

Por ejemplo⁷, con carácter general, todas las CC.AA. están realizando las valoraciones de acuerdo al procedimiento y el baremo que establece la Ley y los acuerdos para su desarrollo, pero Murcia incumple la norma al haber externalizado la valoración⁸, mientras que Madrid y la Comunidad Valenciana, a su vez, se alejan del papel que deberían tener los servicios sociales de base en la elaboración de los PIA. Y también la Comunidad Valenciana ha decidido utilizar para el procedimiento de valoración y gestión de prestaciones una Agencia que es en realidad una sociedad mercantil, lo que también contravendría la Ley en su artículo 28.6.

Y en otro nivel de desarrollo normativo, mientras que todas las CC.AA. establecen exactamente la misma intensidad en las prestaciones, en el caso de las prestaciones económicas, Asturias, Cataluña y Navarra la modifican ligeramente estableciendo, respectivamente, un mínimo exento más bajo, minorando o completando algunas cuantías y posibilitando nuevas compatibilidades con otros servicios.

En el cuadro siguiente se resume, de manera esquemática, cómo se ha desarrollado el proceso de desarrollo normativo por parte de las CC.AA.. Sobre fondo gris se señalan los desarrollos autonómicos que, en algunos de los aspectos, presentan diferencias con la mayoría de las CC.AA. o con los acuerdos alcanzados a nivel estatal en el Consejo Territorial. Sobre fondo blanco, los desarrollos normativos que se establecen con criterios uniformes en todo el Estado.

⁷ Para un análisis más exhaustivo del desarrollo normativo de la Ley, vid. Estudio de los desarrollos normativos de la Ley 39/2006 de Dependencia. Secretaría Confederal de Política Social de CCOO. De abril de 2008. <http://www.ccoo.es/comunes/temp/recursos/1/76369.pdf>

⁸ En el caso de Murcia, la Consejería de bienestar Social ha suscrito un convenio de colaboración con el Colegio profesional de fisioterapeutas para que colabore en la realización de las valoraciones en los domicilios (BORM núm. 220, de 22 de septiembre de 2007). Este hecho contraviene el art. 28.6 de la Ley que establece que «los servicios de valoración de la situación de dependencia, la prescripción de servicios y prestaciones y la gestión de las prestaciones económicas (...) se efectuarán directamente por las Administraciones Públicas no pudiendo ser objeto de delegación, contratación o concierto con entidades privadas».

**CUADRO RESUMEN DESARROLLOS NORMATIVOS DE LAS CC.AA.
DE LA LEY 39/2006 DE DEPENDENCIA**

<i>Comunidad Autónoma</i>	<i>Solicitud de valoración</i>	<i>Procedimiento de valoración</i>	<i>Intensidad de las prestaciones</i>	<i>Firma Convenio AGE-CA 2007</i>
Andalucía	Sí	Sí	Sí	Sí
Aragón	Sí	Sí	Sí	Sí
Asturias	Sí	Sí	Sí (ha señalado el mínimo exento de copago más bajo en prestaciones económicas: 0,75% IPREM)	Sí
Baleares	Sí	Sí	Sí	Sí
Canarias	Sí	Sí	En trámite de consulta (el borrador no presenta diferencias con RD estatal)	
Cantabria	Sí	Sí	Sí	Sí
Castilla-La Mancha	Sí	Sí	Sí	Sí
Castilla y León	Sí	Sí	Sí	Sí
Cataluña	Sí	Sí	Sí (varía cuantías de prestaciones económicas vinculadas a un servicio, que se minoran en SCD y SAD y se complementan en SCR)	Sí
C. Valenciana	Sí	Sí (varía plazo máximo de resolución valoración y PIA: 6 meses / es ambiguo el papel de los SS de base en la elaboración del PIA)	Sí	Sí
Extremadura	Sí	En trámite de consulta (el borrador no presenta diferencias con RD estatal)	Sí	Sí
Galicia	Sí	Sí	Sí	Sí
Madrid	Sí (autoriza informe de salud emitido por facultativo privado)	SI (varía plazo máximo de resolución valoración y PIA: 6 meses / no establece la participación de SS de base en PIA)	No (pero puesto que el desarrollo estatal tiene rango de RD cabe su aplicación directa)	Sí
Murcia	Sí	No (sólo ha suscrito convenio CA-Colegio Fisioterapeutas para hacer valoraciones)	No (pero puesto que el desarrollo estatal tiene rango de RD cabe su aplicación directa)	Sí
Navarra	Sí	Sí	Sí (estudia hacer compatible algunos servicios con prestaciones prestaciones económicas)	Sí
País Vasco	Sí	Sí	Sí	Sí
La Rioja	Sí	Sí	Sí	Sí
Ceuta y Melilla	Sí	Sí	Sí	No precisa

FUENTE: elaboración propia.

DESARROLLOS PENDIENTES: COPAGO Y ACREDITACIÓN-CALIDAD DEL EMPLEO. EL TRABAJO SINDICAL PENDIENTE

Junto con el análisis anterior, y como ya señalábamos, quedan pendientes dos desarrollos normativos básicos de la Ley: la acreditación-calidad del empleo de los servicios y el copago de los beneficiarios.

Somos conscientes de que ambos desarrollos son centrales a la hora de asegurar la plena implantación del sistema y sin estos no podremos hablar del desarrollo completo de la Ley. Por ello, CCOO en todas sus estructuras y aun en solitario ha mantenido la presión sobre las Administraciones en aras de conseguir un acuerdo AGE-CC.AA. en ambas materias. Fruto de esta movilización es la propuesta de acuerdo que el Gobierno ha presentado a las CC.AA. en materia de acreditación-calidad del empleo y que actualmente está en estudio y que ya hemos comentado anteriormente.

En el caso del copago, la propuesta hecha por el Gobierno, a nuestro juicio, es todavía demasiado imprecisa y necesita de un mayor grado de concreción, por lo que debería trabajarse más.

En cualquier caso, en esta última etapa de culminación del desarrollo normativo, es necesario mantener, y aun reforzar, la coordinación de la acción sindical del conjunto de CCOO tanto en los ámbitos institucionales como profesionales para garantizar que nuestras propuestas tienen reflejo en el desarrollo definitivo de la Ley. Y en este sentido, debemos articular nuestro trabajo en torno a tres objetivos fundamentales:

- Vigilar el cumplimiento de la Ley de Dependencia en los términos en los que se ha aprobado. Especialmente en lo relacionado con asegurar el derecho subjetivo a todos los ciudadanos, la prestación preferente de servicios y la calidad del empleo en los mismos.
- Hacer el seguimiento a los desarrollos normativos todavía pendientes de la Ley de Dependencia en las comunidades autónomas.
- Participar en el establecimiento de criterios de calidad concretos a exigir a todas las entidades y empresas (públicas y privadas) que presten servicios de atención a la dependencia.

Para todo ello, debemos poner en marcha trabajos paralelos y convergentes en toda la organización que, entre otras cosas, nos ayuden a abordar varias tareas:

Debemos promover espacios de interlocución y participación institucional en todos los niveles de la administración (central, autonómica y local) que están implicados en el sistema de dependencia.

Es conveniente también sistematizar estudios en toda la organización para visualizar la evolución del empleo y su calidad en este sector productivo, y elaborar propuestas referidas a la mejora de las condiciones de empleo del sector.

A través de campañas específicas, aprovechar las oportunidades de crecimiento de este sector, para fomentar la afiliación y la participación en las elecciones sindicales de estos trabajadores.

Y debemos decidir cómo incluir los servicios relacionados con las nuevas coberturas que ofrece el sistema de dependencia en el conjunto de los servicios que las organizaciones ofertan a los afiliados.

CONCLUSIONES

La Ley de Dependencia, con sus luces y sus sombras, es la concreción práctica de una de las reivindicaciones históricas de CCOO para extender el sistema de protección social y mejorar la cohesión social.

Fruto del diálogo social, es una conquista sindical el reconocimiento de un nuevo derecho subjetivo, universal y reclamable, la puesta en marcha de un sistema de atención basado en la prestación preferente de servicios con especial atención a la calidad del empleo y a una dotación financiera suficiente, como en su día lo fueron la universalización de la sanidad y el reconocimiento de las pensiones no contributivas.

Y como tal conquista, nuestra misión debe ser la de velar por su pleno desarrollo en los términos en los que se ha acordado en el proceso de diálogo social, poniéndola en valor y denunciando y corrigiendo los posibles desajustes que se puedan producir.

A pesar del evidente retraso que sobre el calendario prefijado está teniendo su implantación, y más allá de problemas concretos muy focalizados respecto de

la homogeneidad de su desarrollo normativo, el sistema de la dependencia es un instrumento estratégico en el desarrollo de nuestro Estado de Bienestar.

En cualquier caso, hemos de velar porque su implantación y desarrollo respondan en todo momento a los principios con los que fue diseñado. Especialmente en lo relacionado con asegurar el derecho subjetivo a todos los ciudadanos, la prestación preferente de servicios y la calidad del empleo en los mismos.

La propia complejidad que tiene el desarrollo normativo de esta Ley de condiciones básicas en una materia de competencias compartidas con las CC.AA., es también una oportunidad de futuro para explorar mecanismos de cooperación que nos permitan seguir profundizando en la cobertura de otras prestaciones sociales de competencia igualmente compartida.

Nuestra principal labor en el momento actual pasa por mantener, y aun mejorar, nuestra coordinación en el conjunto de CCOO para ayudar a corregir los desajustes anteriormente descritos, y mantener la presión sindical en torno a la necesidad de que se culmine el pleno desarrollo de la Ley. Esto es, mantener la acción sindical tanto en los ámbitos institucionales como profesionales para materializar los acuerdos de desarrollo en torno a la acreditación-calidad del empleo de los servicios y el copago de los beneficiarios, en los términos en los que hemos venido exigiendo.

Pedro Parra Macia

La vivienda en España



Esperando la pesca, 1908. Joaquín Sorolla Bastida.

No debemos olvidar que el problema de acceso a la vivienda, del que hablamos desde hace una década, y la actual crisis del mercado inmobiliario son únicamente dos caras de un mismo problema: el de un derecho básico que, en esencia, ha sido abandonado por el Estado, y, por tanto, ha sido objeto no de regulación normalizadora del mercado, sino de violentos ataques especulativos que han alejado de la satisfacción de ese derecho a una gran parte de los ciudadanos.

ANTECEDENTES

1. Desde la antigua Roma la vivienda ha sido objeto de especulación y casi siempre asociada a cambios demográficos intensos.

En la Roma Imperial aparecen tres tipologías de vivienda como expresión de la estructura social: las familias patricias, elite con derechos exclusivos para gobernar y administrar, residían en villas, las familias adineradas los «equites» construían las «domus» y finalmente la plebe «proletarius» residía en «insulae».

Los «insulae» eran bloques en manzana cerrada de 4 a 6 alturas, con una planta baja de uso comercial, artesanal o residencial. El diseño, calidad de materiales, etc. hacía que los «insulae» fueran edificios inseguros —los incendios y derrumbamientos eran habituales— e insalubres —epidemias frecuentes—. Los «proletarius» eran inquilinos y la propiedad correspondía en la mayoría de los casos a los nobles patricios.

2. La especulación inmobiliaria incorpora, para formar parte del mismo fenómeno, la especulación del suelo y éste, a su vez, requiere las facultades de ordenación del territorio con sus infraestructuras y el planeamiento. No olvidemos el componente monopolístico del suelo en la medida que es un bien inexpandible e inmóvil. César (101 adC-44 adC) dictó una de las primeras leyes sobre ordenación y planeamiento que se conocen, expandiendo la ciudad hacia las riberas del Tíber. Sostienen algunos historiadores que Cicerón, gran orador y abogado, tuvo el privilegio de conocer de antemano la citada ley, adquiriendo suelos rústicos que alcanzaron gran valor, acumulado una gran fortuna. Parece ser que la especulación del suelo fue práctica común en la Roma Antigua. Recurrimos al ejemplo de Cicerón porque reúne las dos condiciones que, a lo largo de la historia, requiere la especulación del suelo: 1.^a anticiparse a la fluctuación precios, y 2.^a influencia política para intervenir en el proceso normativo.

3. La estructura física de la ciudad tiene correspondencia con la estructura de poder social. La Roma del siglo IV dC la formaban aproximadamente 2.000 familias, que ocupaban los mejores espacios (villas y «domus»), y unos 4.000 edificios donde residían en régimen de alquiler más de 1.000.000 «proletarius». El urbanismo romano, cuyos elementos definitorios eran cuadrículas e «insulae», fue exportado a muchas regiones del Imperio, entre ellas a Hispania.

4. La Revolución Industrial, incorpora una gran revolución demográfica. En el periodo de 1750 a 1850 la población en Europa se duplicó, pasando de 190 millones de habitantes a 280 millones¹. Este agudo crecimiento se explica por un descenso de la tasa de mortalidad, debido a mejoras en la alimentación e higiene, avances en la medicina y aumento de la tasa de natalidad.

5. La expansión industrial requería abundante mano de obra, retribuida con bajos salarios. A su vez la continuidad del sistema dependía a medio plazo de la capacidad de reproducción de la clase trabajadora. Lógicamente el ritmo de reproducción estaba limitado por las condiciones de vida de los trabajadores, apareciendo en primer plano la vivienda como problema. De todo ello dio buena cuenta Federico Engels en «La situación de la clase obrera en Inglaterra» (1845) y «Contribución al problema de la vivienda» (1872).

6. Desde finales del siglo XVIII surgen iniciativas para abordar el problema de la vivienda, en unos casos por socialistas utópicos como Proudhon con sus proyectos de reforma social. Robert Owen y su «Ciudad de armonía y cooperación» (1817) diseñaba sobre 500 hectáreas viviendas unifamiliares adosadas, escuelas, bibliotecas..., todo el proyecto es un canto al cooperativismo (los restos constituyen hoy el pueblo de Harmony en Indiana). Charles Fourier diseñó un proyecto inspirado en la experiencia de Owen (1825), que liga el proyecto residencial a una fábrica. Estas propuestas tienen como hilo conductor reconverter al obrero en propietario de la vivienda, incluso planteando la abolición legal del alquiler. Frente a estos planteamientos Engels escribe en 1872 *«La llamada penuria de la vivienda, que representa hoy un papel tan grande en la prensa, no consiste en que la clase obrera en general viva en malas viviendas, superpobladas e insalubres. Esta penuria de la vivienda no es peculiar del momento presente; ni siquiera es una de las miserias propias del proletariado moderno a diferencia de todas las clases oprimidas del pasado; por el contrario, ha afectado de una manera casi igual a todas las clases oprimidas de todos los tiempos.»*

¹ Manchester entre 1750 y 1850 pasó de 12.000 a 400.000 habitantes.

Para acabar con esta penuria de la vivienda no hay más que un medio: abolir la explotación y la opresión de las clases laboriosas por la clase dominante. Lo que hoy se entiende por penuria de la vivienda es la particular agravación de las malas condiciones de habitación de los obreros a consecuencia de la afluencia repentina de la población hacia las grandes ciudades; es el alza formidable de los alquileres, una mayor aglomeración de inquilinos en cada casa y, para algunos, la imposibilidad total de encontrar albergue. Y esta penuria de la vivienda da tanto que hablar porque no afecta sólo a la clase obrera sino igualmente a la pequeña burguesía.» (Contribución al problema de la vivienda).

7. Napoleón III instaura el llamado II Imperio y encarga a Haussmann el programa de reformas de París (1852-1870). Es quizás una de las coyunturas históricas en la que la especulación alcanza su máxima expresión, y supone el ascenso de la burguesía, que pasa a ocupar el centro de la ciudad, desplazando para ello al proletariado hacia los suburbios. La vieja ciudad medieval es derribada y se abren grandes avenidas y bulevares, con grandes edificios de apartamentos ocupados por la burguesía. Los grandes empréstitos de la ciudad de París para financiar el programa de reformas, forman parte de la corrupción urbanística y financiera organizada a gran escala por Haussmann, que incorpora la «expropiación forzosa» limitando el derecho a la propiedad privada, e instrumentos financieros, los bonos, como instrumentos de financiación civil a gran escala, y un potente equipo técnico que dota a París de una moderna infraestructura.

En el diseño del nuevo París se tiene presente la revolución de 1848 y el bloqueo mediante barricadas del centro de la ciudad de estructura medieval. Las grandes avenidas y plazas permitirán a las unidades de infantería y artillería operar con eficacia para sofocar la Comuna de París de 1871.

La demolición de murallas, apertura de grandes avenidas, etc., fue un ejemplo que siguieron otras ciudades como Londres, Bruselas, Viena..., y una nueva estructura social con la burguesía en fase de consolidación, impulsa un nuevo reparto del espacio físico de las ciudades. El centro burgués del París del II Imperio es el escaparate también de una nueva estructura de poder político en la Francia del siglo XIX.

ESTADO DE BIENESTAR

8. Aunque hay antecedentes históricos de iniciativas sociales en la Alemania de Bismarck en el siglo XIX, en EEUU con el presidente Roosevelt en los años 30 del siglo pasado, o el Instituto de Reformas Sociales a principios del siglo XX en España, pensamos que el Estado de Bienestar, en sentido integral, debemos situarlo en la doctrina de Keynes y en el «Informe Beveridge» de 1941, que aconseja al Gobierno Británico la puesta en marcha de políticas sociales y, muy particularmente, el Servicio Nacional de Salud con carácter universal y gratuito.

En el Estado de Bienestar se concibe a la sociedad como un todo orgánico con vocación de pervivencia. La pervivencia pasa por la cohesión social que, a su vez, implica la legitimación política del Estado.

Por lo tanto, el Estado de Bienestar lleva implícito un doble pacto:

El pacto social entre sindicatos y empresas. Los sindicatos canalizan las reivindicaciones hacia la negociación, sin cuestionar frontalmente el sistema. Las empresas admiten la discusión sobre el reparto de los resultados.

Pacto político. Consenso entre las fuerzas políticas sobre un modelo de políticas sociales que implica un gasto social, soportado sobre una política fiscal con efectos redistributivos.

¿Qué políticas sociales? En la mayor parte de países europeos los pilares del Estado social descansan sobre la salud, educación, vivienda, prestaciones por desempleo y pensiones.

9. Este modelo se desarrolla desde la II Guerra Mundial hasta 1973, año que la alteración brusca de los precios del petróleo provoca severos desequilibrios económicos con respuestas de ajuste de distinta importancia según los países.

En política de vivienda hay iniciativas de gran importancia en los años 20 y 30 del siglo XX, en Berlín, Viena, etc., pero la política de vivienda tiene un sistemático avance en Europa con la reconstrucción iniciada al acabar la II Guerra Mundial. La reconstrucción junto a las corrientes migratorias en el interior de los países obligan a los Estados a programar desarrollos urbanos de gran magnitud (París, Manchester o Liverpool), y las Administraciones locales a proyectar desarrollos urbanos para atender las necesidades de vivienda.

En estos años, la propiedad del suelo estaba subordinada al interés general en la mayor parte de países europeos, y el interés general lo interpretaban los poderes políticos del Estado.

10. En este período, el acceso a la vivienda queda incorporado, en los países de la Europa occidental, como un derecho de los ciudadanos que deben atender los poderes públicos, y como un pilar básico del Estado de Bienestar. La vivienda forma parte del pacto político que legitima el Estado de Bienestar y del pacto social que fija los parámetros de la lucha reivindicativa de los sindicatos. Este período el historiador británico Eric Hobsbawm lo califica de «edad de oro» del Estado de Bienestar.

La crisis de 1973 supone el inicio de una cierta revisión de las políticas sociales aplicadas en distintos países, revisión que ha venido acompañada de recortes de derechos en algunos de ellos. Posteriores crisis económicas, así como el Tratado de Maastricht de 1993, han forzado a un redimensionamiento del Estado, afectando al gasto social.

11. El Tratado de Maastricht establecía unas pautas de convergencia para alcanzar unos objetivos en torno a la Deuda Pública (60% PIB), Déficit Público (3% PIB), Tasa de Inflación (3%), etc. que darán paso a la Unión Monetaria a partir del 1 de enero de 1999, naciendo el euro como moneda y el Banco Central Europeo.

Si hubiera que destacar algunos aspectos de la experiencia de los países que venimos estudiando, en primer lugar habría que constatar que hay dos planteamientos políticos a la hora de examinar la situación de las políticas sociales en la UE. Por un lado los proyectos neoliberales de quitar derechos sociales, rompiendo mallas de cobertura básicas para la cohesión social, admitiendo como algo natural el darwinismo social que ello implica.

Por otro lado, políticas asociadas a la izquierda, que admitiendo reformas necesarias, consideran la cohesión social como un valor que no se puede poner en riesgo. Los recortes se orientan más a la intensidad que a la extensión de los derechos. Pero lo cierto es que el pacto político que a lo largo de décadas ha cohesionado a Europa está enfermo.

12. La coincidencia en el tiempo de estos recortes de la sociedad de bienestar con el derrumbamiento de la Unión Soviética y el fin de la Guerra Fría nos

hacen pensar que, en buena medida, éstas políticas podrían haber formado parte del combate ideológico de un mundo polarizado.

Europa estaría, por tanto, en la encrucijada de demostrar que, ya sin modelos políticos alternativos, posee la madurez suficiente para dar respuesta a las necesidades básicas de sus ciudadanos.

En materia de vivienda, constatamos que los ajustes se orientan:

1. Cambios de tendencia en la estructura de tenencia de vivienda, el alquiler social reduce peso a favor de la propiedad en algunos países. La sociedad de «propietarios» de Sarkozy.

2. El mantenimiento de los parques de vivienda en alquiler social es un problema no resuelto. De ahí, que en algunos países se abre camino la opción de venta de las viviendas a sus propios inquilinos. Algunas ciudades del Este de Alemania han enajenado sus parques públicos de vivienda a Fondos de Inversión, después de más de una década de pérdida de población.

3. La falta de rotación de los usuarios de vivienda social constituye, asimismo, un problema no resuelto. Una parte del alquiler social está ocupado por clases medias que se resisten a la actualización de sus rentas de alquiler. La falta de rotación ha sido uno de los argumentos más utilizados por las administraciones de Holanda, para modificar su política de vivienda en favor de la propiedad.

4. Se aprecian situaciones de segmentación y exclusión social en grandes áreas metropolitanas de Europa.

13. En España, en sentido estricto, los ciudadanos tenemos derechos sociales a partir de la Constitución de 1978, porque a nuestro entender, los derechos exigen un marco de libertades políticas y sociales, de las cuales carecíamos hasta esta fecha.

La Constitución consagra el derecho a la educación (art. 47), a la Seguridad Social (art. 41), a la protección a la salud (art. 43), a la vivienda (art. 47) y a las pensiones (art. 58). Pero todos estos derechos que como decíamos forman parte de los pilares básicos del Estado de Bienestar, han tenido un desarrollo normativo completo, y por tanto han sido asumidos por el Estado como una de las

responsabilidades básicas de los poderes públicos, salvo el derecho a la vivienda.

14. Las administraciones autonómicas tienen leyes de vivienda y planes cuatrienales que se vienen aplicando desde hace más de 20 años. Sin embargo, el precepto constitucional del derecho a la vivienda carece de expresión normativa como pilar básico de los derechos sociales, incorporándose al pacto social (sindicatos y empresarios) y al pacto institucional (comunidades autónomas, ayuntamientos y Gobierno), siendo las comunidades autónomas las que conjugan el papel fundamental, por tener las competencias constitucionales en materia de vivienda y ser administración bisagra entre los ayuntamientos, gestores últimos del suelo, y el Gobierno, responsable final de las políticas financieras destinadas a la vivienda.

Regular este derecho resulta más necesario que hace unos años, ¿por qué? porque el número de ciudadanos excluidos del acceso a la vivienda va en aumento.

15. Las políticas seguidas en España para afrontar el problema de la vivienda han confiado tradicionalmente en el mercado como instrumento capaz de regular precios y proporcionar el servicio que se demandaba, asumiendo las políticas públicas de vivienda un papel subsidiario, para «tapar huecos», en una situación que debía ser regulada por la ley de la oferta y la demanda.

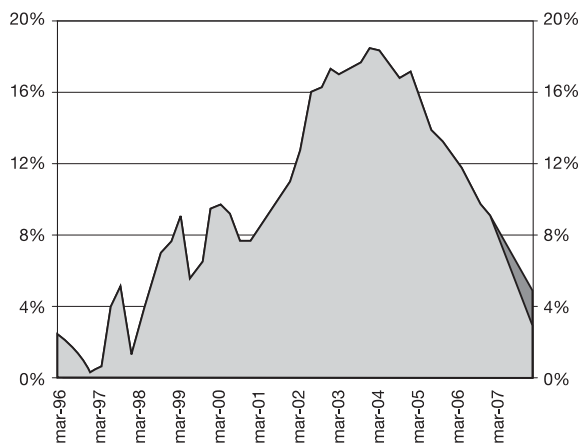
Como hemos visto, esto no ha sido así en muchos países europeos, en los que los Estados han asumido la responsabilidad de proporcionar alojamiento a sus ciudadanos, de igual forma que en estos mismos países (y en España) ha asumido la responsabilidad de garantizar la educación, la sanidad, los seguros de desempleo o las pensiones.

16. Cuando, en los años noventa, en Europa han comenzado a ajustar las políticas sociales en materia de vivienda social, en España, ya desarmadas en materia de vivienda, se ha producido la crisis. Una crisis paradójica en la que coinciden el mayor número de viviendas edificadas y la mayor impotencia de muchos ciudadanos para acceder a ellas.

Veamos algunos datos que ilustran esta situación:

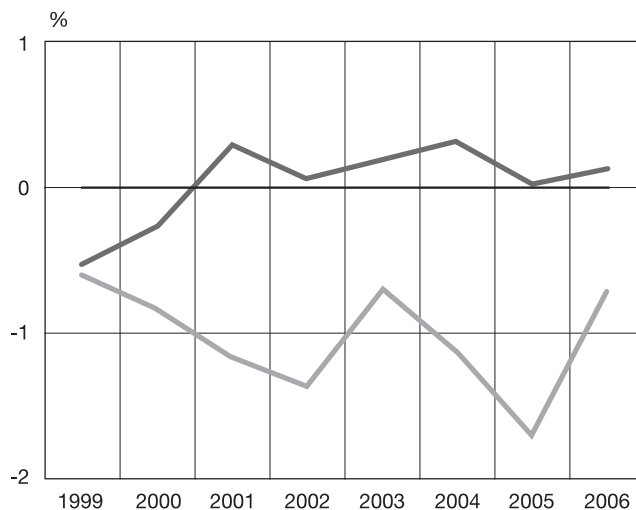
1. Evolución de precios de la vivienda y salarios en los últimos años.

PRECIO DE LA VIVIENDA



Fuente: Ministerio de la Vivienda

— REMUNERACIÓN POR ASALARIADO / DEFLACTOR VAD
 — PRODUCTIVIDAD APARENTE



FUENTE: INE y Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

Este gráfico se comenta solo. La demanda de estos últimos años se sostiene sobre más de 4.500.000 empleos netos, siendo una parte sustancial empleo femenino que aporta un segundo salario.

Los ocupados por hogar van de las 1,2 personas en 1996 a 1,68 en el 2006. De ahí, que la evolución de la tasa de paro, por su correlación con la morosidad, sea el factor más relevante para las entidades financieras.

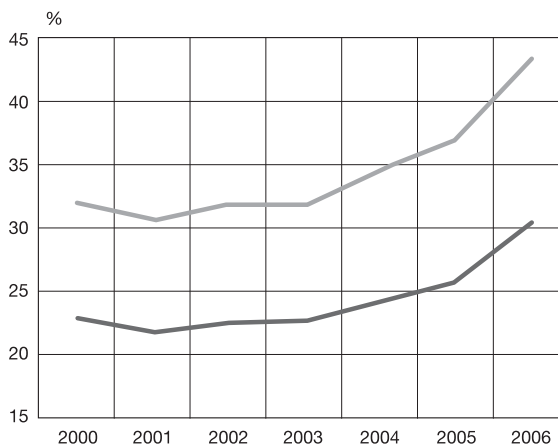
Los tipos de interés hipotecarios real han estado por debajo de la tasa de inflación entre los años 2002 y 2006. Esta situación no se debe tomar como normal. Hay que pensar que los tipos de interés hipotecario estén ligeramente por encima de la tasa de inflación.

Podemos observar como el mercado se muestra incapaz de aproximar la economía real (los salarios percibidos) con el precio de la vivienda.

17. Índice de accesibilidad

MEDIDAS DE ACCESIBILIDAD

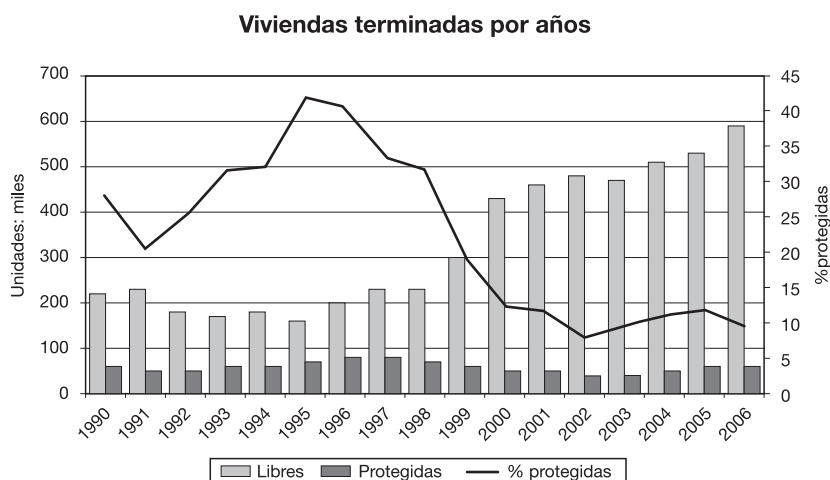
— ESFUERZO TEÓRICO ANUAL SIN DEDUCCIONES (c)
— ESFUERZO TEÓRICO ANUAL CON DEDUCCIONES (c)



FUENTE: INE y Ministerio de la Vivienda y Banco de España

Como consecuencia de lo anterior, la capacidad de los ciudadanos de acceder a una vivienda, en épocas de bonanza económica, decrece a ritmo constante. El segmento de población sin medios para acceder a una vivienda ha ido en aumento estos últimos años, se produce un fuerte ritmo de crecimiento de precios de la vivienda libre y reducción en términos relativos y absolutos de viviendas protegidas puestas en el mercado.

18. Evolución de viviendas acabadas libres y protegidas en los últimos años.



En la expansión del sector inmobiliario **la vivienda protegida es la primera sacrificada**. Efectivamente, en 1995 el 29,5% de las viviendas terminadas son protegidas, porcentaje que alcanza el 7,5% en el 2002, con 38.599 viviendas sobre un total de 519.328 viviendas terminadas. En el 2006 el peso relativo de la vivienda protegida se sitúa en el 9,17% (60.358) sobre 657.990.

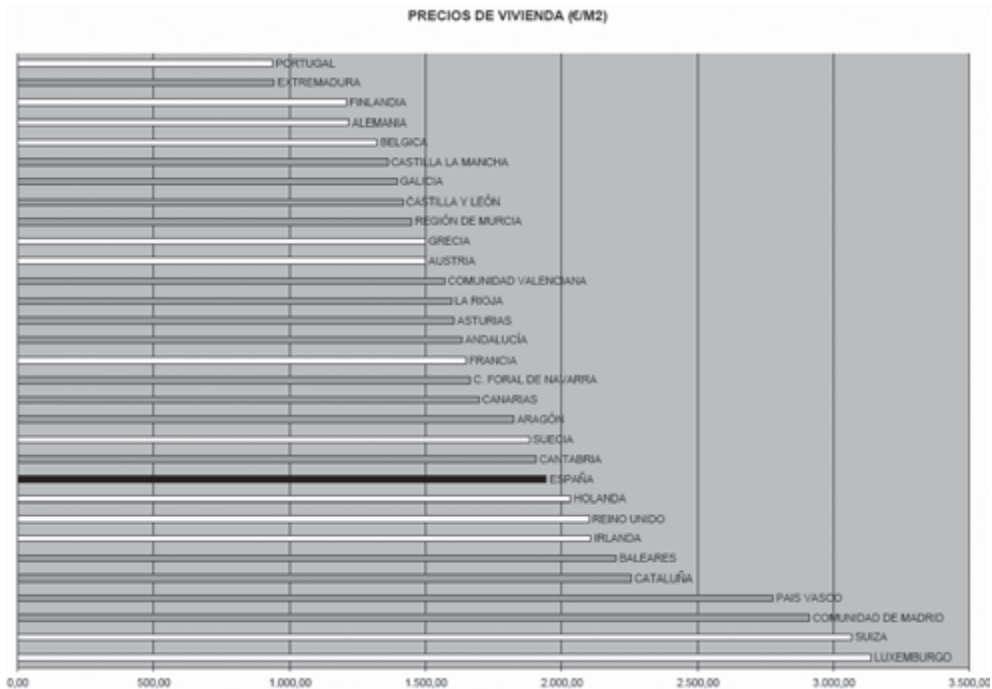
¿Cómo se explica qué muchas comunidades autónomas con leyes de suelo con reserva de suelo para VPP del 30% o más, en algunos casos apenas alcancen el 10% en viviendas protegidas?

La especulación se instrumentaliza y socializa. Las Administraciones se suman al festival especulativo con la enajenación de suelo público mediante subastas (instalaciones militares en desuso, penitenciarias,...). La corriente inversora de la clase media se reorienta hacia productos inmobiliarios (pisos y locales comerciales), y el propietario de una vivienda, con la escalada de precios percibe un enriquecimiento súbito, más imaginario que real desde su condición de usuario.

19. Precios de viviendas en las Comunidades Autónomas y en Europa.

Este cuadro puede resumir el resultado de las políticas de vivienda seguidas en nuestro país en los últimos años. A pesar de nuestro diferencial de renta con muchos países europeos, tanto España en su conjunto como muchas comunidades autónomas se encuentran entre las regiones europeas en las que el

La vivienda en España



precio de la vivienda es mayor. El hecho de que el precio medio de la vivienda en Castilla La Mancha pueda ser mayor que el de Alemania, el de Andalucía mayor que el de Austria, el de Aragón que el de Francia o el de la Comunidad de Madrid mucho mayor que el del Reino Unido u Holanda, deberían hacernos reflexionar acerca de la viabilidad de un modelo social que ha marginado a la vivienda de entre los derechos básicos de los ciudadanos.

20. Otro factor que debemos considerar es la inestabilidad del marco jurídico de los últimos 15 años. Desde el Texto Refundido de Régimen de Suelo de 1992, hemos tenido 2 Sentencias del Tribunal Constitucional (1997 y 2001), y 6 Reformas con las correspondientes adaptaciones de la legislación autonómica en materia de suelo y ordenación del territorio. La proliferación de figuras como los convenios urbanísticos, que pierden su carácter excepcional se explican, a mi entender, por los vacíos jurídicos que tan a menudo se producen. También la inexistente, en unos casos, o insuficiente, en otros, ordenación del territorio explicaría los atropellos urbanísticos cometidos en los últimos años, y no sólo en la costa del Mediterráneo.²

² La figura del **agente urbanizador** nace en 1994 en la Comunidad Valenciana, gobernada por el PSOE, y su objetivo era dinamizar la gestión de suelo. Es una figura innovadora en la medida que

Ahora tenemos una nueva Ley de Régimen de Suelo que, en algunos casos, obligará a la adaptación de la legislación de carácter autonómica. Los Planes de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Medio Ambiente, competencia de las comunidades autónomas, constituyen un elemento central para que los ayuntamientos ejerzan sus competencias en la elaboración de los planes urbanísticos y aprobación de los instrumentos de gestión.

21. En este marco de arquitectura jurídica resultado de un pacto institucional, que delimite competencias, contemplamos el pacto por la vivienda. Pacto que nace del artículo 47 de la Constitución y se recoge expresamente en algunos estatutos autonómicos recientemente aprobados.

No debemos olvidar que el problema de acceso a la vivienda del que hablamos desde hace una década y la actual crisis del mercado inmobiliario son únicamente dos caras de un mismo problema. El de un derecho básico que en esencia ha sido abandonado por el Estado y por tanto ha sido objeto, no de la regulación normalizadora del mercado, sino de violentos ataques especulativos que han alejado de la satisfacción de ese derecho a una gran parte de los ciudadanos.

RETOS

22. A mi entender, es prioritario regular el artículo 47 de la Constitución regulando el ejercicio del derecho a la vivienda. Los ayuntamientos deben certificar, a petición del ciudadano que reúna los requisitos, el derecho a la vivienda de tal manera que se conozca la demanda real y su nivel de solvencia (Alemania). Las comunidades autónomas deberían asumir en cooperación con los ayuntamientos, mediante consorcios o empresas públicas, el protagonismo de la producción y gestión de suelo. No hay política de vivienda pública sin instrumentos públicos de gestión de suelo. La administración central deberá adecuar las partidas presupuestarias y de gasto fiscal para apoyar el ejercicio de este derecho.

limita los derechos de la propiedad a favor de racionalizar la producción de suelo, y profesionalizar su gestión. A los pocos meses de aprobada la ley el PP gana las elecciones, dejando que se presentaran los primeros Planes de Actuación Integral (PAI) sin haber desarrollado el reglamento de la Ley de Suelo; es la carencia de Ordenación del Territorio y Plan Director de Infraestructuras, dando pie a proyectos disparatados. No deberíamos olvidar que más allá de la norma está la correlación de fuerzas políticas que las desarrolla y aplica.

Es fundamental establecer un marco jurídico, acorde con las competencias que la Constitución establece, y que ya hemos enunciado. En coherencia, la vivienda protegida respondería a unas necesidades reales de los ciudadanos y menos como elemento compensatorio del ciclo económico, papel que ha jugado históricamente en nuestro país.

¿Qué fuerzas se requieren para impulsar una política de estas características? Esto sería motivo de otra reflexión. En cualquier caso, para mí, es evidente que los sindicatos deberían asumir la situación de la vivienda desde el ejercicio de un derecho básico del Estado de Bienestar recogido en la Constitución de 1978.



Teresa Torns Martín

Tiempos de trabajo, tiempos de vida



Pescadores valencianos, 1895. Joaquín Sorolla Bastida.

Las actuaciones destinadas a regular el tiempo de trabajo en Europa han reforzado la centralidad del horario de la jornada laboral como eje de la organización temporal de la vida cotidiana de las personas, las ciudades y la actual sociedad del bienestar. Tal centralidad ignora otros usos sociales del tiempo, en especial el tiempo del cuidado de la vida, reforzando así las desigualdades de género, clase y etnia. El siguiente artículo ofrece un breve balance de algunas de esas actuaciones, tomando como referencia las propuestas de la denominada «ley del tiempo», surgida en Italia en 1990. Y reivindica el tiempo de vida como propuesta para repensar el bienestar cotidiano.

INTRODUCCIÓN

ALGUNAS de las primeras evaluaciones que nos han llegado de las políticas laborales británicas conocidas como *work&life balance* —o de equilibrio entre trabajo y vida para los hispanos— nos avisaban de su éxito parcial. Tales evaluaciones nos recordaban que aquellas actuaciones, impulsadas por el primer gobierno de Tony Blair con el fin de promover más y mejor empleo, topaban con el escollo de estar centradas tan sólo en el primer término, el *work*, y poco o casi nada en el segundo, la *life*. Probablemente eso sucedía porque de trabajo entienden y mucho los especialistas en el ámbito de lo laboral, y alguna o mucha experiencia en torno al trabajo tiene la gran mayoría de la población. Por el contrario, de la vida estamos, a día de hoy, lejos de poder decir lo mismo, ya que, a pesar de que la vida es una experiencia común a todas las personas, pocas son las que presumen de saber de ella y, por descontado, no parecen ser los estudiosos del mundo laboral quienes puedan presumir de poseer tal conocimiento.

Sin embargo, si se rastrea entre esos mismos especialistas y el foco de atención se fija en quienes al analizar el trabajo no sólo hablan de empleo, se vislumbran algunas razones que permiten explicar algo mejor el desencuentro antes mencionado entre trabajo y vida. En unos casos, los menos reconocidos, los argumentos proceden de las especialistas que en los años 90 del siglo XX reclamaron tomar en cuenta el tiempo de vida (Balbo, 1991), o con mayor precisión el tiempo de trabajo destinado al cuidado de la vida para, de este modo, comprender mejor las desigualdades sociales que afectan a las mujeres, por razón de género, en las sociedades del bienestar. En otros casos, los argumentos nacen, más recientemente y con mayor reconocimiento, del análisis del fracaso relativo de algunas de las políticas de reducción del tiempo de trabajo (RTT), que han tenido lugar en Europa en estas dos últimas décadas, (Torns; Miguélez, 2006).

Sea cual sea el bloque argumental preferido un rasgo aparece como elemento clave de las argumentaciones aducidas; en concreto, el tiempo de trabajo que se convierte en dimensión central de la explicación. Tiempo de trabajo al que todas las argumentaciones remiten, a pesar incluso de sustentarse en marcos de referencia que distan de ser similares, pero que no les impide presentar conclusiones y propuestas con numerosos puntos en común. En primer lugar, tales argumentos reconocen que el tiempo de trabajo remunerado es el eje central sobre el que la mayoría de personas definen su proyecto de vida en las sociedades del bienestar. En segundo lugar, tales argumentos ponen de manifiesto que esa centralidad refuerza las desigualdades entre hombres y mujeres, tanto en el mercado de trabajo como en la vida cotidiana. En definitiva, tales argumentos remiten hacia propuestas que cuestionan esa centralidad para, de algún modo, recuperar si no la vida —objetivo hartamente complicado— sí el máximo tiempo de vida posible. Un tiempo que existe más allá del tiempo dedicado al trabajo remunerado.

EL TIEMPO DE VIDA Y EL BIENESTAR COTIDIANO

Plantear la importancia del tiempo de vida, como hicieron las ciencias sociales en la década de los años 80 del siglo XX, puso de manifiesto la importancia fundamental de la dimensión temporal en su relación con el trabajo. Hizo posible mostrar la existencia de otro tiempo necesario para vivir más allá de la jornada laboral, y abrió el camino para entender porqué el binomio tiempo-trabajo organiza material y simbólicamente la vida cotidiana de las personas en las sociedades contemporáneas. Tales planteamientos condujeron al estudio de las pautas temporales vigentes en nuestras sociedades y a la contabilización, más o menos precisa, del uso social del tiempo que derivan de tales pautas. Estudios y contabilidades que, en la actualidad, además de alcanzar el rango de estadísticas europeas homologadas (Aliaga, 2006) son capaces de: mostrar la desigual distribución de la carga total de trabajo entre hombres y mujeres, hacer visible los límites de las actuales políticas del Estado de Bienestar y, en consecuencia, poner de manifiesto la necesidad de repensar el contenido de ese bienestar en el escenario de la vida cotidiana.

Esta última propuesta fue planteada por Laura Balbo (1991), para quien el tiempo de vida representaba el horizonte ineludible para alcanzar el bienestar cotidiano. Según su criterio, el tiempo de vida permite vislumbrar la existencia de las tareas derivadas de atender el proceso de reproducción de la vida humana.

Tareas que, hoy en día, suelen nombrarse como tareas del cuidado o el cuidado a secas, en una traducción literal y acaso poco afortunada del término inglés *care*. Tareas que, en la actualidad, muestran su relevancia ante la aparición de nuevas necesidades sociales en la actual sociedad europea, nacidas como fruto del creciente proceso de envejecimiento de la población. Y para las que Balbo también había reclamado tiempo; en este caso, el *Time to care* (1987) que, según su parecer, resultaba un tiempo primordial a la hora de reivindicar unas políticas del Estado de Bienestar que fueran capaces de incorporar la importancia social y económica del trabajo requerido en ese proceso de reproducción de la vida.

Tal reivindicación requería pensar en políticas de tiempo, y éste era el subtítulo que acompañaba esa misma publicación. Esas políticas suponían, en primer lugar, considerar el tiempo necesario para asumir social e individualmente la responsabilidad y ejecución del trabajo necesario para llevar a cabo las tareas implicadas en el mencionado proceso. En segundo lugar, convertir el tiempo de vida en un eje vertebrador de las políticas de bienestar. Y, por último, asumir y reconocer tanto la aportación de tiempo al bienestar cotidiano como plantear la revisión de la actual organización social del tiempo. Organización que estudios posteriores nos han recordado está centrada, de manera exclusiva, en torno a la jornada laboral del cabeza de familia, y que en las sociedades del bienestar tiene el poder y la capacidad de fijar la organización del tiempo social, familiar y personal (Torns; Miguélez, 2000), con el añadido de que ni las mismas personas —la mayoría mujeres— que son las responsables de organizar el tiempo cotidiano de los cabezas de familia y demás convivientes en el núcleo familiar suelen reconocer su existencia, aunque de él provenga la mayoría de sus desarreglos temporales. Mujeres que, aun sin saberlo, son las principales interesadas en que tales políticas de tiempo existan; o que cuando menos las políticas de bienestar sean capaces de organizar socialmente el cuidado de las personas dependientes, que es como de momento nombramos al denominado *social care* (Torns, 2007), para que el tiempo del cuidado de la vida sea responsabilidad de todos y no sólo de las mujeres.

La necesidad de repensar y desarrollar este tipo de políticas ha sido puesta de manifiesto, asimismo, por los estudios que han contabilizado, de algún modo, los costes cotidianos de tiempo y bienestar que asumen las personas encargadas de las tareas de cuidado en su vida cotidiana. Si bien, debe reconocerse que tales costes no suelen ser fácilmente traducibles a dinero (Durán, 2006); en particular, porque el tiempo de vida implicado en las tareas de cuidado de la vida

humana no puede acumularse, reducirse o someterse a la misma lógica lineal y acumulativa del tiempo mercantil o de trabajo remunerado, que está basado en criterios de racionalidad económica.

Las razones de esta diferencia, entre una y otra lógica temporal, resultan básicas para entender y diseñar actuaciones favorables a la hora de establecer nuevas pautas de bienestar cotidiano. Y deben rastrearse en el reconocimiento y comprensión de la lógica sincrónica y cotidiana que caracteriza a la pauta temporal necesaria para hacer compatible, en el día a día, la carga total de trabajo necesaria para vivir en nuestra sociedad. Pauta donde la lógica temporal del trabajo doméstico-familiar, del que las tareas de cuidado forman parte, resulta contraria a los ritmos, intensidad y duración de los tiempos laborales vigentes. Diferencia que, asimismo, puede constatarse cuando se analizan las características y significados propios de las tareas del cuidado de personas dependientes; y puede comprobarse cómo la rigidez e inflexibilidad horarias son la pauta habitual y se convierten en el obstáculo principal para hacerlas compatibles con las jornadas laborales convencionales (Torns; Borràs; Moreno; Recio, 2006). Características y obstáculos que dibujan la difícil conciliación entre ambos tiempo y trabajos, tan presentes en la vida cotidiana de la mayoría de mujeres adultas en nuestra sociedad, y que explicaría, asimismo, el permanente malestar que preside la cotidianidad de la doble presencia femenina en las sociedades del bienestar. Si bien, siempre debe recordarse que aunque ello perjudica más a mujeres que a hombres, también hay que precisar que ese perjuicio afecta más a unas que a otras, llevándose la peor parte las mujeres de clase trabajadora, en particular, si son inmigradas.

LA CENTRALIDAD DEL TIEMPO DE TRABAJO

Una de las propuestas más populares para promover el tiempo de vida como eje de las mencionadas políticas de tiempo fue el anteproyecto de ley promovido en 1990 por las mujeres del antiguo PCI, conocido como «ley del tiempo», (Cordoni, 1997). Ese proyecto que nunca alcanzó rango de ley, al menos no en su totalidad, constaba de tres grandes ejes. El primero tenía que ver con el ciclo de vida; el segundo con el horario de la jornada laboral, y el tercero con el tiempo de la ciudad. El primer capítulo pretendía regular el ciclo de vida cuestionando el modelo masculino de ese ciclo. Modelo que lleva a que de joven se estudie para poder trabajar, de adulto se trabaje remuneradamente a tiempo completo, y, por último, se deje de trabajar una vez alcanzada la edad de

jubilación. Ni que decir tiene que ese modelo, basado en el trabajo entendido tan sólo como actividad laboral, excluye y/o discrimina a las mujeres, pero también a todas aquellas personas (jóvenes y viejas) que no pueden dedicarse plenamente al trabajo regulado por el mercado, formal o informalmente. Además, en dicho modelo ni cabe el tiempo para el trabajo doméstico-familiar ni, muy a menudo, para el tiempo de ocio u otras actividades igualmente necesarias para la vida. A cambio, la ley planteaba la posibilidad de alternar de manera voluntaria, el tiempo de trabajo pagado y no pagado, mediante la regulación de permisos laborales y recursos adecuados.

El segundo capítulo del proyecto planteaba como punto básico la necesidad ineludible de reducir las horas de trabajo remunerado para toda la población ocupada y el establecimiento de unos horarios de trabajo más flexibles. Una reducción horaria que iba destinada a compatibilizar, de manera cotidiana y sincrónica, el trabajo remunerado y el trabajo doméstico-familiar, que habitualmente denominamos carga total de trabajo. La finalidad de la propuesta era que tal carga dejase de penalizar a la mayoría de las mujeres y pudiese ser compartida por hombres y mujeres de manera solidaria; ya que sólo ese tipo de reducción horaria, en clave de sincronía y cotidianidad, podía romper la fuerza de la lógica productiva vigente en nuestra sociedad. Lógica que, como sabemos, es la única que organiza los proyectos de vida de aquellas personas (hombres en su mayoría, pero cada vez de más mujeres) que sólo tienen en mente organizar su proyecto de vida en torno a la plena disponibilidad laboral. Esta propuesta de reducción horaria no alcanzó nunca el rango de ley, pero en la actualidad, tras la irrupción de la flexibilidad laboral y sus múltiples variaciones, la desregulación de la jornada laboral es probablemente la cuestión central de las políticas europeas de regulación y reordenación del tiempo de trabajo, tal y como se comentará posteriormente, habiéndose puesto de manifiesto, además, el peso que tales modificaciones tienen en el bienestar cotidiano de las personas.

El tercer eje de aquel proyecto legislativo afrontaba la relación entre el tiempo y la ciudad, y sus propuestas fueron las únicas que llegaron a ser ley en Italia. Su objetivo era lograr la regulación de las actividades y servicios que afectan a la vida cotidiana de la ciudadanía, en particular, de las ciudadanas. La razón de esta precisión era el hecho suficientemente conocido de que las mujeres tienen atribuidas las tareas de cuidado de la vida; y que tal atribución, especialmente en las ciudades, las convierte en protagonistas, por ejemplo, de las actividades de mediación entre su familia y los servicios públicos y privados, cada vez más imprescindibles en la vida de las sociedades del bienestar con-

temporáneo. Con el fin de alcanzar tal objetivo, la ley proponía regular los horarios de la ciudad, en concreto los horarios de los servicios municipales, de los transportes, de los comercios, de las empresas, etc., a través de la fijación de pactos que no vulnerasen los derechos y las situaciones de los diversos colectivos implicados. Un punto que, en la actualidad, a pesar de los relativos éxitos alcanzados en muchas ciudades italianas, resulta especialmente crítico para las mujeres porque ellas son, habitualmente, las principales usuarias y trabajadoras de la mayoría de tales servicios.

Si se revisa, a modo de balance, qué ha sucedido con las propuestas de aquel proyecto de ley casi veinte años después, puede verse cómo el primer eje relacionado con la regulación del ciclo de vida se ha convertido, recientemente, en un elemento primordial de las propuestas pensadas para regular el tiempo de trabajo, desde instancias europeas. En concreto, uno de los acuerdos del Consejo Europeo de Lisboa del año 2000 estableció la necesidad de revisar los regímenes de tiempo de trabajo asalariado y los sistemas de financiación de la Seguridad Social, dado el progresivo envejecimiento de la población. Un interés sobre el ciclo de vida en relación a la vida laboral que se ha visto reflejado en la nueva línea de estudios iniciada en la Fundación Europea para la mejora de las condiciones de vida, con sede en Dublín (EUROFOUND). Los primeros resultados han visto la luz en los dos primeros estudios auspiciados bajo esa línea de estudio. El primero ha sido coordinado por Krieger (2003) y publicado bajo el título *Time Use and a New Organisation of Time over working life*. Mientras que el segundo ha sido coordinado por Anxo i Boulin (2005) y titulado *Working time options over the life course: changing social security structures*.

Ambos estudios analizan la influencia de las transformaciones económicas y sociodemográficas de las últimas décadas, en Europa, sobre la estructura del ciclo de vida laboral. Comparten una misma línea argumental que analiza el modo como, desde hace unos años, el volumen total de horas de trabajo remunerado a lo largo de la vida activa, puede desarrollarse a través de diversas combinaciones, en función de la etapa vital de la persona. Y se aleja cada vez más del modelo masculino, característico de la vida laboral de lo que los especialistas han denominado obrero fordista-taylorista. Pues como bien han analizado las estudiosas del mercado laboral (Rubery; Maruani; Meulders...) la terciarización de la sociedad europea está convirtiendo ese obrero *blue-collar* en una mujer empleada en los servicios a las personas. Conversión que algunas especialistas no han dudado en denominar *pink-collar*, probablemente por seguir reforzando el binomio rosa y azul.

En este sentido, el interés de tales análisis sobre la incidencia del ciclo de vida en la vida laboral se centra en pormenorizar las causas y consecuencias que explican y comportan las opciones individuales relacionadas con el tiempo de trabajo, así como en reconocer las estrategias y combinaciones individuales que resultan de compatibilizar los diferentes tiempos a lo largo del ciclo de vida laboral. Los mencionados especialistas de la Fundación Dublín afirman que tomar en cuenta el ciclo de vida permite integrar todas las demandas del uso del tiempo, siendo clave en esa perspectiva el concepto de *time arrangement*, léase arreglos de tiempo.

En concreto, según su criterio, ese concepto permite observar la manera a través de la cual las personas combinan el tiempo de trabajo (remunerado) con el resto de actividades personales (ocio, tareas domésticas, de cuidado...) a lo largo del ciclo de vida laboral. En cualquier caso, cabe destacar que, a pesar del indudable interés del concepto, su aproximación a la dimensión temporal prioriza el enfoque longitudinal y acumulativo del tiempo, característico del tiempo mercantil que preside la jornada laboral. Y que, asimismo, ese enfoque considera las opciones de las personas como si tales opciones no tomaran en cuenta otra racionalidad que los intereses individuales y, por ejemplo, los constreñimientos familiares no existiesen o apenas tuviesen incidencia.

En definitiva, ese concepto de ciclo de vida parece reforzar la centralidad de la jornada laboral, quedando al margen la ya comentada rigidez del trabajo doméstico-familiar, especialmente presente en el trabajo de cuidado de las personas. Y olvida o no considera de manera suficiente que la dimensión social del tiempo actúa de pauta reguladora y ordenadora de las personas, y de la sociedad, por lo que forzosamente condiciona cualquier opción personal. Dos aspectos de suma importancia que conviene tener en cuenta a la hora de analizar las transformaciones y problemas temporales, vinculados a cada etapa del ciclo de vida. Puesto que cuando aparece la necesidad de coordinar los diversos usos del tiempo, a lo largo de ese ciclo, no se debe olvidar que no todos los tiempos son iguales, ya que casi siempre se prioriza el tiempo convertible directamente en dinero; es decir, el tiempo de trabajo remunerado. Y que, en consecuencia, se tiende a subestimar el tiempo del otro trabajo que, aunque conlleva tanta o más responsabilidad que el remunerado, no tiene recompensa económica. O, lo que es casi lo mismo, no tomar en cuenta tales diferencias entre los usos sociales del tiempo a lo largo del ciclo de vida supone el riesgo de ignorar o menospreciar las relaciones de poder implicadas. Relaciones de poder que, en la actualidad, continúan ocasionando desigualdades no sólo de género sino de clase, etnia y edad.

Si se observan las actuaciones en torno al segundo eje del proyecto italiano puede verse cómo tales actuaciones son las que más se han desarrollado a lo largo de estas dos últimas décadas en Europa. Y, paradójicamente, las que menos han seguido las recomendaciones planteadas en aquel proyecto. Posiblemente eso sea así porque estas actuaciones nacen de la necesidad de hacer frente a las transformaciones del mercado laboral, en el período mencionado y en ningún caso contemplan otro tiempo de trabajo que el de la jornada laboral. Todas ellas pueden enmarcarse bajo un amplio paraguas que acoge las actuaciones destinadas a regular y reordenar la jornada laboral, bien para responder a los objetivos de reparto del empleo ante la crisis del mismo; o, como en la mayoría de los casos, para preservar la lógica de la competitividad empresarial que encuentra en el reclamo de la flexibilidad un renovado acicate.

El balance sobre las denominadas políticas de reducción del tiempo de trabajo (RTT), (Torns; Miguélez, 2006; Prieto, 2007) que se han sucedido en Europa tienen en común, en primer lugar, la constatación de que la jornada laboral ha perdido la confiabilidad en la duración de esa jornada; al tiempo que han visto, además, cómo se incrementaban los ritmos e intensidad del tiempo de trabajo de una jornada laboral, cada vez más variable. Variabilidad que, lejos de ser fruto de opciones individuales, sirve como refuerzo de la desigualdad entre la población ocupada. Una desigualdad que, eso sí, obliga a todos a incrementar la disponibilidad laboral, aunque se reduzca el horario laboral efectivo; y que lejos de reducir la jornada laboral diaria a toda la población ocupada —como las mujeres italianas proponían— consigue incrementar las desigualdades de género, pues consolida la división sexual del trabajo que se da en el hogar-familia, al incrementar los turnos rotatorios entre la población masculina y el tiempo parcial, impuesto desde la lógica empresarial, entre la población femenina. Desigualdades que, como señalan estudios sobre las preferencias en torno al tiempo de trabajo y sus repercusiones en el equilibrio entre trabajo y vida de tiempo (Fagan, 2003), son especialmente visibles entre la población asalariada. En particular, entre mujeres con puestos de trabajo menos cualificados que, de este modo, ven dificultada la compatibilidad de sus diversos usos sociales del tiempo, tanto en la vida cotidiana, como a lo largo del ciclo vital.

De hecho, estas políticas de reducción del tiempo de trabajo ponen de manifiesto el éxito conseguido por la disciplina laboral que impuso la industrialización, como avisó tempranamente E. P. Thompson (1967), y que el ritmo de vida en las grandes ciudades ha consolidado. Y pese al interés que encierran algunas de las soluciones ideadas, como es el caso de la experiencia finlandesa

del 6+6, se puede afirmar, con especialistas en el tema como Anntila (2005), que estamos ante buenas soluciones técnicas que no cuentan con suficiente consenso o legitimidad social. En este caso concreto, el experimento finlandés promueve la sustitución de un puesto de trabajo de ocho horas diarias por dos puestos de trabajo de seis horas. El experimento fue impulsado por el gobierno finlandés, ante el aumento del paro que sufrió Finlandia en la década de los años 90 del siglo XX, dando subvenciones a empresas privadas y públicas que quisieron acogerse a esa experiencia. Esta RTT supone conseguir un doble turno, a través de la cual se logra aumentar la ocupación de doce horas al día de un mismo puesto de trabajo o bien una reducción de seis horas diarias para cada persona empleada. La propuesta también contempla la posibilidad de alargar o acortar esos turnos, siempre manteniendo un máximo de treinta horas a la semana por persona empleada. La reorganización y reducción del tiempo de trabajo así planteadas permiten alargar el tiempo operativo del funcionamiento de la producción cuando debe utilizarse maquinaria y tecnología diversa, facilitándose una mejor respuesta productiva en las empresas industriales. De manera similar, si la ampliación de los horarios se da en el sector servicios, se ofrece una mejor atención a las personas usuarias.

Esta propuesta parece, en principio, una buena solución para reducir el tiempo de trabajo diario de la población ocupada sin perjudicar la productividad de las empresas, que suele ser el principal inconveniente aducido por el empresario. Pero, como ya se ha comentado, la propuesta finlandesa puede ser una buena solución técnica que no tiene el suficiente consenso social. Una carencia que se explica, una vez más, porque el experimento está basado en una concepción del tiempo de trabajo lineal y acumulativa que ignora la dimensión cualitativa del tiempo. Dimensión que, más allá de las contabilizaciones del uso horario, permite visualizar otros usos sociales del tiempo y los diversos significados que tales usos tienen para hombres y mujeres, poniendo una vez más de manifiesto cómo la mejora de la calidad de vida que, en principio, habría de acompañar la reducción diaria de la jornada laboral es rechazada por la mayoría de la población ocupada. Una mayoría que sigue prefiriendo más horas de trabajo remunerado al día con el fin de acumular días enteros de tiempo libre o vacaciones, y que difícilmente percibe y valora la ganancia de bienestar cotidiano que puede suponer el disponer de dos horas al día para atender las necesidades de cuidado de la vida, de la propia y de la de los demás. Porque sólo ve esa RTT como una pérdida de tiempo en la medida que no sabe o puede aprovecharla, al no saber a qué dedicar un tiempo vacío o sin sentido, y que sólo cobra sentido cuando es destinado al trabajo remunerado o al ocio. Un escenario

en el que, como no podía ser de otro modo, las mujeres que viven cotidianamente bajo la doble presencia son la excepción a ese rechazo, pues ellas sí saben a qué dedicar ese tiempo de no trabajo que para nada les supone más tiempo libre.

Parecidas consideraciones pueden hacerse extensivas a la experiencia francesa de la denominada «ley de las 35 horas», cuyo relativo fracaso ha supuesto la derogación de la ley por el actual gobierno de Sarkozy. A pesar de no ser una experiencia estrictamente comparable con la finlandesa, las primeras valoraciones hechas por los especialistas han puesto de manifiesto cómo esa reducción de la jornada laboral no implicó una igual distribución del tiempo de trabajo semanal para toda la población ocupada. Destacando, de nuevo, cómo esa reducción nunca afectó a las mujeres con contratos a tiempo parcial de 30 horas y tuvo repercusiones no siempre beneficiosas para la población asalariada menos cualificada y con peores condiciones laborales, (Prieto, dir., 2007), ya que muchas empresas utilizaron el cómputo de horas anuales para hacer efectiva la obligada reducción de tiempo de trabajo y no ofrecieron la posibilidad de una reducción horaria semanal, tal como permitía la ley. De hecho, debe recordarse que la anualización del cómputo de la jornada laboral suele ser la fórmula que más se utiliza en la actual negociación colectiva.

Según algunos estudios (Torns; Borràs; Moreno, 2007), las fuerzas sindicales no suelen o pueden plantear alternativas que obliguen a fijar la reducción horaria no ya diaria sino tan sólo semanal. En algunos casos por la dificultad que entraña la negociación de la jornada laboral, dado que la regulación del tiempo de trabajo se ha convertido en un pilar básico del poder empresarial en la organización productiva. Pero en otros muchos porque la población ocupada no suele contemplar esa reducción diaria como algo apetecible, dado que el intercambio tiempo por dinero es todavía la norma socialmente aceptada y condición obligada para aquellos colectivos donde el ingreso salarial es muy bajo. Y, cómo no, porque las mujeres que más interesadas podrían estar en ese tipo de reducción horaria no suelen formar parte de las mesas negociadoras.

EL TIEMPO DE TRABAJO Y LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA

Sin embargo, no cabe la menor duda de que la negociación colectiva es la herramienta clave para negociar la regulación y reordenación de la jornada laboral. En primer lugar, porque está sobradamente probada la centralidad de ese

tiempo de trabajo para organizar la vida cotidiana de las personas, las ciudades y la sociedad; ya que, como se ha comentado, ese tiempo de trabajo no sólo incide en la vida de las personas ocupadas sino de aquellas que les facilitan la disponibilidad laboral, aun a costa de disminuir o anular la propia. Esa negociación, por tanto, no puede ni debe hacerse de manera individual, tal y como parecen entender los responsables de recursos humanos, incluidos los de aquellas empresas que presumen de tener políticas que se han dado en llamar familiarmente responsables. Pues en esos casos se insiste en la negociación individual de los horarios de la jornada y de los permisos laborales de las personas que sí tienen un alto valor añadido para las empresas. Una opción que refuerza la individualización de las relaciones laborales y que segmenta todavía más las condiciones laborales del personal de la empresa.

Aceptar esa lógica supone además reforzar el predominio de la lógica productivista en la vida de las personas y negar la posibilidad de plantear alternativas donde el tiempo pase a ser elemento clave para repensar el bienestar cotidiano. La negociación colectiva puede y debe plantear alternativas que, por ejemplo en nuestro país, acaben con la cultura del presentismo en el trabajo; un presentismo en el que la realización de horas extras continúa siendo uno de los escollos principales. Y los permisos laborales que se promueven desde las políticas de conciliación de la vida laboral y familiar no dejan de ser una solución reforzadora de la actual división sexual del trabajo. Puesto que tales reducciones de jornada son sólo viables en períodos excepcionales del ciclo de vida. Y lejos de ser la solución idónea, no permiten luchar por la reducción de la jornada laboral diaria para toda la población ocupada, según las diversas necesidades de tiempo y de trabajo que esa población (y no sólo las mujeres) tenga a lo largo de su ciclo de vida. Inconveniente que no obsta para que se siga profundizando en la necesidad de ampliar el actual permiso laboral de paternidad e incluso de reclamar que sea obligatorio por ley.

Nadie ignora que tales objetivos no son una tarea sencilla y que el problema no sólo radica en el cambio de mentalidad de una población disciplinada según unos valores y unos prestigios en los que el tiempo suele traducirse, mayoritariamente, por dinero y no por bienestar cotidiano, y donde incluso el ocio se ha disciplinado mayoritariamente según las pautas de un consumo ostentoso. Los especialistas nos avisan de que las personas que gozan de mayores privilegios en nuestra sociedad saben que buena parte de esos privilegios consisten en intercambiar tiempo por tiempo. Es posiblemente una solución feliz que sólo alcanza a una minoría de la población. Y la negociación colectiva está ahí para

que esa solución alcance a la mayoría. Pero conviene no olvidar que cambiar la organización temporal no va a remover las bases de la actual sociedad capitalista. Unas bases donde las condiciones materiales de existencia continúan agrandando las desigualdades sociales entre las personas, tanto por razón de clase, de género o etnia.

Las personas interesadas en promover políticas de tiempo para repensar el bienestar de la ciudadanía hemos aprendido, desde que se empezó a hablar de ellas, que había que promover, ante todo, políticas capaces de cuestionar la centralidad del tiempo de trabajo y no sólo promover, por ejemplo, políticas de tiempo en la ciudad. Reducir la jornada laboral diaria en clave de sincronía y cotidianidad para poder atender a los demás tiempos y trabajos es un objetivo incuestionable. Sólo así va a ser posible recordar que el tiempo de vida es el único horizonte que merece la pena preservar; y, ahí, el actual alargamiento de la vida puede y debe jugar a favor de idear y plantear nuevas alternativas, pues parece que tiempo para ello sí va a haber. También en este caso las alternativas van a requerir planteamientos colectivos que, además, tengan en cuenta el carácter histórico y social del tiempo. Probablemente sólo habrá que recordar cómo el tiempo de trabajo de la etapa dorada del empleo industrial fue sólo un período de la Historia. Y si somos capaces de recordar a nuestros abuelos, podremos incluso contar cómo ese tiempo de trabajo sirvió de aglutinador de una de las primeras luchas por alcanzar el bienestar para la mayoría de los ciudadanía.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALIAGA, C. (2006). «How is the time of women and men distributes in Europe?» *Eurostat Statistics in focus*, núm. 4.
- ANNTILA, T. (2005). *Reduced working hours. Reshaping the duration, timing and tempo of work* Jiväskylä, University of Jiväskylä.
- ANXO, D.; BOULIN, J.Y. (2005). *Working time options over the life course: changing social security strucutres*. Luxemburg, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (EUROFOUND).
- BALBO, L. (1987). *Time to Care. Politiche del tempo e diritti quotidiani*. Milano, Franco Angeli.
- BALBO, L. (1991). *Tempi di vita*. Milan, Feltrinelli.
- CORDONI, E. (1997). *Las mujeres cambian los tiempos* en «Cuadernos de relaciones laborales», núm. 2.

- DURÁN, M^a.A. (2006). *El valor del tiempo*, Madrid, Espasa-Calpe.
- FAGAN, C. (2003). *Working-time preferences and work-life balance in the EU: some policy considerations for enhancing the quality of life*, Luxemburg, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (EUROFOUND).
- MACINNES, J. (2004). *Work-life balance: three terms in search of a definition*. Ponencia del Seminario «L'organització social del temps: conciliació de la vida laboral i familiar» QUIT. Dpto. Sociología, Bellaterra.
- NAEGELE, C.; BARKHOLDT, C.; DE VROOM, B.; GOULANDERSEN, J.; KRÄMER, K. (2003). *A new organisation of time over working life*. Luxemburg, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (EUROFOUND).
- RECIO, A. (2002). «La jornada laboral: una cuestión multiforme» a García Laso, A.; Sanguinetti, W. (eds.). *Sindicatos, cambios económicos y sociales*. Salamanca, Universidad de Salamanca.
- RIGBY, M. (2004). 'Equilibrio entre trabajo y vida no laboral: un concepto útil?', en *TRABAJO. Revista de la Asociación Estatal de Centros Universitarios de Relaciones Laborales y Ciencias del Trabajo*, núm. 13.
- PRIETO, C. (dir.) (2007). *Trabajo, género y tiempo social*, Madrid, Hacer-Universidad Complutense.
- THOMPSON, E.P. (1967). *Work-discipline and industrial capitalism* a «Past and Present»/38.
- TORNS, T. (2007). «El cuidado de la dependencia. Un trabajo de cuidado» en *Mientras tanto*, núm.
- TORNS, T.; MIGUÉLEZ, F. (dirs.) (2000). *Tiempo y Ciudad*, Barcelona, Consell Econòmic i Social de Barcelona.
- TORNS, T.; MIGUÉLEZ, F. (coords.) (2006). *El Tiempo de trabajo: Balanç d'actuacions a la Unió Europea*. Barcelona, Consell Econòmic i Social de Barcelona - Regiduria dels Nous Usos Socials del Temps.
- TORNS, T.; BORRÁS, V.; MORENO, S.; RECIO, C. (2006). *Les polítiques de temps : un debat obert*, Barcelona, Ajuntament de Barcelona - Regiduria dels Nous Usos Socials del Temps (NUST).
- TORNS, T.; BORRÁS, V.; MORENO, S. (2007). «Las políticas de conciliación: políticas laborales versus políticas de tiempo» en *PAPERS*, núm. 83.

Apuntes

Miguel Ángel Falguera Baró

La Europa que ya no es Europa.
Reflexiones irritadas de un jurista tras
la sentencia *Viking* y *Laval*



Arrastre del bou, 1903. Joaquín Sorolla Bastida.

Las recientes sentencias Viking y Laval del TJCEE han puesto de manifiesto las deficiencias del actual modelo de construcción europeo, en tanto que hacen prevalecer la libertad de establecimiento de las empresas y la libertad de mercado sobre los derechos sociales. Ha llegado el momento de elegir: o la Europa-mercado o la Europa-civilidad. El actual modelo de construcción europea —basado en el mercado— comporta la pérdida de tutelas y derechos conseguidos por la lucha secular de los trabajadores. Y todo ello en un marco en el que los ciudadanos poca capacidad tienen de decidir con su voto.

LA *doble alma europea*»: Una frase que se ha acabado convirtiendo en una especie de invocación con que ciertas instancias acaban justificando los continuos vaivenes (cuando no, desconcierto) de la política comunitaria. Así, se intentaría expresar que en la Unión (singularmente en ese colectivo llamado «eurócratas») conviven dos tendencias: de un lado, la que busca el mantenimiento (mediante las oportunas reformas) de la cohesión social a través de sistemas de redistribución de la renta —de evidente matriz socialdemócrata—; de otro, la de los que miran al otro lado del Atlántico, anhelando implantar aquí un paraíso de corte liberal a ultranza, basado en la desigualdad y el darwinismo social.

Hace tiempo que tengo la impresión que la metáfora de la «doble alma» es sólo humo que enmascara el auténtico problema (aunque, en puridad, debería hablar del *viejo* problema). El debate de fondo no es tanto el relativo a esa doble tendencia en clave política, sino el afectante a qué es (o mejor: qué debe ser) la Unión. Si uno cree que nuestro continente debe forjar una comunidad supraestatal que defienda valores específicos, propios y unificados (valores que, por su configuración histórica, no son sólo la «libertad», sino también «la igualdad» y la pobre y olvidada «fraternidad»), entonces no queda más remedio que optar por aquello que —en clave política— he caracterizado de entrada como tendencia socialdemócrata (en una definición que reconozco simplista o, incluso, errónea). Si por el contrario, se está convencido de que Europa es sólo un simple submercado con reglas propias en el mercado mundial cada vez más globalizado deberá inclinarse por la opción neoliberal.

La cuestión de fondo, por tanto, es qué debe ser Europa cuando sea mayor (cosa que, por cierto, ya toca decidir: la niña acaba de cumplir medio siglo y sigue aún deshojando la margarita): un supraestado basado en aquellos citados valores de civilidad laica o un simple mercado. Para qué engañarnos: todos sabemos —aunque normalmente no lo digamos en voz alta— que, hoy por hoy, la Unión es esto último. De hecho, siempre lo ha sido.

Carece de sentido la articulación de una lógica meramente liberal en un modelo continental de futuro basado en los valores republicanos: ambas son realidades incompatibles. Y viceversa. Los marcos constitucionales estatales vienen obstinadamente —salvo en concretos supuestos de países orientales de reciente incorporación— estableciendo como paradigma lo que se conoce como Estado social y democrático de Derecho basado en la ciudadanía social, como herencia del Welfare y con el antecedente de Weimar. Y ello comporta que los ciudadanos europeos —por mor de sus constituciones— no tienen sólo derechos de libertad individual (personal y económica) sino también derechos colectivos y derechos sociales. Es más: en determinados supuestos aquella libertad individual se ve sometida al interés colectivo. Esa es la gran diferencia del modelo europeo. Eso es, en definitiva, Europa.

En la medida en que la construcción de la Unión determina menos competencias nacionales con su correlativa cesión a este otro ámbito continental la indeterminación actual sobre qué debe ser Europa crea una anomia trascendental: los ciudadanos de cada país miembro vamos cediendo derechos (que en clave nacional están sometidos a aquellas lógicas garantistas constitucionales) a una Unión concebida en clave de mercado y no como un estructura superior a los estados que subroga el sistema de tutelas a los que éstos se someten.

Es aquí dónde reside la incompatibilidad antes anunciada: el modelo de matriz neoliberal (que sólo se fija en la libertad individual personal y especialmente económica como valor de supuesta civilidad) ve como un óbice para el desarrollo económico y la competitividad de Europa los sistemas constitucionales europeos. Y ocurre que ningún político adscrito a dicha tendencia ideológica (y no digo sólo «de derechas» porque esa lógica es compartida también por supuestos partidos «de izquierdas» como el «New Labour») tiene las suficientes agallas para plantear en clave nacional reformas constitucionales que subordinen los derechos colectivos y sociales a los individuales. Están convencidos de que ése es el futuro («¿no ocurre así en el paraíso USA?», se preguntan) pero saben también que los votantes difícilmente aceptarían una pérdida de derechos como la que pretenden. Sin embargo, esos votantes no deciden el gobierno europeo (salvo la elección del Parlamento, un simple Pepito Grillo en la Unión) ni, por tanto, tienen competencias decisorias directas sobre el futuro de Europa.

En la medida en que la Unión no deja de ser un gran mercado (y no una macroestructura continental de derechos ciudadanos) esa progresiva desvirtuación de los derechos sociales constitucionales se va haciendo cada vez más

fuerte, en tanto que la antigua CEE va adquiriendo mayores potestades en clave simplemente economicista.

Esa perversa y antidemocrática tendencia afecta en forma directa al Derecho del Trabajo, hijo primogénito del sistema de Welfare. Dicha disciplina no es nada más que una regulación específica del conflicto social en base a un claro desarrollo del derecho a la igualdad —y, en menor medida, del derecho a la fraternidad—. Las tutelas nacionales de los trabajadores y el sometimiento del interés individual al colectivo son nuestras señas de identidad. Ninguna otra vertiente jurídica encarna como la nuestra los antiguos valores republicanos. Ciertamente, en comparación con otras materias, el Derecho europeo tiene aquí un muy escaso ámbito de aplicación (salvo en aspectos de no discriminación, coordinación de sistemas de Seguridad Social, salud laboral, participación en la empresa y las llamadas «cuatro directivas» de derechos sociales). Sin embargo, asistimos en los últimos tiempos a una auténtica ofensiva para la disminución de nuestras tutelas desde instancias comunitarias, bien a través de la defensa de la libre competencia (entre otras iniciativas, la famosa Directiva Bolkestein), bien a través de la coordinación de políticas de empleo derivadas del llamado Proceso —no confundir con el Tratado— de Lisboa (el conocido como Libro Verde para la modernización del Derecho del Trabajo). Se trata de una clara muestra del intento de desarticulación de los derechos sociales nacionales desde las instituciones de Bruselas.

Es en esta tesitura en la que deben situarse los pronunciamientos del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (TJCEE) que dan lugar a estas páginas. Se trata de las recientes sentencias de 11 de diciembre de 2007 (asunto C-438/05, Viking) y de 18 de diciembre de 2007 (asunto C-341/05, Laval).

En el primero de ellos se enjuicia una huelga convocada a raíz de que una empresa finlandesa dedicada a la gestión de, entre otras naves, un trasbordador que presta sus servicios entre Tallin (Estonia) y Helsinki (Finlandia), bajo bandera del país de origen (y, en consecuencia, regulando sus condiciones conforme al convenio colectivo finés). Ante el hecho de que los barcos que realizan el servicio desde Estonia tienen menores costes salariales —al ser de aplicación la normativa de este otro país— se propone por el empleador el cambio de bandera (bien a este último país, bien a Noruega). La respuesta de los trabajadores a través de su sindicato es la convocatoria de una serie de medidas de conflicto colectivo, entre las que se incluía huelga, a fin y efecto de que se aplicara el convenio finlandés. En esa tesitura es claro que lo que se plantea es

la concurrencia entre dos derechos: de un lado, el propio del sindicato al conflicto colectivo —no observado en la normativa comunitaria—; de otro, el derecho de la empresa a la libertad de establecimiento —que como es notorio sí tiene amparo en el Derecho europeo—. La respuesta del TJCEE a la cuestión prejudicial formulada por el organismo judicial nacional puede ser resumida en el sentido de que las medidas de conflicto que pretendan limitar el derecho a la libertad de establecimiento son contrarias al Derecho comunitario, salvo que existan razones como *«la protección de una razón imperiosa de interés general, como la protección de los trabajadores, siempre que se compruebe que son adecuadas para garantizar la realización del objetivo legítimo perseguido y que no van más allá de lo necesario para lograr este objetivo.»*

En el caso Laval el supuesto de hecho partía de una empresa letona que desplaza trabajadores de la misma nacionalidad para hacer una obra de la construcción en Suecia. Dichos asalariados percibían las remuneraciones del país de origen —más una serie de mejoras pactadas—. El sindicato sueco convocó también una serie de medidas de conflicto colectivo, a través de las cuales pretendía que se abonase a dichos trabajadores la retribución correspondiente aplicable según el país donde se prestaban los servicios. La colisión de derechos aquí analizada por el TJCEE no pasa tanto por el ejercicio de la libertad empresarial de establecimiento, sino por la posible vulneración de la Directiva 96/71/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 1996, sobre el desplazamiento de trabajadores efectuado en el marco de una prestación de servicios. Pues bien, en este caso el TJCEE declara (al margen de otros aspectos más complejos que en nada afectan al fondo de mis reflexiones) que las medidas de conflicto colectivo que pretendan la negociación y adhesión a un convenio colectivo vigente en el país de destino se oponen a dicha normativa comunitaria.

En ambos casos, pues, se trata de un análisis de qué debe prevalecer: si los derechos sociales de los trabajadores o los derechos de libre mercado. Y la respuesta del TJCEE, con las matizaciones expresadas, es contundente: éstos últimos.

Se trata de pronunciamientos que vienen, en alguna medida a romper una vieja dinámica del tribunal europeo. Como los juristas somos en parte ajenos a las reflexiones economicistas, el TJCEE ha venido tradicionalmente aplicando criterios expansivos del derecho originario, basados en la lógica constitucional de los distintos países integrantes. Y así, se ha venido entendiendo que el

denominado «acerbo comunitario» no está sólo constituido por los tratados y la normativa que emana de la Unión, sino también por los valores jurídicos sustanciales europeos. Una especie de «*ius cogens*» de civilidad democrática. Sin embargo, aquí, el Tribunal huye de dichas consideraciones, aplicando directamente el derecho comunitario, basado en la lógica de mercado y no en la de civilidad.

Sin duda que en un ámbito nacional la respuesta hubiera sido distinta. No en vano, como se ha dicho, los derechos individuales —incluyendo el relativo a la propiedad— está ahí sometido al interés colectivo. En la medida en que la Unión no es más que un mercado y hemos cedido competencias decisorias en esta materia, el TJCEE se ve obligado a aplicar el Derecho comunitario, que adolece de evidente economicismo.

Con todo, no es mi intención criticar la hermeneútica de dicho Tribunal. Hay algo más que supera la interpretación judicial: dichas sentencias plantean la evidente necesidad de poner, por fin, encima de la mesa qué debe ser la Unión. Y expresan en forma clara que ha llegado el momento de optar entre el simple mercado y la civilidad europea. En ese camino no caben, como he dicho, respuesta eclécticas, como las que en su día intentó instaurar la fracasada Constitución Europea. Y alguna reflexión deberá hacerse por quién corresponda sobre el Tratado de Lisboa y la minusvaloración de valores que allí se contempla.

La «Europa de los mercaderes» (por utilizar una vieja denominación) podrá comportar una redistribución negativa de rentas que signifique a corto plazo mayores dosis de competitividad ante la globalización. Pero, sin duda, eso nada tendrá que ver con el viejo acerbo de derechos continentales. O, como dice el maestro Umberto Romagnoli, esa Europa ya no será Europa. Habremos perdido elementos esenciales de cohesión y mecanismos —cuya eficacia secular está fuera de duda— de tutela del derecho a la igualdad.

En definitiva, nos estamos jugando nuestro ADN de civilidad. Y lo estamos haciendo con unas reglas del juego en las que los ciudadanos apenas tienen algo que decidir con su voto. Alguna cosa —de fuerte tono— deben decir al respecto los sindicatos y, sin duda, las izquierdas. Con contundencia y sin medias tintas. Ahora, visto el tenor de los acontecimientos, ya no valen los paños calientes.

Isidor Boix Lluch

El «nuevo internacionalismo sindical»
y la Jornada de Acción Mundial
por el «Trabajo Decente» decidida
por la Confederación Sindical Internacional



Sol de la tarde, 1903. Joaquín Sorolla Bastida.

La convocatoria de una jornada sindical «global» por parte de la recién constituida Confederación Sindical Internacional y la vocación de ésta de protagonizar un proceso de unidad sindical mundial son una buena referencia para apuntar algunas reflexiones sobre la existencia, o no, de intereses comunes de los trabajadores en el ámbito mundial; es decir, si podemos entender que existe o no, una clase trabajadora del mundo y, por tanto, si es posible construir un sindicato también «global». La afirmación de un necesario «nuevo internacionalismo sindical» por parte de la CSI, las vicisitudes de la propia convocatoria y alguna significativa anécdota, apuntan algunos elementos de reflexión al respecto.

LA Confederación Sindical Internacional (CSI) ha convocado para el próximo 7 de octubre una «Jornada de Acción Mundial por el Trabajo Decente».

Sobre la concreta convocatoria, sus específicas reivindicaciones resumidas en la formulación de «trabajo decente» y las propuestas concretas de acción, me remito a los documentos de la propia CSI y de las estructuras sindicales supranacionales y nacionales. Aquí quiero referirme a las características de la propia convocatoria y su significación en relación con lo que se ha venido denominando, desde la dirección de la CSI, como «nuevo internacionalismo sindical».

Se trata de una convocatoria que arranca con un calendario ante el que hay que detenerse y cuyos dilatados plazos merecen una reflexión: 1 a 3 de noviembre de 2006 (Congreso Constituyente de la CSI en el que se toma la decisión de convocarla), 12 a 14 de diciembre de 2007 (Consejo General de la CSI que fija la fecha) y 7 de octubre de 2008 (fecha elegida para el desarrollo de esta Jornada de acción). Se trata ciertamente de una decisión que aparentemente ha merecido una larga reflexión y para la que se prevé un largo periodo de preparación.

La convocatoria del 7 de octubre de 2008 fue además el primer acuerdo de acción tomado por la nueva confederación sindical mundial, nacida, recuérdese, de la fusión de las internacionales sindicales CIOSL y CMT, con la incorporación además de algunas confederaciones sindicales nacionales no adscritas internacionalmente en ese momento como, entre otras, la CGT francesa, la CUT colombiana, la CTA argentina y la OPZZ polaca. La CSI no es aún la plena unidad sindical internacional, pero la otra referencia formal, la FSM, ha venido debilitándose progresivamente desde la caída del «Muro de Berlín» y muchas de sus organizaciones más representativas de la etapa de la «guerra fría» forman parte de la nueva CSI. Ésta cuenta ya con 306 centrales sindicales, de 154 países, con 168 millones de personas afiliadas.

Esta Jornada de Acción Mundial constituye la primera acción sindical «global» específica, más allá de las fechas históricas y de conmemoración tradicional anual, el 1º de mayo como más significativa. Y su contenido no puede ser más preciso: «por el trabajo decente», expresión formalmente acuñada internacionalmente y que podríamos resumir como «salario y condiciones de trabajo dignas, protección social básica, y derechos fundamentales del trabajo». Condiciones básicas de un «trabajo decente» que es evidente que se encuentran grave y frecuentemente violadas en numerosos lugares del planeta (trabajo infantil, trabajos forzados, salarios lejos de los mínimos de subsistencia, jornadas sin límite, discriminación, abusos, ...) y que de hecho en ningún país puede considerarse que se cumplan plena y permanentemente en toda su extensión. Sería demasiado larga la lista de países en los que se vulneran gravemente. Una de las características de la globalización es que nos ha aproximado, a todos y en todos los países, a esta dramática realidad que es difícil ignorar, que es necesario no olvidar.

Pero de tales consideraciones, de fácil asunción generalizada, surge necesariamente una primera pregunta: ¿por qué tan largo lapso de tiempo desde la decisión política, el 3 de noviembre de 2006, hasta su mayor concreción el 14 de diciembre de 2007, y hasta la fecha propuesta del 7 de octubre de 2008? A tales largos plazos podría añadirse la dificultad que estamos aún encontrando para su discusión y para la concreción de iniciativas para su realización en numerosos órganos sindicales.

Tan importante, y obvio, objetivo parece que podría haber dado lugar a una convocatoria con un plazo de preparación de unas pocas semanas. La naturaleza de la acción en defensa de tan esenciales objetivos sindicales pudiera parecer evidente: ¿qué causa podría ser más apropiada que la defensa del «trabajo decente» para convocar una huelga general mundial? Pero no ha sido así. Y considero que ha sido correcta la decisión de no convocar, aún, una huelga general mundial. Es necesario entenderlo, al igual que los largos plazos. Incluso la indefinición de sus formas de acción.

Desde el sindicalismo se toman decisiones en función esencialmente de la capacidad de comprensión y de realización por parte de los trabajadores y trabajadoras convocados (que en esta ocasión son muchos millones), y de la propia capacidad de convencimiento y organización de las estructuras sindicales convocantes. Se convoca en torno a objetivos que deben resultar claros y coincidentes en todo el ámbito de la propia convocatoria. Se actúa, en definitiva,

partiendo de la naturaleza del sindicalismo como «organización de intereses», y de la «conciencia de clase», no como resultado del adoctrinamiento de la clase trabajadora, sino como expresión de la consciente asunción colectiva de los intereses comunes y solidarios en dicho ámbito. De ello precisamente deriva en mi opinión la complejidad de esta convocatoria «global», también de su concreción y desarrollo y, al mismo tiempo, su gran importancia.

Su evidente complejidad y significación convierten esta Jornada en una necesaria referencia para el «nuevo internacionalismo sindical», afirmado en los documentos de la CSI y sobre el cual se ha pronunciado reiteradamente Guy Ryder, el primer Secretario General de la misma, en diversas reuniones de instancias sindicales supranacionales. El acierto de tal formulación va seguramente más allá de su consciente asunción por parte de los que la utilizamos y pretendemos convertirla en referente de la acción y organización sindicales.

Si se trata de internacionalismo «nuevo», en algo se diferenciará del vivido hasta ahora, en el supuesto de que lo hubiese en uno u otro grado. ¿Qué se hizo del durante años proclamado «internacionalismo proletario», que tan pocas iniciativas sindicales mundiales propició, más allá del difuso sentimiento solidario con la URSS por parte de los trabajadores de los 5 continentes, y con tantos momentos de confusión vividos al intentar entenderlo y aplicarlo, o confrontarlo con la tozudez de la realidad?

En todo caso lo de «internacionalismo», la superación de fronteras, sugiere el concepto de solidaridad y, desde la perspectiva de una organización de «intereses», la solidaridad debe resultar del interés tanto del solidario como del solidarizado, es decir tanto del que la practica como del que la recibe.

Este pretendido y necesario «internacionalismo», su imprescindible contenido solidario, me lleva a comentar un par de recientes formulaciones difíciles de olvidar.

Una del Director General del Departamento de Coordinación Internacional de la oficial Federación Nacional de los Sindicatos de China (FNSCh), Jiang Guangping, quien, en septiembre de 2007, me decía que «los principales enemigos de los trabajadores chinos sois los trabajadores europeos». Justificaba esta brutal afirmación con el razonamiento de que los trabajadores europeos precorizamos la mejora de las condiciones salariales y de trabajo en China para hacer

menos competitivos sus productos. Se trata de una afirmación que en mi opinión es claramente errónea, pero que sin embargo contiene una parte de verdad, ya que es efectivamente «interés» de los trabajadores europeos la mejora de las condiciones de trabajo en China para hacer frente al denominado «dumping social» y al chantaje empresarial del «menor coste», para ampliar los mercados chinos de los productos europeos y también de aquellos de sus propios productos orientados aún exclusivamente a la exportación. Significativa al respecto ha sido la oposición de numerosas multinacionales, particularmente las agrupadas en la Cámara de Comercio Americana de Shanghai, a la nueva ley china sobre contrato de trabajo que entró en vigor el 1 de enero de este año. Afirmaban, con razón, estos empresarios que el otorgar más derechos a los trabajadores chinos iba a suponer un incremento del coste de los productos fabricados en China y por ellos comercializados.

Mi respuesta al dirigente chino fue que nuestra solidaridad sindical, es decir organizada, no se traduce en preconizar una u otra reivindicación de los trabajadores chinos, sino en apoyar sus derechos, en primer lugar los de la libertad sindical y el derecho a la negociación colectiva, para que sean los propios trabajadores chinos los que decidan cuáles son hoy, y cada día, sus exigencias, sus reivindicaciones concretas, para que decidan si su pretensión es que ya hoy repercutan en sus personales condiciones de vida los éxitos económicos de su país al que ellos contribuyen de forma decisiva, y en cuánto pretenden que repercuta, o prefieren aplazarlo para que sean sus biznietos los que se beneficien de tales éxitos.

Otro ejemplo de «anti-internacionalismo» lo dio recientemente un dirigente sindical japonés, sin que en este caso parezca que se pueda poner en duda, al menos formalmente, su carácter «sindical», cuando en una reunión de un órgano dirigente de una federación sindical internacional planteó su oposición a que se formulara crítica alguna a cualquier empresa japonesa por su actuación en el mundo y en relación con las condiciones de trabajo en ellas practicadas. «Las empresas japonesas no se tocan» fue la traducción que de su afirmación me llegó. Al parecer su referencia no era el «internacionalismo sindical», sino un «patriotismo» que del sindicalismo expresaba únicamente el interés de los trabajadores japoneses que desean ver sus empresas prósperas, lo que es correcto, pero con la pretensión de que ese objetivo se cumpla aunque lesione intereses de trabajadores de otros países. En realidad no es más que otra versión de miopía sindical, que puede llevar ésta al aislamiento de los trabajadores japoneses y por ello a su propio debilitamiento ante sus empresarios.

Volviendo al 7 de octubre de 2008, considero que para conseguir una importante movilización sindical en esta convocatoria es imprescindible que se produzca una amplia comprensión y asunción del significado del «nuevo internacionalismo sindical», de su importancia para las condiciones de trabajo de hoy y de mañana para los trabajadores del Norte y del Sur, del Este y del Oeste. Porque mejoras en la calidad de vida, su mayor «decencia», las pretendemos todos, en todas partes, en todos los países, en todas las empresas. Pero se trata de considerar si ello nos lleva necesariamente a un planteamiento solidario que dé sentido a una «jornada mundial» coordinada de un extremo a otro del Globo.

Una jornada mundial, global, exige un motivo común, no sólo reivindicaciones similares o coincidentes. Una exigencia que unifique voluntades, que dé sentido a la participación en una misma acción. Supone pues la existencia y la conciencia de intereses efectivamente comunes entre colectivos de trabajadores que los tienen también contrapuestos. Los intereses comunes eran los ignorados por el sindicalista japonés, y los intereses contrapuestos eran los únicos considerados por el dirigente chino. Y de lo que se trata es de entender ambos, comunes y contradictorios, para deducir cuáles tienen mayor entidad para construir la organización colectiva de la clase trabajadora, tanto de las nacionales como de la internacional.

Las componentes de la mencionada contraposición de intereses no son ciertamente de segundo orden, ya que para un trabajador cuyo empleo se «deslocaliza», aquel al que va destinada la «relocalización», puede no parecerle precisamente un aliado con el que hay que solidarizarse. Desde aquí quiero solamente subrayar que la defensa de los derechos del trabajo, de la libertad sindical y del derecho de negociación colectiva en primer lugar, sí unifican, mejor dicho sí pueden unificar a todos los colectivos de la clase trabajadora, incluyendo al que pierde el empleo por una deslocalización y el que lo adquiere por encontrarse en el otro polo de la misma, en la medida que entiendan que el avance en el ejercicio de tales derechos a todos puede beneficiar, y más cuando se ejercen en la interlocución con una misma empresa multinacional.

Para poner un ejemplo de algo muy próximo a nosotros, se tratará de ver si en Europa consideramos que la necesaria y legítima defensa del «modelo social europeo» es un tema nuestro y sólo nuestro, sin que en él incida lo que sucede en el resto del mundo, o por el contrario, supone al mismo tiempo la necesidad de defender los derechos del trabajo en el mundo, es decir en Marruecos, Guinea, Bangladesh, China, Perú, Guatemala, Colombia, Bulgaria..., de todo el

«Sur», incluyendo el «Sur» que vive inmerso en todo «Norte». Si entendemos que existe un mutuo, interdependiente y solidario interés en la defensa de los derechos de trabajo en el mundo.

Parece evidente desde la inercia de la cultura sindical heredada y pregonada en los documentos sindicales, pero muy claro no debe resultar. De momento, estamos viviendo una real dificultad para discutir en los órganos sindicales supranacionales el alcance y sentido de esta convocatoria para el 7 de octubre, incluso ha habido ocasiones en que ha sido necesario proponer en la propia reunión su inclusión en el orden del día, porque se le había olvidado al órgano convocante.

Resulta significativo en este mismo sentido que, por ejemplo, en los documentos que el Secretariado de la EMCEF ha preparado para el Congreso de esta federación sindical europea a celebrar en Praga en junio de este año, no haya ninguna moción a la Jornada de Acción Mundial por el Trabajo Decente, ni siquiera una mención en su documento base de «Plan de Acción y de Estrategia». Y en su apartado sobre «dimensión internacional» sólo se señala la «dimensión mundial» del modelo social europeo, nuestra aportación desde Europa al «progreso social» en el mundo. Ni una palabra sobre la importancia «para Europa» del avance de los Derechos Humanos y del Trabajo en el resto del mundo, sobre lo que indudablemente nos aportan los avances en este sentido en Asia, África, América y Oceanía. Algo similar sucedió en el Congreso de la Confederación Europea de Sindicatos de Sevilla, y tuvieron que ser las enmiendas de CCOO, finalmente asumidas, las que establecieran la interdependencia de la defensa de los derechos fundamentales en el mundo, el interés para Europa de su progreso en todos los países. Esperemos que las enmiendas que se presenten y asuman en el Congreso de la EMCEF corrijan la grave carencia señalada.

Quiero subrayar que no se trata de una cuestión retórica, sino que implica responsabilidades en Europa, la necesidad de una práctica solidaria centrífuga, con ámbitos concretos en los que ésta se echa aún en falta casi a diario, con otros en los que debería haber un específico planteamiento, como son las cabeceiras de las empresas europeas multinacionales en las que deben constituir una preocupación de primer orden las condiciones de trabajo en sus filiales, subcontratas y proveedores en el mundo.

Estamos viviendo además una significativa dificultad en la propia convocatoria de la Jornada del 7 de octubre. En su primer enunciado se trataba de una

jornada de acción «sindical» mundial. Luego cayó el adjetivo «sindical» con el argumento de que desde la CSI se va a buscar el mayor consenso social, la incorporación de otras organizaciones sociales, de instituciones de todo tipo, de personalidades..., lo que evidentemente debe compartirse. Pero esta voluntad de amplio consenso, posible y conveniente, en torno a esta exigencia de trabajo digno en el mundo, no debería impedir mantener el carácter «sindical» de su convocatoria e iniciativa, para forzar al máximo el amplio protagonismo de la clase trabajadora, su profunda implicación en torno a este objetivo. Porque, si de una jornada «sindical» se trata, hay que entender el centro de trabajo como el indiscutible y necesario punto de arranque de su preparación y de su desarrollo, lo que debería permitir que el lapso de tiempo entre su decisión y convocatoria y su realización, sirviera para impulsar un proceso de explicación y debate sindical en cada centro de trabajo, de desarrollo consciente de la importancia de la convocatoria a partir de la experiencia, problemas y reivindicaciones de cada uno de los colectivos de la clase trabajadora de cada rincón del mundo. Un debate sindical del que pueden y deben surgir ideas para las formas de acción posibles y necesarias, para su posterior síntesis en los órganos de dirección sindical correspondientes.

Las dificultades concretas que de todo lo señalado se desprenden son seguramente las que dan pleno sentido a la afirmación de que es necesario un «nuevo» internacionalismo sindical, basado en la organización y conciencia colectiva de la clase trabajadora a partir de su propia experiencia, de la elaboración colectiva de esta experiencia, y no en los dogmas, doctrinas o consignas de «dioses, reyes o tribunales».

Si la primera condición para resolver un problema es plantearlo correctamente, creo que la decisión de la Confederación Sindical Internacional convocando una «Jornada de Acción Mundial por el Trabajo Decente»; es decir, una jornada «global» para la globalización de los derechos, servirá para plantearnos mejor el problema y para avanzar en su necesaria y posible solución. Su preparación y desarrollo ha de contribuir al avance de la dignidad y decencia del trabajo en el mundo, pero servirá sin duda también para ir construyendo este «nuevo internacionalismo sindical» y para reforzar a la nueva Confederación Sindical Internacional como «sindicato global».

Boletín de Suscripción GACETA SINDICAL

Deseo suscribirme a **GACETA SINDICAL**

GACETA SINDICAL

Fernández de la Hoz, 12, 3.ª planta
28010 Madrid

Suscripción Anual: 2 números

España: 20 euros (afiliados) y 25 euros (no afiliados)

UE: 50 euros. Resto del mundo: 80 USD

Nombre y apellidos o Entidad Empresa

Profesión Empresa

Teléfono Fax E-mail

Calle Código postal

Población Provincia País

Domiciliación Bancaria

Banco/Caja Sucursal

Calle Número

Localidad CP Provincia

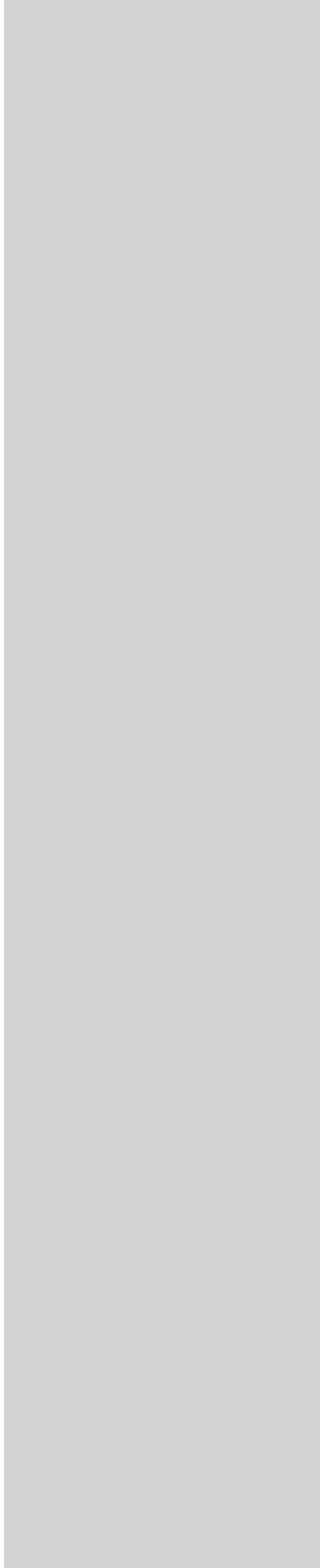
Ruego se sirvan atender hasta nuevo aviso con cargo a mi cuenta corriente/libreta núm. los recibos que a mi nombre sean presentados por *Gaceta Sindical*.

..... de de 200

Firma:

GACETA SINDICAL

Fernández de la Hoz, 12, 3.^a planta
28010 Madrid



gs

**gaceta
sindical**

reflexión y debate

nueva etapa nº 10. junio 2008

**Luis Enrique Alonso Benito
Jorge Aragón Medina
Isidor Boix Lluch
Inmaculada Cebrián López
Salce Elvira Gómez
Miquel Àngel Falguera Baró
Mariano Fernández Enguita
Carlos J. Fernández Rodríguez
Pura García de la Rosa
Miguel Àngel García Díaz
Dolores Liceras Ruiz
Enrique Lillo Pérez
Enrique Martín-Serrano
Pedro Parra Macia
Fernando Rocha Sánchez
Gregorio Rodríguez Cabrero
Felipe Serrano Pérez
Teresa Torns Martín**

LOS RETOS DEL TRABAJO Y LA SOCIEDAD EN ESPAÑA

CCOO

confederación sindical
de comisiones obreras