

El difícil acceso al empleo en España

Cecilia Castaño Collado

1. Introducción

En el año en que se ha formalizado la incorporación de España al grupo de cabeza de la Unión Monetaria Europea, las encuestas de opinión ponen de manifiesto que, a pesar de los buenos datos económicos, el paro es el problema que más preocupa a los ciudadanos españoles. Y con razón porque, precisamente en el mercado de trabajo se aprecian las mayores divergencias entre España y la Unión Europea. La convergencia formal, monetaria y financiera, se ha alcanzado por el momento. La convergencia real, en renta per cápita y, especialmente, desde el punto de vista de la participación de la población en la actividad económica, parece un objetivo más difícil de obtener.

A pesar de mejoras estacionales o ligadas al signo de la coyuntura económica, las principales cifras del mercado de trabajo español no favorecen el optimismo. En el primer trimestre de 1998 el paro alcanzaba a 3,17 millones de personas, según la Encuesta de Población Activa (EPA, elaborada por el Instituto Nacional de Estadística) lo que representa una tasa de paro del 19,6 por 100, casi el doble de la tasa media de la Unión Europea. De los 32,4 millones de personas en edad de trabajar (16 y más años), solo el 50 por 100 (12,9 millones) efectivamente lo hacen. Al finalizar el mes de febrero, más de 2 millones de personas estaban inscritos como parados en las Oficinas de Empleo del INEM. El paro seguirá siendo alto en España, ya que su evolución depende de dos variables: el comportamiento del empleo (número de empleos creados y destruidos) y de la incorporación de personas al mercado de trabajo (variación de la tasa de actividad: número de personas que, estando en edad de trabajar, efectivamente trabaja o busca trabajo).

En los últimos veinte años el mercado de trabajo español ha experimentado espectaculares variaciones en el volumen y estructura del empleo, así como transformaciones legales e institucionales profundas, a las que es necesario hacer referencia. Como consecuencia de dichos cambios se ha flexibilizado su funcionamiento y el incremento de la contratación temporal está contribuyendo a la segmentación del mercado laboral español, a la aparición de

un estrato de condiciones precarias que afecta especialmente a las ramas más atrasadas tecnológicamente. En sentido contrario, en las ramas y actividades más avanzadas tecnológica y organizativamente y con una estrategia más competitiva, comienza a ponerse en práctica un nuevo modelo de gestión de la mano de obra que busca la flexibilidad por la vía de niveles de cualificación más elevados, profesionalización, movilidad y polivalencia.

Para comprender la situación actual del mercado de trabajo español en el contexto de la Unión Europea y su evolución en los últimos 20 años es necesario utilizar datos homogéneos que permitan realizar comparaciones entre estos dos ámbitos y, al mismo tiempo, superar los cambios metodológicos que las estadísticas relativas al mercado de trabajo han experimentado en España. Para ello, en los cuadros n.º 1, 2, 3, 4 y 5, que acompañan este artículo, sólo se han incluido datos publicados por la Comisión Europea, a partir de EPA y de la Encuesta de Fuerza de Trabajo (Commission Labour Force Survey) de la Oficina Estadística de las Comunidades, Eurostat¹. Asimismo, las tasas de actividad, empleo y paro están calculadas con arreglo a criterios de tramos de edad (15-64 años) que no son los de utilización más frecuente en España, pero permiten realizar comparaciones entre colectivos de población homogéneos para el conjunto de la UE. Para análisis más desagregados se utilizarán datos de la EPA española y, siempre que sea posible encontrar datos comparables, de otras fuentes estadísticas de ámbito europeo o de la OCDE. Asimismo, para profundizar en determinados aspectos específicos sobre el empleo y el paro, se recogen los resultados de estudios e investigaciones recientes como las realizadas por la Fundación Tomillo² la Fundación ONCE³ o la Comisión Europea⁴ sobre el mercado de trabajo en España.

2. Evolución del mercado de trabajo en España⁵

A comienzos de la década de los años setenta la población activa y el empleo crecían a buen ritmo en

nuestro país. Era la etapa, todavía de crecimiento, inmediatamente anterior a la crisis económica internacional y a la crisis política española, que marcaron el inicio del aumento del paro.

Los primeros años de la crisis, hasta las primeras elecciones democráticas (1974-1977), se caracterizaron por el estancamiento de la actividad y la disminución del empleo, en un contexto de políticas compensatorias de la crisis aplicadas por los últimos gobiernos del régimen anterior, más preocupados por la situación política que por la evolución de los datos económicos. En 1977 (cuarto trimestre) el número de parados ascendía a 745.000 personas y la tasa de paro era del 5,7 por 100 de la población activa.

A partir de entonces comienza un período (1977-1981) caracterizado por la coincidencia de tres fenómenos que empeoraron terriblemente la situación en el mercado de trabajo: desplome del empleo, ligero crecimiento de la población activa, y aumento acelerado de la población en edad de trabajar, por la incorporación de las cohortes procedentes del boom de la natalidad de los primeros años sesenta. Estas tres tendencias confluyeron en un incremento espectacular del desempleo, que afectaba en 1981 (cuarto trimestre) a dos millones de personas, situándose la tasa de paro en el 15 por 100 de la población activa.

En los primeros años de gobierno del Partido Socialista (1982-1985) continuaba la disminución del empleo, aunque a menor ritmo que en el período anterior, y el crecimiento de la población activa. La conjunción de ambos fenómenos determinó que el paro siguiera creciendo de forma espectacular, bordeando en 1985 (cuarto trimestre) los tres millones de desempleados, con una tasa de paro del 21,7 por 100 de la población activa.

El período de auge económico 1985-1991, se caracterizó por un crecimiento del empleo con la mayor intensidad de las dos décadas de referencia, y eclosión también de la población activa (de 13,6 a 15 millones de personas) incluso superior al incremento de la población en edad de trabajar. El aumento de los activos determinó que el desempleo se mantuviese en cotas muy elevadas, dos millones y medio de personas y una tasa de paro del 16 por 100 de los activos, pese al notable aumento (en torno al 20 por 100) de la ocupación en el período.

El empleo experimentó importantes cambios. Por ramas, en el período de destrucción de empleo (1976-1985) se redujo la ocupación en las industriales, especialmente en aquéllas afectadas por la reconversión, así como en actividades de servicios como el comercio, que llegó a perder 100.000 empleos. Sólo crearon empleo neto durante este largo período las administraciones y servicios públicos (400.000 empleos) servicios a empresas, servicios financieros, comunicaciones y hostelería. En el período de recuperación 1985-1991 creció la ocupación en todas las ramas no agrarias, excepto el sector textil. Pero los mayores crecimientos se dieron en las ramas de construcción y comercio, con casi el 50 por 100 del incremento total.

Por ocupaciones, en el período de crisis 1976-1985 crecieron las ocupaciones más cualificadas (profesionales, técnicos, altos directivos) y las de servicios. Por el contrario en el período de recuperación económica 1985-1990 crecen las ocupaciones menos cualificadas, especialmente de los servicios y ocupaciones manuales muy descualificadas, mientras siguen creciendo las de técnicos y profesionales, cuyo crecimiento es el más alto en términos relativos.

Entre 1991 y 1994 los efectos de la recesión mundial fueron especialmente fuertes en la economía española y afectaron al empleo de forma aún más intensa que la anterior crisis, elevando la tasa de paro a su máximo histórico, casi el 25 por 100 en 1994.

Desde 1995 nuestra economía crece más que la media europea y lo mismo ocurre con el empleo, aunque el paro se mantiene en niveles muy elevados.

En los siguientes apartados se expone el análisis de las principales variables del mercado de trabajo, actividad, empleo y paro, con especial referencia a su comportamiento en los últimos años.

3. La participación de la población española en la actividad económica

La participación de la población española en la actividad económica es bastante inferior a la de la Unión Europea, y

éste es sin duda uno de los factores que contribuyen al retraso relativo de la renta per cápita española en comparación con la media europea. Aunque la población española en edad de trabajar representa el 10,67 por 100 del total de la UE, sin embargo los ocupados sólo representan el 8,36 por 100 del empleo total de la Unión.

En realidad, aunque el número de activos está aumentando, la tasa de actividad (Cuadro n.º 1), es decir, el porcentaje de la población en edad de trabajar (15-64 años) que efectivamente trabaja o busca empleo, se sitúa en la actualidad al mismo nivel que en 1975, en el 60 por 100, siete puntos más baja que la Europea (67 por 100). En la crisis económica de la segunda mitad de los años 70 incluso se redujo, y en 1985 sólo llegaba al 56 por 100. Pero en los últimos diez años ha aumentado, y es de esperar que lo siga haciendo, al menos hasta alcanzar la media de la UE.

El aumento del número de activos se debe, por una parte, a factores demográficos (incremento de la población en edad de trabajar) ya que se han incorporado al mercado de trabajo las cohortes más numerosas de la plétora demográfica, las de los nacidos en la primera mitad de los años 70. Dicha incorporación no ha finalizado completamente, ya que un tercio de los jóvenes de ambos sexos de esas cohortes están realizando estudios universitarios.

Por otra parte, continuará aumentando porque la tasa de actividad femenina es muy baja en comparación con la europea, y está creciendo considerablemente, estimulada por la superior cualificación y preparación académica de las mujeres jóvenes y su cambio de actitudes ante el empleo y la familia.

Sin embargo, la tasa de actividad española difiere notablemente de la europea tanto en su composición por género como en su evolución:

– La tasa de actividad masculina ha descendido notablemente en España y en la Unión Europea. Sin embargo, en nuestro país, lo hizo de forma acelerada, perdiendo diez puntos entre 1975 (90 por 100) y 1985 (80 por 100) a lo largo de la crisis económica. El descenso ha continuado, pero de forma más moderada, hasta situarse en el 75 por 100 en 1996, tres puntos por debajo de la media europea.

– Por el contrario, la tasa femenina en 1975 era mucho más baja que la europea (32 por

Cuadro 1
Población y actividad económica en España y en la Unión Europea, 1975-1996

	1975 España	1975 UE 15	1985 España	1985 UE 15	1990 España	1990 UE 15	1996 España	1996 UE 15
Población Total (000)	35.515		38.408		38.840		39.270	373.173
Población edad trabajar (15-64) (000)	21.517		24.102		25.289		26.253	245.927
Mujeres	11.080		12.270		12.868		13.276	123.258
Hombres	10.437		11.809		12.421		12.977	122.679
Tasa actividad (% de pobl. 15-64)	60,2	66,7	56,3	66,4	59,4	67,8	60,6	67,7
Mujeres	31,7	46,0	33,8	51,0	41,0	54,8	46,3	57,4
Hombres	90,6		79,8	82,2	78,4	81,0	75,3	78,0
Jóvenes 15-19 estudiando o en formación (%)	—		—		—		80,7 83,0 M 78,5 H	82,5 83,0 M 82,0 H
Jóvenes 20-24 estudiando o en formación (%)							44,6 50,2 M 39,1 H	37,0 38,2 M 35,7 H

Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa*, y Comisión Europea, *El empleo en Europa 1997*.

100 frente a 46 por 100) y aunque ha experimentado un crecimiento considerable, especialmente desde mediados de los años ochenta, se puede considerar retrasada, ya que no ha alcanzado el nivel europeo de 1975 hasta veintidós años después, en 1996. Por ello es de esperar que continúe creciendo, al menos hasta alcanzar la media europea actual, que se sitúa en 57 por 100.

La opuesta evolución por género de la tasa de actividad tiene mucho que ver con la influencia de la oferta educativa y el nivel de estudios de la población. La tasa de actividad masculina descendió, inicialmente, por el efecto combinado de la crisis económica sobre el desánimo en la búsqueda de empleo, ante un mercado laboral de perspectivas poco prometedoras, y el adelanto de la edad de jubilación. Pero también ha descendido por el alargamiento del período de estudios de los más jóvenes. En 1996, el 80 por 100 de los varones de 15-19 y el 39 por 100 de los de 20-24 esta-

ban estudiando, porcentajes similares a los europeos.

Aunque todavía hay 10 millones de mujeres económicamente inactivas en España, el acceso a la educación secundaria y superior influye muy favorablemente sobre su incorporación al mercado de trabajo. Las mujeres sin estudios o con estudios primarios (con tasas de actividad entre 15-30 por 100) se comportan igual que hace veinte o treinta años, se retiran del mercado de trabajo al casarse o tener el primer hijo. En cambio, las que han finalizado los secundarios buscan empleo casi en un 50 por 100 y las universitarias el 85 por 100. Las españolas alargan los estudios más que las europeas: entre las de 20-24 años el 50 por 100 de las españolas están estudiando o en formación, mientras que de las europeas sólo lo hace el 38 por 100.

El cambio de actitud de las mujeres ante el empleo y la familia también contribuye considerablemente al aumento de la participación

femenina. El grupo de edades centrales (25-54 años) ha doblado su tasa de actividad entre 1975 y 1996, desde el 30 hasta casi el 60 por 100. Esto significa que cada vez hay más mujeres que no abandonan el empleo al casarse o tener hijos o, si lo hacen, vuelven después de los años de crianza.

4. Los cambios del empleo en España

Las personas con empleo sólo representan en España el 47 por 100 de la población entre 15 y 64 años, frente al 60 por 100 en la Unión Europea (Cuadro n.º 2). Esta baja tasa de empleo resulta expresiva de la escasa capacidad de creación de empleo de la economía española: en 1996 el número de ocupados era sensiblemente el mismo que en 1975, alrededor de 12,4 millones de personas.

Aunque desde 1995 está aumentado el empleo, en el primer trimestre de 1998 todavía no se alcanzan los 13 millones.

En realidad la economía española crea y destruye empleos con más intensidad que la media de la Unión Europea. En los períodos de expansión económica, la creación de empleo es más intensa que en la UE, y en situaciones adversas las pérdidas de empleo son también más elevadas⁶. En el transcurso de la crisis económica, entre 1975 y 1985 el empleo se redujo en España en un 1,5 por 100 de media anual, mientras que en la Unión Europea la variación media fue mínima, aunque positiva, (0,1 por 100). Por el contrario, entre 1985 y 1990 el empleo aumentó en España anualmente el 3,4 por 100, y en Europa sólo el 1,4 por 100. Entre 1991 y 1994 la recesión determinó pérdidas de empleo aun mayores que en la crisis anterior. En 1996 ha aumentado respecto al año anterior el 2,9 y en 1997 el 3 por 100, mientras que en la Unión sólo ha sido el 0,4 por 100.

Cuadro 2
Empleo en España y en la Unión Europea, 1975-1996

	1975 España	1975 UE 15	1985 España	1985 UE 15	1990 España	1990 UE 15	1996 España	1996 UE 15
Empleo total (000)	12.383		10.641		12.579		12.396	148.249
Mujeres	3.402		3.119		4.007		4.334	61.866
Hombres	8.981		7.522		8.572		8.062	86.384
Var. anual empleo (%)	—	—	-1,5	0,1	3,4	1,4	2,9	0,4
Mujeres	—	—	-0,9	1,0	5,1	2,2	4,4	2,2
Hombres	—	—	-1,8	-0,4	2,6	0,9	2,2	0,4
Tasa de empleo (% de pobl. 15-64)	57,6	64,2	44,1	59,8	49,7	62,6	47,2	60,3
Mujeres	30,7	44,4	25,4	45,0	31,1	49,4	32,6	50,2
Hombres	86,0	—	63,7	75,0	69,0	76,0	62,1	70,4

Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa*, y Comisión Europea, *El empleo en Europa 1997*.

La estructura actual del empleo por sectores (Cuadro n.º 3) es similar a la europea, aunque en España el sector agrícola tiene algo más de peso y el sector servicios algo menos. En nuestro país el cambio estructural ha tenido lugar con cierto retraso, y todavía en 1975 un 25 por

100 del empleo se encontraba en el sector primario. Pese al rápido proceso de reducción del empleo agrícola (entre 1975 y 1996, -1,7 millones), todavía en 1985 y en 1990 su incidencia duplicaba la europea y en la actualidad casi alcanza el 9 por 100.

Cuadro 3
Empleo por sectores en España y en la UE, 1975-1996

	1975	1975	1985	1985	1990	1990	1996	1996
	España	UE 15	España	UE 15	España	UE 15	España	UE 15
E. agricultura (%)	22,1	11,1	16,2	8,4	11,9	6,7	8,6	5,1
Mujeres	20,5	—	13,8	7,8	10,1	5,9	6,4	4,2
Hombres	22,7	—	17,2	8,7	12,8	7,1	9,8	5,7
E. industria (%)	38,3	39,5	31,8	34,2	33,5	33,1	29,4	29,8
Mujeres	26,8	—	16,8	20,7	17,7	19,7	13,6	16,3
Hombres	42,6	—	38,1	42,6	40,9	42,0	37,9	39,5
E. servicios	39,7	49,4	52,0	57,4	54,6	60,2	62,0	65,1
Mujeres	52,7	—	69,4	71,5	72,2	74,4	79,9	79,6
Hombres	34,7	—	44,7	48,7	46,4	50,9	52,3	54,7

Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa*, y Comisión Europea, *El empleo en Europa 1997*.

La industria ha perdido casi 1 millón de empleos en los últimos veinte años, y su peso en el empleo se ha reducido progresivamente, en una trayectoria distinta de la media europea, ya que aumentó en la segunda mitad de la década de los años 80 para volver a reducirse en la primera mitad de los noventa. En la actualidad representa el 29 por 100, incluida construcción.

Sin embargo, como señala C. Martín (1997), las manufacturas tiene menor peso en España que en Europa (19 por 100 frente a 21 por 100). Además, las ramas de intensidad tecnológica y demanda débil están reduciendo su peso (de 59,5 a 58 por 100) en favor de las de demanda y tecnología media (de 27,6 a 29,2 por 100). Las de alta intensidad tecnológica y demanda se mantienen, pero su importancia (12,9 por 100) está muy por debajo de lo que representan en la media de la UE (19 por 100). En nuestro país está aumentando el empleo en fabricación de maquinaria agrícola e industrial, pero se reduce en maquinaria y equipo eléctrico y electrónico. Esto indica una infraespecialización española, en el sentido de especialización en los sectores menos dinámicos desde el punto de vista del mercado y la tecnología, lo que no favorece la generación de empleo⁷.

Los servicios han creado casi 2,8 millones de empleos entre 1975 y 1996. Su incidencia sobre el empleo total aumentó espectacularmente entre 1975 y 1985 (desde 40 a 52 por

100). Mientras la industria y la agricultura destruían empleo, los servicios lo mantenían, debido a que la creación de empleos públicos compensaba su reducción en el sector privado. De nuevo entre 1990 y 1996 aumenta su cuota (de 54 a 62 por 100) pero esta vez se debe más al aumento del empleo en los servicios privados que al sector público. Este cambio estructural ha favorecido sobre todo al empleo femenino, que en un 80 por 100 se concentra en los servicios.

En el informe anual sobre empleo de la Comisión Europea de 1997⁸ se analiza la distribución del empleo en los servicios por países, como porcentaje de la población en edad de trabajar. Este dato reflejaría el grado de utilización de la fuerza de trabajo según el output que se genera y el ámbito potencial de creación de nuevos empleos. En España el empleo sólo representa el 47 por 100 de la población de 15-64 años, frente al 60 por 100 de media de la Unión Europea 15, y los servicios sólo el 29 por 100 (39 por 100 en la UE 15).

Las principales diferencias se aprecian en la cuota de empleo en servicios públicos como educación (2,8 por 100 de la población en edad de trabajar en España frente a 4,1 por 100 en la UE), y servicios sociales y de salud (2,6 frente a 5,6), lo que indicaría que en España se crean menos empleos en esas actividades porque se realizan gratuitamente en el seno de la familia. Las diferencias son también importantes en servicios a empresas (2,8 frente a 4,3) cuyo

empleo es deseable que crezca, y en servicio doméstico (1,4 frente a 0,6), que en algunos países de la Unión casi ha desaparecido.

Por sexos, aunque las mujeres sólo representan el 35 por 100 de los ocupados, el empleo femenino crece y el masculino se reduce. Entre 1975 y 1996 se han creado 932 miles de empleos femeninos en España, mientras que el empleo masculino se ha reducido en 919 miles. Si embargo la tasa de empleo femenina sobre la población de 15-64 años ha crecido poco (de 30 a 32 por 100) y la masculina se redujo considerablemente (de 82 a 64 por 100 en los años de crisis 1975-1985) y, aunque mejoró en la recuperación económica, ha vuelto a bajar. Esta evolución difiere considerablemente del conjunto de la Unión Europea, donde la tasa de empleo de las mujeres aumenta más y la de los varones se reduce menos.

Por edades, la composición del empleo muestra cierto envejecimiento, por las dificultades de acceso de los jóvenes: en 1997 sólo el 28 por 100 de los ocupados tenían menos de 30 años; el 42 por 100 entre 30 y 49; y el 30 por 100 más de 50 años.

Los niveles de estudios de los ocupados han mejorado considerablemente y en la actualidad el 65 por 100 superan los obligatorios. Esto refleja por una parte el mayor acceso de la población española a la educación, y por otra que la destrucción de empleo se ha concentrado en los colectivos menos cualificados. Han salido del empleo cohortes con bajo nivel educativo y ha entrado otras con mayor nivel. La Fundación Tomillo ha analizado los principales cambios en los estudios y ocupaciones de la población empleada en España⁹:

– Los empleados sin estudios o con primarios son los más numerosos, aunque es el colectivo que más ha reducido su empleo, y se ubica preferentemente en la agricultura, la construcción, reparación, comercio y hostelería.

– Los de segundo y tercer nivel de estudios han aumentado considerablemente y se ubican en los servicios no destinados a la venta, otros servicios destinados a la venta y manufacturas.

– Los sectores con un empleo global más cualificado concentran también el empleo femenino con mayor nivel de estudios.

– La débil capacidad de la economía española para generar empleo se explica por la diferencia entre las características de los pue-

tos de trabajo destruidos frente a los puestos de trabajo creados. La creación de empleo ha estado sesgada hacia ocupaciones más altas y niveles de estudios más elevados que los de los puestos de trabajo destruidos.

– La evolución de la estructura ocupacional pone de manifiesto que en España han crecido las ocupaciones de servicios y se reducen las agrícolas y de obreros fabriles. Sin embargo, los obreros fabriles son todavía más numerosos que en la UE, en detrimento de las ocupaciones técnicas, que en nuestro país tienen menos presencia. Esto parece indicar que nos estamos especializando en las actividades de servicios de menos valor añadido y en actividades industriales donde predominan las labores fabriles frente a las profesionales y técnicas; en otras palabras, prevalecen las actividades industriales típicas de montaje frente a las intensivas en innovación e investigación. Estas conclusiones refuerzan las de C. Martín, anteriormente expuestas, respecto al comportamiento del empleo industrial en España.

En el mercado de trabajo español se están produciendo importantes efectos de sustitución de empleo masculino por femenino y de empleo sin cualificar por empleo cualificado. En el estudio de la Fundación ONCE (1997) estos fenómenos se interpretan de forma relacionada: hasta la crisis de mediados de la década de 1970, el sistema económico estaba capacitado para garantizar el pleno empleo de una población laboral predominantemente masculina y con escasa cualificación. Desde el final de esa crisis, a mediados de los ochenta, gran parte de la población femenina se ha incorporado a la vida económicamente activa; al mismo tiempo se ha registrado un aumento del nivel educativo de la población, aunque una mayoría apenas consigue superar los estudios primarios. En la actualidad el sistema económico no puede garantizar el empleo de todos los activos, y selecciona a las personas con más formación con preferencia a las de menos, que tienden a estancarse en el paro de larga duración.

La conclusión que se extrae en el mencionado estudio es que la sociedad española ha aceptado un elevado volumen de desempleo entre las mujeres y entre los jóvenes con estudios primarios con tal de no reducir el poder

adquisitivo de los varones con responsabilidades familiares, que ha crecido mucho más de lo que debería para que fuese posible generar un número de puestos de trabajo capaz de absorber la incorporación de la mujer y de la generación de la plétora demográfica al mercado laboral. Esto ha influido en la política de las empresas que, ante costes laborales crecientes, han optado por sustituir mano de obra por maquinaria. Durante la crisis de los 70-80 el empleo de las empresas se redujo al mínimo, mientras que la recuperación posterior se efectuó, en gran medida, con procesos de automatización. A media-

dos del decenio de los 90 la situación empieza a cambiar. La tarea modernizadora ya se ha llevado a cabo y empieza a aumentar el paro de los varones con responsabilidades familiares¹⁰.

Por situación profesional (Cuadro n.º 4), el porcentaje de autoempleo, se ha mantenido prácticamente estable entre 1985 y 1996, en torno al 22 por 100, siete puntos por encima de la media de la Unión Europea. Entre los varones es bastante más frecuente (casi 25 por 100 de los ocupados entre 15 y 64 años) que entre las mujeres (17 por 100) que son mayoritariamente asalariadas.

Cuadro 4
Empleo por situación profesional y tipo de contrato en España y en la Unión Europea, 1985-1996 (porcentajes del empleo total)

	1985 España	1985 UE 15	1990 España	1990 UE 15	1996 España	1996 UE 15
Autoempleo	22,6	13,1	20,9	15,3	21,5	15,0
Mujeres	17,5	7,9	16,0	9,6	16,7	9,5
Hombres	24,7	16,4	23,2	19,0	24,1	18,9
E. temporal	96,9	9,0	29,8	10,2	33,6	11,8
Mujeres	18,4		34,2		36,7	12,7
Hombres	14,4		27,8		31,9	11,0
E. T. parcial	5,8	10,8	5,0	13,5	8,0	16,4
Mujeres	13,9		12,1		17,0	31,6
Hombres	2,4		1,6		3,1	5,5

Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa*, y Comisión Europea, *El empleo en Europa 1997*.

Por tipo de contrato, el empleo temporal tiene un incidencia sobre el conjunto del empleo en España que triplica la europea: 34 por 100 de los ocupados. Como media, en los países de la UE los contratos de duración determinada han aumentado muy moderadamente su incidencia, desde el 9 por 100 en 1985 al 12 por 100 en 1996. Por el contrario en España, en el año siguiente al de su introducción en el ordenamiento laboral, el número de contratos temporales de distintas modalidades, superó los dos millones (según datos del INEM) y ya representaba el 15,6 por 100 del empleo, y en 1990 acaparaba el 30 por 100 del mismo. En 1996 sólo el 2 por 100 de los contratos firmados eran de carácter indefinido. En abril de 1998 este porcentaje ha aumentado hasta el 8 por 100. La incidencia de los contra-

tos temporales es mayor entre las mujeres (38 por 100) que entre los hombres (32 por 100) y afectan más también a los jóvenes menores de 25 años, a las personas con niveles de estudios bajos, y a los sectores de agricultura y construcción, hostelería y comercio.

La contribución del empleo temporal al aumento de la ocupación en España fue evidente en el período de expansión, aunque gran parte de esos empleos se vieron afectados por la recesión de los primeros años noventa. Sin embargo, el empleo fijo también se vio afectado considerablemente y, como señala L.Tocharia (1997)¹¹ la reducción de empleo sólo afectó más a los empleos temporales (-318,2 miles) que a los indefinidos (-105,2 miles) en 1992. En 1993 la reducción del empleo indefinido fue mayor (-133,1 miles) que la del temporal

(-49,5 miles). En cuanto a la conversión de empleos temporales en indefinidos, casi el 30 por 100 de los trabajadores que en 1988 estaban contratados a duración determinada, un año después tenían un empleo permanente. Esta tasa de conversión se redujo al 12 por 100 en 1993-94 y se estabilizó después en torno al 15 por 100, lo que parece indicar que está muy influenciada por la situación económica general.

La elevada incidencia de la contratación temporal favorece la existencia de dos estratos de empleo en el mercado de trabajo español: los trabajadores fijos, relativamente protegidos por elevados costes de despido, con altos salarios, poca movilidad y adaptabilidad al cambio técnico; los trabajadores con contratos temporales, bajos salarios, inestabilidad y dificultades para integrarse en procesos de innovación tecnológica, en unos casos por formación y cualificación insuficiente y en otros porque la duración limitada del contrato no hace rentable para el empresario el esfuerzo en formación de esos trabajadores.

En cuanto al empleo a tiempo parcial sólo representa en España el 8 por 100 frente a 16,4 por 100 la Unión Europea. En nuestro país el trabajo a tiempo parcial es extremadamente precario. De los 1,6 millones de contratos a

tiempo parcial registrados en el INEM en 1996, sólo el 6,7 por 100 eran indefinidos. El resto, 93,3 por 100, eran contratos temporales, además de a tiempo parcial, y el 65 por 100 no llegaban a los 6 meses (27 por 100, hasta 1 mes; 18 por 100 de 1-3 meses y 20 por 100 entre 3-6 meses). Esto sin duda contribuye a su escaso efecto positivo sobre el empleo.

5. El paro en España. La gravedad del paro de los jóvenes

El desempleo es muy elevado en España. En 1998 la Encuesta de Población Activa (1.º Trimestre) estimaba el número de parados en 3, 17 millones de personas, casi el 20 por 100 de la población activa. Además es un problema persistente, cuya magnitud ha crecido (Cuadro n.º 5) desde 579,5 miles de personas a mediados de los años 70, hasta alcanzar su máximo en 1994 con 3,7 millones de parados y una tasa de paro del 24 por 100.

Cuadro 5
Desempleo en España y en la Unión Europea, 1975-1996

	1975 España	1975 UE 15	1985 España	1985 UE 15	1990 España	1990 UE 15	1994 España	1996 España	1996 UE 15
Desempleo (000)									
Mujeres	579,5	5.085	2.940,1	14.762	2.435,5	12.014	3.727,4	3.523,7	18.176
Hombres	109,2		1.033,5		1.273,5		1.826,5	1.810,1	8.930
	470,3		1.906,6		1.162,0		1.900,9	1.713,6	9.277
Tasa de desempleo									
Mujeres	4,4	3,7	21,7	9,9	16,2	7,7	24,1	22,1	10,9
Hombres	3,1	5,7	25,1	12,5	24,1	11,8	31,4	29,5	12,5
	5,0	2,7	20,2	8,3	11,9	6,7	19,7	17,5	9,6
Paro +12 meses									
Mujeres	—	—	58,5	46,8	54,7	44,8	52,7	52,9	48,2
Hombres	—	—	64,4	50,5	61,5	46,1	59,5	59,6	50,2
	—	—	55,2	42,7	47,1	43,1	46,3	45,9	46,3
Paro juvenil (15-24 años)									
Mujeres	—	—	47,8	25,4	46,3	21,2	45,0	41,9	21,8
Hombres	—	—	51,0	23,6	50,0	22,9	50,5	48,7	23,3
	—	—	45,6	20,6	43,6	14,0	40,9	36,2	20,6

Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa*, y Comisión Europea, *El empleo en Europa 1997*.

El paro no afecta por igual a todos los colectivos de población activa. Aquéllos que se han incorporado al mercado de trabajo más recientemente, especialmente jóvenes y mujeres, son los que se ven afectados de forma más negativa por las condiciones diferenciales imperantes en este mercado. También aumenta la probabilidad de continuar en el desempleo para los parados de larga duración:

– Un tercio de los parados son jóvenes entre 15 y 29 años (25 por 100 en la UE). La tasa de paro española entre 15-24 años es muy elevada (42 por 100 en 1996), especialmente entre las mujeres (48 por 100 frente a 36 por 100 entre los varones) y duplica a la europea (21,8 por 100), que sin embargo se reparte de forma menos desigual entre chicas y chicos (23 y 20 por 100 respectivamente).

– Entre 1975 y 1996 la población activa femenina aumentó en torno a 2,5 millones de personas, mientras que la masculina sólo aumentó en 300 miles. Este aumento no ha podido ser absorbido por el mercado de trabajo: aunque el empleo de mujeres aumentó en más de 900 miles, el paro femenino aumentó en 1,6 millones de personas. Ya en 1985, el 35 por 100 de los parados eran mujeres y su tasa de paro (25 por 100) superaba a la masculina (20 por 100). En 1996 el número de paradas (1,8 millones) superaba al de hombres (1,7 millones), el 51 por 100 de los parados eran mujeres, y la tasa de paro femenina alcanzaba el 30 por 100, frente al 17 por 100 masculino. También en la Unión Europea la tasa de paro femenina supera a la masculina en 3 puntos, pero se sitúa en niveles muy inferiores a los españoles (en 1996, tasa de paro femenino del 12,5 por 100 frente a 9,6 por 100 masculino).

– Los desempleados de larga duración (más de 1 año demandando empleo), que constituyen el 55 por 100 de los parados (50 por 100 en la UE), tienen más dificultades para encontrar un puesto de trabajo por la posibilidad de obsolescencia de sus conocimientos y experiencia laboral, lo que descapitaliza su fuerza de trabajo y resulta especialmente grave en un período, como el actual, de cambios tecnológicos rápidos. Sin embargo la duración del paro no se relaciona con la ausencia de experiencia laboral, ya que el 77 por 100 de los parados han trabajado anteriormente.

La Memoria del CES de 1996 insiste en la difícil situación de los parados jóvenes de larga duración. Aunque el nivel de estudios de los jóvenes esté mejorando, la elevada tasa de paro ensombrece sus perspectivas profesionales futuras, y favorece la exclusión social y la marginación. La situación es más grave de lo que parece, dado que no son parados de corta duración (lo que sería paro friccional, desde el final de los estudios al empleo estable) sino que, en 1996 casi el 55 por 100 de los jóvenes parados llevaban más de un año buscando empleo. Esta situación no se debe a la falta de experiencia laboral, ya que entre los de menor edad (15-19) casi un 30 por 100 había trabajado antes, los de 20-24, el 50 por 100 y los de 25-29, el 65 por 100. El problema es la naturaleza de esa experiencia, pues en la mayoría de los casos su carácter intermitente y disperso puede hacerla menos valiosa para una buena inserción laboral.

Según datos de la Encuesta de la Juventud 1996 que cita el CES, casi dos tercios de los jóvenes entre 15 y 29 años poseían experiencia laboral. Pero solo algo más de la mitad había trabajado de forma continuada. Para el resto, la experiencia laboral consistía en trabajos de temporada, esporádicos u ocasionales. Una especie de peregrinaje, por el que un tercio de los jóvenes entre 24 y 29 años habían conocido cuatro o más trabajos.

La situación es todavía peor para aquéllos que no han finalizado los estudios secundarios porque, como se señalaba anteriormente, los empleos que se destruyen son mucho menos cualificados que los que se crean. En el estudio de la ONCE (1997)¹² se señala que casi 3 de cada 5 alumnos que abandonaron el sistema educativo entre 1985 y 1991 lo hicieron sin haber completado otros estudios que los primarios. Esto significa que más de la mitad de los jóvenes de la plétora demográfica, que no han alcanzado niveles de estudios superiores a los primarios, tienen escasas posibilidades de integrarse en un sistema productivo que genera pocos puestos de trabajo, y los pocos que genera requieren un nivel de formación superior al que están obteniendo una mayoría de esos jóvenes.

El estudio a tiempo completo es ya la actividad principal del 59 por 100 de los jóvenes de 16 a 19 años (sólo el 13 por 100 trabajan y no estudian) habiéndose demorado el paso a la

vida activa. Sin embargo, para el conjunto de la OCDE¹³ todavía hay un 12 por 100 que ni trabajan ni estudian, y en España alcanza el 15 por 100. Los jóvenes que abandonan la escuela sin haber terminado los estudios secundarios de segundo ciclo están expuestos a graves riesgos a largo plazo en el mercado de trabajo. En los países en que es actualmente normal acabar el segundo ciclo de secundaria, el riesgo de exclusión y paro es importante para los que no finalizan la enseñanza, no solo en la adolescencia sino a lo largo de la vida adulta.

Pero esto tampoco significa que los estudios sean un pasaporte inmediato para el empleo. En España la tasa de paro un año después de finalizar los estudios es muy elevada, del 55 por 100 para la Secundaria y del 46 por 100 para la Universitaria. Sin embargo, cinco años después de acabar los estudios, la tasa de paro es todavía muy alta para la secundaria, 47 por 100, y en cambio para la universitaria desciende hasta el 17 por 100, aunque sigue siendo muy alta y mucho más alta que las de otros países desarrollados, que no superan el 5 por 100¹⁴.

Como se señala en estudios de la OCDE¹⁵ sobre educación y empleo, el período de transición del estudio al trabajo¹⁶ es hoy más largo y complejo que anteriormente, lo que aumenta los riesgos de desempleo y otras formas de exclusión social. Para la mayoría de los jóvenes la transición ya no consiste simplemente en un salto desde los estudios a tiempo completo a un empleo estable a tiempo completo. Ahora es un período largo y complejo, que comienza mucho antes de que los estudiantes abandonen la escuela y no se termina cuando comienzan a trabajar, ya que los jóvenes resultan especialmente vulnerables en un mercado de trabajo donde la estabilidad se ha reducido para los trabajadores de todas las edades.

En España este proceso empieza más tarde que en otros países y dura algo más, porque los jóvenes alargan sus estudios por la mala situación del mercado de trabajo: abarca diez años (desde los 17 a los 27) un período considerablemente más largo que los seis años de media de la OCDE (17 a 23) o de Estados Unidos (16 a 22).

La gestión de esta transición es en la actualidad más compleja que anteriormente, porque no basta con iniciar a los jóvenes en el trabajo y conferirles unas cualificaciones específi-

cas, sino que requiere también que se les capacite para adquirir conocimientos nuevos a lo largo de toda su vida. Se debería relacionar más la experiencia de trabajo con la enseñanza del estudiante, pero en muchos países los jóvenes no continúan adquiriendo conocimientos teóricos después de su ingreso en la vida activa. En España son relativamente pocos los jóvenes que compatibilizan estudio y trabajo entre 16 y 19 años (2 por 100 frente a 50 por 100 de Dinamarca, 33 de Holanda, 30 Canadá y 27).

En el informe de la OCDE sobre *Perspectivas del Empleo 1996*¹⁷ se definen tres áreas que necesitan reformas para asegurar una mejor relación entre la enseñanza, la formación y el mercado de trabajo: calidad de la enseñanza inicial (aprender a conocer, para facilitar el aprendizaje posterior) transición de la escuela a la vida activa (reforzar la conexión entre estudios y trabajo) y continuidad de la inversión en formación continua a lo largo de toda la vida activa del adulto.

6. Las políticas de empleo en Europa: desde políticas pasivas a políticas activas de mercado de trabajo

Cuando empezó a aumentar el desempleo, a mediados de los años setenta, la principal preocupación de los sindicatos europeos, y en gran medida de los gobiernos, era garantizar un apoyo económico, seguro o subsidio, a los desempleados. Pero el aumento y la persistencia del paro determinaron, por una parte, un crecimiento considerable de los déficits públicos, y por otra, la importancia del desempleo de larga duración ha puesto en cuestión la eficacia de las políticas de empleo aplicadas hasta ahora.

En la actualidad los gobiernos de los países de la UE están convencidos de la necesidad de un cambio radical desde las medidas consideradas pasivas, de sostenimiento económico de los parados, hacia medidas activas orientadas a ayudar a la población a buscar empleo o al menos mantener el que tienen. Se trata de evi-

tar que el propio desempleo genere desempleo, que se haga crónico en determinados individuos. La intensidad del paro de larga duración en Europa pone de manifiesto que mientras más se alargue la situación personal de desempleo, mayores son las probabilidades de que se mantenga¹⁸.

Sin embargo, los medios propuestos difieren considerablemente entre unos países y otros. En unos casos se plantea la sustitución del gasto en prestaciones por medidas de formación y subvención directa al empleo. En el otro extremo, se plantea la creación de empleos públicos de inserción, de duración determinada y en actividades de interés social. Todos los países intentan mejorar la complementariedad entre medidas pasivas y activas ligando, por ejemplo, las prestaciones económicas a la búsqueda de empleo. En general hay una intensa presión para reducir el gasto público y ofrecer, al tiempo, oportunidades de empleo para el creciente número de parados de larga duración. El gasto en políticas activas es máximo en Suecia (54 por 100 del gasto total en desempleo y política de empleo) y mínimo en España (20 por 100) en 1995¹⁹.

En casi todos los países las prestaciones económicas por desempleo están experimentando reformas importantes: se han establecido criterios más estrictos para la percepción del seguro o el subsidio, se reduce el período y la cuantía de las prestaciones, y se controla el fraude mediante políticas de inspección más activas y una definición amplia del concepto de «empleo adecuado». Se trata de evitar que las percepciones por desempleo sean más elevadas que el salario percibido en el empleo, lo que puede ocurrir en casos de personas de baja cualificación. También se obstaculiza la acumulación de otras prestaciones, por ejemplo por mantener a personas dependientes (niños, ancianos, minusválidos). En Irlanda, por ejemplo, se han congelado los pagos por hijo dependiente para los parados y se han aumentado para los que están trabajando, que en los casos de baja renta pueden recibir un complemento familiar.

Aunque los propios informes de la Comisión Europea reconocen que, tras evaluar los resultados de distintos programas, no está claro en qué medida la generosidad de los beneficios por desempleo pueden desincen-

tivar la búsqueda de empleo. Si las prestaciones son elevadas, esto presiona los salarios más bajos al alza, y dificulta que se creen empleos de baja cualificación y bajo salario. Pero, en sentido contrario, cuando se reduce excesivamente la cuantía y duración de la prestación, o se paga un salario social a los más desfavorecidos (por ejemplo, hogares monoparentales sin ingresos), esto provoca una reducción tan considerable de los salarios más bajos que puede no estimular la búsqueda de empleo si, en caso de obtenerlo, no se compensa la pérdida de ingresos en comparación con la percepción de las prestaciones.

También se está desregulando la gestión de las colocaciones, de manera que cada colectivo de demandantes de empleo lo busque con métodos más adaptados a las características del mercado al que se dirige. Desde 1995, en la mayoría de los países ya no sólo actúan las agencias públicas de colocación sino que se permite la actuación de agencias privadas y empresas de trabajo temporal. Aunque se reconoce que las agencias públicas son más eficaces a la hora de poner en práctica los objetivos de las políticas de empleo, las privadas, que todavía cubren un porcentaje pequeño del mercado de trabajo, colocan mejor a los trabajadores de alto nivel de cualificación. En realidad la acción de las agencias públicas y privadas puede ser complementaria y no excluyente.

Aunque más del 90 por 100 de los parados recurre a los servicios públicos de empleo, su efectividad es pequeña, ya que en los países del Sur de Europa sólo pasan por sus manos un 10 por 100 de las contrataciones. La mayor parte de los demandantes de empleo lo buscan a través de relaciones familiares o de amistad o enviando su curriculum directamente a las empresas. A través del servicio público de empleo se busca empleo para los más desfavorecidos y poco cualificados.

Se está poniendo en práctica una amplia gama de medidas, como subvenciones a los salarios, programas de formación, planes de puesta en marcha de pequeños negocios y empresas, y medidas de creación directa de empleos, así como la reforma de los servicios públicos de empleo en sus funciones de ofrecer información y colocaciones. A veces las medidas se dirigen a grupos objetivo con des-

ventajas particulares (parados de larga duración, jóvenes en busca de primer empleo y sin cualificaciones formales, minusválidos). Pero existe preocupación porque las políticas activas dirigidas a colectivos con desventajas a veces sólo consiguen efectos de empleo muy similares a los que se alcanzarían si no se ofrecieran, mientras que afectan negativamente a otros colectivos.

En 1995 el 30 por 100 de lo gastado en políticas activas de empleo en la UE se destinó a formación, 25 por 100 a empleos subvencionados, 17 por 100 a servicios de empleo y 16 por 100 a medidas para los jóvenes. En España los servicios de empleo acaparan más del 45 por 100 y el subsidio al empleo más del 20 por 100. En cambio, las medidas para jóvenes sólo representan el 10 por 100, pese a que la tasa de paro juvenil es muy elevada.

Está claro que la formación es la medida activa más importante y de la que más se espera. En todos los países se relaciona la percepción de beneficios por desempleo con la asistencia a cursos de formación, en muchos casos obligatoria, y parece que tienen buenos resultados, especialmente en el caso de jóvenes sin cualificación que buscan empleo por primera vez.

Las subvenciones para creación directa de empleos, para proteger empleos existentes o para ayudar a los parados a iniciar su propio negocio, han aumentado en toda Europa más del doble desde 1990, excepto en España. Los estudios de evaluación realizados ponen de manifiesto que en los programas de subvenciones para crear o mantener empleos, sólo un 10-25 por 100 de lo gastado tiene efecto neto de creación de empleo, lo que hace preferible rebajar cuotas de seguridad social o impuestos, para rebajar costes laborales.

Los programas de autoempleo e inicio de empresa tienen un efecto positivo sobre el empleo, pero su importancia es todavía pequeña, porque hay pocas personas en paro que estén en condiciones de hacer uso de ellos.

La creación de empleos temporales en el sector público o en servicios no destinados a la venta tiene efectos positivos a corto plazo, pero a largo plazo puede ser menos interesante, porque los beneficiarios tienden a volver a la situación de desempleo cuando finaliza ese empleo.

7. Las reformas del mercado de trabajo y la política de empleo en España

En nuestro país, el marco de relaciones e instituciones laborales previo a la Constitución de 1978 se caracterizaba por la ausencia de libertades sindicales y las restricciones a la negociación colectiva. A cambio, la permanencia en el puesto de trabajo estaba garantizada por la legislación laboral y por elevadas indemnizaciones por despido. Cuando se desencadenó la crisis económica, a mediados de los años 70, este sistema propició, en un contexto de inflación galopante y conflictos laborales liderados por los sindicatos no legales, aumentos salariales considerables.

Tras el establecimiento de la democracia y la legalización de los sindicatos, con el Pacto de la Moncloa en 1977 se inició un largo período, que se extendió hasta mediados la década siguiente, en el que negociaciones globales²⁰ entre empresarios, sindicatos y gobierno acordaban límites a las subidas salariales con el objetivo de controlar la inflación y generar empleo. El marco legal del mercado de trabajo se mantuvo estable y no experimentó modificaciones sustantivas hasta los primeros años ochenta.

En la década de los años ochenta la orientación de la economía española cambió considerablemente. La crisis económica fue abordada por el primer gobierno socialista con un programa de austeridad y un amplio plan de modernización y adaptación de la economía española a las condiciones necesarias para la incorporación a la Comunidad Europea. Dicho programa pretendía los objetivos de saneamiento (control de la inflación y los déficits público y exterior) y reforma económico-institucional (reconversión industrial, flexibilización del mercado de trabajo, reforma de la empresa pública y de la Seguridad Social). En conjunto la aplicación de estas medidas se realizó con un elevado coste de destrucción de empleos en el período 1983-1985.

Desde comienzos de la década, los empresarios venían presionando a favor de medidas flexibilizadoras del mercado de trabajo que abaratasen los costes de mano de obra y facilitasen la adaptación de las plantillas a las nue-

vas condiciones de competencia en los mercados. El Estatuto de los Trabajadores de 1980 mantenía el principio de que todo contrato de trabajo es indefinido por definición, pero al mismo tiempo introducía modificaciones que abrían la puerta a los contratos de duración determinada.

Con la reforma del Estatuto de los Trabajadores en 1984 se estableció la flexibilidad en la entrada al mercado de trabajo, abandonando el principio de causalidad en la contratación temporal, con el objetivo de fomento del empleo. Así, se introdujeron nuevas modalidades de contratos: temporales, a tiempo parcial, en prácticas y para la formación (para jóvenes en busca del primer empleo), en muchos casos incentivados económicamente (subvenciones directas o reducciones en las cuotas de la Seguridad Social). También con la Ley de Protección por Desempleo de 1984, que reformaba la Ley Básica de Empleo de 1981, se modificó la relación entre tiempo cotizado y prestaciones por desempleo y se estableció el subsidio de desempleo, prestación asistencial para los parados con responsabilidades familiares que no tenían derecho, o habían agotado, la prestación contributiva.

El empleo aumentó, efectivamente, en casi dos millones de personas en el período 1985-1990, pero entre 1991 y 1994 la economía española experimentó una recesión en la que se destruyó empleo de forma aún más intensa que la anterior crisis, elevando la tasa de paro a su máximo histórico, casi el 25 por 100 en 1994.

En 1992 nuevas medidas legales afectaron a la regulación del mercado de trabajo, endureciendo los requisitos de acceso a las prestaciones por desempleo y reduciendo su cuantía y duración (12 meses de cotización mínimos, que generan derecho a 4 meses de prestación) con el fin de aumentar la rotación desde el paro al empleo.

En 1993 y 1994 otras medidas avanzaron en la modernización y flexibilización de las relaciones e instituciones laborales y el funcionamiento del mercado de trabajo. Se potenció y reforzó el papel de la negociación colectiva para adaptar las condiciones de trabajo a las necesidades de las empresas en aspectos concretos:

- Movilidad geográfica y funcional.
- Cláusulas de descuelgue salarial de los convenios con el único límite del salario mínimo.

- Sustitución de las Ordenanzas Laborales por nuevos sistemas de categorías profesionales.

- Reordenación del tiempo de trabajo en el seno de la empresa, respetando las 40 horas semanales y un descanso mínimo de 12 horas entre jornada y jornada.

Asimismo, para flexibilizar los mecanismos de entrada al mercado de trabajo, se suprimió el monopolio del Instituto Nacional de Empleo (INEM) en el control de las ofertas y las demandas de trabajo, abriéndose la posibilidad de creación de Agencias de Colocación sin ánimo de lucro y de Empresas de Trabajo Temporal.

Para estimular la incorporación de jóvenes con escasa cualificación se introdujo el contrato de aprendizaje, que no generaban prestación por desempleo al verse reducida substancialmente la cotización empresarial a la seguridad Social.

También se flexibilizaron los procesos de salida y el ajuste de plantillas, agilizando los procesos de despido, adaptando la normativa de procesos de despido colectivos a las pequeñas y medianas empresas, y se añadieron las causas organizativas y de producción al despido por causas económicas.

Las últimas modificaciones en la regulación legal del mercado de trabajo español constituyen la llamada Reforma Laboral de 1997, resultado de un proceso de diálogo social entre empresarios y sindicatos, que se materializó en un conjunto de Acuerdos Interconfederales válidos para cuatro años, suscritos entre CEOE y CEPYME, por una parte, y CC.OO. y UGT, por la otra, posteriormente elevados a rango de Ley por el Gobierno. En su contenido se aborda la resolución de algunas de las cuestiones que más preocupaban a los empresarios —los elevados costes del despido— y a los trabajadores —el exceso de temporalidad y precariedad en los empleos creados—:

- Flexibiliza el despido procedente (20 días de indemnización por año de servicio y tope en 12 mensualidades) por exceso de plantilla, caída de la demanda o competencia.

- Estabiliza la permanencia en el empleo al establecer un nuevo contrato fijo (contrato de fomento del empleo estable) extinguido por causas objetivas (33 días por año y tope 20 mensualidades), que discrimina positivamente

a los colectivos que se encuentran peor situados en el mercado de trabajo y más afectados por el desempleo: contratados temporalmente, jóvenes de 18-29 años, mayores de 45 años, minusválidos y parados de larga duración.

– En la línea de reforzar el protagonismo de la negociación colectiva y la autorregulación del mercado de trabajo, los interlocutores sociales están negociando nuevas categorías profesionales en sustitución de las Ordenanzas Laborales en los sectores que todavía no lo han hecho, y se deja para los convenios de empresa los aspectos más concretos relativos a salarios y ordenación del tiempo de trabajo.

Tras las sucesivas medidas de reforma, el mercado de trabajo español es hoy mucho más flexible y autorregulado, con un protagonismo notable y creciente de los agentes sociales representativos de los trabajadores y de los empresarios, que negocian las condiciones de trabajo a distintos niveles.

También la política de empleo se está acercando poco a poco a los modelos europeos, aunque en España todavía se dedica un mayor esfuerzo financiero a políticas pasivas, de apoyo económico a los desempleados, que a políticas activas. Con datos de la OCDE²¹ en nuestro país el gasto en políticas de mercado de trabajo representa el 3,32 por 100 del PIB. De ese total, el 78,3 por 100 se dedica a medidas pasivas, y representa el 2,60 por 100 del PIB. Las medidas activas sólo captan 21,7 por 100 del gasto, y representan el 0,72 por 100 del PIB. Estas proporciones contrastan con la situación en la Unión Europea, donde el 35 por 100 del gasto en políticas de mercado de trabajo se destina a medidas activas.

MEDIDAS PASIVAS: LA PROTECCIÓN POR DESEMPLEO

El gasto público en protección por desempleo ha aumentado considerablemente, desde 775.000 millones de pesetas en 1985 hasta más de 2 billones en 1993 y 1994 y 1,57 billones en 1996.

El número de perceptores ha aumentado considerablemente desde un promedio de ochocientos mil perceptores en 1985 hasta más de dos millones en 1993, para descender posteriormente, como consecuencia de la reduc-

ción del paro registrado, hasta 1,3 millones en 1996. El gasto medio por beneficiario es de 1.752 ,958 pesetas (datos del INEM) en 1996.

MEDIDAS ACTIVAS: FORMACIÓN Y CREACIÓN DE EMPLEO

En España están poco desarrolladas las medidas activas y en ellas participa un porcentaje pequeño de la fuerza de trabajo: sólo 2,5 por 100 del total (0,8 por 100 en formación; 0,3 por 100 en programas para jóvenes; 1,2 por 100 en subvenciones al empleo; y 0,1 por 100 en programas para discapacitados)²².

En 1985 se puso en marcha el Plan FIP de Formación e Inserción Profesional, dirigido a la formación ocupacional de desempleados y empleados, financiado en parte con fondos europeos y gestionado por el INEM. Con el Plan Nacional de Formación Profesional 1993-96, resultado de la concertación entre los agentes sociales y el gobierno, la formación para trabajadores empleados se transfirió a una fundación privada, FORCEM (Fundación para la Formación Continua en las Empresas) gestionada por los interlocutores sociales. Las actividades del plan FIP, dirigidas ahora de forma exclusiva a los desempleados, se transfirieron a algunos gobiernos regionales.

Para los jóvenes, además de los contratos de aprendizaje, existen programas de Escuelas Talleres y Casas de Oficios, que han atendido cada año entre 40 y 50.000 alumnos-trabajadores, con un gasto de casi 50.000 millones de pesetas anuales.

Para financiar la formación ocupacional y la formación continua se creó una cotización especial de 0,7 por 100 de la masa salarial, que se completaría con fondos europeos desde 1996. Parte de esa cotización de formación profesional contribuye a financiar las actividades de la Fundación FORCEM (0,35 por 100 del total en la actualidad)

En el Plan de Formación 1993-1996 se ha atendido a más de 3 millones de trabajadores en la formación continua, 564.000 alumnos en formación ocupacional y 860.000 alumnos en la formación profesional reglada. Las tasas de inserción en el empleo de la formación ocupacional ascendían en 1995 al 75 por 100. Para 1997-2000 se ha renovado el acuerdo de concertación social tripartita.

Las medidas de promoción y creación de empleo son poco significativas en España. No se puede decir que haya programas consistentes dirigidos a colectivos específicos, sino que en general se espera que sea el mercado, en períodos de crecimiento económico, el protagonista en la creación de empleo.

En 1995 se crearon los SIPES (Servicios Integrados Para el Empleo) que permiten aplicar medidas de formación y promoción de empleo para grupos específicos, o para individuos, adaptadas a sus características y necesidades, mediante la colaboración de los agentes sociales.

El fomento del empleo para colectivos con particulares dificultades de inserción laboral, a través de subvenciones a la contratación tienen poca incidencia. En 1996 sólo se firmaron 4.800 contratos indefinidos acogidos a medidas de fomento para minusválidos, 1.500 para jóvenes, 6.800 para mayores de 45 años y 477 para mujeres. Entre los temporales 44.000 y de relevo sólo 200. La reforma laboral de 1997 ha dado un giro a estas políticas activas orientándolas hacia la contratación indefinida para parados jóvenes entre 19 y 29 años y mayores de 45 años.

También existen programas de creación de empleos en el sector público, a partir de Convenios entre el INEM y las Corporaciones Locales, y relacionados con el PER (Plan de Empleo Rural). Asimismo, se promociona el autoempleo y la creación de cooperativas y empresas de trabajo asociado

Tras la puesta en marcha de las Empresas de Trabajo Temporal (ETT), se puede realizar un primer análisis acerca de los empleos ofrecen y a qué desempleados canalizan hacia esos empleos, aprovechando que ya se dispone de información²³ sobre sus resultados de empleo:

– En 1996 las ETT's realizaron casi 555.000 contratos (en 1995, 360.000; 225.000 con hombres y 135.000 con mujeres).

– Estos contratos eran no indefinidos en el 99,9 por 100 de los casos; y el 93 por 100 se repartieron en tres modalidades: contratos de obra o servicio (40 por 100), a tiempo parcial (28 por 100) y eventuales por condiciones de producción (26 por 100).

– Por género, los contratados a tiempo parcial eran más de la mitad hombres, lo que no es de extrañar dado que las ramas productivas

que más los utilizan son hostelería (17 por 100) industria de alimentación y bebidas (9 por 100) comercio al por menor y reparaciones domésticas (8 por 100).

El perfil de los trabajadores cedidos temporalmente por ETT's en 1995 era el siguiente:

– Género: 60 por 100 hombres y 40 por 100 mujeres.

– Edad media: 26 años, aunque más de la mitad no superaban los 23.

– Estudios: el 56 por 100 no han finalizado la escolaridad obligatoria, y el 15 por 100 tenían titulación de formación profesional; sólo un 3 por 100 son titulados medios o superiores y entre ellos hay el doble de mujeres que de hombres.

– Las ocupaciones están claramente sesgadas por género:

- Más del 60 por 100 del «personal de servicios administrativos» son mujeres.

- Casi el 90 por 100 de «trabajadores cualificados», «industria, construcción y transporte» son hombres

- En «servicios de hostelería, personales y de seguridad» está más repartido, con predominio de las mujeres.

Se confirma, pues, que la actividad de las empresas de trabajo temporal se concentra en los empleos más precarios, de duración determinada, en sectores que no demandan trabajadores cualificados, y preferentemente acuden a esos empleos jóvenes desempleados cuyo nivel de estudios, en más de la mitad de los casos, no supera los obligatorios.

8. Conclusiones

La situación del mercado de trabajo es mucho más difícil en España que en cualquiera de los países de la Unión Europea. La tasa de actividad es considerablemente más baja, la tasa de empleo también, y la tasa de paro casi es el doble. En la industria se destruyen empleos tradicionales y se generan otros que ni se adecuan a las características de la fuerza de trabajo existente, ni son sufi-

cientemente avanzados para los requerimientos de competitividad actuales y futuros. Aunque ha crecido el empleo en los servicios, predominan los intensivos en mano de obra poco cualificada y no han aumentado suficientemente, en comparación con la Unión Europea, los servicios a empresas ni los servicios públicos. El acceso a un empleo estable es difícil porque, aunque se genera empleo más aprisa que en Europa, el 90 por 100 son empleos temporales, que también se destruyen con más facilidad. El desempleo juvenil es especialmente importante en España, aunque en parte se encubra en un alargamiento excesivo del período de transición entre los estudios a tiempo completo y el empleo estable.

Sin embargo, a pesar de ser el país con más problemas en el mercado de trabajo, la política de empleo es poco importante en España. El hecho de que predominen las medidas pasivas de sostenimiento económico de los parados frente a los programas de ayuda a la creación de empleos, tampoco significa que la cobertura de los parados sea más elevada y mejor en España que en los de más países de la Unión Europea. Más bien ocurre lo contrario. Se dedican tan pocos recursos a políticas activas, son tan pocos los programas, que a veces puede parecer, en términos relativos, que el esfuerzo en cobertura a los desempleados es suficiente.

Por iniciativa de los interlocutores sociales, se está mejorando la formación permanente de los ocupados (programas de formación de la Fundación FORCEM). Pero los grandes ausentes son los jóvenes desempleados, que no cuentan con programas activos de empleo que permitan combinar la experiencia laboral con la continuidad de la formación teórica. No basta con que las primeras experiencias laborales ayuden a los jóvenes a conocer la realidad laboral. Sus resultados dependen, en gran medida, de que sean estables y estén relacionadas con la formación, de manera que faciliten la continuidad en la adquisición de conocimientos teóricos después de incorporarse al trabajo.

El empleo estable favorece la formación y mejora las capacidades de aprendizaje (escritura, lectura, cálculo), lo que es especialmente importante para el futuro de los jóvenes. En los países donde pasan directamente de la enseñanza inicial a un empleo relativamente esta-

ble y duradero (el caso prototipo era Alemania) tienen más posibilidades de mejorar su formación. En cambio, cuando ocupan numerosos empleos de corta duración o a tiempo parcial antes de encontrar un empleo estable (Estados Unidos) pueden tener más dificultades para continuar su formación teórica.

Los trabajadores que reciben formación en la empresa tienen mejor capacidad de aprendizaje, pero es importante que en el momento en que se incorporan a un empleo, el trabajo esté organizado de manera que se les estimule a seguir instruyéndose. La tasa de paro juvenil, tanto considerada en sí misma como en relación con la tasa de paro de los adultos, es más baja en los países en que la enseñanza y la formación están relacionadas con el lugar de trabajo. En España, donde más del 50 por 100 de la formación profesional se imparte en el sistema general de enseñanza, el paro juvenil (15-24 años) es 2,3 veces el paro adulto (25-64 años), 45 por 100 frente a 20 por 100. En Dinamarca, por el contrario, es inferior al paro adulto (0,9 por 100 del adulto).

Un objetivo prioritario de las políticas de educación y empleo debe ser, por tanto, mejorar la conexión entre la enseñanza, la formación y el mercado de trabajo. Pero el problema es que se demanda una enseñanza general de alto nivel y, al mismo tiempo, se exige que ese sistema proporcione conocimientos directamente adaptados al entorno de trabajo. La actitud de la sociedad es ambivalente: aunque se es consciente de que el aprendizaje profesional en las empresas tiene menos probabilidades de desembocar en el paro que la enseñanza general o la profesional dispensada por la escuela, los programas de formación que se llevan a cabo directamente en empresas suelen ser escogidos con menos frecuencia por los estudiantes y por sus padres, por temor a que no faciliten una continuación posterior de los estudios.

Las sucesivas reformas laborales han permitido reducir el protagonismo del Estado en la regulación del mercado de trabajo y que éste sea recuperado por sus legítimos detentadores, los empresarios y los trabajadores, a través de sus representantes. Pero la política de empleo basada en la flexibilización de las relaciones laborales no ha alcanzado en nuestro país los resultados esperados de reducción del paro. El trabajo a tiempo parcial, por su parte, no

adquiere la importancia que tiene en el conjunto de la Unión Europea, probablemente debido a que se han generalizado modalidades precarias en exceso, que combinan un horario reducido con el carácter temporal de los contratos, y esto reduce su efecto positivo de generación de empleo.

Probablemente la utilización generalizada de la contratación temporal para los nuevos empleos ha contribuido a que se imponga entre los empresarios una concepción del compromiso con sus empleados en la que han predominado las consideraciones a corto plazo, la escasa inversión en formación y, en definitiva, dejar al libre mercado, y al sistema educativo general, el suministro futuro de mano de obra con la formación necesaria.

NOTAS

¹ En el informe que anualmente elabora la Comisión Europea: *Employment in Europe*.

² Centro de Estudios Económicos Fundación Tomillo (1996): *El empleo en España y en Europa*. Madrid, Fundación Argentaria-Visor.

³ Muñoz Machado, S., García Delgado, J.L.: y González Seara, L. (1997): *Las estructuras del Bienestar. Derecho, Economía y Sociedad en España*. Madrid, Editorial Civitas.

⁴ Toharia, L. (1997): *Labour market studies. Spain*, European Commission, Directorate-General for Employment and Social Affairs.

⁵ Castaño, C. (1994): *Tecnología, empleo y trabajo en España*. Madrid, Alianza Editorial.

⁶ Pedreño, A. y Ródenas, C. (1997): *Mercado de trabajo en España* (Director) *Lecciones de Economía Española*, Madrid, 3.^a Edición, Editorial Civitas.

⁷ Martín, C. (1997): *España en la nueva Europa*. Madrid, Alianza.

⁸ European Commission (1997): *Employment in Europe 1997*, Directorate-General for Employment and Social Affairs.

⁹ Centro de Estudios Económicos Fundación Tomillo (1996): *Op.cit.*

¹⁰ *Ibidem.*

¹¹ Toharia, L. (1997): *Labour market studies. Spain*, European Commission, Directorate-General for Employment and Social Affairs.

¹² Muñoz Machado, S. y otros (1997), *Op.cit.*

¹³ OCDE (1996 a): *Panorama educativo. Análisis 1996 (Indicadores de los sistemas de enseñanza)*. Capítulo 3. Transición de la escuela al trabajo.

¹⁴ En otros países las tasas de paro para el nivel de estudios secundarios son también altas un año después

de acabar (62 en Francia, 48 en Finlandia) y cinco años después (41 en Francia, 51 en Finlandia).

¹⁵ OCDE (1996 a): *Op.cit.*

¹⁶ El período de transición desde la escuela al trabajo va desde la edad en que la mayoría de los jóvenes han dejado de estudiar sin trabajar a la edad en que la mayoría de ellos trabajan sin estudiar. Comienza el año en que algo menos de las 3/4 partes de jóvenes del país están en la escuela y no trabajan, y termina cuando más de la mitad de esos jóvenes trabajan y no siguen ningún programa de enseñanza o formación fuera de su ambiente de trabajo. OCDE (1996 a), *Op. cit.*

¹⁷ OCDE (1996 b): *Op.cit.*

¹⁸ European Commission (1996): *Employment in Europe, 1996*, Directorate General for Employment and Social Affairs..

¹⁹ European Commission (1996): *Op.cit.*

²⁰ Acuerdo Básico Interconfederal en 1979; Acuerdo Marco Interconfederal de 1980; Acuerdo Nacional de Empleo en 1982; Acuerdo Interconfederal de 1983; Acuerdo Económico y Social en 1985.

²¹ OCDE (1996): *Employment Outlook*.

²² European Commission (1996): *Op.cit.*

²³ Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (1996): *Anuario de Estadísticas Laborales 1995*.

BIBLIOGRAFÍA

- CASTAÑO, C. (1994): *Tecnología, empleo y trabajo en España*, Madrid, Alianza Editorial.
- CENTRO DE ESTUDIOS ECONÓMICOS FUNDACIÓN TOMILLO (1996): *El empleo en España y en Europa*, Madrid, Fundación Argentaria-Visor.
- EUROPEAN COMMISSION (1997): *Employment in Europe 1997*, Directorate-General for Employment and Social Affairs.
- EUROPEAN COMMISSION (1996): *Employment in Europe, 1996*, Directorate General for Employment and Social Affairs.
- MARTÍN, C (1997): *España en la nueva Europa*, Madrid, Alianza.
- MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL (1996): *Anuario de Estadísticas Laborales 1995*.
- MUÑOZ MACHADO, S., GARCÍA DELGADO, J. L., y GONZÁLEZ SEARA, L. (1997): *Las estructuras del Bienestar. Derecho, Economía y Sociedad en España*, Madrid, Editorial Civitas.
- OCDE (1996 a): *Panorama educativo. Análisis 1996 (Indicadores de los sistemas de enseñanza)*. Capítulo 3. Transición de la escuela al trabajo.
- OCDE (1996 b): *Employment Outlook*.
- PEDREÑO, A. y RÓDENAS, C. (1997): *Mercado de trabajo en España* (Director) *Lecciones de Economía Española*, 3.^a Edición, Madrid, Editorial Civitas.
- TOHARIA, L. (1997): *Labour market studies. Spain*, European Commission, Directorate-General for Employment and Social Affairs.