

# El paradigma de la flexiguridad en las políticas de empleo españolas: un análisis cualitativo

284

**Carlos Jesús Fernández  
Rodríguez  
y Amparo Serrano Pascual  
(coords.)**

**CIS**

Centro de Investigaciones Sociológicas

# **El paradigma de la flexiguridad en las políticas de empleo españolas: un análisis cualitativo**

---

**284**

---

**Carlos Jesús Fernández  
Rodríguez  
y Amparo Serrano Pascual  
(coords.)**

**CIS**

---

Centro de Investigaciones Sociológicas

Madrid, 2014

Consejo Editorial de la colección Monografías

DIRECTOR

Félix Requena Santos, *Presidente del CIS*

CONSEJEROS

Luis Enrique Alonso Benito, *Universidad Autónoma de Madrid*; Josetxo Beriain Razquin, *Universidad Pública de Navarra*; Joan Botella Corral, *Universidad Autónoma de Barcelona*; Lorenzo Cachón Rodríguez, *Universidad Complutense de Madrid*; M.<sup>a</sup> Ángeles Durán Heras, *Consejo Superior de Investigaciones Científicas*; Manuel García Ferrando, *Universidad de Valencia*; Margarita Gómez Reino, *Universidad Nacional de Educación a Distancia*; Juan Jesús González Rodríguez, *Universidad Nacional de Educación a Distancia*; Gonzalo Herranz de Rafael, *Universidad de Almería*; Julio Iglesias de Ussel, *Universidad Complutense de Madrid*; Emilio Lamo de Espinosa, *Universidad Complutense de Madrid*; Ramón Máiz Suárez, *Universidad de Santiago de Compostela*; José Enrique Rodríguez Ibáñez, *Universidad Complutense de Madrid*; Olga Salido Cortés, *Universidad Complutense de Madrid*.

SECRETARIA

M.<sup>a</sup> Paz Cristina Rodríguez Vela, *Directora del Departamento de Publicaciones y Fomento de la Investigación. CIS*

El paradigma de la flexiguridad en las políticas de empleo españolas: un análisis cualitativo / Carlos Jesús Fernández Rodríguez y Amparo Serrano Pascual (coords.) - Madrid : Centro de Investigaciones Sociológicas, 2014

(Monografías ; 284)

1. Flexibilidad laboral. 2. Empleo. 3. Mercado de Trabajo  
331.52

Las normas editoriales y las instrucciones para los autores pueden consultarse en:  
[www.cis.es/publicaciones/MO/](http://www.cis.es/publicaciones/MO/)

Todos los derechos reservados. Prohibida la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier procedimiento (ya sea gráfico, electrónico, óptico, químico, mecánico, fotocopia, etc.) y el almacenamiento o transmisión de sus contenidos en soportes magnéticos, sonoros, visuales o de cualquier otro tipo sin permiso expreso del editor.

Colección MONOGRAFÍAS, NÚM. 284

Catálogo de Publicaciones de la Administración General del Estado  
<http://publicacionesoficiales.boe.es>

Primera edición, noviembre 2014

© CENTRO DE INVESTIGACIONES SOCIOLOGICAS

Montalbán, 8. 28014 Madrid

[www.cis.es](http://www.cis.es)

© Carlos Jesús Fernández Rodríguez y Amparo Serrano Pascual

DERECHOS RESERVADOS CONFORME A LA LEY

Impreso y hecho en España

Printed and made in Spain

NIPO (papel): 004-14-039-3 - NIPO (electrónico): 004-14-040-6

ISBN (papel): 978-84-7476-659-2 - ISBN (electrónico): 978-84-7476-660-8

Depósito Legal: M-31647-2014

Impresión: CASLON, S. L.

Matilde Hernández, 31. 28019 Madrid



Este papel cumple los criterios medioambientales de contratación pública.

## ÍNDICE

|                                                                                      |    |
|--------------------------------------------------------------------------------------|----|
| AGRADECIMIENTOS .....                                                                | 15 |
| INTRODUCCIÓN, por Amparo Serrano Pascual y Carlos Jesús<br>Fernández Rodríguez ..... | 17 |
| <i>La emergencia de la flexiguridad en las políticas de empleo</i> .....             | 17 |
| <i>Estructura de este trabajo</i> .....                                              | 24 |

### SECCIÓN I: FLEXIGURIDAD Y REGULACIÓN DEL DESEMPLEO EN ESPAÑA

|                                                                                                                                                                                           |    |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 1. EL PODER DE NOMBRAR, por Amparo Serrano Pascual<br>y M. <sup>a</sup> Paz Martín Martín .....                                                                                           | 37 |
| 1.1. <i>Conceptos políticos y recursos estratégicos: el poder de<br/>nombrar</i> .....                                                                                                    | 37 |
| 1.2. <i>Evolución semántica y genealogía del desempleo</i> .....                                                                                                                          | 39 |
| 1.2.1. El desempleo y el paradigma asegurador .....                                                                                                                                       | 40 |
| 1.2.2. Nuevas condiciones productivas y el regreso del<br>azar .....                                                                                                                      | 48 |
| 1.3. <i>Polisemia de la noción de protección: los múltiples significa-<br/>dos de la seguridad</i> .....                                                                                  | 53 |
| 2. LA NOCIÓN DE FLEXIGURIDAD COMO LA RECON-<br>CILIACIÓN DE LO IRRECONCILIABLE, por M. <sup>a</sup> Paz<br>Martín Martín, Amparo Serrano Pascual y Francisco José Tovar<br>Martínez ..... | 59 |
| 2.1. <i>Introducción</i> .....                                                                                                                                                            | 59 |
| 2.2. <i>Los discursos de la flexiguridad</i> .....                                                                                                                                        | 63 |
| 2.3. <i>La flexiguridad desde una perspectiva comparada</i> .....                                                                                                                         | 73 |
| 2.4. <i>Conclusión: la flexiguridad como asimetría de voces</i> .....                                                                                                                     | 78 |

|                                                                                                                                                                        |     |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 3. MERCADO DE TRABAJO Y PROTECCIÓN SOCIAL EN ESPAÑA, por Alba Artiaga Leiras, Francisco José Tovar Martínez y Carlos Jesús Fernández Rodríguez .....                   | 81  |
| 3.1. <i>Introducción</i> .....                                                                                                                                         | 81  |
| 3.2. <i>Estadísticas de empleo en el mercado de trabajo español (1976-2012)</i> .....                                                                                  | 83  |
| 3.3. <i>Características y evolución del mercado de trabajo español en los períodos 1996-2007 y 2008-2012</i> .....                                                     | 91  |
| 3.3.1. Distribución del paro en la población española: de la década milagrosa (1996-2007) a depresión aguda (2008-2012) .....                                          | 91  |
| 3.3.2. Duración del paro y situación económica de los hogares .....                                                                                                    | 97  |
| 3.3.3. El paro de España en el contexto de la UE en el período 1996-2007 y 2008-2012 .....                                                                             | 100 |
| 3.4. <i>Estructura ocupacional, tipo de contratación y cualificación de la fuerza de trabajo durante los períodos 1996-2007 y 2008-2012</i> .....                      | 106 |
| 3.4.1. Evolución del empleo por sectores económicos en España .....                                                                                                    | 106 |
| 3.4.2. Tipo de contratación en España .....                                                                                                                            | 112 |
| 3.4.3. Cualificación de la población ocupada en España, 2008-2012 .....                                                                                                | 116 |
| 3.5. <i>La protección social en España</i> .....                                                                                                                       | 119 |
| 3.5.1. Protección social vinculada al desempleo .....                                                                                                                  | 119 |
| 3.5.2. Gasto en políticas de empleo .....                                                                                                                              | 124 |
| 3.6. <i>Conclusiones</i> .....                                                                                                                                         | 131 |
| 4. SERVICIOS PÚBLICOS DE EMPLEO Y NUEVOS MODOS DE GOBERNANZA, por M. <sup>a</sup> Paz Martín Martín .....                                                              | 135 |
| 4.1. <i>Introducción. Nacimiento de la intervención pública en materia de empleo</i> .....                                                                             | 135 |
| 4.2. <i>Cambios en la teoría de la gestión y la crisis/reforma del Estado de Bienestar. La desmitificación del Estado de Bienestar keynesiano «a dos bandas»</i> ..... | 139 |

|          |                                                                                                                                                    |     |
|----------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 4.2.1.   | Contractualismo, gerencialismo, privatización y descentralización: los ingredientes de la modernización y de la buena gobernanza. ....             | 142 |
| 4.2.2.   | La apuesta modernizadora de la flexiguridad europea. Predicar con el ejemplo .....                                                                 | 153 |
| 4.2.3.   | El camino hacia la intervención fragmentada en el ámbito del desempleo en España: transformación del mapa de actores y modos de intervención ..... | 156 |
| 4.2.3.1. | Antecedentes .....                                                                                                                                 | 156 |
| 4.2.3.2. | Marco jurídico: el camino hacia la modernización de los servicios públicos de empleo en España .....                                               | 158 |
| 4.2.3.3. | Un mapa de las entidades de intervención y sus funciones (actores) .....                                                                           | 163 |
| 4.2.3.4. | Organizaciones, acciones y procesos. La cascada contractual .....                                                                                  | 165 |
| 4.3.     | <i>Paradojas de la nueva gobernanza y nuevas bases del Estado social</i> .....                                                                     | 172 |
| 4.4.     | <i>Breve conclusión</i> .....                                                                                                                      | 175 |

## SECCIÓN II: LA EVOLUCIÓN DE LA REGULACIÓN DEL DESEMPLEO EN ESPAÑA DURANTE EL PERÍODO DEMOCRÁTICO

|        |                                                                                                                       |     |
|--------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 5.     | LA CREACIÓN DE LAS BASES DEL SISTEMA DE REGULACIÓN DEL DESEMPLEO, por Carlos Jesús Fernández Rodríguez .....          | 179 |
| 5.1.   | <i>Introducción</i> .....                                                                                             | 179 |
| 5.2.   | <i>Ejes y actores durante el período de emergencia del modelo de relaciones laborales en España (1975-1982)</i> ..... | 180 |
| 5.3.   | <i>Antecedentes políticos: período 1977-1982, o de dónde venimos</i> .....                                            | 188 |
| 5.3.1. | Introducción .....                                                                                                    | 188 |
| 5.3.2. | De dónde venimos: la pesada herencia del fordismo inacabado español .....                                             | 189 |

|          |                                                                                                                                                                                       |     |
|----------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 5.3.3.   | La primera fase de las relaciones laborales españolas en democracia (1978-1982): la aprobación de una legislación laboral constitucional en un contexto de crisis económica .....     | 196 |
| 5.3.3.1. | La emergencia de un modelo de relaciones laborales a contracorriente .....                                                                                                            | 196 |
| 5.3.3.2. | La salida del franquismo: los Pactos de la Moncloa .....                                                                                                                              | 197 |
| 5.3.3.3. | La emergencia del modelo de relaciones laborales en España: el Estatuto de los Trabajadores .....                                                                                     | 205 |
| 5.3.3.4. | Ley 51/1980, de 8 de octubre, Básica de Empleo (vigente hasta el 6 de enero de 2004) .....                                                                                            | 214 |
| 5.4.     | <i>A modo de breve conclusión</i> .....                                                                                                                                               | 219 |
| 6.       | LA RUPTURA DEL CONSENSO TRAS LA CONSOLIDACIÓN DEL MODELO LIBERAL DEMOCRÁTICO INDUSTRIAL: UN ANÁLISIS DEL PERÍODO 1984-1992/94, por Amparo Serrano Pascual y Alba Artiaga Leiras ..... | 221 |
| 6.1.     | <i>Introducción</i> .....                                                                                                                                                             | 221 |
| 6.2.     | <i>Mercado de trabajo, evoluciones sociales y sociedad civil</i> .....                                                                                                                | 223 |
| 6.3.     | <i>Evoluciones en las medidas dirigidas a frenar la crisis del mercado de trabajo</i> .....                                                                                           | 225 |
| 6.3.1.   | Protección por desempleo .....                                                                                                                                                        | 226 |
| 6.3.2.   | Protección en el empleo a partir del ordenamiento laboral .....                                                                                                                       | 229 |
| 6.3.3.   | Lucha contra el desempleo (políticas de empleo) y nuevos modos de gobernanza .....                                                                                                    | 234 |
| 6.4.     | <i>Conclusión: relaciones y complementariedades entre estas reformas</i> .....                                                                                                        | 237 |
| 7.       | LA CONSOLIDACIÓN DEL MARCO DE LA ACTIVACIÓN Y LA FLEXIGURIDAD EN ESPAÑA (1997-2009), por Alba Artiaga Leiras, M. <sup>a</sup> Paz Martín Martín y Francisco José Tovar Martínez ..... | 241 |
| 7.1.     | <i>Introducción</i> .....                                                                                                                                                             | 241 |

|          |                                                                                                     |     |
|----------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 7.2.     | <i>La andadura hacia la activación en España (análisis del período 1997-2001)</i> .....             | 241 |
| 7.2.1.   | Introducción .....                                                                                  | 241 |
| 7.2.2.   | Panorama laboral: mercado de trabajo, relaciones laborales y programas de empleo .....              | 244 |
| 7.2.3.   | Discursos de activación y transicionalidad en la legislación laboral 1997 y 2001 .....              | 248 |
| 7.2.3.1. | Activación y transicionalidad del trabajador: la falacia de la protección del empleo .....          | 249 |
| 7.2.3.2. | La modernización de la gestión: de las políticas activas a la evaluación .....                      | 255 |
| 7.2.4.   | Conclusiones sobre este período .....                                                               | 257 |
| 7.3.     | <i>Expansión del modelo de empleo flexiguro: de la Ley 45/2002 al Real Decreto-Ley 2/2009</i> ..... | 259 |
| 7.3.1.   | Introducción .....                                                                                  | 259 |
| 7.3.2.   | Situación del mercado de trabajo en el período 2002-2009 .....                                      | 261 |
| 7.3.3.   | Protección frente al desempleo: hacia la flexiguridad y las políticas de activación .....           | 264 |
| 7.3.4.   | Protección del empleo: un modelo de flexibilización de la regulación laboral .....                  | 271 |
| 7.3.5.   | Conclusiones a las reformas legislativas del período 2002-2009 .....                                | 274 |
| 7.4.     | <i>Conclusiones: el progresivo avance del paradigma flexiguro</i> ..                                | 276 |

### SECCIÓN III: UN ANÁLISIS EMPÍRICO SOBRE LA PUESTA EN PRÁCTICA DE POLÍTICAS DE ACTIVACIÓN SOBRE DESEMPLEADOS: EL CASO DE LOS PROGRAMAS DE ORIENTACIÓN

|      |                                                                                                                              |     |
|------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 8.   | LAS POLÍTICAS DE ACTIVACIÓN ESTUDIADAS SOBRE EL TERRENO, por Carlos Jesús Fernández Rodríguez y Amparo Serrano Pascual ..... | 281 |
| 8.1. | <i>Introducción</i> .....                                                                                                    | 281 |

|                                                                                                                                                                                                                                              |     |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 8.2. Estructura de esta sección .....                                                                                                                                                                                                        | 283 |
| 8.3. Metodología de investigación .....                                                                                                                                                                                                      | 293 |
| 9. LO INCUESTIONABLE ES LA MODERNIZACIÓN:<br>ANÁLISIS DE LOS DISCURSOS DE ACTORES CLAVE EN<br>LAS POLÍTICAS DE EMPLEO, por Carlos Jesús Fernández<br>Rodríguez, M. <sup>a</sup> Paz Martín Martín y Francisco José Tovar Mar-<br>tínez ..... | 299 |
| 9.1. Introducción: asunciones en torno a la modernización de los<br>servicios y políticas de empleo .....                                                                                                                                    | 299 |
| 9.2. Explorando los lugares comunes del discurso de la moderni-<br>zación .....                                                                                                                                                              | 300 |
| 9.2.1. El discurso de la antiburocracia: en busca de una<br>gestión eficaz .....                                                                                                                                                             | 302 |
| 9.2.2. Vacío de gobierno y nuevas formas de gobernanza:<br>coordinación y partenariado responsable .....                                                                                                                                     | 307 |
| 9.2.3. El uso de las nuevas tecnologías de la información<br>y las comunicaciones .....                                                                                                                                                      | 316 |
| 9.3. Modernización y políticas de activación: dos caras de la mis-<br>ma moneda .....                                                                                                                                                        | 318 |
| 9.4. Conclusión: la naturalización del cambio de paradigma. La<br>modernización como una transformación irrefrenable (o «la<br>bofetada de la realidad») .....                                                                               | 325 |
| 10. PAISAJE INSTITUCIONAL Y SIGNIFICADO DE LO<br>PÚBLICO EN LOS NUEVOS MODELOS DE GOBER-<br>NANZA DE LA GESTIÓN DEL DESEMPLEO, por Alba<br>Artiaga Leiras, M. <sup>a</sup> Paz Martín Martín y Francisco José Tovar<br>Martínez .....        | 329 |
| 10.1. El paisaje institucional de la reinención del gobierno .....                                                                                                                                                                           | 329 |
| 10.1.1. Introducción .....                                                                                                                                                                                                                   | 329 |
| 10.1.2. La descentralización administrativa .....                                                                                                                                                                                            | 332 |
| 10.1.3. Instituciones europeas y Europa .....                                                                                                                                                                                                | 340 |
| 10.1.4. Interlocutores sociales .....                                                                                                                                                                                                        | 344 |
| 10.1.5. Tejido asociativo .....                                                                                                                                                                                                              | 348 |
| 10.1.6. Empresas de trabajo temporal .....                                                                                                                                                                                                   | 353 |
| 10.2. El significado de «lo público» .....                                                                                                                                                                                                   | 359 |

|         |                                                                                                                                                                                                  |     |
|---------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 10.2.1. | Introducción: el significado de lo público en el nuevo paradigma de la activación .....                                                                                                          | 359 |
| 10.2.2. | Adopción de dinámicas favorables al <i>statu quo</i> versus reconocimiento del Estado como árbitro: la reconstrucción de la identidad sindical y de las ONG en el proceso de modernización ..... | 361 |
| 10.2.3. | Complementariedades «servicio/beneficio»: las ETT en persecución de un mayor espacio de legitimidad pública .....                                                                                | 368 |
| 10.3.   | <i>Conclusiones</i> .....                                                                                                                                                                        | 370 |
| 11.     | REINVENTANDO EL GOBIERNO DEL DESEMPLEO EN UN ENTORNO FLEXIGURO, por M. <sup>a</sup> Paz Martín Martín y Amparo Serrano Pascual .....                                                             | 373 |
| 11.1.   | <i>Introducción: captando las vivencias de la modernización</i> ...                                                                                                                              | 373 |
| 11.2.   | <i>Los principios de legitimación del nuevo campo de la inserción</i> .....                                                                                                                      | 375 |
| 11.2.1. | Proximidad frente a distancia burocrática .....                                                                                                                                                  | 376 |
| 11.2.2. | Innovación frente a estandarización .....                                                                                                                                                        | 379 |
| 11.3.   | <i>Obstáculos de funcionamiento bajo estas nuevas lógicas</i> ....                                                                                                                               | 380 |
| 11.3.1. | Falta de gobierno: contornos difusos/dispersión de criterios .....                                                                                                                               | 381 |
| 11.3.2. | Rehenes de lógicas burocráticas .....                                                                                                                                                            | 384 |
| 11.3.3. | Autonomía técnica y dependencia financiera .....                                                                                                                                                 | 388 |
| 11.3.4. | Ausencia de voz .....                                                                                                                                                                            | 392 |
| 11.4.   | <i>Producción de un orden normativo en el lugar de trabajo: el orientador desorientado</i> .....                                                                                                 | 393 |
| 11.4.1. | Redefinición imprecisa y compleja de objetivos ..                                                                                                                                                | 394 |
| 11.4.2. | Reinvención de las prácticas en el lugar de trabajo: movilización subjetiva .....                                                                                                                | 402 |
| 11.5.   | <i>Conclusión</i> .....                                                                                                                                                                          | 410 |

|                                                                                                                                                                  |     |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 12. QUÉ SIGNIFICA LA ORIENTACIÓN: PRODUCCIÓN POLÍTICA DEL DESEMPLEADO, por Alba Artiaga Leiras, M. <sup>a</sup> Paz Martín Martín y Amparo Serrano Pascual ..... | 411 |
| 12.1. <i>Introducción: definiendo al «buen desempleado»</i> .....                                                                                                | 411 |
| 12.2. <i>Producción política de sujetos: el trabajo sobre uno mismo</i> ..                                                                                       | 413 |
| 12.2.1. Autonomía y autorregulación .....                                                                                                                        | 413 |
| 12.2.2. Autoobservación y responsabilización personal ..                                                                                                         | 432 |
| 12.2.3. Motivación .....                                                                                                                                         | 440 |
| 12.2.4. Ajuste de expectativas .....                                                                                                                             | 442 |
| 12.3. <i>Conclusión: empleabilidad, ¿entre la autonomía y la disciplina?</i> .....                                                                               | 447 |
| 13. PARADOJAS Y AMBIVALENCIAS EN LA ACTIVACIÓN LABORAL, por Amparo Serrano Pascual, Carlos Jesús Fernández Rodríguez y Alba Artiaga Leiras .....                 | 449 |
| 13.1. <i>Introducción</i> .....                                                                                                                                  | 449 |
| 13.2. <i>Paradojas/ambivalencias: hay que motivarse pero no hay solución</i> .....                                                                               | 449 |
| 13.3. <i>Sentido y legitimidad de las prácticas de intervención</i> .....                                                                                        | 453 |
| 13.3.1. Mejorar competencias (Estado terapéutico)/generar oportunidades (Estado emancipador) .....                                                               | 454 |
| 13.3.2. Autonomía/autorización: nuevas dinámicas relacionales entre agente social y usuario .....                                                                | 456 |
| 13.3.3. Inevitabilidad exógena/responsabilización individual: naturaleza del desempleo .....                                                                     | 459 |
| 13.4. <i>Posición de los usuarios</i> .....                                                                                                                      | 465 |
| 13.4.1. Adhesión dóxica .....                                                                                                                                    | 465 |
| 13.4.2. Rechazo epistémico .....                                                                                                                                 | 467 |
| 13.4.3. Ironía .....                                                                                                                                             | 469 |
| 13.4.4. Polifonía y distanciamiento .....                                                                                                                        | 470 |
| 13.4.5. Responsabilización colectiva .....                                                                                                                       | 472 |
| 13.5. <i>Discusión y conclusiones</i> .....                                                                                                                      | 475 |
| CONCLUSIONES FINALES, por Amparo Serrano Pascual y Carlos Jesús Fernández Rodríguez .....                                                                        | 479 |

|                                                                                                                                                     |     |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| EPÍLOGO: LA REFORMA LABORAL DE 2012: A GOLPE DE METÁFORAS, por Amparo Serrano Pascual, Carlos Jesús Fernández Rodríguez y Alba Artiaga Leiras ..... | 489 |
| 1. <i>Introducción: la instalación sin ambages del paradigma de la flexiguridad</i> .....                                                           | 489 |
| 2. <i>La crisis moral de la crisis</i> .....                                                                                                        | 492 |
| 3. <i>Ritual de purificación: la publicación del Real Decreto-Ley 3/2012</i> .....                                                                  | 496 |
| 3.1. Invisibilización de la vulnerabilidad .....                                                                                                    | 498 |
| 3.2. Desaparición del conflicto .....                                                                                                               | 505 |
| 3.3. Invención de nuevas categorías articuladoras del orden social .....                                                                            | 509 |
| 4. <i>Conclusión</i> .....                                                                                                                          | 514 |
| BIBLIOGRAFÍA .....                                                                                                                                  | 517 |
| ANEXOS:                                                                                                                                             |     |
| <i>Anexo 1: Relación de entrevistados</i> .....                                                                                                     | 539 |
| <i>Anexo 2: Lista de acrónimos</i> .....                                                                                                            | 541 |
| ÍNDICE DE GRÁFICOS, TABLAS Y CUADROS .....                                                                                                          | 543 |

### 3. MERCADO DE TRABAJO Y PROTECCIÓN SOCIAL EN ESPAÑA

*Alba Artiaga Leiras, Francisco José Tovar Martínez  
y Carlos Jesús Fernández Rodríguez*

#### 3.1. INTRODUCCIÓN

La situación del mercado de trabajo y la protección social en España muestran un escenario complejo, sujeto a sucesivas transformaciones a lo largo de las últimas décadas y que representa características particulares, así como ciertas tendencias comunes a otros países miembros debido a los intentos de convergencia con la Unión Europea (UE). Así, del lado del mercado de trabajo, la UE establece una serie de demandas y sugerencias que deben incorporar los Estados miembros, a partir de diversas regulaciones como el Método Abierto de Coordinación (2000), el Consejo de Lisboa (2000), la Cumbre de Estocolmo (2001) o, últimamente, el Libro Verde de 2006. Aun así, España ha experimentado un proceso tardío y lento de convergencia con las recomendaciones de la UE, y las cifras de empleo aún se alejan bastante de las del núcleo conocido como UE-15. La crisis económica que el país está padeciendo desde el año 2008, con la correspondiente destrucción de empleo, no ha hecho sino exacerbar de forma dramática los desequilibrios del modelo existente, alejándose más si cabe de las demandas antes citadas.

El caso español se ha caracterizado, durante el período democrático, por contar con un modelo económico mayoritariamente compuesto por empleos de baja calidad, en términos de estabilidad, y bajo nivel de cualificación y nivel retributivo; dichas cifras no son equiparables a las de otros países miembros, sobre todo los del norte de Europa. Asimismo, junto al fuerte proceso de terciarización que ha experimentado la economía española, una característica del tejido productivo español es la presencia de sectores de baja productividad y bajo valor añadido, como son el comercio, la construcción o la agricultura. En cuanto a la protección social, la convergencia con la UE en este apartado es todavía menor, ya que se han priorizado las demandas macroeconómicas frente a la convergencia con otros países en el ámbito del gasto social (Moreno y Serrano Pascual, 2011). Así, España presenta un modelo incipiente y tardío de protección social, que se respalda en una fuerte base familia-

rista (debido al trabajo mayoritariamente realizado por mujeres en los hogares), y con aportaciones presupuestarias mucho más reducidas que las de la media de la Unión Europea (Navarro, 2006; Colectivo IOÉ, 2008). No obstante, Guillén y León (2011) refieren el controvertido y ambivalente desarrollo del modelo de bienestar social español por haber sido su incorporación a la democracia tardía y, en cambio, rápida su modernización.

El objetivo de este capítulo es ofrecer una aproximación general a las principales características del mercado de trabajo<sup>1</sup> y de la protección social en España, para comprender las evoluciones y transformaciones acontecidas en las últimas décadas. El análisis se desarrolla a partir de los siguientes puntos: en primer lugar, se realiza una contextualización de la situación del mercado de trabajo español durante los últimos treinta y cinco años, a partir del análisis de la evolución de la población activa, el empleo y las tasas de paro en función del sexo, la edad y el nivel de educación. Junto a ello, se hace referencia a la proporción de parados en función de la duración del paro y a la posición de España con respecto a estos indicadores en el conjunto de la Unión Europea. Debemos anticipar que en este análisis en concreto se han incluido los últimos datos estadísticos, los cuales muestran una tendencia alarmante al desempleo masivo, como resultado de la profunda crisis económica en la que se ha instalado el país. En segundo lugar, y con el fin de conocer con mayor profundidad el entorno en el que se han desarrollado las políticas activas de empleo, a las cuales se ha dedicado esta investigación, hemos procedido a centrarnos en los datos del período 1996-2007, período caracterizado por un notable crecimiento económico, pero en el que se mantenían, de forma evidente, fuertes desequilibrios estructurales en el mercado de trabajo, y en los del más reciente período 2008-2012, con el fin de atender a los últimos datos disponibles y ofrecer tanto la aproximación retrospectiva como la prospectiva al contexto laboral que circunda el trabajo de campo de esta investigación. En tercer lugar, se profundiza en el análisis del mercado laboral de estos mismos períodos (1996-2007 y 2008-2012) a partir de la observación de la evolución de la estructura sectorial del empleo. Asimismo, se contempla la evolución del tipo de contratación en España a

---

<sup>1</sup> Sería preciso señalar que estos datos excluyen las cifras de actividad/ocupación que proceden del trabajo sumergido que integran, en gran parte, las mujeres y que, además, se incrementó ante la llegada de personas inmigrantes a España, a partir del año 2000.

partir de la lectura de la tasa de temporalidad y de la contratación a tiempo parcial; y se analiza la cualificación de la fuerza de trabajo. Por último, se lleva a cabo un análisis de la situación de la protección social a partir de la observación de las partidas de gastos sociales desde una perspectiva comparada con la Unión Europea<sup>2</sup>, también tomando como referencia el ciclo alcista de crecimiento económico de 1996-2007 y el de recesión, cada vez más profunda, de 2008-2012.

### 3.2. ESTADÍSTICAS DE EMPLEO EN EL MERCADO DE TRABAJO ESPAÑOL (1976-2012)

El primer aspecto a analizar es el problema de la ocupabilidad, para lo que se debe prestar atención a las tasas de población activa, ocupada y desempleada. Al observar conjuntamente las curvas de empleo y población activa en España a lo largo de estos años, la convexidad de la curva de empleo, en combinación con la tendencia siempre ascendente de la tasa de actividad, nos mostrará los fuertes repuntes en la tasa de paro que nuestro país ha sufrido a lo largo de la última etapa histórica. Pasemos a un análisis más minucioso de los datos.

En la evolución conjunta de la población activa y empleada podemos distinguir, entre 1976 y 2012 (gráfico 3.1 y tabla 3.1), cinco períodos:

Se puede observar la siguiente evolución:

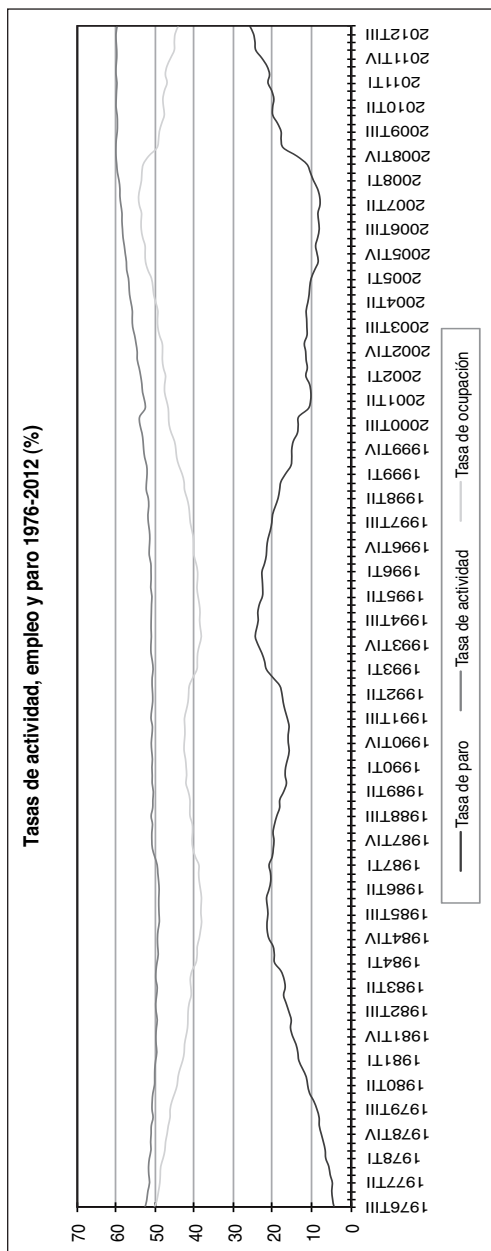
a) *Años 1976-1985*. El crecimiento de la población activa es tímido, se pasa de trece millones y medio de activos a catorce millones: la fuerte crisis económica que azota el país como resultado de la vulnerabilidad de la economía ante los *shocks* de las subidas del precio del petróleo genera una intensa destrucción de empleo, alcanzándose una tasa de desempleo del 21,5 por ciento en el año 1985.

b) *Años 1985-1994*. La población activa se incrementa en dos millones de personas, tres veces más que en la década anterior. La evolución de la población empleada es más inestable a lo largo de este período. De ello ofrecen evidencia las cifras oscilantes de desempleo: tras una recuperación de la tasa de desempleo en 1991, cuando se reduce al 15,9 por ciento, de nuevo en 1994 asciende hasta el nivel más alto en estos últimos treinta años, un 24,5 por ciento.

---

<sup>2</sup> Para un análisis de las diversas dimensiones del modelo de bienestar español con una perspectiva europea, véase Guillén y León (2011).

GRÁFICO 3.1. Población activa, empleo y tasa de paro (1976-2012)



Fuente: INE. Encuesta de Población Activa, ponderaciones recalculadas en 2005.

TABLA 3.1. Evolución de las tasas de actividad, de paro y de ocupación en España (2002-2012)

|                        | 2002  | 2003  | 2004  | 2005  | 2006  | 2007  | 2008  | 2009  | 2010  | 2011  | 2012  |
|------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| <b>Total</b>           |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |
| Tasa de actividad .... | 54,27 | 55,48 | 56,36 | 57,35 | 58,32 | 58,92 | 59,80 | 59,94 | 60,00 | 60,01 | 59,98 |
| Tasa de paro .....     | 11,47 | 11,48 | 10,97 | 9,16  | 8,51  | 8,26  | 11,34 | 18,01 | 20,06 | 21,64 | 25,03 |
| <b>Mujeres</b>         |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |
| Tasa de actividad .... | 42,20 | 43,84 | 45,19 | 46,41 | 47,95 | 48,94 | 50,46 | 51,57 | 52,26 | 52,92 | 53,39 |
| Tasa de paro .....     | 16,37 | 16,01 | 15,01 | 12,16 | 11,55 | 10,85 | 13,04 | 18,39 | 20,48 | 22,16 | 25,38 |
| <b>Hombres</b>         |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |
| Tasa de actividad .... | 66,98 | 67,71 | 68,08 | 68,78 | 69,12 | 69,27 | 69,49 | 68,65 | 68,08 | 67,45 | 66,93 |
| Tasa de paro .....     | 8,23  | 8,40  | 8,15  | 7,04  | 6,31  | 6,37  | 10,06 | 17,72 | 19,73 | 21,21 | 24,73 |

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE (EPA, media de los cuatro trimestres de cada año).

c) *Años 1994-2001*. A partir de 1994 se inicia un período más corto y, por tanto, de crecimiento más intenso de la población activa, que llega hasta el año 2001 (de nuevo se incrementa el número de activos en dos millones a lo largo de este período) y que coincidió con la segunda y más larga tendencia ascendente del empleo (la primera fue de 1985 a 1991), procurando una reducción de la tasa de desempleo de más de 10 puntos para el año 2001 (13,4 por ciento).

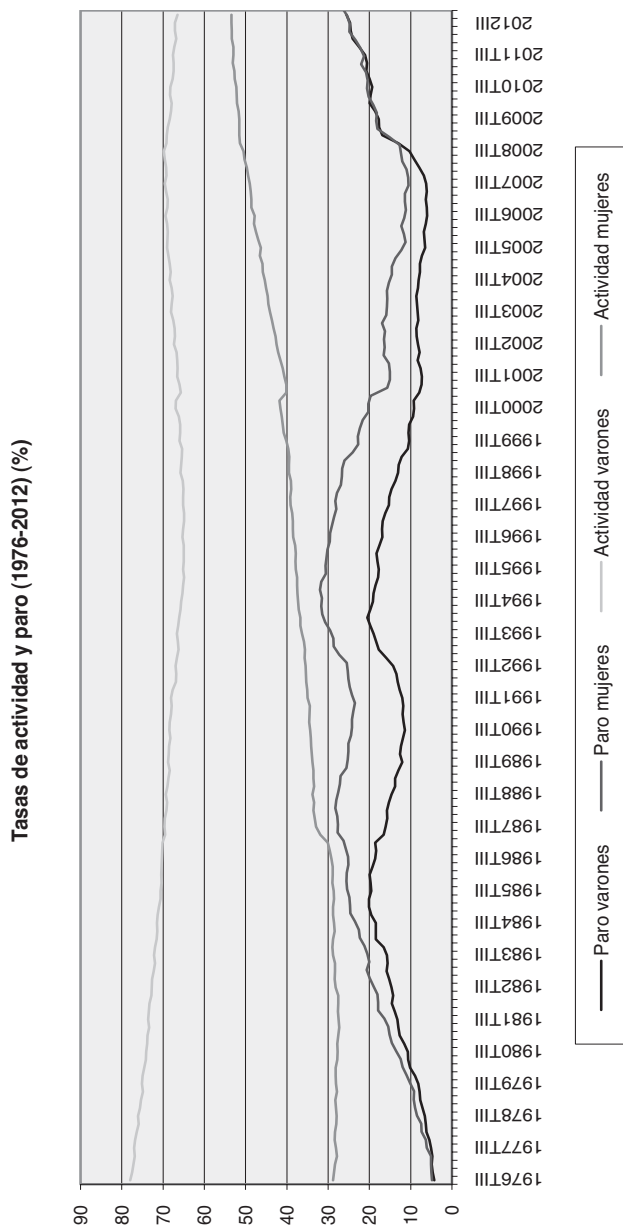
d) *Años 2001-2007*. Este período se caracteriza por el crecimiento conjunto más largo en paralelo de ambos indicadores, de población activa y empleada, llegando a ser la tasa de paro la más baja desde el año 1977 (7,95 por ciento en el segundo trimestre de 2007). Al final del período se distingue la ruptura de este evolucionar en paralelo de ambos datos, con el inicio del descenso del número de empleados.

e) *Años 2008-2012*. Asistimos a una intensísima destrucción de empleo, que se ve acompañada de una caída de la tasa de ocupación. La población activa se mantiene más o menos en las mismas cifras. La tasa de desempleo en 2012 alcanza el 25 por ciento, superando ampliamente los cinco millones de desempleados y colocándose a la cabeza de las tasas de desempleo en Europa.

Como se puede observar en el gráfico 3.1, los datos de empleo en España son muy vulnerables a los cambios en el ciclo económico. De este modo, las contracciones de la economía suelen coincidir con destrucciones intensas de empleo que tardan bastante en recuperarse. Si observamos los datos en función del sexo (gráfico 3.2) los resultados son también llamativos. Para el caso del empleo de las mujeres se observa un crecimiento de la tasa de actividad constante, que contrasta con el descenso paulatino de la masculina, mientras que la tasa de paro va a situarse siempre por encima de la masculina, particularmente en el período 1980 y 1994 (en ese último año la tasa de paro femenina alcanza un 31,4 por ciento).

La población activa femenina se ha visto en estas décadas fuertemente afectada por los períodos de desempleo, aspecto que se manifiesta en su más lenta y modesta recuperación. Así, mientras que, en el período 1985-1991, la tasa de paro de los hombres se reducía en más de 8 puntos, la tasa de paro de las mujeres solo lo hacía en torno a 1,4 puntos. Del mismo modo, las crisis económicas eran más fuertemente sufridas por las mujeres, en buena medida debido a este incremento de población activa que este grupo experimenta. Clara evidencia de ello nos da

GRÁFICO 3.2. Población activa y tasa de paro por sexo (1976-2012)



Fuente: INE. Encuesta de Población Activa, ponderaciones recalculadas en 2005.

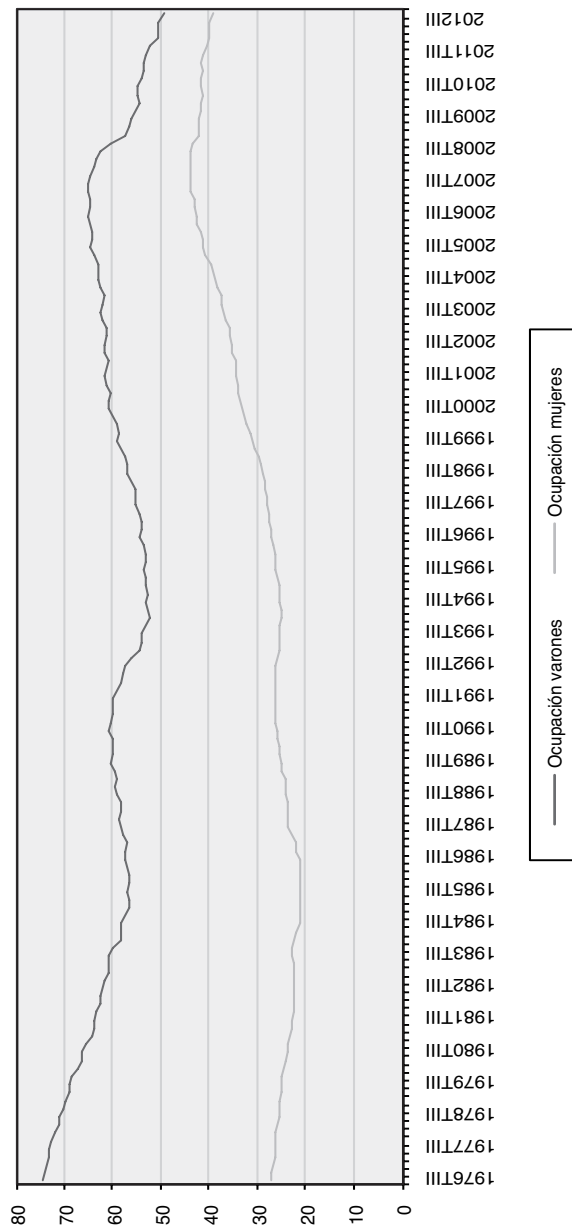
el contraste entre la tasa de paro de los hombres y de las mujeres en 1994, que es del 20,5 por ciento frente al 31,4 por ciento, respectivamente. La última crisis económica ha variado la tendencia: en la actualidad, las tasas de paro se encuentran igualadas y experimentando una tendencia similar, mientras paralelamente se observa un acercamiento paulatino en las tasas de actividad hasta alcanzar 15 puntos porcentuales de diferencia.

Si atendemos ahora a las curvas que representan la evolución de la tasa de empleo en los últimos treinta años como porcentaje de la población entre 16 y 64 años (en edad de trabajar) en función del sexo y en conjunto (gráfico 3.3), se observa cómo la curva de empleo de las mujeres crece a lo largo de estos años de manera más lenta y también más progresiva que la curva que representa la tasa de empleo de los hombres. La mayor depresión de esta tasa de empleo se distingue en la convexidad de la curva que abarca el período 1980-1988, siendo el año con la tasa de empleo de las mujeres más baja de todo el período, 25 por ciento, cuando en 1976 fue del 32 por ciento. Hacia 1994 se detecta una pequeña depresión con respecto al período de tímido crecimiento de 1989-1992. Las mujeres empleadas en este año vuelven a representar tan solo el 32 por ciento de todas las que tienen entre 16 y 64 años de edad. De esto se deduce que la tasa de desempleo de las mujeres en este momento, un 31,4 por ciento, observada en gráficos anteriores, no se debe tanto a una disminución vertiginosa del número de empleadas como a un incremento de la población activa femenina durante estos años. Finalmente, a partir de 1994 observamos que la tasa de empleo de las mujeres comienza a crecer a razón de 5 puntos cada tres o cuatro años. Así, para el año 2007, los datos muestran que casi la mitad de las mujeres entre 16 y 64 años trabajaban. Este incremento se hace notar también en términos comparativos. Entre 1994 y 2008, la tasa de empleo femenino pasa de ser el 30 por ciento a estar cerca del 55 por ciento, superando a las de Grecia e Italia (Moreno y Marí-Klose, 2013: 136).

La crisis económica, como podemos observar en el gráfico 3.3, ha contribuido a un descenso del volumen de ocupación entre las mujeres, pero el descenso ha sido particularmente intenso entre los hombres debido, entre otras razones, al brusco pinchazo de la burbuja inmobiliaria, generando una caída enorme de la actividad en el sector de la construcción (con mano de obra predominantemente masculina). La tasa de paro aumentará de forma significativa entre los varones, generando una situación desconocida hasta ahora, en la que el paro entre estos ha aumentado a mayor ritmo que entre las mujeres.

GRÁFICO 3.3. Tasa de empleo de la población entre 16 y 64 años por sexo (1976-2012)

**Tasa de ocupación por sexo 1976-2012 (%)**



Fuente: INE. Encuesta de Población Activa, ponderaciones recalculadas en 2005.

Si nos centramos exclusivamente en el período en el que se desarrolló la investigación (primavera de 2009) debemos tener en cuenta que, pese a los preocupantes datos de empleo del momento (se destruyeron de forma casi súbita cientos de miles de empleos), la crisis aún no había tocado fondo ni de lejos. Las expectativas eran ciertamente negativas, pero no eran las mismas de comienzos de 2012: se venía, de hecho, de un período de un crecimiento económico sostenido que, aunque desequilibrado, iba a terminar suponiendo una reducción considerable del paro, que alcanzó cifras inferiores al 8 por ciento en el segundo trimestre de 2007. Este crecimiento sostenido había comenzado a partir de 1994, año a partir del cual la población activa crece a un ritmo constante: se iniciaba una nueva etapa de crecimiento del número de mujeres empleadas, de modo que a partir de 2001 ambas curvas tienden a acercarse, alcanzando una tasa de paro en el año 2007 del 11 por ciento. La población activa masculina, sin embargo, crece en ese período mucho más discretamente, especialmente en el tramo que va desde 1976 hasta 2001, si bien parte de una cifra de activos que es más del doble de la población activa femenina: nueve millones y medio frente a apenas cuatro millones, respectivamente. Las oscilaciones a lo largo de todo el período del desempleo masculino son mucho más bruscas que las del femenino, especialmente teniendo en cuenta esa constante de crecimiento de la población activa moderada. Así, las bajadas más bruscas del número de empleados tienen lugar en 1985, cuando se alcanza una tasa de paro del 20,1 por ciento, habiendo sido solo del 4,7 por ciento en 1977, y en 1994, cuando la tasa de paro alcanzó el 20,5 por ciento, lo cual significó un claro empeoramiento de la situación con respecto al año 1991, cuando la tasa de paro fue del 11,8 por ciento. Se deduce así de estas dos tablas que el incremento general de la población activa en el período 1980-2001 se debe, sobre todo, al crecimiento de la población activa femenina, que pasa de cuatro millones en 1980 a unos siete millones en 2001. Frente a este incremento de tres millones de nuevas activas, para el mismo período el número de hombres activos tan solo se incrementa en un millón y medio. A partir de este momento, el ritmo de crecimiento entre hombres activos y mujeres activas comienza a equipararse.

Con respecto a la tasa de empleo de los hombres, observamos cómo esta presenta una evolución mucho más irregular, con oscilaciones mucho más apuntadas que la tasa de empleo femenino. El empleo masculino ha sido el más fuertemente afectado por las crisis económicas de principios de la década de los ochenta y mediados de la década de los

noventa. Entre el año 1976 y 1985, el empleo masculino descendió cerca de 20 puntos, situándose en el 65 por ciento. En los años siguientes se observa una pequeña recuperación, que resultará en la caída más brusca de todo el período, cuando tan solo un 60 por ciento de los hombres en edad de trabajar están empleados. La recuperación que se inicia a partir de este año se traduce en un crecimiento significativo de la proporción de empleados durante los cinco años siguientes, hasta el año 2000, cuando el crecimiento de la tasa de empleo se ralentiza. Hacia 2007 la tasa de empleo ronda el 80 por ciento, pero no alcanza el 84 por ciento con el que se inicia el período en 1976. La tasa de empleo total de la población entre 16 y 64 años pone de manifiesto los factores que, derivados de la situación del empleo masculino y femenino, han tenido mayor peso en el mercado de trabajo en este período. Estos son básicamente dos: las crisis económicas que sufrieron, sobre todo, los hombres empleados, y el incremento del empleo de los últimos diez años, en buena medida debido al fuerte incremento de la proporción de mujeres empleadas.

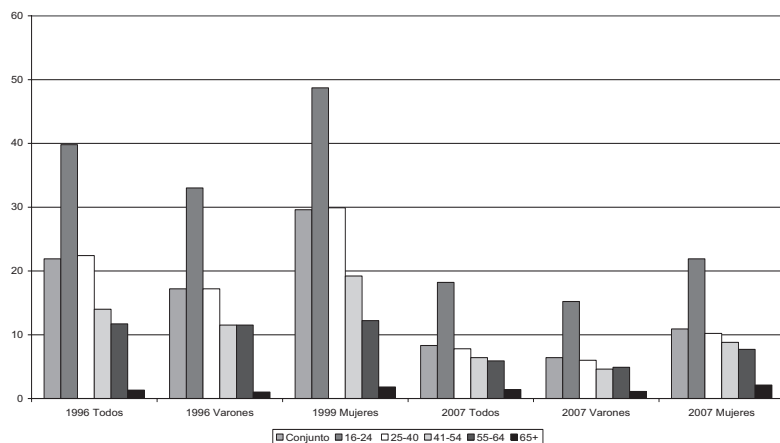
### 3.3. CARACTERÍSTICAS Y EVOLUCIÓN DEL MERCADO DE TRABAJO ESPAÑOL EN LOS PERÍODOS 1996-2007 Y 2008-2012

#### 3.3.1. DISTRIBUCIÓN DEL PARO EN LA POBLACIÓN ESPAÑOLA: DE LA DÉCADA MILAGROSA (1996-2007) A DEPRESIÓN AGUDA (2008-2012)

Como se señaló anteriormente, el diseño institucional de las políticas activas de empleo aquí estudiadas se encuentra vinculado a un contexto concreto, el del momento previo a la realización de la investigación, y en el que el desplome de la economía (todavía en ese período no se hablaba tanto de crisis como de desaceleración, al menos por parte del Gobierno de la nación) no había generado una catástrofe en las tasas de paro como la que tenemos en la actualidad (casi el 22 por ciento de paro a principios de 2012). Es además interesante señalar que, pese a las cifras de elevado crecimiento económico de dicha época, este, sin embargo, no se vio acompañado por la resolución de ciertos problemas estructurales del mercado de trabajo. Esto se refleja bien en los datos que se proporcionarán a lo largo de esta sección, en los que, más que una Arcadia feliz, observamos un panorama marcado por profundas desigualdades y una notable precariedad laboral.

Por ejemplo, el gráfico 3.4 muestra cómo, a pesar de la fuerte reducción del desempleo que supone el año 2007 con respecto al año 1996, la distribución de la situación de desempleo entre los distintos grupos de edad sigue siendo prácticamente la misma al cabo de una década. Los jóvenes (entre 16-24 años) siguen siendo el grupo con mayor nivel de desempleo y, entre ellos, las mujeres jóvenes. Ambos se encuentran bastante lejos en cifras del grupo que representa la media de desempleo para cada uno de los años que contemplamos («todos 1996» y «todos 2007», población entre 25 y 40 años), cuya cifra de paro coincide con la del total de la población activa.

GRÁFICO 3.4. *Tasa de paro en función del tramo de edad y sexo (1996 y 2007)*



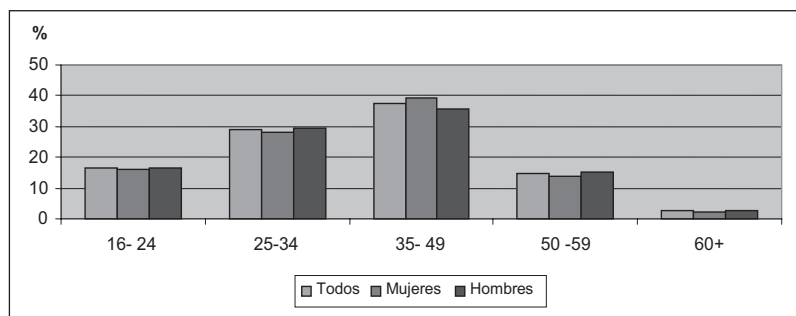
Fuente: EPA

La distancia entre las cifras de desempleo de hombres y mujeres se ha acortado significativamente a lo largo de dicha década. Así, mientras que en 1996 la tasa de paro de mujeres jóvenes (en torno al 50 por ciento) era casi 20 puntos mayor que la de hombres jóvenes (en torno al 30 por ciento), en 2007 esta diferencia se ha reducido a apenas unos 7 puntos. Todos los trabajadores incluidos en el tramo de edad entre 41 años y la edad de jubilación habitual (65 años) comparten unas cifras de paro parecidas, salvo para el caso de las mujeres en el año 1996, cuando la

tasa de paro de mujeres más jóvenes, entre 41 y 54, es considerablemente mayor que la de mujeres entre 55 y 64, que se mantiene más cercana a las cifras de paro medias y de hombres. La tasa de paro de las personas que se encuentran en sus últimos veinticinco años de actividad laboral es bastante similar, experimentándose un descenso de las medias de unos 7 puntos (del 12 al 5 por ciento) en el período 1996-2007.

Los datos para 2012 ponen de manifiesto que las tasas de desempleo más altas se concentran entre los trabajadores y trabajadoras de mediana edad (entre 35 y 49 años), afectando más fuertemente a estas últimas. Esta nueva característica del desempleo español, en uno de los momentos más delicados de la crisis económica, se puede achacar, además, a la reforma laboral introducida por el Gobierno del PP en 2012. Con ella se intensifica la política de abaratamiento y facilitación del despido que ya había iniciado el Gobierno de Rodríguez Zapatero en su última legislatura (RD 2/2009, RD 10/2010 y Ley 35/2010). Los jóvenes entre 16 y 24 años aparecen menos afectados por el desempleo en este año; sin embargo, quizá esto pueda deberse a que no se encuentran inscritos en los registros de desempleo en tanto que cursan estudios o desempeñan trabajos «en negro». Por otro lado, cabe destacar el fuerte incremento del desempleo que sufren las personas jóvenes entre 25 y 34 años, convirtiéndose en una nueva categoría social, ya denominada por muchos autores como «jóvenes-adultos» (Gentile, 2012); la mayoría de ellos son poseedores de un título universitario (como constataremos en la siguiente sección) y víctimas de enormes problemas de inserción en el

GRÁFICO 3.5. *Distribución del desempleo por sexo y edad en España (2012)*



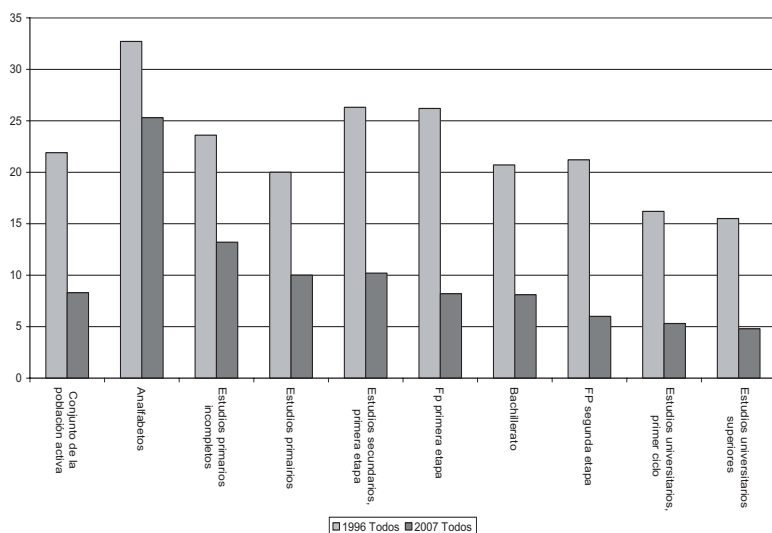
Fuente: EPA. Elaboración propia.

mercado laboral en lo que a decencia y calidad del empleo se refiere y, por tanto, víctimas de graves problemas de acceso al ejercicio de una ciudadanía adulta (Santos Ortega y Martín Martín, 2012). También el desempleo de las personas mayores de 50 años se incrementa significativamente con respecto a 2007 y alcanza cifras más próximas a las de 1996, rebasando el 10 por ciento, sin que, en el caso de 2012, la diferencia entre varones y mujeres sea particularmente significativa.

La crisis iguala prácticamente las cifras de desempleo de hombres y mujeres jóvenes. Los más afectados por la situación de crisis actual serán los jóvenes adultos (25-34), las personas de mediana edad y los hombres con baja cualificación.

La tasa de paro según el nivel de educación (gráfico 3.6) manifiesta distintos intervalos de oscilación entre 1996 y 2007, que pueden ser debidos a las diferentes circunstancias que atraviesa el mercado de trabajo en cada uno de estos años: recuperación de una fuerte crisis y plena etapa de bonanza, respectivamente. Mientras que en el año 1996 la tasa

GRÁFICO 3.6. *Tasa de paro según el nivel de educación*

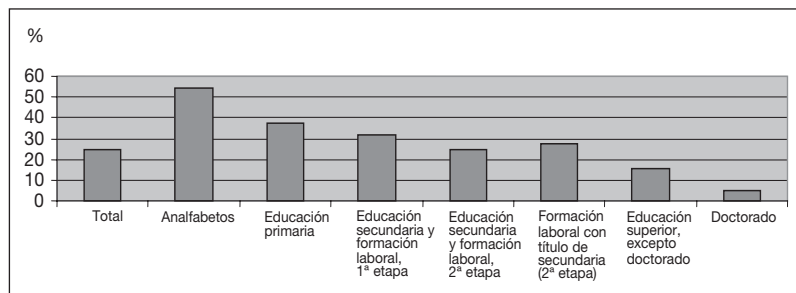


de paro por nivel de educación se mueve entre las puntuaciones máxima y mínima del 33 por ciento de desempleo entre los analfabetos y el 15 por ciento de desempleo entre los que cursaron estudios universitarios superiores, en el año 2007 las cifras correspondientes son del 25 y el 5 por ciento. Ello significa un descenso general del desempleo, que apenas afecta a la estructura de la ocupación según el nivel de estudios. Sin embargo, esto no es del todo cierto, pues los datos del año 2007 muestran cómo el descenso de la tasa de desempleo es directamente proporcional al incremento del nivel de educación, mientras que para el año 1996 se observan algunas oscilaciones: así, personas con estudios primarios y un nivel de educación medio (bachillerato) presentan una tasa de desempleo 5 puntos más baja que las personas que cuentan con una formación incompleta de estudios secundarios o formación profesional. Esta situación quizá se debe a que ni la cualificación ni las expectativas de este segundo grupo tenían cabida en las necesidades de mano de obra de esos momentos.

Para el año 2012, en el gráfico 3.7 se observa igualmente el decrecimiento proporcional de la tasa de paro en función del nivel de estudios, solo contradicha por las personas con formación profesional de segunda etapa y poseedoras de título de secundaria.

Por otro lado, si observamos la tabla 3.2, donde se muestra la distribución del desempleo según nivel de estudios y tramo de edad (2012), podemos ver que el nivel de desempleo de las personas entre 25 y 29 años con estudios superiores, excepto doctorado (estos son generalmente jóvenes licenciados desde hace más de dos años y menos de

GRÁFICO 3.7. *Tasa de desempleo por nivel de formación alcanzado (2012)*



Fuente: EPA. Elaboración propia.

TABLA 3.2. Distribución del desempleo por nivel de educación y tramo de edad (2012)

|             | Total | Analfabetos | Educación primaria | Educación secundaria y formación laboral (1.ª etapa) | Educación secundaria y formación laboral (2.ª etapa) | Formación laboral con título de secundaria (2.ª etapa) | Educación superior, excepto doctorado | Doctorado |
|-------------|-------|-------------|--------------------|------------------------------------------------------|------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------|---------------------------------------|-----------|
| Total ..... | 25,03 | 54,13       | 37,54              | 31,87                                                | 24,61                                                | 27,19                                                  | 15,22                                 | 4,69      |
| 16-19 ..... | 72,65 | 0,00        | 80,99              | 73,95                                                | 63,49                                                | ...                                                    | 47,89                                 | 0,00      |
| 20-24 ..... | 49,13 | 43,33       | 63,27              | 51,14                                                | 48,09                                                | 40,17                                                  | 39,71                                 | 0,00      |
| 25-29 ..... | 32,19 | 53,84       | 52,07              | 39,53                                                | 30,07                                                | 31,81                                                  | 24,21                                 | 17,46     |
| 30-44 ..... | 23,08 | 50,17       | 40,75              | 31,17                                                | 23,4                                                 | 33,08                                                  | 14,42                                 | 7,42      |
| 45-54 ..... | 20,52 | 62,00       | 36,76              | 25,56                                                | 18,26                                                | 15,13                                                  | 10,01                                 | 3,79      |
| 55+ .....   | 17,07 | 52,05       | 23,78              | 19,52                                                | 14,43                                                | 19,79                                                  | 8,06                                  | 1,17      |

Fuente: EPA. Elaboración propia.

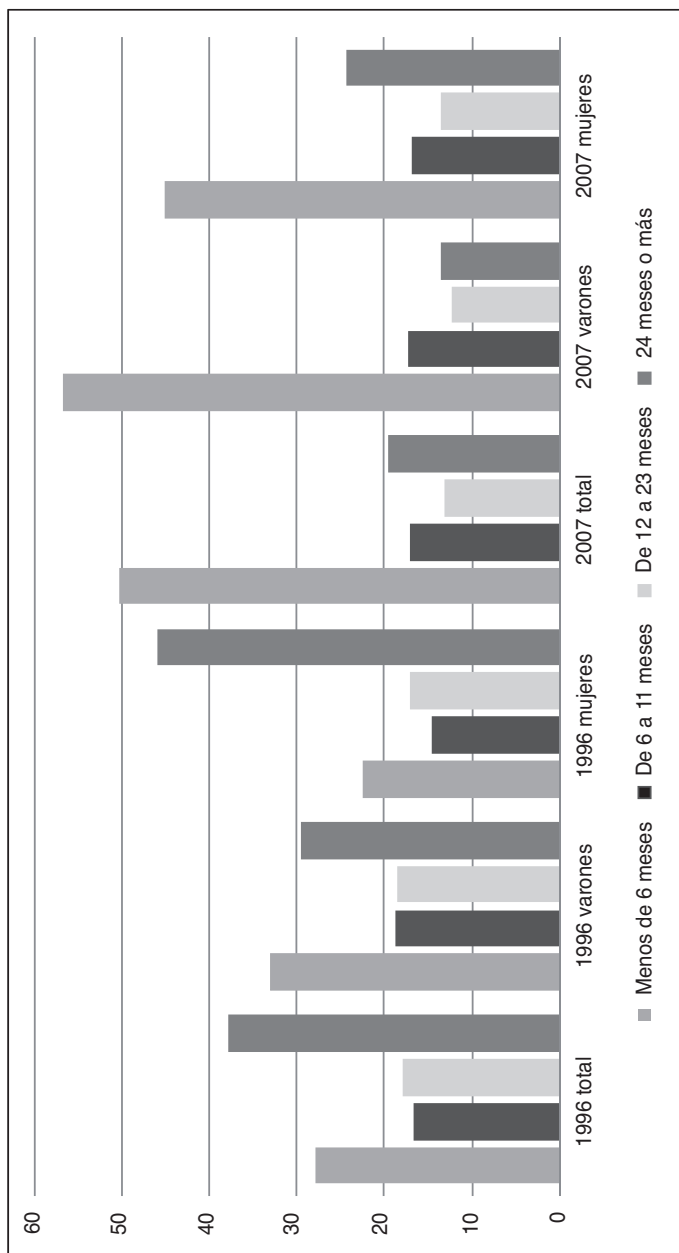
siete años), se equipara con la tasa de desempleo de las personas que han completado la educación secundaria y la segunda etapa de la formación laboral (24 por ciento), y es nada más y nada menos que la mitad de la tasa de desempleo del total de personas analfabetas (54 por ciento). Estos datos pueden estar hablándonos de un problema de sobrecualificación en el mercado de trabajo español, de modo que, a diferencia de lo que ocurre en el caso francés, un nivel de formación más alto no es garantía del mantenimiento del puesto de trabajo «en tiempos de crisis», o de acceso a un mejor puesto de trabajo («en cualquier tiempo»).

### 3.3.2. DURACIÓN DEL PARO Y SITUACIÓN ECONÓMICA DE LOS HOGARES

A primera vista, los datos sobre la distribución de parados en función de la duración del paro presentan una inversión del conjunto con mayor porcentaje de paro del año 1996 al año 2007, de modo que en 1996 el grupo más numeroso de parados era el que superaba los dos años en el paro (cerca del 40 por ciento) y en 2007, por el contrario, más del 50 por ciento de los parados llevan menos de seis meses en esta situación. La disminución del paro de larga duración de las mujeres es una de las causas obvias de esta inversión, que se desprende del gráfico 3.8. Para el año 2007, el incremento de individuos en una situación de paro de duración inferior a seis meses, con tan solo una diferencia de 10 puntos entre hombres y mujeres, significa una disminución del número de individuos inmersos en una situación de paro de duración mayor con respecto al año 1996; no obstante, en rasgos generales, el paro entre seis meses y dos años se mantiene en la misma franja porcentual en los años 1996 y 2007. Podemos explicar la elevada proporción de paro de larga duración del año 1996 como una circunstancia resultado del número de desempleados que originó la depresión económica de 1994 (muchos de los cuales desaparecen diez años más tarde, quizá debido a jubilaciones o jubilaciones anticipadas). Tanto en el año 1996 como en el 2007 los hombres aparecen como el grupo con mayor tendencia a encontrarse en situación de desempleo de modo transitorio o transicional (menos de seis meses en el paro).

La incidencia del paro de larga duración (más de un año) se incrementa notablemente tras el comienzo de la crisis, pasando del 21,2 por ciento del total de desempleados en 2007 al 56,3 por ciento en 2013

GRÁFICO 3.8. *Distribución de los desempleados según la duración del paro (1996-2007)*



Fuente: EPA.

(Puente y Font, 2013). Estos autores destacan que la crisis ha tenido un impacto a nivel comparativo particularmente importante en el paro de larga duración en España, ya que mientras que este ha llegado casi a triplicarse, en los otros países de la zona euro en su conjunto apenas aumenta. Por tanto, la crisis no solo ha generado un aumento en el nivel de desempleo, sino que también se ha incrementado de forma considerable el tiempo medio en situación de desempleo.

Con respecto a la distribución de los parados por hogares, a través de la tabla 3.3 podemos observar cómo la situación de los hogares, en cuanto al empleo, ha mejorado considerablemente entre 1996 y 2006. Un incremento del 20 por ciento de hogares donde todos los miembros están empleados se corresponde con un descenso del porcentaje total de hogares donde había empleados y parados, así como de hogares donde todos los desempleados se encontraban recibiendo la protección y de aquellos donde ninguno de ellos contaba con subsidios o prestaciones. Todas estas situaciones «mixtas» y de desempleo se reducen en el mismo porcentaje que se incrementan los hogares donde todos sus miembros están empleados, lo cual pone claramente de manifiesto que este incremento se debe a un trasvase de población desde una situación de desempleo a una situación de empleo. Llama la atención además la reducción, en más de la mitad, del porcentaje de hogares donde todos los parados se encuentran sin protección social (pasa de 1,9 a 0,8 por ciento), lo que significa que más de la mitad de las personas que se encontraban en situación de exclusión social en 1996 habían dejado de estarlo para el año 2006. En cambio, el porcentaje de hogares donde todos los miembros están inactivos se mantiene prácticamente inalterado en estos dos momentos históricos.

TABLA 3.3. *Distribución de la población según la situación de la actividad económica de los hogares (1996 y 2006) (%)*

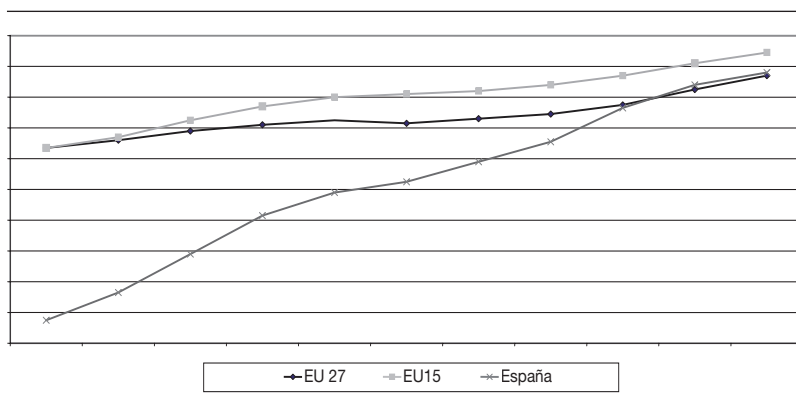
| <i>Situación económica de los hogares</i>                    | <i>1996</i> | <i>2006</i> |
|--------------------------------------------------------------|-------------|-------------|
| Todos empleados .....                                        | 65,1        | 85,3        |
| Empleados y parados .....                                    | 25,2        | 11,9        |
| Todos desempleados con protección social .....               | 7,7         | 2,0         |
| Todos desempleados sin protección social .....               | 1,9         | 0,8         |
| Porcentaje de hogares con todos los miembros inactivos ..... | 13,5        | 12,8        |

Fuente: Toharia (2008); datos de la EPA.

### 3.3.3. EL PARO DE ESPAÑA EN EL CONTEXTO DE LA UE EN EL PERÍODO 1996-2007 Y EN EL 2008-2012

La tasa de empleo de España se ha mantenido durante la década 1997-2007 por debajo de la media de la UE-27 y, por supuesto, por encima de la media de la UE-15 (gráfico 3.9). Se ha producido un acercamiento a la media de la UE-27 justo en el año 2005, gracias a un importante descenso del paro en España. En cualquier caso, la evolución de la tasa de paro en España en esta época presenta fuertes disparidades con respecto a las de la UE y Francia, siendo esta última reflejo de la evolución de la media europea: mantiene tan solo una distancia constante de +1,5 puntos con respecto a la misma. Otro aspecto por el que destaca la evolución del paro en España, en este contexto, es la brusquedad con la que los cambios de tendencia (ascendente/descendente) se manifiestan. Todo ello nos conduce a pensar en dos factores entrelazados de volatilidad del empleo: las peculiaridades de la estructura del mercado de trabajo y económica de este país (con un sobredesarrollo del sector servicios y la construcción frente a la industria) y, asociado a ello, la susceptibilidad de la tasa de desempleo ante las crisis económicas.

GRÁFICO 3.9. *Evolución de la tasa de empleo de la UE-27, de la UE-15 y de España (porcentaje de la población mayor de 15 años) (1997-2007)*

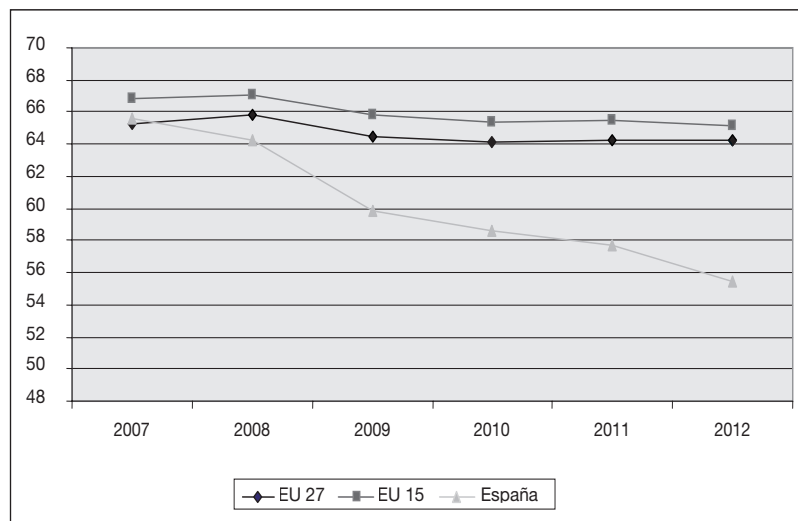


Fuente: Eurostat, *Employment in Europe* 2008.

Obedeciendo a esta afirmación observamos que la tasa de empleo en España pasa de coincidir con la media de la UE-27 en 2007, en el casi 66 por ciento, a quedar desmarcada y en torno a un 55 por ciento en el año 2012, mientras que la media de la UE-27 se mantiene, tras un leve descenso, a lo largo de todo el período en torno al 64 por ciento. Estas gráficas resultan extremadamente útiles a la hora de mostrar el comportamiento de los principales indicadores del mercado de trabajo en distintos entornos de manera comparativa. Entre 2008 y 2009 se produce el principal descenso de la tasa de empleo: mientras que este es de 4 puntos en España, en la EU-27 es apenas de 2 puntos y en la UE-15 es de menos de 1 punto. Posteriormente, en España, la población empleada continúa descendiendo, si bien a un ritmo más pausado (gráfico 3.10).

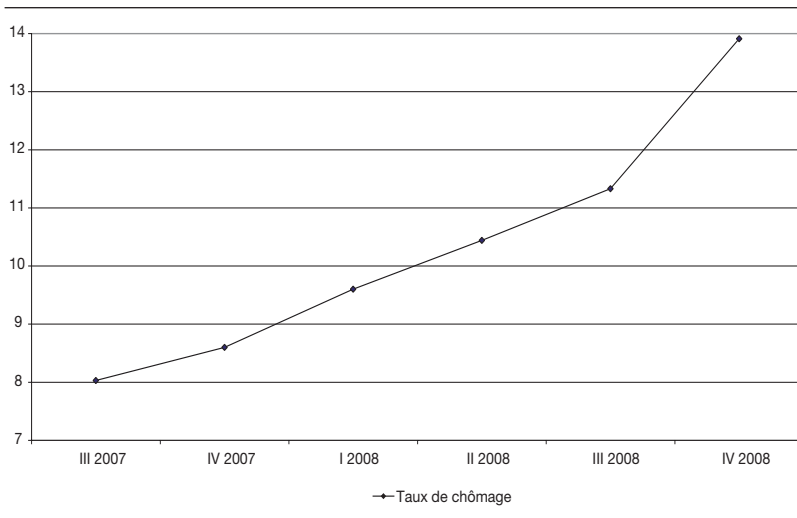
La tasa de desempleo de la UE-27 iniciará un ascenso progresivo en el tercer trimestre de 2007, cuyo ritmo se acelera considerablemente a partir del tercer trimestre de 2008: entonces pasa de un 11 a un 14 por ciento en el cuarto trimestre de este mismo año (ver gráfico 3.11). Esto supone un incremento del paro, en tan solo cuatro meses, prácticamen-

GRÁFICO 3.10. *Evolución de la tasa de empleo (porcentaje de la población mayor de 15 años) (2007-2012)*



Fuente: Eurostat. Elaboración propia.

GRÁFICO 3.11. Tasa de paro UE-27 (2007-2008)



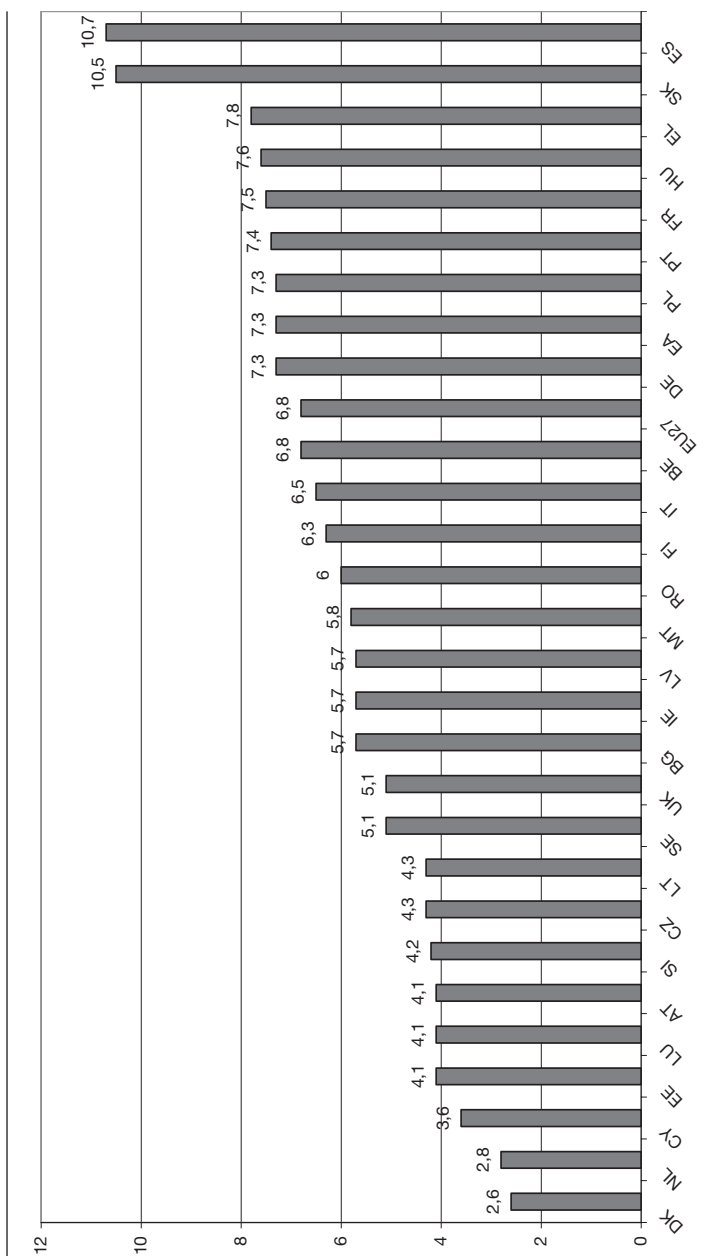
Fuente: Eurostat, *Employment in Europe 2008*.

te igual al que tuvo a lo largo de los doce meses anteriores, siendo España uno de los mayores «contribuyentes».

La tasa de desempleo presenta, en el conjunto de los distintos países de la UE-27, en junio de 2008, valores heterogéneos, de modo que entre el 2,6 por ciento de paro de Dinamarca y el 10,7 por ciento de España se puede establecer la existencia de cinco grupos de países en función de su tasa de desempleo, según una escala de clasificación relativa del desempleo (conforme a los valores del gráfico 3.12) con las categorías de bajo, bajo-medio, medio, medio-alto, alto y muy alto (tabla 3.4). Como podemos comprobar, el caso español empezaba a presentar, en la época en que se realizó la investigación, síntomas preocupantes de deterioro del mercado de trabajo.

En 2012, Dinamarca presenta un desempleo del 7,5. El panorama del desempleo en Europa cambia radicalmente y se hace preciso redefinir las categorías que nos permitan hablar de niveles de desempleo en términos relativos. Tal redefinición se hace manifiesta en la tabla 3.5, construida a partir del gráfico 3.13. Las tasas de desempleo más bajas son aquellas que se sitúan por debajo del 6 por ciento, y entre ellas se ubica Alemania, el único país que ha visto descender su nivel de des-

GRÁFICO 3.12. Tasa de desempleo en los países de la UE (2008)



Fuente: Encuesta de Población Activa y Encuesta de fuerza de trabajo de la UE (Labour Force Survey).

TABLA 3.4. *Desempleo en los países de la UE-27 (junio 2008)*

| Bajo<br>(<3%)             | Bajo-medio<br>(de 3 a 5%)                                                          | Medio (en<br>torno a 5%) | Medio-alto (en<br>torno a 6%)                                              | Alto (en<br>torno a 7%)                                                                   | Muy alto<br>(>10%)   |
|---------------------------|------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------|----------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------|
| Dinamarca<br>Países Bajos | Chipre<br>Estonia<br>Luxemburgo<br>Austria<br>Eslovaquia<br>Rep. Checa<br>Lituania | Suecia<br>Reino Unido    | Bélgica<br>Irlanda<br>Eslovenia<br>Malta<br>Rumanía<br>Finlandia<br>Italia | BE<br>UE-27<br>Alemania<br>Estonia<br>Polonia<br>Portugal<br>Francia<br>Hungria<br>Grecia | Eslovaquia<br>España |

Fuente: Elaboración propia.

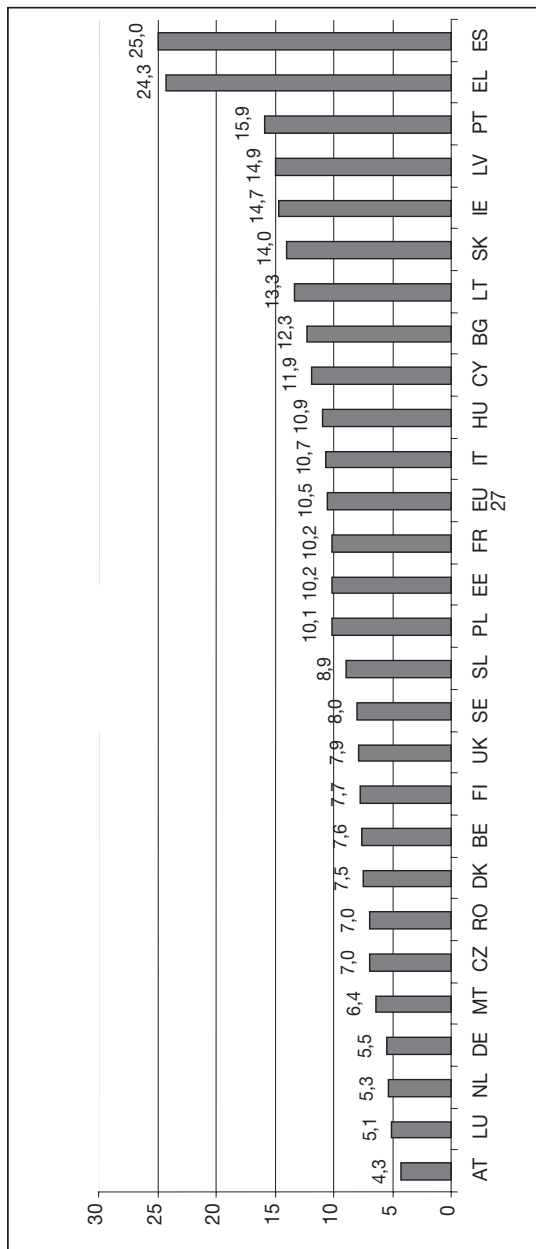
TABLA 3.5. *Desempleo en los países de la UE-27 (junio 2012)*

| Bajo<br>(<6%)                                     | Bajo-medio<br>(de 6 a 9%)                                                                                 | Medio-alto<br>(de 10 a 13%)                                                       | Alto<br>(de 14 a 16%)                                   | Muy alto<br>(>20%) |
|---------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------|--------------------|
| Austria<br>Luxemburgo<br>Países Bajos<br>Alemania | Malta<br>Rep. Checa<br>Rumanía<br>Dinamarca<br>Bélgica<br>Finlandia<br>Reino Unido<br>Suecia<br>Eslovenia | Polonia<br>Estonia<br>Francia<br>UE-27<br>Italia<br>Hungria<br>Chipre<br>Bulgaria | Lituania<br>Eslovaquia<br>Irlanda<br>Latvia<br>Portugal | Grecia<br>España   |

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de Eurostat.

empleo durante la crisis de 2008 (7,3 por ciento en 2008 y 5,5 por ciento en 2012), pasando, además, de situarse entre los países considerados de alto desempleo, junto con Francia, en 2008 a los países de más bajo desempleo en 2012. Casi 10 puntos separan la cifra más alta de desempleo de los países considerados con alto desempleo (la de Portugal, 15,9 por ciento) de la primera de los países considerados con desempleo muy alto. Junto a esta, que es la de Grecia (24,3 por ciento), se encuentra la de España en esta categoría, significando la cifra de desempleo más alta de la UE, 25 por ciento como media de 2012.

GRÁFICO 3.13. Tasa de desempleo en los países de la UE (2012)



Fuente: Eurostat.

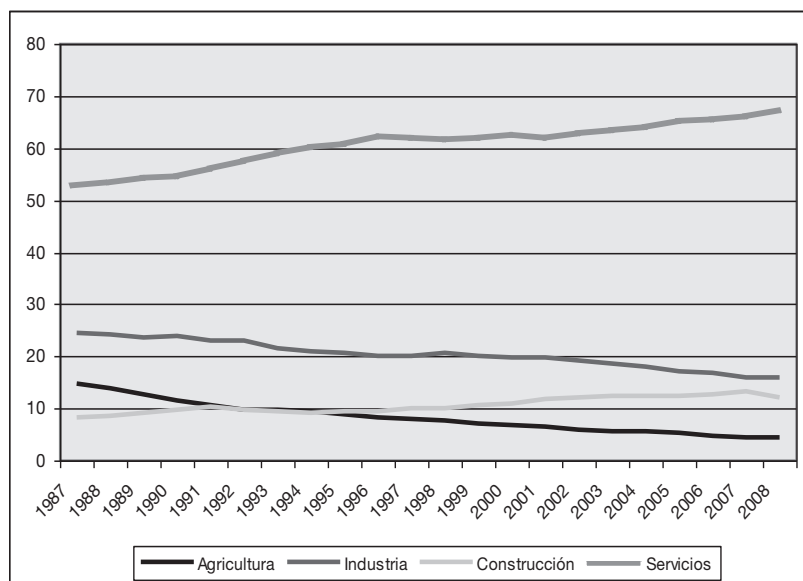
En resumen, los datos sobre empleo en el período en que se realizó la investigación mostraban una tendencia preocupante hacia una situación de desempleo masivo, que se ha constatado en los años posteriores.

### 3.4. ESTRUCTURA OCUPACIONAL, TIPO DE CONTRATACIÓN Y CUALIFICACIÓN DE LA FUERZA DE TRABAJO DURANTE LOS PERÍODOS 1996-2007 Y 2008-2012

#### 3.4.1. EVOLUCIÓN DEL EMPLEO POR SECTORES ECONÓMICOS EN ESPAÑA

El análisis de la evolución del empleo en la estructura sectorial evidencia una serie de cambios muy significativos si tomamos como referencia el período 1987-2008. Se puede comprobar, por ejemplo, el fuerte peso del sector servicios, así como su incremento progresivo en el volumen total de empleo, mientras que la agricultura y la industria experimentarán un retroceso paulatino. El sector de la construcción, sin embargo, ha tenido un carácter fuertemente pro-cíclico, destacando por su contribución a un aumento importante en el volumen de empleos creados a partir de la recuperación económica de 1994 y hasta el año 2007. En este sentido, la economía española tiende a converger con otras economías europeas, ya que experimenta un proceso evidente de terciarización del empleo, aunque iniciado con mayor retraso. Estos cambios pueden visualizarse con claridad en el gráfico 3.14.

El período entre 1987 y 1990-1991 coincide con una etapa de expansión económica que comienza a partir del año 1985, dejando atrás la gran crisis de finales de la década de 1970. Esto ha promovido una evolución positiva del mercado de trabajo, que se refleja en los datos sobre ocupación y desempleo. En esta época, la evolución de la estructura sectorial refleja un crecimiento de los empleos que se registran en los sectores de la construcción y de los servicios, pero también una recesión sobre el volumen total de empleo tanto en el sector agrario como en el sector industrial. El sector terciario, por su parte, va a concentrar el mayor volumen de empleo sobre los demás sectores y, además, experimentará un crecimiento, pasando de representar un 52,7 por ciento en 1987 a un 56,2 por ciento en 1991. El peso que representa el empleo en el sector servicios aumenta en casi 4 puntos porcentuales, lo que cada vez reduce más la brecha con respecto a la media europea. Se observa, además, un retroceso del sector industrial, que pasa de concentrar el 24,3 al 22,9 por ciento. La disminución

GRÁFICO 3.14. *Evolución del empleo por sectores económicos en España (1987-2008)*

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE (EPA, 2.º trimestre).

del peso sobre el conjunto del empleo que se acusa en esta época aún sufre los efectos de la reconversión industrial de la década de los ochenta, aunque en este período se observa una tendencia cíclica e incluso experimenta una suave expansión en el número de ocupados hasta 1992.

El sector agrario experimenta por su parte una caída profunda y constante, que hará que en este período se iguale al volumen de empleo de la construcción, el cual alcanzará, al final del mismo, cifras similares. La pérdida de empleos que se registra en el período 1987-1991 se encontrará en torno a un número aproximado de 342.000 trabajadores menos, y el peso del empleo agrario pasará de representar el 14,6 a un 10,5 por ciento del empleo total. Ello se debe, en parte, a las restricciones de la Política Agraria Común de la UE, al desarrollo de la producción agroindustrial y a la precarización del empleo agrario, lo que supondrá la salida de los trabajadores con mayor edad sin que esta se compense con la entrada de nuevas generaciones. Esta ausencia se cubrirá, en ocasiones, con tra-

bajadores inmigrantes que soportan pésimas condiciones laborales, a veces incluso con mayor vulnerabilidad debido a su situación administrativa irregular. La construcción, sin embargo, experimentará un crecimiento en el empleo. En este sector se concentraba un 8,1 por ciento del empleo total en 1987, pero en 1991 pasa a representar el 10,2 por ciento. Este sector tiene, como señalamos antes, un carácter pro-cíclico y se suele impulsar fuertemente en la economía española en épocas de crecimiento debido a la expansión de la inversión financiera en el mercado inmobiliario.

En el período de 1991 a 1994 la economía española sufrió una nueva crisis, más breve que la acusada en los años setenta y principios de los ochenta, pero de mayor intensidad. Además, la legislación de 1992, que limitaba tanto las prestaciones por desempleo como la extensión de la contratación temporal, puede haber influido en la disminución de las cifras de empleo total. Esta crisis afectó principalmente a algunos sectores como la industria, cuya tasa de empleo caerá del 23 al 21 por ciento sobre el empleo total. En 1993, este sector sufre la pérdida de 296.200 empleos en un solo año. También se observa la tendencia pro-cíclica del sector de la construcción, que experimentará un retroceso sobre el volumen total de empleo, pasando de representar el 10,2 al 9,1 por ciento sobre el total de empleos creados. Asimismo, en ese mismo período, el empleo en la agricultura sigue experimentando propensión hacia la marginalización, disminuyendo en un punto porcentual (del 10,5 al 9,4 por ciento). En cambio, el empleo en el sector servicios mantiene su tendencia ascendente, registrando un fuerte crecimiento en el empleo de 4 puntos porcentuales en solo tres años (de un 56,2 por ciento en 1991 a un 60,2 por ciento en 1994).

A partir de 1994 y hasta el período de crisis actual (cuyas consecuencias empiezan a vislumbrarse en el segundo semestre de 2007), la economía entra en un período de expansión del ciclo económico y el empleo aumenta progresivamente. Desde 1994, el sector de la construcción experimenta una tendencia creciente, constituyendo un motor relevante de creación de puestos de trabajo que se habían perdido en otros sectores. En 2007 representa nada menos que el 13,3 por ciento del empleo total. Este modelo de crecimiento económico y de creación de empleo, basado en la expansión urbanística y las inversiones en el mercado inmobiliario, es más que cuestionable debido a su falta de legitimidad en relación a la sostenibilidad ecológica, social e incluso económica (Naredo, 2006; Alonso y Fernández Rodríguez, 2008). Además,

la situación de crisis de la economía española en los dos últimos años ha reflejado dicha insostenibilidad, siendo las personas empleadas (mayoritariamente hombres) en este sector uno de los colectivos más fuertemente afectados por la destrucción de empleo.

El sector industrial mantiene su tendencia de estancamiento, que se verá acusada a partir de 2004, pasando a representar en 2007 el 15 por ciento del empleo total. Aunque aumenten los empleos en la industria en esta fase de expansión hasta el año 2007, su peso con respecto al conjunto del empleo en todo el período es decreciente. En el año 2007, además de mostrar un peso relativo menos significativo que en años anteriores, se comienza a atisbar la destrucción de empleos en el sector. Lo mismo ocurre con la agricultura: su peso en el empleo total ha retrocedido fuertemente desde 1987, y en los últimos años la marginación que representa sobre el volumen total de empleo es evidente. Este sector (que actualmente cuenta con una cifra absoluta de 880.900 trabajadores) ha perdido cerca de la mitad de los empleos con los que contaba en 1987 (que eran unos 1.715.800). En 2005 solo representaba ya un 5,2 por ciento del volumen total de empleo, y en el actual período de crisis se observa que las cifras para 2008 eran de un 4,3 por ciento sobre el conjunto del empleo. Por último, el sector servicios ha sido el principal protagonista en la creación de empleo desde 1994 y también representa un peso significativo sobre la cifra del total de empleo: ha pasado de constituir un 60,2 por ciento en 1994 a posicionarse en un 67,4 por ciento sobre el conjunto total de empleo en 2008.

El sector más dinámico dentro de los servicios es el que se corresponde con los «servicios avanzados»: intermediarios financieros, servicios inmobiliarios y servicios a las empresas en general. Este casi ha triplicado sus empleos en el período 1987-2004 y su peso constituía un 11 por ciento sobre el empleo total en el año 2004. Los servicios colectivos (educación, sanidad y Administración pública) también han crecido, pasando a representar el 18 por ciento del empleo en el año 2004. El crecimiento de los servicios tradicionales (comercio, hostelería y transportes) ha sido mucho más lento, aunque su peso sobre el empleo total sigue siendo importante, constituyendo el 28,4 por ciento en 2004. Finalmente, los otros servicios (principalmente servicios personales y domésticos) también han mantenido un crecimiento bastante menos dinámico; el peso registrado sobre el conjunto del empleo ha sido de un 6,6 por ciento. Estos últimos sectores han estado fuertemente afectados por la subrepresentación estadística, debido a que son trabajos fundamen-

talmente realizados por mujeres y personas inmigrantes cuya actividad no se regula como la mayoría del empleo asalariado y, por tanto, no queda reflejada en las cifras de la EPA (Toharia, 2004).

Por tanto, se observa una fuerte tendencia hacia la terciarización de la economía española. Sin embargo, aunque existe un interés a nivel europeo de impulsar el empleo en el sector servicios, no en todos los países se ha desarrollado con la misma intensidad. De hecho, en el caso español, la terciarización es bastante tardía o, al menos, el peso que el sector servicios representa es menor en comparación con otros países de la Unión Europea. Al contemplar la distribución del empleo por sectores en el ámbito europeo y nacional se observan también diferencias importantes, como se puede apreciar en la tabla 3.6.

En todos los países tanto de la Unión Europea de los Quince (UE-15) como en la ampliada (UE-27), el sector servicios constituye el mayor peso relativo con respecto al volumen total de empleo y ha experimentado un aumento continuado. En la UE-15, sin duda, representa un porcentaje muy alto con respecto al resto de sectores (72,9 por ciento en

TABLA 3.6. *Evolución de la estructura sectorial del empleo (1997-2012)*

|            | UE-27  |      |       | España |      |       | Francia |      |       |
|------------|--------|------|-------|--------|------|-------|---------|------|-------|
|            | Agric. | Ind. | Serv. | Agric. | Ind. | Serv. | Agric.  | Ind. | Serv. |
| 1997 ..... | 8,1    | 27,9 | 64,0  | 7,4    | 28,9 | 63,6  | 3,7     | 22,4 | 73,9  |
| 1998 ..... | 7,8    | 27,7 | 64,5  | 7,1    | 29,2 | 63,7  | 3,6     | 22,0 | 74,4  |
| 1999 ..... | 7,4    | 27,2 | 65,4  | 6,6    | 29,6 | 63,8  | 3,5     | 21,5 | 75,0  |
| 2000 ..... | 7,0    | 26,7 | 66,3  | 6,0    | 30,0 | 64,0  | 3,7     | 21,2 | 75,0  |
| 2001 ..... | 6,8    | 26,5 | 66,8  | 5,8    | 29,8 | 64,4  | 3,6     | 21,2 | 75,2  |
| 2002 ..... | 6,6    | 26,0 | 67,4  | 5,6    | 29,3 | 65,1  | 3,5     | 20,9 | 75,6  |
| 2003 ..... | 6,4    | 25,6 | 68,0  | 5,4    | 28,9 | 65,7  | 3,4     | 20,7 | 75,9  |
| 2004 ..... | 6,3    | 25,3 | 68,5  | 5,1    | 28,5 | 66,4  | 3,4     | 20,3 | 76,3  |
| 2005 ..... | 6,1    | 25,1 | 68,9  | 4,8    | 28,3 | 67,0  | 3,4     | 20,1 | 76,5  |
| 2006 ..... | 5,7    | 24,9 | 69,3  | 4,3    | 27,8 | 67,9  | 3,2     | 20,0 | 76,8  |
| 2007 ..... | 5,5    | 24,9 | 69,5  | 4,1    | 27,4 | 68,5  | 3,1     | 19,8 | 77,0  |
| 2008 ..... | 5,4    | 24,8 | 69,9  | 3,9    | 25,7 | 70,3  | 3,0     | 19,8 | 77,2  |
| 2009 ..... | 5,4    | 23,8 | 70,8  | 4,0    | 22,8 | 73,2  | 3,0     | 19,5 | 77,5  |
| 2010 ..... | 5,4    | 23,1 | 71,5  | 4,2    | 21,5 | 74,3  | 2,9     | 19,0 | 78,1  |
| 2011 ..... | 5,2    | 22,9 | 71,8  | 4,1    | 20,4 | 75,5  | 2,8     | 18,8 | 78,5  |
| 2012 ..... | 5,2    | 22,6 | 72,2  | 4,2    | 19,1 | 76,7  | 2,7     | 18,7 | 78,6  |

Fuente: Eurostat. Elaboración propia.

2007). En España, aunque también destaca el peso relativo del sector servicios, existe una diferencia frente a la UE-15 de 6 puntos porcentuales (representando en 2007 el 66,8 por ciento sobre el total de empleo). Esta distancia se mantiene desde el año 1997. La UE-27, sin embargo, no eleva la cifra del peso de los servicios, debido a la entrada de países con mayor peso en otros sectores y con una terciarización más tardía.

Si se compara la distribución del resto de sectores en España en relación con la UE-15, destacan por su mayor volumen de empleos tanto la agricultura como la industria; aunque esta última esté sufriendo un proceso progresivo de estancamiento (28,7 por ciento del empleo en 2007), las cifras aún no se equiparan con el conjunto de la UE-15, donde su peso es relativamente menor (23,5 por ciento), ni con la UE-27 (donde representa un 24,8 por ciento en 2007). Esto puede deberse al fuerte impulso que experimenta el empleo en la construcción en el caso español, frente a la media de la UE-15.

Asimismo, destaca el mayor peso relativo que sigue teniendo la agricultura en España, aunque también sea un sector que tiende hacia la marginalización. En España, en comparación con la UE-15, ha existido una disminución mayor (de 3 puntos porcentuales desde 1997). Sin embargo, en la UE-15 solo representa un 3,5 por ciento, frente al 4,5 que representa en España en 2007. En cambio, la incorporación de nuevos países que conforman la UE-27 ha supuesto un peso relativo de la agricultura mucho mayor en relación a la UE-15 (de un 6,2 a un 3,5 por ciento en 2007). Muestra la importancia relativa que representa la agricultura en los países de la ampliación, incluso superior al peso que representa en el total de empleo para el caso español.

El proceso de terciarización en España se caracteriza por ser más tardío que el de otros países de la UE y, como ocurre con otros aspectos del mercado de trabajo, se comporta, según los datos, de manera más súbita, repentina y, aparentemente, descontrolada.

En el año 2012, el 76,7 por ciento de los empleados lo están en el ámbito de los servicios, un 4 por ciento más que la media de la UE-27 y un 2 por ciento menos que en Francia. Se llega a esta cifra mediante una singular evolución. Entre 1997 y 2007, los empleos en el sector servicios crecen de forma paulatina 5 puntos (del 63,6 al 68,5); frente a este crecimiento paulatino, en tan solo tres años, entre 2007 y 2009, fase inicial de la crisis actual, se produce un incremento, súbito, de 5 puntos de los empleos en este ámbito. Este incremento tiene lugar al mismo ritmo que

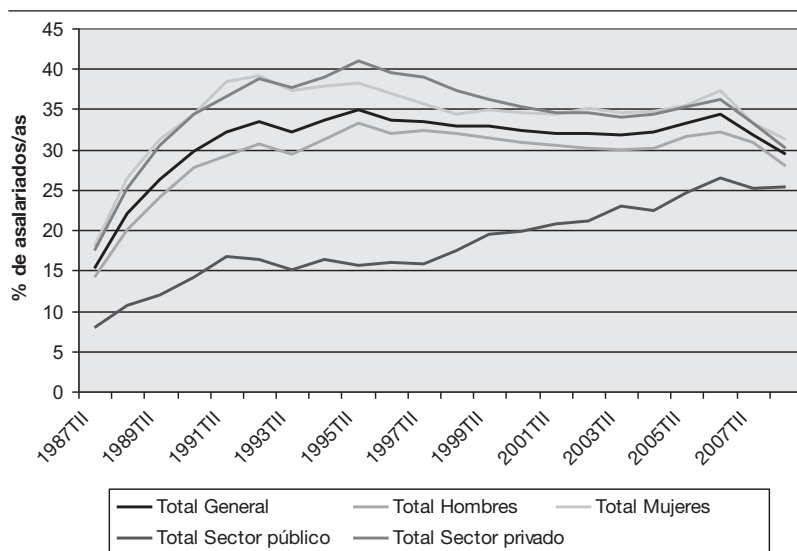
desciende el peso de los empleos en el sector de la industria y se achaca, en concreto, al «pinchazo de la burbuja inmobiliaria».

### 3.4.2. TIPO DE CONTRATACIÓN EN ESPAÑA

Otro aspecto importante para valorar el tipo de empleo que caracteriza a la economía española es el análisis del tipo de contratación a través de las cifras sobre la duración de la contratación o la tasa de temporalidad. El aumento de trabajadores que tienen contratos temporales en España es significativo desde el año 1987<sup>3</sup>, y actualmente alcanza una de las mayores tasas de la Unión Europea, si bien estas comparaciones a nivel europeo no son exactas debido a las diferencias conceptuales sobre lo que significa contratación «permanente» (Toharia, 2004).

Se observa en el gráfico 3.15, sobre la evolución de la tasa de temporalidad en España, que atendiendo a la tasa global de temporalidad

GRÁFICO 3.15. *Tasa de temporalidad por sexo y sector público/sector privado (1987-2009)*



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE (EPA, 2.º trimestre).

<sup>3</sup> Año a partir del cual se pueden obtener datos de la EPA.

ha existido un fuerte y rápido crecimiento desde 1987 hasta 1992, pasando de un 15,3 a un 33,5 por ciento del total de personas asalariadas. Asimismo, existe una leve caída en el año 1993 (con un 32,1 por ciento), así como dos leves aumentos en 1995 (34,9 por ciento) y en 2006 (34,4 por ciento), para mantenerse en el resto del período únicamente en 2 o 3 puntos porcentuales por encima del 30 por ciento. En el 2007 se contempla una caída que se prolonga hasta el 2008, bajando la cifra de temporalidad por debajo del 30 por ciento (en el año 2011 se ha estabilizado en torno al 25 por ciento). Destaca además el hecho de que la temporalidad femenina es fuertemente superior a la masculina y a la global. El crecimiento en la primera fase desde 1987 hasta 1992 supera claramente a la tasa global (pasa del 18 al 39,1 por ciento) y el pico que experimenta en el año 1992 es en 6 puntos superior a la tasa general y supera en 9 puntos a la tasa de temporalidad masculina (que registra un 30,7 por ciento). En algunos momentos la distancia con respecto a la tasa masculina es menor y, por ejemplo, se registra menor diferencia a partir de 1998 y a partir de 2007. Aun así, hay que tener en cuenta que muchas de las actividades y trabajos realizados por mujeres (por ejemplo, en el ámbito doméstico o de la economía familiar) no están contemplados en las cifras de la EPA y, por tanto, el análisis de las mismas variaría. Asimismo, se observa que la tasa de temporalidad en el sector público es muy inferior a la tasa que registra el sector privado, pero también es creciente (pasa del 7,9 por ciento en 1987 al 25,3 por ciento en 2008). Además, la disminución que existió en el sector privado a partir del año 1995 se vio contrarrestada por una fase de crecimiento más marcada en el sector público, que se mantiene hasta el año 2006.

Estas importantes tasas de temporalidad son particularmente altas desde una perspectiva comparada, llegando incluso a duplicarla. Si en España alcanzó en torno al 32 por ciento en el 2007, la media de la UE-15 es del 14,5 y de la UE-25 del 14. Esta tasa, aunque es muy elevada, ha disminuido del 34,4 por ciento a finales del 2006 a 31,9 por ciento a finales del 2007, en parte debido a la reforma del 2006. Especialmente vulnerables son los jóvenes, los inmigrantes y las mujeres. De hecho, en el año 2006 las cifras de los menores de 25 años eran particularmente preocupantes (tabla 3.7).

Esta temporalidad se explica en parte por el peso de sectores como la agricultura, la construcción, personal doméstico, hostelería, servicios sociales y personales (CES, 2006; Colectivo IOÉ, 2008), y en España adquiere, en las últimas décadas, un protagonismo preocupante. Alcan-

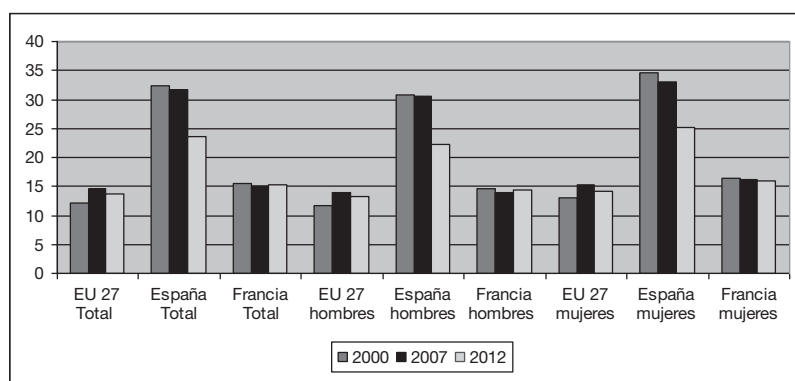
TABLA 3.7. *Tasa de temporalidad en diferentes países de la UE (2006) (%)*

|                   | <i>Tasa de temporalidad</i> | <i>Tasa de temporalidad<br/>&lt;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:* UGT, sobre datos de la EPA.

za una de las mayores tasas de la UE, y el Estado se ha visto obligado a implementar medidas de reducción de dicha tasa. Se observa, por ejemplo, este intento de reducirla en la legislación de 1992, que imponía límites a los Contratos Temporales de Fomento de Empleo (CTFE), lo que provocó un leve descenso en las cifras globales. Sin embargo, no se visibiliza el impacto de la Ley de 1994, que restringe el uso de los CTFE. Las medidas de 1997 y de 2006 intentaron reducir la temporalidad creando nuevas fórmulas de contratación indefinida, a través del abaratamiento de los costes de despido y de las bonificaciones a las empresas. Estas medidas sí muestran repercusión sobre las cifras globales; sin embargo, es necesario remarcar que se ha reducido la temporalidad en los datos a base de desregularizar y reducir la estabilidad de la contratación indefinida. Desde 2008, la crisis ha generado un descenso de la temporalidad, permaneciendo en torno a un 25 por ciento.

Atendiendo al gráfico 3.16, vemos que tradicionalmente España ha presentado unas tasas de temporalidad muy altas. Las contrataciones temporales bajan considerablemente en el año 2012, debido al descenso general de las contrataciones o bien al incremento relativo de los contratos indefinidos, dado su carácter cada vez menos indefinido, por el abaratamiento de los despidos (como consecuencia de las reformas de los años 2009, 2010 y 2012) y las ventajas que se obtienen, por parte de los empresarios, con las subvenciones a la contratación. En la

GRÁFICO 3.16. *Tasa de temporalidad por sexo*

Fuente: Eurostat. Elaboración propia.

UE-27, el volumen menor de contratos temporales entre los años seleccionados, 2000, 2007 y 2012, corresponde al primero.

El trabajo temporal constituye una importante trampa que instala a los trabajadores en esta condición de forma indefinida, particularmente en el caso de España, dándose menos el caso en países como el Reino Unido, Alemania y Dinamarca. En estos últimos casos, la temporalidad es percibida como un trampolín para trabajos más estables. Es más, en otros países, este tipo de modalidades contractuales se asocian a formación, tratándose por ejemplo de contratos de formación. También es muy importante el impacto de la contratación temporal para emigrantes, casi el doble (30 por ciento frente al 58 por ciento de emigrantes nacidos fuera de España). Respecto al trabajo a tiempo parcial, en España es del 12 por ciento en 2007, frente al 18 por ciento de la UE-27, esto es, una cifra relativamente baja, aunque predominantemente concentrada en la mano de obra femenina. El tiempo parcial es utilizado principalmente como vía de reconciliación en los casos en los que ha sido elegido (no obstante, se estima que más de una tercera parte de las mujeres trabajan a tiempo parcial de forma involuntaria).

## 3.4.3. CUALIFICACIÓN DE LA POBLACIÓN OCUPADA EN ESPAÑA, 2008-2012

Otro aspecto a destacar en relación con el mercado de trabajo español es la cualificación de la mano de obra. Teniendo en cuenta la formación alcanzada por los ocupados, en la tabla 3.8 se representan los ocho principales niveles de formación que representan al 99,5 por ciento de las personas ocupadas.

TABLA 3.8. *Ocupados por nivel de formación alcanzada (2008)*

|                                                            | <i>Total<br/>ocupados</i> | <i>Porcentaje<br/>de ocupados</i> |
|------------------------------------------------------------|---------------------------|-----------------------------------|
| Analfabetos .....                                          | 78,8                      | 0,4                               |
| Educación primaria .....                                   | 2.954,1                   | 14,5                              |
| Primera etapa educación secundaria .....                   | 5.660,6                   | 27,7                              |
| Segunda etapa educación secundaria .....                   | 4.811,0                   | 23,6                              |
| Enseñanzas técnico-profesionales de grado superior .....   | 2.049,7                   | 10,0                              |
| Enseñanzas universitarias de primer y segundo ciclos ..... | 4.491,0                   | 22,0                              |
| Estudios oficiales de especialización profesional .....    | 100,0                     | 0,5                               |
| Enseñanza universitaria de tercer ciclo (doctorado) .....  | 170,0                     | 0,8                               |
| Otros .....                                                | 109,9                     | 0,5                               |
| <b>TOTAL .....</b>                                         | <b>20.425,1</b>           | <b>100,0</b>                      |

*Fuente:* Elaboración propia a partir de datos del INE (EPA, 2.º trimestre).

Se observa que el mercado de trabajo español ocupa principalmente a personas con enseñanzas de grado medio (educación secundaria), que representan el 51,3 por ciento de la formación del total de personas ocupadas. Las enseñanzas universitarias representan el segundo lugar de niveles formativos de personas ocupadas, constituyendo un 22 por ciento del total de niveles de formación. Al comparar las diferentes franjas de edad observamos que en el tramo de edad de 25 a 34 años existe el mayor porcentaje de personas ocupadas con formación universitaria, según datos de 2008 (27,4 por ciento), frente al 23,3 por ciento del tramo de 25 a 64 años (EPA, 2008). Esto es debido a la extensión

del acceso a la educación superior reciente en España (sobre todo en el caso de las mujeres), a la proliferación de una cultura que valora muy positivamente la educación superior y a las transformaciones productivas, que demandan una mayor cualificación de la mano de obra para algunas ocupaciones. Esto ha generado importantes diferencias generacionales en relación al nivel educativo adquirido, como podemos ver en la tabla 3.9.

TABLA 3.9. *Porcentaje de personas (divididas según género) con un título universitario en 2003*

|                   | 24-64 años |         | 24-34 años |         |
|-------------------|------------|---------|------------|---------|
|                   | Varones    | Mujeres | Varones    | Mujeres |
| Alemania .....    | 17         | 12      | 15         | 13      |
| ESPAÑA .....      | 19         | 17      | 22         | 30      |
| Finlandia .....   | 17         | 16      | 20         | 26      |
| Francia .....     | 14         | 14      | 20         | 24      |
| Grecia .....      | 14         | 12      | 14         | 19      |
| Irlanda .....     | 17         | 16      | 22         | 24      |
| Portugal .....    | 7          | 10      | 9          | 17      |
| Reino Unido ..... | 20         | 18      | 25         | 23      |

*Fuente:* UGT, sobre datos del Ministerio de Educación, España.

Aun así, en España se está produciendo un fenómeno de sobreeducación que está provocando que cada vez aumente más la oferta de trabajadores para ocupaciones que requieran enseñanzas universitarias, lo que no se corresponde con la demanda de trabajadores que ofrece el mercado. Sin embargo, en comparación con otros países europeos, no existe demasiada población que se incorpore a las enseñanzas técnico-profesionales, valorada solo en un 10 por ciento en nuestro país. Se ha generado una cultura en torno a la revalorización de la educación y, por otro lado, una infravalorización de los empleos manuales, lo que se refleja en las cifras de niveles formativos de las personas ocupadas (Recio, 2005).

Según el nivel de cualificación, en la UE-27 la tasa de empleo para aquellos empleados con alto nivel educativo (educación terciaria) es del 84,1 por ciento, con estudios secundarios del 70,5 por ciento y con estudios primarios o más bajos del 48,3 por ciento, mientras que en Espa-

ña sería de un 83, un 69 y un 59 por ciento, respectivamente, incidiendo, por tanto, en menor medida el nivel de cualificación en el acceso al empleo que en otros países. Por ejemplo, para Francia sería de casi el 80, 70 y 48 por ciento, respectivamente (European Trade Unions Institute, 2008: 26). En España, menos del 55 por ciento de la población (16-64 años) tiene al menos educación secundaria, mientras que en países como Dinamarca, Suecia y Alemania esta cifra aumenta hasta más del 80 por ciento (tabla 3.10).

La tabla 3.11 pone de manifiesto, en relación a dicho aspecto, una interesante peculiaridad del caso español frente a la media de la EU-27. Así, mientras que en el caso español el porcentaje de empleados en ocupaciones no manuales cualificadas y el porcentaje de empleados en ocupaciones no manuales de baja cualificación se igualan en el 32 por ciento, en la UE-27 existen 12 puntos de diferencia entre uno y otro grupo

TABLA 3.10. *Porcentaje de personas con nivel educativo inferior a secundaria en 2004*

|                   | 24-26 años | 24-34 años |
|-------------------|------------|------------|
| Alemania .....    | 16         | 15         |
| ESPAÑA .....      | 55         | 39         |
| Finlandia .....   | 22         | 11         |
| Francia .....     | 35         | 20         |
| Grecia .....      | 44         | 27         |
| Irlanda .....     | 37         | 21         |
| Portugal .....    | 75         | 60         |
| Reino Unido ..... | 35         | 30         |

Fuente: UGT, sobre datos del Ministerio de Educación.

TABLA 3.11. *Distribución de los empleados en función del nivel de cualificación de la ocupación desempeñada (2012)*

|                                   | UE-27 | España | Francia |
|-----------------------------------|-------|--------|---------|
| Cualificadas no manuales .....    | 39,4  | 32,0   | 44,7    |
| Baja cualificación no manual .... | 27,1  | 31,8   | 26,9    |
| Manuales cualificadas .....       | 24,0  | 22,8   | 18,4    |
| Ocupaciones elementales .....     | 9,4   | 13,3   | 10,0    |

Fuente: Eurostat. Elaboración propia.

de empleados. En la UE-27, alrededor del 40 por ciento de personas empleadas se encuentra en ocupaciones cualificadas no manuales.

Se observa que el mercado de trabajo español ocupa principalmente a personas con enseñanzas de grado medio (educación secundaria), que representan el 51,3 por ciento de la formación del total de personas ocupadas. Las enseñanzas universitarias representan el segundo lugar de niveles formativos de personas ocupadas, constituyendo un 22 por ciento del total de niveles de formación (EPA, 2.º trimestre 2008).

Por tanto, en España, el nivel de cualificación incide en menor medida en el acceso al empleo que en algunos de los países de la UE (por ejemplo, Francia, donde, de hecho, una alta cualificación es cada vez más garantía de mantenimiento de empleo)<sup>4</sup>. Por otro lado, si nos fijamos en la distribución de empleados entre ocupaciones cualificadas y no o escasamente cualificadas, vemos que en España cerca de la mitad de los empleados lo están en puestos de trabajo que no precisan cualificación (45,1 por ciento).

Podemos observar que las cualificaciones de la fuerza laboral en España han experimentado un curioso proceso de dualización, con un porcentaje quizá sobrecualificado y otro sin apenas cualificación, lo que ha generado importantes disfuncionalidades<sup>5</sup>.

### 3.5. LA PROTECCIÓN SOCIAL EN ESPAÑA

#### 3.5.1. PROTECCIÓN SOCIAL VINCULADA AL DESEMPLEO

Todos los analistas del sistema de bienestar español coinciden en subrayar el carácter minimalista de la protección social en España, sobre todo desde una perspectiva comparada. Su reciente puesta en marcha, tras un largo proceso de paréntesis durante la dictadura franquista, y las

---

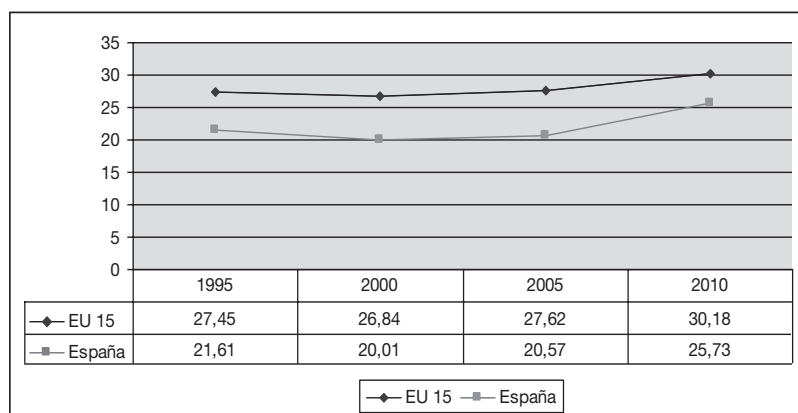
<sup>4</sup> En este sentido, Camille Peugny afirma que «nunca un diploma ha protegido tanto del paro y la precariedad» (Alternative Economics, 2011: 45).

<sup>5</sup> El fenómeno de sobreeducación supone que cada vez aumente más la oferta de trabajadores para ocupaciones que requieran enseñanzas universitarias, sin que aumente el volumen de estas ocupaciones. Además, en comparación con otros países europeos, no existe demasiada población que se incorpore a las enseñanzas técnico-profesionales. Se ha generado una cultura en torno a la revalorización de la educación y, por otro lado, una infravalorización de los empleos manuales, lo que se refleja en las cifras de niveles formativos de las personas ocupadas (Recio, 2005).

prioridades de los gobiernos sucesivos de priorizar una convergencia económica con Europa frente a una convergencia social (Navarro, 2007) explican este escaso desarrollo. No obstante, en la segunda mitad de los años 2000 se producen interesantes avances en áreas de política social antes descuidadas, y particularmente desatendidas en el ámbito de los denominados Estados de Bienestar mediterráneos; estas son, sobre todo, las de políticas de atención a la dependencia (LAAD), políticas familiares («cheque-bebé») y políticas de juventud (promoción de la emancipación a través de la ayuda al alquiler). Como apuntan Moreno y Marí-Klose (2013), todas ellas supusieron un modesto incremento del gasto social durante su corta vida, truncada por la explosión de la crisis de 2007. En todo caso, según Guillén y León (2011), los logros en la expansión de las políticas de protección social han sido mucho mayores que los fallos durante las últimas décadas en países como España, Portugal, Grecia e Italia.

El gasto público en protección social (que incluye gasto por jubilación, asistencia sanitaria, discapacidad, desempleo, exclusión social) en España es, en 2005, del 20,5 por ciento, porcentaje este bastante por debajo de la media de la UE-25, que era del 27,4 por ciento del PIB en el 2005. A lo largo del período, el gasto se ha mantenido relativamente estable, en torno a una quinta parte del PIB. España ocupa el penúltimo lugar de la UE-15 en protección social respecto al PIB y en gasto social por habitante según el poder de compra entre 1997 y 2005. En el período comprendido entre 1990-1999, el gasto por habitante ha sido en torno al 60 por ciento de la media europea. Si en el final de la dictadura el gasto público social representaba aproximadamente el 14 por ciento del PIB, en el año 1993 representa alrededor del 24 por ciento, momento a partir del cual ha empezado a retroceder al plantearse como prioridad gubernamental la eliminación del déficit presupuestario del Estado: de este modo, la diferencia de España con la UE en términos de gasto público como porcentaje del PIB ha pasado a ser semejante a la existente al final de la dictadura (Navarro, 2005) (gráfico 3.17).

Por tanto, los gastos en protección social en España son sustantivamente más reducidos que el promedio de la UE-15, siendo uno de los países con menor gasto. Esa distancia, lejos de reducirse, se ha incrementado. La inversión pública española permanece prácticamente estable los últimos quince años, mientras que en la UE-15 aumenta. Sin embargo, el gasto en protección social *per capita* pasó de suponer el 56,1 por ciento del gasto promedio de la UE-12 en 1980 al 72,6 por

GRÁFICO 3.17. *Gastos públicos en protección social (porcentaje PIB, sin incluir educación)*

Fuente: Eurostat. Elaboración propia.

ciento en 1994. Aunque se ha producido una importante reducción de la distancia con la UE, todavía existe una diferencia significativa (Bosca, Fernández y Taguas, 1997). Este menor nivel del gasto *per capita* se observa en todas las rúbricas de gasto, menos en gasto por desempleo. En 1994 este supera en un 75 por ciento el gasto *per capita* promedio de la UE, debido a la alta tasa de desempleo. Las partidas por vejez y maternidad y, sobre todo, el gasto en familia, promoción del empleo y vivienda se encuentran todavía significativamente por debajo de la media europea (Bosca, Fernández y Taguas, 1997).

Si se mide en función de la capacidad adquisitiva, España gastaba, en el 2007, 4.438 euros, frente a la media de la UE-15, que es de 7.252, o de Francia, de 7.772 (Eurostat, 2007). No solo el gasto por habitante es sustantivamente menor que el gasto medio de la UE-15, sino que su distancia con la UE ha ido incrementándose (Quiroga y Navarro, 2005). Así, destaca Navarro que España no es solo uno de los países que menos gasta en protección social, sino que también gasta menos de lo que le correspondería por su nivel de riqueza (Navarro, 2005).

Tal y como se pone de manifiesto en la tabla 3.12, tanto en la UE-27 como en España la mayoría de los gastos en protección social se dedican a las pensiones. Junto con el gasto en pensiones, el que se realiza en sanidad y discapacidad destaca por comparación al resto de prestaciones

TABLA 3.12. *Distribución de los gastos en protección social (porcentaje de gastos en prestaciones sociales) (2010)*

|            | Vejez y supervivencia | Enfermedad, asistencia sanitaria y discapacidad | Familia | Desempleo | Exclusión social y vivienda |
|------------|-----------------------|-------------------------------------------------|---------|-----------|-----------------------------|
| UE-27 .... | 45,0                  | 37,4                                            | 8,0     | 6,0       | 3,6                         |
| España ..  | 42,4                  | 35,7                                            | 6,0     | 14,1      | 1,8                         |
| Francia .. | 44,9                  | 35,0                                            | 8,3     | 6,9       | 5,0                         |

Fuente: Eurostat. Elaboración propia.

sociales reflejadas en la tabla. En 2010, España presenta una inversión en prestaciones relativas a la familia al menos 2 puntos inferior que la media europea, y una inversión en políticas sociales contra la exclusión social y de apoyo al acceso a la vivienda que se podría considerar raquí-tica, ya que es la mitad de la media de la EU-27. Esta cifra, además, ape-nas ha cambiado desde 2007, cuando era del 1,7 por ciento. En cambio, el gasto en prestaciones por desempleo es más del doble de la media de la EU-27. Este dato no se debe más que al fuerte incremento del núme-ro de desempleados que comienza a soportar el país desde los últimos años de esta década (momento en que se lleva a cabo buena parte del trabajo empírico de esta investigación). Por tanto, estos indicadores ma-nifiestan el escaso nivel de desarrollo del Estado de Bienestar español y la vulnerabilidad de su sistema económico, social y de empleo ante las crisis económicas.

El porcentaje de inversión en protección frente a la exclusión social (rentas mínimas de inserción, acciones de los servicios sociales para po-blación en riesgo de exclusión, etc.) es muy reducido en todos los paí-ses, pero particularmente en España. Por tanto, estos indicadores mani-fiestan el escaso nivel de desarrollo del Estado de Bienestar español, no solo menor que el resto de los países europeos, sino también menor de lo que le correspondería por su nivel de desarrollo (Moreno y Marí-Klo-se, 2013), ya que, como Navarro señala, el PIB *per capita* en España al-canza el 89,6 por ciento de la media de la UE-15; sin embargo, solo gas-ta el 60 por ciento de media de gasto social por habitante de la UE-15 (Navarro, 2006). La fuente más importante de financiación de la pro-tección social, como se puede comprobar en la tabla 3.13, son las con-tribuciones sociales, que suponen el 67,2 por ciento, mientras que en la

TABLA 3.13. *Fuentes de financiación de la protección social (porcentaje del total de la financiación social) (2010)*

|               | <i>Contribuciones<br/>generales<br/>del Estado</i> | <i>Contribución<br/>social de los<br/>empleadores</i> | <i>Contribución<br/>social de los<br/>empleados</i> | <i>Otros<br/>recursos</i> |
|---------------|----------------------------------------------------|-------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------|---------------------------|
| UE-27 .....   | 39,8                                               | 36,3                                                  | :                                                   | 3,8                       |
| España .....  | 43,5                                               | 42,9                                                  | 7,7                                                 | 5,9                       |
| Francia ..... | 34,0                                               | 43,0                                                  | 16,5                                                | 6,5                       |

*Fuente:* Eurostat. Elaboración propia.

UE-25 suponen el 59,5 por ciento. Este porcentaje ha disminuido desde el año 2000, que era del 68,7 por ciento, de modo que en 2010 el peso de las contribuciones sociales en España es de un 50,6 por ciento. Los impuestos llegan a suponer así la mitad de los ingresos totales.

Este dato, para el caso español, ha cambiado considerablemente desde 2007, cuando las contribuciones sociales representaban el 67,2 por ciento de la financiación de la protección social (Eurostat, 2007). Los impuestos suponían así menos de la tercera parte de los gastos totales dedicados a protección social en 2007, tercera parte que aproximadamente representan en Francia en 2010. El sistema francés parece así más afín al concepto de «seguro propio» de la tradición bismarckiana. Por otro lado, la contribución social de los empleadores es en ambos países similar, y en España se equipara al porcentaje de financiación a través de impuestos. La contribución social de los empleados es en Francia en 2010 similar a la de España en 2007. En España, esta ha bajado a la mitad en tres años (7,7 por ciento en 2010); también ha bajado, en una menor proporción (aproximadamente un quinto), la de los empleadores. Este menor peso de las contribuciones se traduce en un incremento de 13 puntos en el uso de financiación general del Estado<sup>6</sup>.

En la protección por desempleo (prestaciones económicas de sustitución de la renta durante el período de paro, jubilaciones anticipadas y políticas activas de empleo) es el único apartado en el que el gasto es más importante en España que en el promedio de la UE. Los gastos vinculados al desempleo suponen el 12 por ciento del gasto total en España, frente al 6,4 por ciento en la UE. En la distribución de los gastos so-

<sup>6</sup> En España, en 2007 el reparto de la financiación, conforme a las categorías de la tabla 3.12, era, respectivamente: 30,3, 50,9, 16,4 y 2,4 (Eurostat, 2007).

ciales se observa, por tanto, que España gasta proporcionalmente más en desempleo y menos en exclusión social, vivienda y familia. Esta importancia del gasto en desempleo puede deberse al importante porcentaje de personas que se encuentran desempleadas en el mercado de trabajo español, en comparación con el de otros países europeos.

### 3.5.2. GASTO EN POLÍTICAS DE EMPLEO

Aunque el gasto total en protección por desempleo es mayor que en el resto de los países europeos, España es uno de los países de la UE donde el gasto en políticas activas es de los más bajos en los tres tipos de indicadores más usados, tal y como muestra CIREM (2006) con datos de la OCDE, y según los datos de Eurostat<sup>7</sup>. Además, en 2012, la cuantía destinada a las políticas de mercado de trabajo se ha reducido (Pino y Ramos, 2013).

El gasto en porcentaje del PIB de las políticas «activas» está por debajo de los países centro y noreuropeos, como se puede ver en la tabla 3.14, pero son similares a los del sur de la UE (0,72 por ciento en políticas activas y 2,22 por ciento en total), frente a 1,83 por ciento (en políticas activas) y 4,49 por ciento (en total) en Dinamarca o 0,52 por ciento (PA) y 0,81 (T) del Reino Unido.

Si nos centramos en la distribución del gasto según el tipo de políticas, se observa que España dedica proporcionalmente más recursos a las políticas pasivas que la media europea de los Quince, dado el alto nivel de desempleo, como se ve en la tabla 3.15: en España el gasto total en protección por desempleo se incrementa casi en un 2 por ciento entre 2006 y 2010, siendo las medidas de compensación por desempleo las que aglutinan la mayor parte del porcentaje.

Según muestran las tablas 3.14 y 3.15, en España el mayor gasto en políticas activas se ha dedicado a las subvenciones a la contratación (0,26 por ciento), y en 2010 se incrementa en más del doble respecto a 2006 el gasto dedicado a subvenciones para el autoempleo.

El 33,6 por ciento del gasto total en políticas de empleo se dedica a políticas así llamadas «activas», de las cuales las más importantes son los incentivos para el empleo dirigidos a apoyar la inserción en el mer-

---

<sup>7</sup> Los datos de ambas fuentes no siempre coinciden, pero nos basaremos en ellas para una perspectiva complementaria.

TABLA 3.14. *Gasto público en políticas de empleo como porcentaje del PIB (2006)*

|                                                        | ES   | IT   | FR   | UK   | DI   |
|--------------------------------------------------------|------|------|------|------|------|
| SPE y administración .....                             | 0,08 | 0,04 | 0,25 | 0,36 | 0,32 |
| Formación .....                                        | 0,16 | 0,23 | 0,31 | 0,13 | 0,54 |
| Incentivos/subvenciones para<br>el empleo .....        | 0,26 | 0,25 | 0,10 |      | 0,46 |
| Integración a los discapacitados .....                 | 0,07 | 0,01 | 0,09 | 0,02 | 0,52 |
| Creación directa de trabajo .....                      | 0,11 | 0,01 | 0,23 |      |      |
| Subvención al autoempleo .....                         | 0,04 | 0,05 |      |      |      |
| Compensación por desempleo .....                       | 1,47 | 0,66 | 1,64 | 0,29 | 1,94 |
| Jubilación anticipada .....                            | 0,03 | 0,10 | 0,08 |      | 0,72 |
| Gasto en el total de políticas<br>de empleo .....      | 2,22 | 1,35 | 2,69 | 0,81 | 4,49 |
| Total medidas activas .....                            | 0,72 | 0,59 | 0,97 | 0,52 | 1,83 |
| Total compensación por desempleo<br>y jubilación ..... | 1,50 | 0,76 | 1,72 | 0,29 | 2,66 |

Fuente: CIREM (2006).

cado de trabajo de determinados colectivos a través de subsidios para la contratación de determinados grupos de desempleados y las exenciones de las contribuciones de los empleadores a la seguridad social. Esta partida cuenta con casi la mitad del total de gastos realizados en políticas activas (ver tabla 3.15). Por tanto, los incentivos para el empleo constituyen la política de intervención en el mercado de trabajo más importante de España, y el porcentaje ha aumentado desde 1998 (que suponía el 37,8 por ciento). La segunda política más importante en cuanto a porcentaje de inversión pública en el caso español era la formación (tabla 3.16).

En cuanto a la distribución de las políticas así llamadas pasivas, hay un mayor gasto relativo dirigido a los subsidios de desempleo y discapacidad. El gasto en jubilación anticipada implica solo el 1,8 por ciento del gasto total, bastante menor que la media europea (tablas 3.17, 3.18 y 3.19).

La distribución de gastos en las así llamadas políticas «pasivas» es del 68,3 por ciento, mayor que la media europea. La tasa de reemplazo

TABLA 3.15. Distribución del gasto público en políticas de empleo como porcentaje del PIB (2010)

|                                                              | UE-27 | DK    | DE    | ES    | FR    | IT    | UK    |
|--------------------------------------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| SPE .....                                                    | :     | 0,476 | 0,382 | 0,126 | 0,303 | 0,031 | :     |
| Formación .....                                              | :     | 0,415 | 0,308 | 0,182 | 0,377 | 0,144 | :     |
| Rotación y reparto de trabajo .....                          | 0,002 | 0,004 | :     | 0,011 | :     | 0,002 | :     |
| Subvenciones a la contratación .....                         | :     | 0,319 | 0,096 | 0,257 | 0,107 | 0,148 | :     |
| Integración de personas discapacitadas .....                 | :     | 0,711 | 0,034 | 0,035 | 0,074 | :     | :     |
| Creación directa de empleo .....                             | :     | :     | 0,048 | 0,078 | 0,217 | 0,005 | :     |
| Subvenciones a la creación de empresas .....                 | 0,044 | :     | 0,078 | 0,117 | 0,055 | 0,020 | :     |
| Gasto total en políticas activas <sup>8</sup> .....          | :     | 1,925 | 0,946 | 0,806 | 1,133 | 0,350 | :     |
| Compensación por desempleo y mantenimiento de ingresos ..... | 1,297 | 1,416 | 1,281 | 3,099 | 1,445 | 1,351 | 0,307 |
| Jubilación anticipada .....                                  | 0,074 | 0,368 | 0,054 | 0,041 | 0,010 | 0,101 | :     |
| Gasto total en políticas pasivas .....                       | 1,371 | 1,784 | 1,335 | 3,140 | 1,455 | 1,452 | 0,307 |
| Gasto total en políticas de empleo .....                     | 1,417 | 3,709 | 2,281 | 3,946 | 2,588 | 1,802 | 0,614 |

Fuente: Eurostat. Elaboración propia.

<sup>8</sup> Los gastos en servicios públicos de empleo como parte del gasto en políticas activas no quedan incluidos, según Eurostat, ni en la partida de políticas activas ni en las de pasivas. Entendemos que quizá sea porque los servicios de empleo también funcionan como re-  
gistradores y dispensadores/gestores de las compensaciones por desempleo, consideradas medidas pasivas.

TABLA 3.16. *Distribución del gasto público por tipo de acción*

|                                                               | España | UE-15 | UE-27 |
|---------------------------------------------------------------|--------|-------|-------|
| SPE y administración .....                                    | 4,4    | 11,2  | 11,2  |
| Formación .....                                               | 6,7    | 11,0  | 10,9  |
| Rotación y reparto de trabajo .....                           | 0,3    | 0,2   | 0,2   |
| Subvenciones al empleo .....                                  | 14,6   | 6,4   | 6,4   |
| Integración de personas discapacitadas .....                  | 1,0    | 3,1   | 3,2   |
| Creación directa de empleo .....                              | 2,8    | 3,7   | 3,8   |
| Subvención a la creación de empresas .....                    | 3,6    | 2,0   | 2,1   |
| Total medidas <i>activas</i> .....                            | 33,6   | 37,7  | 37,8  |
| Subvención por desempleo y mantenimiento<br>de ingresos ..... | 64,7   | 58,4  | 57,8  |
| Jubilación anticipada .....                                   | 1,8    | 3,9   | 4,4   |
| Total medidas <i>pasivas</i> .....                            | 66,4   | 62,3  | 62,2  |

Fuente: Eurostat, *Labour Market Policy, Expenditure and Participants*, Data 2006, 2008.

del seguro de desempleo es del 68 por ciento en España y la duración es de aproximadamente veinte meses, frente a países como Francia, en donde la tasa es del 75 por ciento y la duración es de veintidós meses (OCDE, 2006; ETUI, 2008). España es uno de los países con menor intensidad relativa (cociente entre un determinado gasto y el número de parados), sobre todo si se compara con la UE de los Quince: 0,21, frente a 0,82 en Dinamarca, aunque supera a Italia o el Reino Unido (tabla 3.20).

España es el país que dedica menos recursos a las políticas activas de la UE de los Quince: 0,05 por ciento, frente a 0,33 por ciento en Dinamarca o 0,07 por ciento en Italia, tal y como ponen de manifiesto los datos de la OCDE (CIREM, 2006). Respecto a los datos por poder de compra por habitante, España se gasta en dichas políticas la mitad de la media europea (Navarro, 2005), como podemos comprobar en las tablas 3.21 y 3.22.

La mayor parte de los gastos en protección social por desempleo se dedica a las prestaciones contributivas, llegando a suponer más de la mitad de las prestaciones, como se puede observar en la tabla 3.23.

Todos estos datos concuerdan perfectamente con las características de las políticas de empleo españolas. En España, el aligeramiento de

TABLA 3.17. *Políticas activas como porcentaje del PIB (2005)*

|              | Servicios<br>públicos | Formación | Rotación<br>y reparto<br>de trabajo | Incentivos<br>de empleo | Empleo<br>subsidiado | Creación<br>directa<br>de trabajo | Incentivos<br>para<br>empezar<br>una nueva<br>empresa | Total<br>políticas<br>del<br>mercado<br>de trabajo |
|--------------|-----------------------|-----------|-------------------------------------|-------------------------|----------------------|-----------------------------------|-------------------------------------------------------|----------------------------------------------------|
| UE-27 .....  |                       | 0,203     | 0,003                               | 0,125                   | 0,089                | 0,074                             | 0,032                                                 | 0,525                                              |
| UE-15 .....  | 0,234                 | 0,212     | 0,003                               | 0,130                   | 0,090                | 0,075                             | 0,033                                                 | 0,544                                              |
| España ..... | 0,092                 | 0,147     | 0,009                               | 0,290                   | 0,019                | 0,066                             | 0,051                                                 | 0,583                                              |

*Fuente:* Eurostat (2007).

TABLA 3.18. *Políticas «pasivas» en porcentajes del PIB*

|              | <i>Subsidios<br/>de desempleo<br/>e incapacidad</i> | <i>Jubilación<br/>anticipada</i> | <i>Total políticas<br/>del mercado<br/>de trabajo</i> |
|--------------|-----------------------------------------------------|----------------------------------|-------------------------------------------------------|
| UE-27 .....  | 1,271                                               | 0,087                            | 1,357                                                 |
| UE-15 .....  | 1,334                                               | 0,079                            | 1,412                                                 |
| España ..... | 1,424                                               | 0,031                            | 1,455                                                 |

Fuente: Eurostat (2007).

TABLA 3.19. *Número de participantes*

|              | <i>Subsidios<br/>de desempleo<br/>e incapacidad</i> | <i>Jubilación<br/>anticipada</i> | <i>Total políticas<br/>del mercado<br/>de trabajo</i> |
|--------------|-----------------------------------------------------|----------------------------------|-------------------------------------------------------|
| UE-27 .....  | 3.706,3                                             | 252,9                            | 3.959,2                                               |
| UE-15 .....  | 4.708,3                                             | 277,9                            | 4.986,2                                               |
| España ..... | 3.766,6                                             | 82,9                             | 3.849,5                                               |

Fuente: Eurostat (2007).

TABLA 3.20. *Intensidad del gasto en políticas de empleo  
(gasto en porcentaje del PIB/número de parados)*

|                                                    | <i>ES</i> | <i>IT</i> | <i>FR</i> | <i>UK</i> | <i>DI</i> |
|----------------------------------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Intensidad del gasto en el total .....             | 0,21      | 0,17      | 0,28      | 0,17      | 0,82      |
| Intensidad del gasto en medidas<br>«activas» ..... | 0,07      | 0,07      | 0,10      | 0,11      | 0,33      |
| Intensidad del gasto en medidas<br>«pasivas» ..... | 0,14      | 0,09      | 0,18      | 0,06      | 0,48      |

Fuente: OCDE (2006) y CIREM (2006).

TABLA 3.21. Gasto público por persona que desea trabajar

|              | Servicios<br>públicos | Formación | Rotación<br>y reparto<br>de trabajo | Incentivos<br>de empleo | Empleo<br>subsidiado | Creación<br>directa<br>de trabajo | Incentivos<br>para<br>empezar<br>una nueva<br>empresa | Total<br>políticas<br>del<br>mercado<br>de trabajo |
|--------------|-----------------------|-----------|-------------------------------------|-------------------------|----------------------|-----------------------------------|-------------------------------------------------------|----------------------------------------------------|
| UE-27 .....  |                       | 592,0     | 9,1                                 | 365,1                   | 259,1                | 214,5                             | 92,9                                                  | 1.532,7                                            |
| UE-15 .....  | 858,3                 | 749,9     | 11,7                                | 459,2                   | 318,8                | 266,1                             | 116,5                                                 | 1.922,2                                            |
| España ..... | 243,6                 | 389,9     | 22,6                                | 768,4                   | 51,3                 | 173,9                             | 135,3                                                 | 1.541,4                                            |

Fuente: Eurostat (2007).

TABLA 3.22. Participantes en políticas «activas» (número de participantes dividido por el número de personas que quieren trabajar)

|              | Formación | Rotación<br>en el trabajo<br>y reparto<br>de trabajo | Incentivos<br>al empleo | Empleo<br>protegido y<br>rehabilitación | Creación<br>de trabajo | Incentivos<br>empresariales | Activación<br>total en<br>medidas<br>activas |
|--------------|-----------|------------------------------------------------------|-------------------------|-----------------------------------------|------------------------|-----------------------------|----------------------------------------------|
| UE-27 .....  | 9,0       | 0,3                                                  | 11,3                    | 2,4                                     | 2,8                    | 1,3                         | 27,2                                         |
| UE-15 .....  | 11,4      | 0,4                                                  | 14,3                    | 2,3                                     | 3,0                    | 1,6                         | 33,1                                         |
| España ..... | 6,9       | 2,2                                                  | 60,1                    | 1,0                                     |                        |                             |                                              |

Fuente: Eurostat (2007).

TABLA 3.23. *Distribución de las prestaciones (2007)*

|                                   |      |
|-----------------------------------|------|
| Prestaciones contributivas .....  | 54,5 |
| Prestaciones asistenciales .....  | 28,2 |
| Prestaciones agrarias .....       | 12,3 |
| Ingreso activo de inserción ..... | 4,6  |

Fuente: CES, MTAS, *Boletín de Estadísticas del Trabajo*, 2008.

los costes salariales a través de subvenciones a las cotizaciones empresariales se consolida como medida estrella especialmente a partir de 1997, al contar con la aquiescencia de las principales organizaciones sindicales. Por tanto, los incentivos para el empleo constituyen la política de intervención en el mercado de trabajo más importante de España (tabla 3.24).

### 3.6. CONCLUSIONES

La estructura económica y del empleo en España ha experimentado fuertes modificaciones en los últimos treinta años. Por un lado, debido a que este período está marcado por evoluciones inestables, como pueden ser las fuertes crisis económicas y los fuertes períodos de expansión. Y, por otro lado, y a pesar de que el mercado de trabajo en España presenta particularidades ciertamente importantes, se han producido intentos de convergencia con la Unión Europea y se han llevado a cabo algunas transformaciones relevantes, tales como la importante reducción de diferencias en relación a las tasas de empleo y otras cifras como la distribución sectorial del empleo o la temporalidad.

En los últimos treinta años se observa en la economía española un fuerte crecimiento de la población activa. Se debe en parte al aumento del número de mujeres que participan en el mercado de trabajo de modo formal y, también, a la creciente llegada de personas inmigrantes, sobre todo a partir del año 2000. Otro rasgo fundamental es la virulencia de las crisis económicas que sufre la sociedad española, que afectan fuertemente al nivel de empleo y a las cifras de desempleo. Desde mediados de los setenta hasta mediados de los ochenta se experimenta una crisis que disminuye las cifras de empleo, aumentando fuertemente el desempleo hasta un 21,5 por ciento; este se recuperará en años poste-

TABLA 3.24. *Participantes en políticas activas (2010)*

|                                                      | DK             | DE               | ES               | FR               | IT               |
|------------------------------------------------------|----------------|------------------|------------------|------------------|------------------|
| SPE .....                                            | :              | 282.884          | :                | 3.610.297        | :                |
| Formación.....                                       | 79.305         | 774.309          | 378.448          | 615.453          | 644.755          |
| Rotación y reparto del trabajo.....                  | 421            | :                | 103.890          | :                | 18.688           |
| Subvenciones a la contratación.....                  | 44.802         | 264.962          | 2.058.840        | :                | 595.648          |
| Empleo protegido y rehabilitación .....              | 66.640         | 41.148           | 72.019           | 150.526          | :                |
| Creación directa de empleo.....                      | :              | 264.602          | :                | 292.241          | 18.796           |
| Incentivos a la creación de empresas .....           | :              | 157.436          | 367.577          | 206.983          | :                |
| <i>Participación total en políticas activas.....</i> | <i>191.168</i> | <i>1.502.457</i> | <i>2.980.774</i> | <i>1.634.751</i> | <i>1.277.887</i> |

Fuente: Eurostat. Elaboración propia.

riores y volverá a aumentar en la crisis de los noventa, alcanzando el 24,5 por ciento en el año 1994. Gradualmente, las cifras de desempleo han ido disminuyendo desde ese año, hasta llegar a un mínimo del 8,6 por ciento en 2007, aunque este descenso también coincide con la puesta en marcha de medidas para incentivar la contratación a partir del fomento de contratos indefinidos más flexibles. De este modo ha existido una reducción drástica del desempleo, que vuelve otra vez a aumentar en los últimos años debido a la nueva crisis económica, que ha situado el desempleo en torno al 25 por ciento en 2012 (según datos de la EPA).

Por lo tanto, la distancia con respecto a la tasa de paro de la Unión Europea se mantuvo durante los años de bonanza, superando en gran medida a la media de la UE-15, produciéndose en los últimos años un acercamiento a la UE-27 (con la crisis de nuevo España aparece como el «enfermo de Europa» en términos de empleo). Las personas jóvenes y las mujeres experimentan las mayores tasas de desempleo. Asimismo, existen fuertes diferencias regionales y también disparidades con respecto a la procedencia social. Otra característica reseñable es que se han reducido fuertemente las cifras de desempleo de larga duración. A partir del análisis de la estructura sectorial del empleo se observan otras modificaciones significativas. Existe una tendencia a la convergencia con otros países de la Unión Europea y, en este sentido, se observa una tendencia hacia la terciarización y un retroceso paulatino de la agricultura y de la industria. En el caso español, en comparación con otros países de la UE, el proceso de terciarización de la economía ha sido muy tardío y la industria y, sobre todo, la agricultura aún representan mayores cifras de empleo que en otros países.

Otra peculiaridad en el caso español es el desarrollo de un modelo de crecimiento donde el sector de la construcción adquiere un importante peso relativo, a pesar de su tendencia pro-cíclica y su importante destrucción de empleo en época de crisis. Muy relacionada con esta cuestión es la presencia de otros sectores de baja productividad y bajo valor añadido. Para el 2004, el sector manufacturero concentraba el 17 por ciento de la población (un punto por debajo de la media europea), el del comercio el 15,7 por ciento (un punto por encima de la media europea), el de la construcción el 12,5 por ciento (frente al 7,8 por ciento de la media europea) y el de la agricultura el 5,5 por ciento (frente al 3,8 por ciento de la UE) (Eurostat, 2005). Se observa la presencia también de un volumen elevado de empleo de baja calidad, en términos de estabilidad, nivel de cualificación y nivel retributivo (CIREM, 2006). Espa-

ña representa así un modelo económico de empleo basado en la creación de empleos poco cualificados, con salarios poco elevados y un alto nivel de temporalidad. La calidad en el empleo resulta muy problemática si analizamos las cifras sobre tipo de contratación. El aumento de trabajadores con contratos de duración temporal en España es muy significativo y actualmente alcanza una de las mayores cifras de la UE. Destaca, además, el hecho de que la temporalidad femenina y de los jóvenes registra las cifras más altas, y que la contratación temporal en el sector público muestra cifras ascendentes.

Del análisis de la protección social para el caso español extraemos el carácter minimalista de su desarrollo y la institucionalización tardía, debido al largo período de dictadura franquista y a la priorización del proceso de convergencia económica con Europa, frente a la convergencia social. De hecho, España ocupa el penúltimo lugar en protección social con respecto al PIB en la UE-15. La mayor partida se dirige a cubrir los gastos en pensiones, y debido a las altas tasas de paro se distingue de la UE en su mayor gasto para políticas pasivas y la cobertura del desempleo, frente al desarrollo y financiación de las políticas activas de empleo. Su desarrollo es así muy ambivalente, ya que, por un lado, se produce una expansión de la universalización de servicios públicos (sanidad, educación, etc.), aumentando el gasto social, y, por otro lado, la protección social se enfrenta a un proceso de deslegitimación del Estado social, restricciones presupuestarias impuestas desde la UE, un fuerte peso de la familia (principalmente mujeres) en la provisión de la protección y la extensión de nuevos actores en la provisión de servicios en un contexto de privatización de su gestión. Esta constitución particular del Estado de Bienestar, enmarcada dentro del conocido como «modelo mediterráneo» (Sapir, 2005) (minimalista, con gran peso de la familia e institucionalizado de forma tardía), va a tener una importante influencia en el desarrollo de la gestión de las políticas de empleo en España, como veremos en la siguiente sección.

La flexiguridad ha sido, quizá, una de las innovaciones más destacadas en el combate que se libra dentro de la UE contra el desempleo, pero también una de las más controvertidas. Promocionada como una modernización necesaria de las políticas de empleo, esta nueva estrategia de lucha contra el desempleo trata de combinar flexibilidad en el mercado laboral con políticas complementarias de seguridad, que redefinen por completo el marco de las relaciones laborales existentes hasta ahora, haciendo énfasis en la importancia de las políticas de activación entre los desempleados. El objetivo de este trabajo de investigación es el de analizar dicho paradigma de la flexiguridad y su aplicación particular en el caso de España. Para ello, se presenta una detallada discusión teórica del concepto, junto a dos análisis complementarios: por una parte, un detallado análisis del discurso de la legislación en materia de relaciones laborales en España, en el que reconstruimos la incorporación de la flexiguridad como eje de la política de empleo española más reciente; por otra, un conjunto de estudios de caso en los que, a partir de entrevistas cualitativas a diferentes actores de los servicios públicos de empleo, se trata de investigar cómo se gestiona, en la práctica, la construcción política de la flexiguridad. El análisis de estas experiencias de intervención desvela, de forma llamativa, las paradojas ante las que se enfrenta gran parte de los nuevos modos de hacer frente al desempleo que incorporan esta nueva filosofía.



MINISTERIO  
DE LA PRESIDENCIA

**CIS**  
Centro de  
Investigaciones  
Sociológicas

ISBN 978-84-7476-659-2



9 788474 766592