

Condiciones de trabajo en los nuevos yacimientos de empleo.

Josep Banyuls i Llopis*

Josep Vicent Picher i Campos*

1. Introducción.

La Comisión de las Comunidades Europeas (1993: 20-22) señaló la existencia de un conjunto de necesidades insatisfechas, las cuales constituyen posibilidades y oportunidades de creación de empleo¹. Tras esta argumentación, en su base, se hallan ciertas transformaciones sociales. Por otra parte, cabe señalar que el contexto en el que se construye este razonamiento se caracteriza por una elevada magnitud del desempleo, así como por la consiguiente necesidad de buscar recetas con las que afrontar dicho problema. Surge así la propuesta de los nuevos yacimientos de empleo², esto es, un conjunto de ámbitos en los que resulta razonable esperar un crecimiento de las actividades productivas y del empleo en Europa. Más allá de este planteamiento general, la Comisión Europea (1995) identificó diecisiete ámbitos de actividad, posteriormente ampliados a diecinueve (Comisión Europea 1996), agrupados en cuatro bloques o áreas (servicios de la vida diaria, servicios de mejora del marco de vida, servicios culturales y de ocio y, finalmente, servicios de medio ambiente), que respondían a la idea de los NYE.

La realidad socioeconómica valenciana no es ajena a los razonamientos y las propuestas que nos ocupan. En concreto, en el País Valenciano resulta posible identificar la existencia de necesidades insatisfechas, con las consiguiente potencialidades de generación de empleo, en los ámbitos catalogados como NYE. Lógicamente, en nuestra realidad más próxima, no sólo han ido surgiendo nuevas necesidades sociales, sino que al calor de estos cambios ya ha tenido lugar un cierto desarrollo de la producción y el empleo en dichos ámbitos de actividad.

Éste es el contexto en el que cabe ubicar un trabajo de investigación³, desarrollado en la segunda mitad de 2000, orientado al estudio de los NYE en el País Valenciano. Puesto que al

*Universitat de València. Departament d'Economia Aplicada. Email: Josep.Banyuls@uv.es; Josep.V.Picher@uv.es

¹ No ha de perderse de vista que se habla de “posibilidades de creación de empleo”, y ello porque para que dichas oportunidades se traduzcan en actividades productivas reales y creación efectiva de empleo resulta necesario disipar unos cuantos obstáculos que impiden una transformación directa y automática de las necesidades en empleo.

² En adelante NYE.

³ Trabajo que fue desarrollado por un equipo formado por Ernest Cano, Amat Sánchez y los dos autores de la comunicación, de la Universitat de València, y Anna Torrelles y Vicente Lopez, del Gabinet Tècnic de CCOO-PV, todos ellos miembros de la Unidad de Investigación sobre Economía y Política Laboral (ECOLAB).

llevar a cabo la investigación ya había tenido lugar un cierto desarrollo de este tipo de actividades, nuestro interés se dirigió hacia las realidades laborales resultantes. Así pues, el objeto de estudio de este trabajo se centró en las condiciones productivas y laborales en que se ha concretado el desarrollo de los NYE valencianos, y ello en el seno del amplio abanico de posibilidades existentes. Lógicamente, nuestra tarea no se ha centrado exclusivamente en la detección de dichas condiciones con la única pretensión de realizar un análisis descriptivo de las mismas, sino que ha ido más allá, ampliando el objeto de estudio para dar cabida a aquellos factores explicativos más significativos que subyacen a la configuración laboral finalmente adoptada. En esta comunicación presentamos, alrededor de un año después, los principales resultados y conclusiones del citado estudio.

Dada la gran variedad de actividades englobadas bajo el término NYE, lo que supone una elevada diversidad de realidades laborales, resulta tremendamente complicado abarcar el análisis de los diecinueve ámbitos definidos por la Comisión Europea con el rigor y la profundidad que sería deseable. De ahí que desde un principio apostemos por concentrar nuestro esfuerzo, esto es, estudiar con mucho mayor detenimiento sólo algunos de los yacimientos de empleo, y únicamente referidos al ámbito territorial valenciano. Evidentemente, en este caso, la profundidad con que se analiza cada uno de los casos escogidos es mayor, al tiempo que se da entrada a las principales variables explicativas de las realidades laborales estudiadas. De este modo, la tarea desarrollada ha consistido en el estudio pormenorizado, centrado en el País Valenciano, de las realidades laborales de tres de los diecinueve ámbitos catalogados por la Comisión Europea: el cuidado de niños y niñas, la seguridad y, finalmente, la protección y el mantenimiento de las zonas naturales⁴ (correspondientes a las áreas de los servicios de la vida diaria, de los servicios de mejora del marco de vida y de los servicios de medio ambiente, respectivamente).

El hecho de redoblar los esfuerzos en el análisis detenido de ciertos ámbitos no se traduce en una pérdida de la perspectiva más global. Tres yacimientos de empleo, ubicados en tres de las cuatro áreas en que se agrupan este tipo de actividades, supone un grado satisfactorio de cobertura del amplio abanico de actividades catalogadas por la Comisión Europea. Por otra parte, el tipo de variables a estudiar en estos tres ámbitos de actividad ha requerido recurrir al

También participaron Miriam Daries, Francisco Poquet y Carmina Castelló, investigadores contratados para colaborar en el desarrollo de este proyecto.

⁴ En concreto dentro de cada ámbito hemos centrado nuestra atención en las siguientes actividades: a) en el cuidado de niños y niñas se han analizado escuelas infantiles, servicios de atención a menores incluidos en programas de servicios sociales, locales que ofrecen servicios de fiestas infantiles de comedor escolar y de guarda de niños por horas, parques de atracciones locales, escuelas de verano de las universidades y empresas de servicios educativos; b) en seguridad la atención se ha dirigido a los servicios de vigilancia física, y no hemos abordado las empresas de centrales de alarma. c) en la protección y mantenimiento de zonas naturales se han analizado las actividades de gestión de bosques o zonas forestales en general y las de extinción de incendios.

estudio de casos, intentando recoger la propia diversidad interna a cada uno de los yacimientos de empleo en términos de formas de organización de la producción, de formas de empleo y de condiciones de trabajo. De este modo, al tiempo que cubrimos este primer objetivo, alcanzamos un segundo resultado no menos importante desde una perspectiva más transversal, la recopilación de información sobre una variada gama de estructuras organizativas, condiciones de empleo y condiciones de trabajo, en que se van concretando los NYE. Este segundo resultado deviene crucial para extraer conclusiones de carácter más general, tanto en lo relativo a las condiciones productivas y laborales de este tipo de nuevas actividades como en lo que atañe a la evaluación de las políticas aplicadas y a la formulación de recomendaciones de política económica.

Dadas las características del objeto de estudio que acabamos de presentar, esta investigación es inabordable con el único recurso a la información estadística disponible y a los estudios e investigaciones existentes sobre los tres yacimientos de empleo mencionados. Por ello, más allá de estas fuentes de información, hemos recurrido a la realización de entrevistas en profundidad. Trabajo de campo mediante el que se recaba información sobre un amplio abanico de variables de cara a describir y explicar la esfera laboral de los tres sectores en cuestión. Más concretamente, condiciones de empleo, condiciones de trabajo, clasificación profesional, aprendizaje y formación laborales, condiciones salariales, prácticas empresariales de control de la mano de obra y modelo de relaciones laborales, son las principales facetas de la esfera laboral analizadas.

Así pues, el estudio pormenorizado de la realidad laboral de los tres yacimientos de empleo valencianos considerados en esta comunicación parte de la realización de entrevistas en profundidad a tres tipos de actores relacionados con los distintos ámbitos sectoriales objeto de estudio. El primer grupo de actores entrevistados son personas que, por motivos muy variados (su trayectoria profesional, su perfil investigador, el cargo que ocupan actualmente en algún organismo, etc.), atesoran gran cantidad de información sobre las condiciones productivas y laborales existentes en estas actividades. Los otros dos grupos de actores son los protagonistas directos de las relaciones laborales y de las relaciones de empleo en estos tres sectores: los trabajadores (asalariados, autónomos o cooperativistas), por una parte, y los empresarios o cargos directivos, por la otra. Además, hemos confeccionado la muestra de tal modo que quedan recogidos los casos más representativos de cada una de las realidades sectoriales estudiadas. De ahí que el resultado final es suficientemente representativo de la diversidad de situaciones laborales existentes en el conjunto de yacimientos de empleo valencianos estudiados.

2. Los nuevos yacimientos de empleo como propuesta de política económica.

La propuesta de los NYE surge en la primera mitad de la década de los noventa en un contexto conformado por de los cambios asociados a la crisis de los años setenta. Contexto del que cabría resaltar dos aspectos estrechamente interrelacionados. Por una parte, las secuelas de

una crisis económica generalizada en Europa, con la consiguiente existencia de problemas laborales ampliamente extendidos (tanto de carácter cuantitativo como cualitativo). Por otra, la conformación de una nueva estrategia de política económica, de la que no escapa la política laboral. Así, en el seno de esta última, frente a las políticas (previas a la mencionada crisis de los setenta) de clara inspiración keynesiana, centradas básicamente en el manejo de la demanda agregada, en los últimos años vienen aplicándose medidas que inciden más en la formación, en el funcionamiento del mercado de trabajo, en promover el autoempleo o en fomentar nuevas posibilidades de ocupación.

En este marco, la Comisión Europea lanza en 1993, a través del Libro blanco *Crecimiento, competitividad y empleo. Retos y pistas para entrar en el siglo XXI*, el concepto de “nuevos yacimientos de empleo” que serían el resultado de necesidades todavía insatisfechas. De ahí que se señale que uno de los ejes para la creación de empleo es ir al encuentro de nuevas necesidades ligadas a los cambios que acontecen en nuestras sociedades⁵. Es el primer documento de una institución internacional que ha presentado esta vía como una de las estrategias de cara a la creación de empleos (Lebrun, 1995)⁶. Se trata, pues, de una propuesta dirigida a reducir la elevada tasa de desempleo que presenta en esos momentos la Unión Europea, incidiendo precisamente en aquellas actividades en las cuales se supone que van a tener una mayor capacidad de creación de puestos de trabajo. Es evidente que sólo con este tipo de actuaciones no puede resolverse el problema global del desempleo, al tiempo que las posibilidades de generación de puestos de trabajo a partir de las actividades incluidas en el catálogo de los NYE “dependen en gran medida de las estructuras y servicios que existen en cada país, de los estilos de vida, y de los regímenes fiscales en vigor” (Comisión, 1993: 18).

La Comisión Europea recibió el encargo del Consejo Europeo de preparar, para la Cumbre de Essen (diciembre de 1994), un informe destinado a profundizar en el análisis del Libro blanco. Los trabajos desembocaron en la identificación de diecisiete ámbitos de actuación (ámbitos de oferta), la mayoría de ellos en el sector servicios, de cara a la cobertura de necesidades insatisfechas⁷, al tiempo que se señala la capacidad de las iniciativas locales en el

⁵ Tal como señala la propia Comisión de la Unión Europea “son muchas las necesidades que actualmente siguen insatisfechas. Son necesidades que corresponden a la evolución de las formas de vivir, a la transformación de las estructuras y de las relaciones familiares, al aumento de la actividad de las mujeres, a las nuevas aspiraciones de una población anciana e incluso muy anciana. Nacen igualmente de la necesidad de reparar los daños ocasionados al medio y de rehabilitar los barrios urbanos más desfavorecidos” (Comisión, 1993: 17).

⁶ No obstante, no hay que olvidar que la propuesta de los nuevos yacimientos tiene su antecedente directo en la estrategia y política de desarrollo local que se pone en marcha en la década de los 80.

⁷ En palabras textuales del mencionado informe: “Durante los últimos quince años, la sociedad europea ha conocido cambios profundos, debidos unas veces al continuo aumento del nivel de vida y otras a modificaciones de comportamientos y de formas de vida. Estas transformaciones han dado nacimiento a

aprovechamiento del potencial de creación de empleo asociado a los ámbitos identificados por la Comisión. Documentos más recientes de la Comisión (Comisión Europea 1996) han alargado la lista hasta diecinueve ámbitos.

Pero más allá del listado concreto lo que queremos destacar es el planteamiento subyacente a la propuesta de los NYE. En concreto, parece que la Comisión Europea reserva dicha etiqueta para aquellas actividades que respondan a las siguientes características: a) la existencia de necesidades insatisfechas (tanto en el momento presente como de cara al futuro)⁸, b) la posibilidad de transformar dichas necesidades en demanda solvente y c) la posibilidad a su vez de conformar actividades y empleos con los que satisfacer dicha demanda solvente. Un razonamiento causal que sigue la siguiente secuencia: 1) transformaciones sociales, 2) nuevas necesidades insatisfechas, 3) demanda solvente, 4) nuevas actividades y empleos. Pero un razonamiento, también, que no presenta con suficiente claridad algunos rasgos de esta propuesta de política laboral: 1) la opción por el sector privado, como ámbito en el que han de generarse dichas actividades y empleos, y 2) los elevados niveles de precariedad laboral que comporta el desarrollo de estas actividades conocidas como NYE, ya sea como una opción deliberadamente escogida o como una de las alternativas no descartadas.

Es sobre estos últimos rasgos, totalmente coherentes con la actual estrategia de política laboral, y más en general de política económica, sobre los que más vamos a incidir en la presentación de los resultados de los tres casos estudiados. Antes, sin embargo, vamos a mantenernos en este plano más general que ahora nos ocupa, y ello para verter algunos comentarios acerca de estas dos características.

En lo tocante a la primera cuestión, el análisis de la Comisión Europea (1995: 26-29) no deja lugar a dudas acerca del papel que debe jugar la intervención pública en el campo de los NYE. Un papel que, en términos generales, consistiría en fomentar la mercantilización de las actividades económicas, con actuaciones tanto por el lado de la oferta como por el de la demanda. Se trata, pues, de actuar en distintos frentes. Por un lado, una tarea de carácter educativo, consistente en acostumbrar a los consumidores a pagar por la obtención de determinadas prestaciones. Por otro lado, apuntalar el poder adquisitivo de estos consumidores ya encarrilados hacia la esfera mercantil. Por último, apoyar las nuevas iniciativas privadas (o del tercer sector) dedicadas a dar satisfacción a las demandas que previamente han sido

nuevas necesidades que han implicado creaciones de empleos muy importantes en determinados servicios. Sin embargo, en general, estas necesidades siguen estando insatisfechas” (Comisión Europea, 1995: 13).

⁸ La existencia de necesidades insatisfechas no significa que sean nuevas o que no se cubran socialmente, sino que su cobertura no siempre tiene lugar en la esfera mercantil (por ejemplo la atención a la infancia o personas adultas) y que con la metodología actual de elaboración de las estadísticas no siempre se contabilizan ni como actividad económica ni como empleo.

debidamente alimentadas con un respaldo activo por parte de la intervención pública (evidentemente, no sólo con el impulso de las transformaciones sociales). Este apoyo se consigue, a su vez, mediante dos tipos de actuaciones por el lado de la oferta: a) el apoyo directo a las actividades productivas (subvenciones y ayudas, ventajas fiscales, etc.), entre las que cabría incluir también las intervenciones en materia de formación, y b) la retirada de cualquier tipo de oferta pública, a fin de evitar la competencia⁹.

Por lo que respecta a la segunda cuestión, no nos puede sorprender (más bien debería sorprendernos lo contrario) que el objetivo del fomento de los NYE sea de carácter exclusivamente cuantitativo, olvidando deliberadamente las características del empleo creado. Este tipo de preocupación se traduce en la realización de un ejercicio de simulación dirigido a evaluar el potencial de creación de empleo de unas “políticas voluntaristas encaminadas a aumentar el consumo de nuevos servicios por parte de los hogares”, al que se dedica un capítulo entero de uno de los documentos de la Comisión (Comisión Europea, 1995: 33-45)¹⁰, mientras que las referencias a las condiciones de trabajo de los nuevos empleos se circunscriben a una caracterización muy superficial de los empleos creados en las experiencias o iniciativas locales analizadas por la propia Comisión Europea (1995).

Desde la perspectiva cuantitativa, la Comisión considera que estas actividades pueden suponer “la cifra de 3 millones de nuevos empleos en la Comunidad, que se repartirían en proporciones iguales entre los servicios de proximidad, la mejora de las condiciones de vida y la protección del medio ambiente” (Comisión Europea, 1993: 18). Cifras aparte, lo cierto es que, si

⁹ La siguiente afirmación es tan ilustrativa al respecto que no necesita comentario adicional: “La teoría económica desemboca en recomendaciones en cuanto a las modalidades de acción pública; una subvención al consumo parece preferible al suministro directo del servicio, puesto que incitará a los consumidores a buscar las mejores condiciones entre los proveedores de servicios y evitará la creación de manera irreversible de barreras a la entrada del mercado. La intervención pública deberá fomentar iniciativas descentralizadas, fomentar acciones cooperativas y asociativas y adoptar la forma de la certificación del control de calidad y de la normalización. Propone también instrumentos financieros o jurídicos sofisticados, que hacen posible la gestión asociativa entre sector privado y sector público de determinados servicios y ofrecen una alternativa a la privatización pura y simple (contratos de concesión y de gestión delegada, nuevos estatutos de economía social, compromisos plurianuales sobre inversiones materiales e inmateriales, etc.). Otras pistas exploradas se refieren a la orientación del consumo de los hogares hacia sectores con un alto grado de creación de empleo, siguiendo métodos poco perturbadores de los equilibrios macroeconómicos (cheques de servicios, subvenciones parciales para inversiones efectuadas por los particulares, etc.)” (Comisión Europea, 1995: 28-29).

¹⁰ Llegando incluso a remarcar las ventajas de este tipo de actuación a efectos cuantitativos: “Una política activa de empleo centrada en la satisfacción de las nuevas necesidades sería, según estos cálculos, *unas cinco veces más eficaz que un simple aumento del empleo en el sector público y diez veces más eficaz que una «reactivación keynesiana»* a través de la realización de grandes infraestructuras.” (Comisión Europea, 1995: 37). Ventajas que hace extensibles, aunque sin abrir una brecha tan amplia, frente a una estrategia de reducción general de las cotizaciones a la seguridad social por parte de los empresarios. En este último caso se llega al extremo de destacar su complementariedad con las políticas de fomento de empleo en el sector servicios (Comisión Europea, 1995: 37).

tomamos el ejemplo del caso español, el volumen total de contratación en estas ocupaciones en términos absolutos no es excesivamente elevado, aunque su incremento porcentual sea significativo (INEM, 2000; INEM, 2000a). No obstante, cabe señalar también que muchas de estas actividades seguramente continuarán el proceso de expansión en la medida que todavía existe un potencial de crecimiento (Anxo y Storrie, 2000; Comisión Europea, 2001).

En el caso de la economía valenciana la tendencia seguida por estas actividades es similar a la que acabamos de apuntar con carácter general. Tanto los datos estadísticos disponibles como la información obtenida a partir de las entrevistas realizadas apuntan que se ha producido una expansión clara. En los casos concretos que hemos analizado con más detalle –cuidado de niños y niñas, seguridad y protección y mantenimiento de zonas naturales– la tendencia también ha seguido la misma pauta, esto es, ha tenido lugar un crecimiento de la demanda a lo largo de los últimos diez años. Además, las personas expertas consultadas coinciden en que no se han agotado las posibilidades de crecimiento en los distintos sectores. Ahora bien, también es cierto que tras este impulso de la demanda se hallan actores y transformaciones sociales y políticas específicas en cada uno de los tres casos que confieren rasgos específicos a la dinámica de cada uno de ellos¹¹.

Siendo importante la vertiente cuantitativa, creemos necesario destacar que la calidad del empleo sólo es objeto de atención por parte del decisor público en tanto que descripción de los resultados obtenidos, pero en ningún momento como variable que realimente el proceso de decisión de modo que se reformule el tipo de actuación. Desde nuestro punto de vista, sin embargo, esta es una variable crucial. De ahí que nuestro trabajo de campo en los tres yacimientos analizados ha dedicado especial atención a este tipo de cuestiones. De todos modos, no está de más que analicemos brevemente qué tipo de empleos aventura la Comisión que se crearán en las tres actividades estudiadas.

¹¹ En el sector de la atención a la infancia el crecimiento de la demanda se debe fundamentalmente a dos motivos. Por una parte, se ha incrementado el nivel de escolarización a edades tempranas y, por otra, ha tenido lugar un mayor requerimiento de atención infantil en actividades extraescolares. El determinante fundamental de ambas variaciones en el sector radica en la progresiva extensión de familias monoparentales y de unidades familiares en las que todas las personas adultas trabajan. Esto ha desencadenado un proceso de mercantilización de unas necesidades que tradicionalmente se han venido satisfaciendo a través del trabajo reproductivo. Junto a lo señalado, otros elementos como una mayor concienciación acerca de la importancia de la educación infantil han contribuido también a este proceso de sustitución de las formas de cobertura de las necesidades. Por su parte, en el caso de la seguridad privada, el aumento de la demanda deriva de nuevas necesidades sociales (mayor sensación de inseguridad ciudadana) que no son satisfechas por la cobertura pública existente, así como por los cambios organizativos, en las empresas y en el sector público, que externalizan ciertos servicios. Finalmente, en las actividades de protección y mantenimiento de zonas naturales, nuevas demandas sociales derivadas de una mayor concienciación ciudadana acerca de la importancia de los valores medioambientales, unidas a las crecientes presiones procedentes de instancias comunitarias, han aumentado la sensibilidad política, el determinante fundamental de la demanda que efectivamente aprecian las empresas del sector.

En términos generales podemos decir, a partir del estudio de la Comisión Europea (véase la tabla adjunta), que cabe esperar que el empleo creado en los tres campos objeto de nuestro interés sea de carácter inestable y con una calidad del trabajo más bien baja. A su vez, se trata de actividades en las que el status profesional aún no se halla definido. Una caracterización como vemos nada halagüeña y que, si bien no es general al conjunto de NYE identificados por la Comisión, es la predominante. Con todo, tan importante como esta caracterización es el hecho de asumir estos resultados como algo natural. Nuevamente, desde nuestro punto de vista, el planteamiento debería ser radicalmente distinto. En concreto, lo relevante sería indagar acerca de las opciones existentes en materia de organización del trabajo y las cualificaciones, así como descubrir los factores determinantes de la opción finalmente escogida. Y ello con el fin de utilizar la intervención pública de cara a potenciar aquellas opciones socialmente superiores.

CARACTERIZACIÓN DEL EMPLEO EN TRES YACIMIENTOS DE EMPLEO
(Dirección General V de la Comisión Europea)

NYE	Calidad del trabajo	Status profesional	Tipo de empleo
Cuidado de niños	Baja	No definido	Inestable
Seguridad	Media-baja	No definido	Inestable
Protección y mantenimiento de las zonas naturales	Variable (fuerte heterogeneidad)	En curso de definición	Inestable

Fuente: Cachón (1997: 258) y Carrillo (1999: 54).

Del mismo modo, cabe preguntarse por los colectivos que acaban confluyendo a estos nuevos empleos. Nuevos empleos que, como pronostica la propia Comisión, por lo general son de carácter inestable y con condiciones laborales especialmente negativas, a lo que cabría añadir unos bajos requerimientos de cualificación. Pero no sólo se trata de identificar estos colectivos, sino también de descubrir la lógica de las políticas empresariales de gestión de la fuerza de trabajo. Y todavía más, tratar de desentrañar por qué desde los poderes públicos, ya sea por acción o por omisión, se estimulan o permiten estas políticas de reclutamiento de la fuerza de trabajo. Puede que en unos casos se utilicen los NYE como “medida de inserción profesional de los menos favorecidos” o de “tratamiento social del paro”, en palabras de Lorenzo Cachón¹², lo que no carecería de cierta lógica. Con todo, más allá de esta finalidad, en otros casos el problema radica en que el objetivo principal no es de carácter laboral. De lo que se trata es de

¹² Autor que ve este uso como un peligro: “Si la lógica de los NYE se mezcla con el tratamiento social del paro se producirá una devaluación y una «estigmatización» de los NYE ya que se tendería a primar una lógica de «itinerarios de inserción» (que busca definir los puestos de trabajo en función de las personas desfavorecidas que se desea que los desempeñen) en lugar de una lógica de «fomento de actividades útiles» para satisfacer las nuevas necesidades que surgen en nuestras sociedades que es la óptica específica de estos NYE” (Cachón, 1998: 443).

proporcionar servicios, intensivos en empleo, en el seno del mercado y a precios razonables. Con ello se consigue crear oportunidades de negocio que sólo son viables con múltiples apoyos públicos, al tiempo que crear empleo.

Frente a la situación planteada “pueden señalarse tres posibles respuestas-tipo: 1) que los consumidores sean tan ricos como para que puedan aceptar pagar voluntariamente unos servicios sobrevalorados (efecto «yuppie» o propensión a demandar bienes posicionales); 2) que las administraciones produzcan directamente los servicios o los subvencionen; 3) que los trabajadores de estos servicios acepten salarios más bajos que los industriales o de otros servicios con mayor productividad. Los «mercados» van dando respuestas variadas a estas posibilidades que se mueven sobre todo entre la segunda y la tercera opción.” (Cachon, 1998: 441). Así pues, resulta evidente que sin una política firme y decidida encarada a evitar el incremento en los niveles de precariedad laboral, las medidas de estímulo a los nuevos yacimientos de empleo sólo resultan posibles con el concurso de una degradación de los salarios y las condiciones de trabajo, y con la existencia y el reclutamiento de colectivos dispuestos a asumirlas¹³.

Más allá de la pertinencia de una reflexión general acerca de los NYE, y más allá incluso de la identificación de una serie de rasgos y tendencias comunes al conjunto de sectores identificados como NYE (como los que hemos venido mostrando hasta ahora), lo que se aprecia es una elevada heterogeneidad y una significativa diversidad. Así, por ejemplo, los tres yacimientos de empleo analizados conforman tres conjuntos de empresas específicos y cualitativamente distintos entre sí, al tiempo que son protagonistas de tres historias distintas. En efecto, si atendemos a la composición de las empresas de estas tres actividades así como a los rasgos de competitividad de su mercado, al perfil de los puestos de trabajo o a las características de los colectivos empleados en cada una de ellas, por citar sólo algunos aspectos, apreciamos diferencias importantes. Es por ello que se hace completamente necesario abordar el análisis desde la perspectiva de los estudios de casos. Sólo de esta manera es posible aprehender las lógicas subyacentes a la expansión y a las condiciones productivas y laborales concretas que se conforman en cada uno de los yacimientos de empleo (e incluso en cada segmento de los mismos). Así pues, en a continuación centramos nuestra atención en este análisis de casos más detallado.

¹³ Algunos autores lo plantean como una dificultad inherente a la mayoría de los NYE: “La intensidad de trabajo que pedimos de las nuevas fuentes es, por decirlo de alguna forma, su «mejor virtud» y su principal problema. Como se sabe, el trabajo es hoy un bien caro, en el sentido de que el ingreso que de él obtenemos difícilmente superará en mucho el precio que pagaremos por servicios que se realicen básicamente por trabajo. El grueso de las actividades de los nuevos yacimientos se enfrenta a esta dificultad básica” (Jiménez y otros, 1999: 49).

3. Características de los puestos de trabajo creados en los NYE analizados

3.1. Clasificación profesional y mecanismos de aprendizaje laboral.

La estructura de los puestos de trabajo¹⁴ que se ha conformado en los nuevos yacimientos estudiados tiene repercusiones significativas en las condiciones de empleo. No podemos olvidar que el encuadramiento profesional como proceso de estructuración del trabajo y ordenación global del mismo, bien sea en grupos, categorías, especialidades o funciones (Alemán, 1995), no responde a una lógica estrictamente técnica para llevar a cabo la actividad. En el proceso clasificatorio las prácticas empresariales de gestión de la mano de obra tienen un papel muy relevante, dado que las características de la estructura de puestos de trabajo inciden en las formas de flexibilidad que se apliquen, los mecanismos de control, las retribuciones salariales y las vías que tengan los trabajadores y las trabajadoras para protegerse de la discrecionalidad empresarial.

En este sentido la primera cuestión que destaca es que en el conjunto de los yacimientos analizados los perfiles profesionales están poco –en algunas actividades nada– delimitados, y ello tanto en los empleos tradicionales como en los más novedosos (en este último caso debido a su relegación a la esfera no mercantil hasta fechas recientes). Por ejemplo, en el caso de los puestos de trabajo incluidos en el NYE cuidado de niños y niñas dirigidos a la atención ocasional¹⁵ no existe ninguna clasificación de puestos de trabajo reconocida legalmente ni tampoco se precisa la titulación necesaria para desempeñar estas actividades, más allá de la capacitación de Manipulador/a de alimentos en el caso de los locales que ofrecen servicios de fiestas infantiles o de comedor escolar. Frente a esta situación completamente desreglamentada, en las actividades de educación infantil, seguridad y también en la de mantenimiento y protección de zonas naturales sí que existen convenios colectivos donde se recoge un catálogo de los puestos de trabajo. Sin embargo, tal como se desprende de las entrevistas realizadas, tampoco en estos casos puede hablarse de una completa delimitación de los perfiles profesionales debido a la baja institucionalización de los convenios. En efecto, no podemos olvidar que los nuevos yacimientos analizados son actividades con predominio de PYMEs, elevada temporalidad y baja presencia sindical. Todo ello son condiciones más que propicias para que la incidencia del convenio

¹⁴ Hemos establecido un catálogo de los puestos de trabajo de los tres yacimientos estudiados y de las funciones a realizar en cada puesto combinando la información de los convenios colectivos, en el caso que los hubiere, y de las entrevistas realizadas.

¹⁵ Las actividades consideradas son: servicios de atención a menores incluidos en programas de servicios sociales; locales que ofrecen servicios de fiestas infantiles, de comedor escolar y de guarda de niños y niñas por horas; parques de atracciones locales, escuelas de verano de las universidades y empresas de servicios educativos.

colectivo, en cuanto lo que es su aplicación real y en cuanto lo que es su papel como referente de ordenación de las relaciones laborales en estas actividades no sea significativo.

A ello hay que añadir que en algunas actividades existen varios convenios colectivos, lo cual dificulta la homogeneidad, al menos legal, de las clasificaciones profesionales. Por ejemplo, en educación infantil existen dos convenios¹⁶, en los cuales ni se reconocen las mismas categorías profesionales, ni se definen las actividades de la misma manera, ni se asignan exactamente las mismas funciones, ni tampoco son iguales los niveles salariales. Esta situación también se da en el sector de protección y mantenimiento de zonas naturales, donde sólo existen convenios de empresa. El caso de seguridad es el que presenta en este sentido una mayor reglamentación y definición de perfiles profesionales¹⁷.

Hay que hacer notar que esta situación de indefinición, derivada de la poca incidencia de los convenios colectivos por los motivos que acabamos de señalar, se ve reforzada por otro aspecto: las definiciones de las tareas y funciones a realizar en cada puesto concreto de trabajo son tan amplias y genéricas que, en la práctica, únicamente tienen sentido como elemento delimitador de perfiles los grupos profesionales, puesto que es posible “hacer cualquier cosa”, propia del grupo, independientemente de la categoría particular obtenida en el seno del mismo. Por ejemplo, en las escuelas infantiles las personas clasificadas en el Grupo II, que comprende los puestos de trabajo de Maestro/a, Educador/a y Técnico/a Superior en Educación Infantil, realizan en la mayoría de centros las mismas tareas, con independencia de su clasificación específica. Sin embargo, los salarios para la categoría de Educador/a son mucho más bajos que para la categoría Maestro/a, y la jornada de trabajo más larga. No es extraño, por lo tanto, que la categoría predominante en el grupo II en el conjunto de las escuelas infantiles no sea la de

¹⁶ Uno regula los centros privados y las escuelas infantiles municipales que tienen la titularidad desviada hacia alguna fundación, asociación de padres o patronatos, así como las cooperativas (VI Convenio Colectivo de ámbito estatal de Centros de Asistencia y Educación Infantil, BOE 25-1-2000), y el otro los centros dependientes de la Conselleria de Cultura, Educació i Ciència (II Convenio Colectivo para el Personal Laboral de la Generalitat Valenciana).

¹⁷ En el convenio colectivo correspondiente a esta actividad se recoge un catálogo de puestos de trabajo con las funciones a realizar y con la formación requerida para ocuparlos, y todo ello en el marco definido por la Ley 23/1992 de Seguridad Privada. Exceptuando a los directivos, esta formación, común a todo el personal operativo que realiza labores de vigilancia, sea con o sin arma, consiste en la superación de unas pruebas convocadas por el Ministerio del Interior. La superación de este examen permite la obtención de la Tarjeta de Identificación Profesional (TIP), reconocida por el Ministerio del Interior y válida para trabajar en cualquier empresa de seguridad en todo el territorio español. Además de este título, para trabajar en un puesto que requiera llevar arma es imprescindible poseer la correspondiente licencia. Paralelamente existe una formación específica para algunos puestos en relación con las funciones que se realizan en ellos. El vigilante de seguridad conductor tiene el permiso de conducción de vehículos pesados así como conocimientos mecánicos elementales. El vigilante de explosivos, por su parte, tiene que superar un curso especial sobre el conocimiento de este tipo de materiales y su tratamiento.

Maestro/a, sino la de Educador/a¹⁸. Situaciones similares se repiten en el resto de las actividades analizadas.

En cualquier caso, se puede afirmar que en estas actividades no se han configurado claramente mercados profesionales, a excepción posiblemente de las actividades de seguridad. En efecto, para poder hablar de la existencia de mercados profesionales es necesario que se den una serie de circunstancias que en estas actividades en general, y con la excepción ya comentada, no han tenido lugar. Como señala Marsden (Marsden, 1992; Marsden, 1994) tienen que haber unas normas de calidad en relación con las capacidades adquiridas por la mano de obra y el nivel de formación y conocimientos conseguidos por aquellas personas que han estado formadas en una profesión determinada. Esta circunstancia puede estar formalizada por un título o diploma reconocido, o en el reconocimiento social de la profesión. Por otra parte, ha de existir uniformidad en el contenido de los puestos de trabajo entre empresas. Aspectos como la organización del trabajo, la consideración de la formación en la empresa, las normas institucionales de funcionamiento, así como toda la serie de factores que conforman la división de los puestos de trabajo en las empresas han de presentar características similares para que se dé la homogeneidad de la demanda. La inexistencia de todo, o parte, de lo que acabamos de comentar, en definitiva, permite señalar que existen perfiles profesionales bastante indefinidos.

En segundo lugar, otro aspecto general a destacar es la elevada polarización de las cualificaciones. Por ejemplo en el caso del NYE del cuidado de niños y niñas conviven puestos de trabajo que en principio los requerimientos de cualificación para ocuparlos son relativamente elevados con otros donde la cualificación requerida es baja o prácticamente nula. Situación semejante se aprecia en el NYE de protección y mantenimiento de zonas naturales. En él coexisten un gran número de trabajadores y trabajadoras ocupando puestos de trabajo que exigen un nivel medio-bajo o bajo de cualificaciones laborales para desarrollar satisfactoriamente las tareas que conforman dicho puesto, junto a un pequeño grupo que ocupan puestos de trabajo cuyo nivel de exigencia en cuanto a cualificaciones oscila entre el grado medio y el alto.

Teniendo en cuenta que del conjunto de puestos de trabajo creados los mayoritarios son de bajos requerimientos de cualificación, y que precisamente en estos puestos es donde más fuerza de trabajo se contrata, hay una tercera cuestión que se desprende inmediatamente: la mayoría del empleo creado en estas actividades es de baja cualificación. Como ya hemos señalado, en el caso de las escuelas infantiles las categorías mayoritarias entre el personal dedicado directamente a la educación no son las de Maestro/a sino Educadores/as u otras

¹⁸ Por ejemplo, en el año 2000, en las Escuelas Infantiles dependientes de la Conselleria de Cultura Educació i Ciència entre el personal laboral (no funcionario) había 14 Maestros/as frente a 144 Educadores/as.

categorías inferiores¹⁹. En las actividades de seguridad, según se desprende de las entrevistas, un 75% de las personas que trabajan en estas empresas ocupan el puesto de trabajo más bajo en el escalafón: el de vigilante de seguridad sin arma. Lo mismo ocurre en las actividades de protección y mantenimiento de zonas naturales.

Esta situación de predominio del empleo en los puestos de trabajo con bajos requerimientos de cualificación está acompañada de unas escasas o nulas posibilidades de promoción, así como de una relativamente elevada movilidad horizontal (que incluye salidas de la empresa, e incluso del sector). Así, en las escuelas infantiles privadas la promoción sólo es posible cuando se produce una vacante en el centro, lo cual no suele ocurrir en las categorías más altas. Por otro lado, en las escuelas dependientes de la Conselleria (donde hay un elevado porcentaje de interinos) no existe la promoción interna, pero sí la mejora de empleo dado que está regulada en el convenio, aunque no se aplica. Lo único que tiene lugar en alguna ocasión es la movilidad horizontal entre categorías equivalentes. En el caso de la seguridad las entrevistas realizadas señalan que las posibilidades de promoción son escasas en la mayoría de las empresas. Además, en caso de existir, se deben menos a criterios formales, como la experiencia adquirida y la antigüedad en la misma empresa, que a otro tipo de factores más informales, como la devolución de favores y rasgos personales del trabajador.

En las actividades de protección y mantenimiento de zonas naturales no hay ninguna trayectoria laboral ascendente que haya sido institucionalizada de algún modo. Sólo ocasionalmente se llevan a cabo promociones desde los puestos de trabajo de peón forestal y especialista de incendios (los de inferior rango en la estructura jerárquica) hacia los de capataz forestal y capataz de brigada de incendios, respectivamente. De este modo, las trayectorias laborales habituales suelen ser de carácter horizontal²⁰, incluyendo salidas y entradas al sector cuando el puesto de trabajo es estacional (por ejemplo, hay personas que durante una parte del año realizan actividades en este sector y en otros momentos realizan otro tipo de trabajos, como la recogida de naranjas o tareas en la hostelería).

¹⁹ Posiblemente no es arriesgado afirmar que el bajo número de personas que tienen la clasificación de Maestro/a todavía sería menor si no fuera por los requisitos mínimos que se requieren de personal cualificado en los centros para impartir las enseñanzas a partir de la publicación de la LOGSE. En ésta se determina que los Centros de Educación Infantil en los que se imparta, exclusivamente, el primer ciclo deberán contar con personal cualificado en número igual al de unidades en funcionamiento más uno. Por cada seis unidades o fracción deberá haber, al menos un Maestro especialista en Educación Infantil o profesor de Educación General Básica especialista en Preescolar (Art.15.1)

²⁰ De manera muy expresiva se recoge en las siguientes palabras incluidas en una de nuestras entrevistas: “Si uno trabaja de peón y se le acaba el contrato, si puede encontrar faena de vigilante, trabaja de vigilante, pero porque él se lo busca. No hay ningún tipo de promoción por parte de la empresa. En el caso de las empresas privadas (y más en éstas, donde hay tanta precariedad), si hay un hueco lo anuncian. Si lo pillas bien, y si no mala suerte. No hay promoción. La trayectoria laboral es acabar el contrato e intentar pillar otro”.

Pero la movilidad horizontal no es exclusiva de las actividades de protección y mantenimiento de zonas naturales. En la educación infantil se produce una gran rotación en los puestos de trabajo pertenecientes a las categorías más bajas, dado que son cubiertos en muchas ocasiones por estudiantes, a los que se les realiza un contrato de formación y, una vez finalizados sus estudios abandonan la empresa e incluso el sector. También en seguridad es muy frecuente que los trabajadores y las trabajadoras cambien de empresa dentro del sector (en gran medida, aunque no exclusivamente, a causa del fenómeno de la subrogación), existiendo una considerable rotación, pero sin que esto conlleve necesariamente una ascensión de categoría.

Al hilo de lo que estamos comentando hay que destacar tres cuestiones relacionadas con las cualificaciones: la referida a los mecanismos de adquisición de las mismas, los posibles desajustes que existan entre los requerimientos de los puestos de trabajo y los conocimientos poseídos por las personas y, en tercer lugar, su papel “objetivador” de los bajos salarios pagados. Respecto a la primera, el mecanismo de adquisición de cualificaciones en los tres yacimientos consiste en una combinación entre formación académica y experiencia, variando su importancia relativa según el puesto de trabajo concreto de que se trate. Tanto en el caso de la educación infantil como en la protección y mantenimiento de zonas naturales existen estudios universitarios y de formación profesional, exigidos para una adecuada cobertura de una parte de los puestos de trabajo. Para el yacimiento de seguridad lo habitual es acudir a academias privadas para preparar el examen que realiza el Ministerio del Interior, que es la vía con la que obtener la tarjeta profesional. Pero esto último no es un caso aislado, sino que tanto en seguridad como en los otros dos NYE analizados existen ciertos títulos acreditativos de la capacidad profesional para desempeñar determinadas tareas (manipulador de alimentos, conductor, monitor de tiempo libre, etc.).

Sin embargo, a pesar de la existencia de todas estas posibilidades formativas, en todas las actividades analizadas existen carencias en materia de formación entre los trabajadores y las trabajadoras, aunque con diferencias según el yacimiento. Sin entrar en matices, sí que cabe señalar que las deficiencias a nivel general tienen su origen en dos aspectos. Por una parte por el poco atractivo que presentan estas actividades para un importante porcentaje de trabajadores, lo que se explica por los niveles de precariedad laboral y la falta de garantías de estabilidad. Por otra parte, por la elevada rotación laboral que ya hemos apuntado. De todo ello se desprende que para atajar el problema no basta con redoblar los esfuerzos en formación (siendo ésta una condición necesaria), sino que, además, deben tomarse medidas tendentes a reducir los niveles de precariedad laboral y a ofrecer mayores garantías de estabilidad laboral.

La tercera cuestión que queremos destacar es que no se reconoce la experiencia profesional como mecanismo de adquisición de cualificaciones laborales. Normalmente los bajos niveles de estudios formales que se requieren para ocupar la mayoría de puestos de trabajo de estos yacimientos son utilizados como elemento “legitimador” para catalogarlos como actividades

poco cualificadas, lo que no implica que no sea necesaria cierta preparación para realizar la actividad. Por ejemplo, en las escuelas infantiles, la formación reglada necesaria para ocupar los puestos docentes conlleva la realización de un amplio periodo de prácticas pero, aún así, todos los entrevistados coinciden en señalar que para desempeñar satisfactoriamente el trabajo se necesita un mínimo de un año de experiencia en el puesto de trabajo. En el caso de la seguridad, de las entrevistas realizadas se desprende que los trabajadores consideran que la formación necesaria para conseguir el título es insuficiente, jugando la experiencia un papel relevante como forma de aprendizaje laboral. Lo mismo se señala en las actividades de protección y mantenimiento de zonas naturales. En definitiva, a nuestro entender, se está utilizando la cualificación como un elemento de discriminación “objetiva” para pagar bajos salarios.

3.2. Salarios y estabilidad laboral

Los salarios pagados en estas actividades son bastante bajos. En educación infantil, excepto la categoría de Maestro/a, en la mayoría de categorías profesionales representativas del sector el salario base²¹ oscila alrededor de las 100.000 pts. mensuales en el año 2001. Además, existen diferencias salariales sustanciales entre el sector privado y el público. En las actividades de seguridad ya hemos señalado que el 75% de los vigilantes ocupa un servicio sin arma, que es el puesto más bajo en la categoría profesional y también en la escala salarial. Esto significa que en 2001 este amplio contingente de trabajadores y trabajadoras reciben un salario base anual de 1.050.000 pts., y no perciben el complemento de peligrosidad (132.000 pts. anuales), reservado únicamente para los vigilantes que realizan un servicio con arma. La equiparación salarial entre los dos tipos más comunes de vigilantes (con arma y sin arma) es una cuestión largamente reivindicada en el sector, ya que las condiciones de trabajo son similares y la realización de un servicio sin arma no disminuye el riesgo ante cualquier incidente. A su vez, cabe señalar que el mantenimiento de esta injustificada diferencia salarial por parte de las empresas, según trabajadores y conocedores entrevistados, forma parte de una estrategia que intenta mantener costes laborales reducidos (competitividad vía precio y no por la calidad del servicio) y, al mismo tiempo, refuerza la necesidad de una gran parte de los trabajadores de complementar su salario mediante la realización de numerosas horas extras²² (frecuentemente más de las legalmente permitidas), habituales en la mayoría de empresas del sector.

²¹ En el caso de la educación infantil privada la retribución básica en el año 2001 para un Maestro/a eran 169.348 pts. mensuales, y para el puesto de Educador/a 101.208. En las Escuelas infantiles dependientes de la Conselleria el salario en el año 2000 de un Maestro/a (funcionario) eran 136.803 pts; y para el Educador/a 101.977.

²² La realización de horas extras entra, de esta manera, a formar parte de los intereses tanto de los empresarios (mayor ahorro de costes laborales y un margen más alto de control sobre el trabajador), como de los trabajadores, pues para éstos es el único modo de conseguir un salario un poco más alto, a costa de un

En el NYE de protección y mantenimiento de zonas naturales hay que destacar dos aspectos estrechamente interrelacionados en materia de retribuciones salariales. Se trata, en primer lugar, de la dispersión salarial existente y, en segundo lugar, de las reducidas retribuciones en las actividades de gestión de zonas forestales. La dispersión salarial se plasma en desigualdades retributivas a tres niveles. En concreto: a) entre personas que, perteneciendo a una misma empresa y estando ubicadas en un mismo tipo de actividades, ocupan distinto nivel en el organigrama de puestos de trabajo; b) entre personas de una misma empresa, y que ocuparían idéntico nivel en el organigrama de puestos de trabajo, pero que se dedican a actividades distintas (por ejemplo: actividades de gestión de zonas forestales frente a actividades de extinción de incendios); y c) entre personas que desarrollan el mismo tipo de funciones –esto es, ocupan idéntico puesto de trabajo y desarrollan el mismo tipo de actividades productivas– pero en empresas distintas²³. Tras esta dispersión salarial se halla tanto la pertenencia a distintos regímenes de la Seguridad Social²⁴, como la existencia de convenios de empresa (que lógicamente no son similares). Más allá de estas cuestiones, no parece existir una estrategia empresarial consistente en practicar discriminaciones salariales a nivel individual, cuanto menos en las grandes empresas públicas de las que tenemos un mayor conocimiento.

Otro de los aspectos que hemos estudiado son las formas contractuales predominantes en estas actividades, encontrando bastante diversidad entre yacimientos. En las escuelas infantiles del sector privado, en las que todo el personal es asalariado, los contratos temporales (fundamentalmente a tiempo parcial) son muy numerosos en las categorías mayoritarias, esto es, Técnico/a Superior en Educación Infantil y Técnico/a Especialista. En las cooperativas es el Personal Auxiliar, el de Cocina y el de Limpieza el que presenta un mayor grado de temporalidad, y no las personas que se encargan más directamente del proceso educativo. Ello es debido fundamentalmente a que en las cooperativas son los socios cooperativistas los que mayoritariamente integran el equipo educativo.

empeoramiento sustancial de las condiciones de trabajo (menor tiempo de descanso, jornadas continuadas de más de 12 horas en uno o varios servicios...).

²³ Atendiendo a estas fuentes de diferenciación salarial, de acuerdo con nuestro trabajo de campo el abanico existente en las grandes empresas del sector fluctúa entre unas 100.000 pesetas al mes en los peones forestales peor pagados y las 220.000 pesetas netas al mes de los jefes de obra mejor pagados.

²⁴ La adscripción de una parte de las personas que se encuentran trabajando en tareas de gestión de zonas forestales al régimen agrario de la Seguridad Social se traduce en peores condiciones salariales. Pero también hay que destacar que se trata de una adscripción cuanto menos dudosa. De esta última cuestión se hacía eco uno de los entrevistados: “Más que sin contrato, en este sector lo que están es mal contratados para las funciones que realizan. Por ejemplo, hay mucha gente que trabaja haciendo terrazas en el monte, en el sector forestal. Eso comporta estar en el régimen general porque son obras. En cambio, los tienen en el régimen especial agrario. Es decir, más que sin contrato, que yo quiero pensar que no hay, aunque seguro que encontraríamos alguno, los contratos están mal hechos”.

Normalmente la política de renovación de contratos temporales en esta actividad consiste en repetir este tipo de contratos a la misma persona durante dos años y, al tercero, sustituirla por otra, también temporal, excepto en algunas de las cooperativas entrevistadas, donde al tercer año se convierte al trabajador en fijo discontinuo. No obstante, también hay que señalar que en algunas ocasiones la duración de los contratos es de cuatro o cinco meses, de septiembre a diciembre o enero. A comienzos del año los estudiantes del ciclo formativo superior de Educación Infantil acuden a estos centros para realizar prácticas, con lo cual estos últimos solucionan sus necesidades de personal y prescinden de los servicios de los trabajadores con contrato temporal²⁵. Asimismo, existe la figura del becario en las escuelas infantiles públicas, éstos colaboran en las tareas de alimentación durante tres horas diarias.

En las actividades de seguridad, la práctica totalidad de los trabajadores son asalariados con contrato indefinido. Esto se debe principalmente a dos motivos. Uno, por las ventajas económicas que obtienen las empresas (subvenciones, bonificaciones en las cuotas a la seguridad social, ventajas fiscales, etc) al transformar un contrato de carácter temporal en otro indefinido. El otro, a causa de la necesidad de disponer de mano de obra formada. En los últimos años las empresas desean estabilizar y retener a la plantilla debido a una escasez de trabajadores y trabajadoras, ya que parte de los vigilantes abandonan el sector en busca de mejores condiciones de trabajo y niveles salariales más altos.

En el NYE de protección y mantenimiento de espacios naturales el tipo de relación laboral que prácticamente monopoliza las relaciones de empleo en el sector es el trabajo asalariado por cuenta ajena. Además, los expertos consultados no tienen constancia de la existencia de trabajadores de empresas de trabajo temporal ni de trabajadores sin contrato, aunque advierten que en las empresas privadas que se dedican a estas actividades sí que pueden existir estas situaciones. Por otra parte, los tipos de contrato predominantes en el sector son el contrato por obra o servicio (predominante en los puestos de trabajo de las actividades de extinción de incendios) y el contrato temporal (predominante en las de gestión de zonas forestales y en las de educación ambiental). De ahí que sólo algunos grupos de trabajadores gocen de unas figuras contractuales distintas: a) algunas brigadas forestales (en las que aparecen algunos contratos fijos o fijos discontinuos), pero no todas²⁶, y b) algunos jefes de obra, que son fijos.

²⁵ Además de ser un mecanismo de reducción de costes laborales, es también una de las vías principales de inserción laboral en el sector. En la mayoría de las escuelas entrevistadas, tanto el personal fijo como el temporal, comenzó realizando las prácticas del ciclo formativo en el centro y después fue contratado con la categoría de Técnico o de Auxiliar.

²⁶ Uno de los entrevistados lo describía en los siguientes términos: “En este momento sólo hay dos colectivos con un contrato fijo: las brigadas de IMELSA, que son fijos discontinuos (unos quinientos y pico, que trabajan nueve meses al año), y las brigadas de helicópteros de FORESMA, que son fijos o fijos discontinuos”.

En este contexto, la estabilidad en cuanto al mantenimiento y la continuidad del empleo resulta doblemente afectada en un sentido negativo. Primero, porque la duración de una parte importante de los trabajos de protección y mantenimiento de zonas naturales no va más allá de algunos meses, en el mejor de los casos, debido a que se trata de actividades estacionales que hacen acto de presencia todos los años. Y, segundo, puesto que las formas contractuales utilizadas en el sector raramente son de carácter indefinido. Baste decir al respecto que en las grandes empresas públicas del sector los trabajadores fijos sólo suponen entre el 10 y el 15% de la plantilla. Con todo, fruto de la acción sindical los niveles de inseguridad no son tan elevados como se desprende de lo que acabamos de comentar. Y ello tanto porque en una buena parte de los casos se trata de contratos temporales o contratos por obra o servicio pero con subrogación (esto es, si tiene lugar un cambio de empresa encargada de la prestación del servicio los trabajadores se mantienen a raíz de convenio firmado con la Administración), como porque se consigue arrancar el compromiso de la contratación (vía convenio de empresa) a las mismas personas campaña tras campaña²⁷.

Así pues, han sido activados mecanismos para alcanzar una cierta estabilidad en el sector de protección y mantenimiento de zonas naturales. Sin embargo, ni se consiguen los mismos niveles de seguridad que se desprenden de un contrato fijo, ni se han conformado soluciones al problema consistente en que en muchos casos la garantía de trabajo sólo cubre unos meses al año, ni los mecanismos aludidos alcanzan a todos los trabajadores de dicho sector. En relación a este último punto conviene destacar que en lo tocante a aquellos trabajadores ligados a las actividades de gestión de zonas forestales han quedado al margen de estos mecanismos de seguridad (puesto que la cláusula de garantía mencionada más arriba no los cubre a todos), mientras que cuando no es así la garantía de estabilidad es mucho menor que en las brigadas de incendios (lo que se desprende de una lectura atenta del fragmento del artículo 4 del convenio de la empresa VAERSA recogido en la nota a pie de página nº 28). Esta mayor precariedad laboral en los peones y capataces forestales es una de las causas explicativas de las dificultades actuales para conformar brigadas, lo que conduce a la contratación de inmigrantes.

²⁷ De este modo, de acuerdo con las entrevistas realizadas, en el caso de las brigadas de incendios forestales que no tienen contratos fijos o fijos discontinuos (las actuales brigadas de TRAGSA) además de conseguir la subrogación se ha alcanzado el reconocimiento de la obligación por parte de la empresa a dotar de una mayor estabilidad al trabajador a través del mencionado compromiso. Esto último se traduce en la renovación anual de los contratos en el caso de trabajadores de brigadas permanentes y en la convocatoria a los trabajadores de la campaña anterior en las brigadas que sólo actúan unos meses al año (de cuatro a seis meses). Pero esta práctica no es exclusiva de las brigadas de incendios. Valga como ejemplo la “garantía de contratación” de que son objeto los trabajadores con contrato para obra o servicio determinados de la empresa VAERSA (que, recordemos, no lleva adelante actividades de extinción de incendios): “Los trabajadores que hayan sido contratados al menos en dos ocasiones en la modalidad de contrato para obra o servicio determinados, tendrán derecho preferente para ser contratados cuando la empresa vaya a realizar las tareas desempeñadas previamente en su misma zona en la que anteriormente hubiera trabajado para la empresa” (Convenio Colectivo del Personal de la Empresa VAERSA para 1997-1998, art. 4).

3.3. Jornada de trabajo.

En los aspectos relacionados con la jornada de trabajo, encontramos diferentes situaciones. En educación infantil globalmente es más habitual la jornada a tiempo completo que a tiempo parcial, y esta última, como ya hemos señalado, abunda entre los trabajadores y las trabajadoras con contrato temporal. Por otra parte, en este ámbito es habitual realizar turnos de trabajo, dado que la mayoría de las escuelas privadas tienen horarios especiales para ajustar el horario escolar al horario laboral de los padres. En las empresas privadas los turnos de trabajo afectan a toda la plantilla, asegurando la concurrencia de todo el personal a la hora de la comida, mientras que en las cooperativas estos turnos sólo afectan a los cooperativistas. En ambos casos los turnos son fijos o rotativos. Los centros públicos se ajustan más al propio horario escolar que los centros privados, siendo las jornadas a tiempo completo. En estas escuelas el personal de limpieza es el único que realiza turnos de trabajo.

En cuanto a las horas extraordinarias, en algunos centros son remuneradas mientras que en otros se compensan por tiempos equivalentes de descanso retribuido. No obstante, cabe subrayar que en numerosas ocasiones, según los expertos entrevistados, en el sector privado las horas de permanencia en el centro exceden de la jornada laboral establecida en el convenio, considerándose por la parte empresarial que esta mayor jornada es inherente al puesto de trabajo que se ocupa²⁸, con lo que el trabajador no recibe ninguna gratificación o ésta tiene un importe muy limitado.

En el NYE de seguridad existe una cierta diversidad respecto a la manera de realizar la jornada laboral, en función de la actividad y el tipo de puesto y del lugar donde se realiza el servicio de vigilancia. Las fórmulas más habituales son la jornada intensiva no sujeta a turnos (habitualmente se da en los servicios de transportes blindados de fondos y, normalmente, va desde las siete de la mañana a las tres de la tarde); jornada sujeta a turnos rotativos de 8 horas y jornada sujeta a turnos de 12 horas.

En la actividad de protección y mantenimiento de zonas naturales los resultados más destacables en materia de jornada de trabajo pueden sintetizarse como sigue²⁹. El primero es que todos los trabajadores del sector tienen una jornada de trabajo a tiempo completo. El segundo es que todas las cuestiones relacionadas con la jornada se hallan reguladas por convenio. Esto

²⁸ Normalmente, la ampliación de la jornada se produce porque se celebran reuniones fuera del horario escolar, no se cumple el horario de recogida de los niños, se preparan festivales...

²⁹ Más allá las cuestiones generales que presentamos a continuación, los aspectos más específicos son propios de cada grupo de actividades de este NYE. Por ejemplo, en las actividades de vigilancia y extinción de incendios se realizan turnos de trabajo que afectan a todos los trabajadores; a su vez, mientras en las actividades de gestión de zonas forestales suele realizarse jornada intensiva, ésta suele ser partida en las de extinción de incendios.

implica que una buena parte de los trabajadores del sector, el grueso de los trabajadores de las empresas públicas, mantienen una situación razonable a este nivel³⁰ (sirvan como ejemplo las horas extraordinarias: éstas se realizan, pero aparecen reguladas por convenio y siempre son pagadas). Pero del mismo modo, las personas que no están sujetas a un convenio colectivo (las que trabajan en empresas privadas y una parte de las que lo hacen en las públicas) están en una situación más desventajosa al respecto.

3.4. Control y modelo de relaciones laborales.

Respecto a la implicación de las personas en el proceso productivo y los mecanismos de control empresarial que se aplican hay que señalar como cuestión previa que en el caso de la atención de niños y niñas y en el del mantenimiento y protección de zonas naturales estamos ante actividades que tienen un elevado componente vocacional. Por otra parte, en los tres yacimientos analizados se produce un control del trabajo realizado por parte de los usuarios del servicio.

En la educación infantil todas las personas entrevistadas coinciden al señalar que trabajar con niños comporta una implicación por parte del trabajador mucho más elevada que en cualquier otro sector de actividad, siendo la motivación un factor fundamental para poder realizar satisfactoriamente el trabajo. Observar el progreso de los alumnos conlleva una gran satisfacción. Lógicamente, existe un control directo sobre el trabajador, tanto del empresario como del cooperativista, que se basa principalmente en la vigilancia del cumplimiento de los horarios, la programación establecida, el aseo de los niños, la obligación de informar al empresario sobre cualquier accidente que pueda suceder con algún menor... En los centros públicos el control lo realiza la dirección y la inspección educativa, aunque se ejerce una menor presión sobre los trabajadores que en los centros privados. Ahora bien, este control directo simplemente refuerza otra forma de control, de carácter más indirecto, sobre la actividad de los profesionales de este sector: las opiniones que manifiestan los padres sobre la labor educativa practicada con sus hijos.

En el NYE de seguridad los entrevistados señalan que la implicación de los trabajadores en la actividad que realizan suele ser escasa y apuntan algunas razones explicativas. Una parte de los trabajadores cambian con frecuencia de empresa, o bien entran y salen del sector. Por lo general, no existe en las empresas una preocupación especial por esta cuestión. A esto hay que añadir que el aumento de las tareas asignadas a los vigilantes en su trabajo, sin ninguna relación con las propias de seguridad, es percibido como una pérdida de autonomía y una de las causas de progresiva desmotivación de los trabajadores que, junto con otros factores, llevan a algunos de ellos a plantearse el abandono del sector.

³⁰ Todo ello es fruto de la presencia y acción sindical en el sector. Más concretamente, en las grandes empresas públicas del sector.

A nivel más concreto podemos distinguir, basándonos en sus características, dos formas de control habituales en estas empresas de seguridad. La primera, de carácter más formal y común a la mayoría de ellas, viene dada por la realización de partes diarios, visitas a los lugares de trabajo, preguntas al cliente de estos servicios acerca del trabajo realizado por el vigilante. Este tipo de tareas suelen estar asignadas a un mando intermedio, como el inspector, y, en menor grado, al jefe de equipo responsable de un grupo de vigilantes. La segunda tiene un carácter más informal y es la que deriva de la asignación de horas extras y servicios nocturnos (que permiten aumentar las retribuciones) como una especie de “premio” o contraprestación, en función del comportamiento del trabajador hacia la empresa, de forma que los trabajadores que plantean problemas o reivindicaciones tendrían más dificultad en incrementar su salario a través de esta vía. A estos mecanismos de control cabría añadir, como en el caso del sector de educación infantil, aquellos otros más indirectos en forma de opiniones de los usuarios del servicio.

En la protección y mantenimiento de zonas naturales los trabajadores entrevistados coinciden en que las empresas del sector no sólo no fomentan su participación, sino que incluso las sugerencias que éstos formulan, para ser tenidas en cuenta, necesitan de una presión y una acción colectiva importantes. Si unimos a esta circunstancia los elevados niveles de precariedad laboral en el sector³¹, resulta obligado indagar acerca de la implicación de los trabajadores y de los mecanismos empresariales de control de la mano de obra.

Dado lo anterior, el resultado de nuestra investigación puede parecer un tanto sorprendente a primera vista: el nivel de implicación (sin entrar a valorar si éste es muy elevado o muy débil) es mayor del que cabría esperar. La causa no es otra que el carácter vocacional de una parte importante de los trabajadores del sector. Ahora bien, a pesar de lo anterior, en el contexto descrito cobran significado dos cosas. A saber: a) la progresiva organización de los trabajadores y el consiguiente acrecentado esfuerzo en la vertiente de acción sindical en el sector, y b) el importante papel jugado por los mecanismos empresariales de control de la mano de obra.

El siguiente comentario vertido en nuestras entrevistas, aunque abarque más cuestiones que la que ahora nos ocupa, refleja claramente el primero de los dos puntos expuestos: “Si partimos de la base de que este sector no tenía participación sindical, ni representación, ni negociación colectiva, en los últimos siete años se ha conseguido avanzar. Se ha conseguido que haya delegados sindicales, una afiliación bastante sustancial, un convenio y unas condiciones que, aunque continúan siendo precarias, son más dignas dada la alta peligrosidad de estos trabajos”.

³¹ Y ello en sus diversas vertientes, esto es, niveles salariales, grado de estabilidad en el empleo, condiciones de trabajo, etc.

Respecto al segundo de los puntos anunciados, cabe señalar que el control empresarial de la mano de obra en el sector de protección y mantenimiento de zonas naturales se consigue mediante un control directo, esto es, a través de la actividad vigilante y supervisora de los capataces (forestales, en unas actividades, y de incendios, en otras). De ahí la importancia del carácter jerárquico del organigrama de puestos de trabajo que hemos presentado más arriba. Los entrevistados coinciden en señalar una doble función atribuida a los capataces: contribuir a la organización del trabajo y la distribución de tareas³² (junto a los encargados de obra y al capataz coordinador), por una parte, y controlar directamente el trabajo de los miembros de la brigada. El énfasis puesto en esta segunda función queda reflejado en la siguiente opinión de uno de los expertos entrevistados: “Jerárquicamente existen jefes de obra, jefes de brigada... Ha habido bastante presión sobre los trabajadores, incluso se ha llegado en algunas ocasiones a acosarlos. Eso ha comportado también la mayor implicación y participación sindical”. De este modo, puede apreciarse no sólo la importancia que cobra la jerarquía en el sector, sino también la estrecha interconexión entre los dos puntos que hemos analizado brevemente. Pasemos pues a ocuparnos del modelo de relaciones laborales que se instaura en las empresas de los tres NYE analizados.

En líneas generales podríamos caracterizar el modelo de relaciones laborales en las actividades estudiadas del siguiente modo: una débil presencia sindical, un escaso contenido negociador así como un predominio de las relaciones individualizadas empresa trabajador. Por ejemplo, respecto a la primera cuestión, en la educación infantil existe una baja representación sindical, lo que se explica fundamentalmente por dos motivos. Por un lado, la reducida dimensión empresarial. Los centros no disponen del personal suficiente para celebrar elecciones sindicales. Por otro, el talante empresarial, pues éstos no facilitan la existencia de representación sindical en la empresa. Esta situación es extensible también a las pequeñas empresas existentes en los otros yacimientos.

Respecto a la segunda cuestión, y a título de ejemplo, según nuestro trabajo de campo en el NYE de las actividades de seguridad las negociaciones entre la empresa y los trabajadores no suelen ser muy amplias y, normalmente, se reducen a algún tema muy concreto relacionado con los cambios de jornada o la formación, ya que los aspectos más importantes relacionados con mejoras salariales se negocian a nivel estatal para el conjunto del sector. Algunos trabajadores entrevistados afirmaban que en su empresa la negociación se realiza siempre de manera individual, nunca colectiva, y se centra en materias relacionadas con el despido, variaciones de jornada y asignación de horas extras. En general, a nivel de sector, las entrevistas señalan que las empresas solamente informan de manera clara y amplia de las variaciones de la jornada como parte de las características del servicio a realizar. Respecto a variaciones de salario y despido

³² Así como los medios necesarios y adecuados para trabajar.

informan de manera individual a la persona afectada, mientras que en materias relacionadas con nuevas contrataciones, inversiones, cambios tecnológicos y formación, la información es prácticamente inexistente.

Sin abandonar este plano general, dos cuestiones más deben ser incluidas. Por una parte, las significativas diferencias que el modelo de relaciones laborales presenta en el ámbito de la empresa, y ello en estrecha conexión con el tamaño empresarial. En las empresas de mayor tamaño de las actividades de seguridad y protección y mantenimiento de zonas naturales tienen un mayor protagonismo las relaciones con los representantes sindicales, mientras que en el lado opuesto hallamos empresas de reducida dimensión en las que la presencia y acción sindicales son nulas. Por otra, cabe remarcar que a lo largo de la década de los noventa ha tenido lugar una progresiva implantación sindical en algunas empresas, así como la consiguiente ampliación del contenido de las negociaciones.

En este sentido, en el NYE de protección y mantenimiento de zonas naturales, ha tenido lugar una a progresiva implantación sindical en las grandes empresas públicas del sector. Este extremo ha sido confirmado en las entrevistas realizadas, en las que todos los entrevistados (trabajadores, empresarios y conocedores del sector) sin excepción, coinciden en señalar que desde principios de los noventa tiene lugar un doble cambio en la relación de la empresa con los trabajadores: se informa más y se negocia más, en ambos casos con los representantes de los trabajadores. Dos son las causas explicativas de este fenómeno. La primera no es otra que los elevados niveles de precariedad laboral en el sector. A ello se une la progresiva entrada en el mismo desde la segunda mitad de los años ochenta de gente joven más reivindicativa. A este respecto, se nos comentaba en las entrevistas que “hasta hace diez o quince años los sindicatos tenían abandonado este sector porque es un sector difícil, pero al entrar gente joven hay una cierta inquietud, un cierto estímulo y una cierta preocupación; poco a poco, por desgracia muy lentamente, se va avanzando”.

De todas formas, no debemos perder de vista que esta progresiva implantación sindical se ciñe a las grandes empresas públicas del sector, de modo que el resto de empresas de menor dimensión (que completan el conjunto del colectivo empresarial de este yacimiento de empleo) quedan al margen de este proceso. Así pues, actualmente conviven dos modelos de relaciones laborales en este segmento productivo. Uno, en las empresas públicas, con implantación sindical y una cierta dosis de negociación con los representantes de los trabajadores. Otro, en el resto de empresas más pequeñas, en el que la presencia sindical no ha tenido lugar y se entablan unas relaciones laborales de carácter más individualizado. Resulta comprensible, pues, que en este

segundo bloque de unidades productivas los niveles de precariedad laboral sean más elevados que el promedio sectorial³³.

4. Perfil de los trabajadores de los NYE analizados.

Puesto que los NYE son una medida de política laboral dirigida a reducir la incidencia del desempleo, lo que ahora nos interesa es descubrir qué tipo de colectivos resultan beneficiados por este tipo de intervenciones. De todas formas, del mismo modo que en el segundo apartado hemos insistido en la necesidad de abandonar una perspectiva casi exclusivamente cuantitativa, como la que monopoliza los documentos oficiales, ahora no debemos enfocar la cuestión hablando exclusivamente de “beneficiados”. Efectivamente, si en los apartados anteriores hemos identificado una elevada polarización de las cualificaciones y unas negativas condiciones de trabajo, ahora lo que debemos descubrir son, además de los colectivos afectados por esta precariedad laboral, los motivos que conducen a acabar trabajando en las empresas de los NYE analizados.

Por parte de las empresas, la organización del trabajo y las cualificaciones, la fijación de las condiciones de trabajo y el reclutamiento son procesos de la gestión de la fuerza de trabajo que se hallan estrechamente interconectados. A su vez, por parte de los trabajadores, las decisiones de movilización laboral, búsqueda y aceptación de un puesto de trabajo, así como la circulación entre distintos puestos de trabajo, también se hallan concatenadas. Dando un paso más, las prácticas de ambos tipos de actores en ningún caso son independientes. Y lo que es más, puesto que el grueso de trabajadores y puestos de trabajo en los tres NYE estudiados estarían ubicados en lo que en terminología segmentacionista se califica como sector secundario, los trabajadores no tienen la posibilidad de recorrer grandes distancias en sus desplazamientos al trabajo³⁴ y el territorio (en concreto, los sistemas laborales locales) es el marco de referencia adecuado, tanto en la conformación de las prácticas de ambos actores como en la interacción entre los mismos.

Pues bien, en este contexto, además de identificar el perfil de los trabajadores debemos intentar desentrañar las prácticas empresariales de reclutamiento de la fuerza de trabajo, al

³³ Esto último no sólo por el grado de penetración sindical en las mismas, sino también porque no resulta infrecuente que trabajen como subcontratadas de las empresas públicas del sector.

³⁴ Como señala Oriol Homs, entre otros, “los bajos niveles de cualificación –que al mismo tiempo son los más abundantes– tienden a ser reclutados, en condiciones normales, en los mismos mercados locales, de tal forma que el espacio en el cual se produce la contratación de este tipo de cualificaciones, de hecho define la dimensión del mercado de trabajo” (Homs, 1994: 176). Aunque este autor hace referencia a las cualificaciones creemos que las retribuciones salariales obtenidas son la variable fundamental en las decisiones de desplazamiento por motivos de trabajo.

tiempo que descubrir por qué los grupos de trabajadores identificados acaban relegados al sector secundario en un sistema laboral local concreto. Tres tareas de las que vamos a ocuparnos a continuación de manera breve y sin establecer una separación clara entre las mismas. Las desarrollaremos parcialmente, presentando y destacando aquellos aspectos que resultan más sobresalientes.

En términos muy generales, y salvando las excepciones de determinados puestos de trabajo, observamos un predominio de las mujeres en las actividades de cuidado de niños y niñas, mientras que ocurre lo contrario en las de seguridad y en las de protección y mantenimiento de zonas naturales. No existe un perfil definido en cuanto a la edad, pero sí se observa que las peores condiciones de trabajo acaban confluyendo en los más jóvenes. A su vez, escasos niveles de formación en los trabajadores de buena parte de puestos de trabajo de protección y mantenimiento de zonas naturales (los más numerosos), así como en los que se dedican a actividades de seguridad (y ello a pesar de la posesión de un título). Por su parte, en el NYE de cuidado de niños y niñas es en el que hallamos mayores niveles de formación. Con todo, también en este caso existen puestos de trabajo ocupados por trabajadores con bajos niveles de formación, tanto en las actividades de educación infantil como en las extraescolares, sobre todo en estas últimas. Por último, completa esta caracterización la identificación del origen de estos trabajadores. Éste se halla en el sector agrario, para la mayor parte del colectivo dedicado a la protección y mantenimiento de zonas naturales, mientras que son estudiantes la mayor parte de las personas que desarrollan las tareas de las actividades extraescolares del NYE de cuidado de niños y niñas, así como una pequeña parte de las dedicadas a la educación infantil.

A estos rasgos necesariamente generales, debemos añadir que en los últimos años, coincidiendo con el desarrollo de estos tres grupos de actividades y con un ciclo económico expansivo, ha tenido lugar un proceso de incorporación de nuevos colectivos en las mismas. Mientras que en las empresas de protección y mantenimiento de zonas naturales han acabado recurriendo a la incorporación de mano de obra inmigrante, las de seguridad van incorporando de manera progresiva a un mayor número de mujeres. Caso distinto es el del sector de cuidado de niños. En éste, las actividades tradicionales de educación infantil no han llevado a cabo grandes transformaciones, mientras que la novedad radica en las actividades extraescolares. Estas últimas son las que nos dan pie a sostener que en este sector ha tenido lugar una incorporación creciente de estudiantes al mismo.

Cabe interpretar estas nuevas incorporaciones a los respectivos sectores como la respuesta empresarial a la creciente dificultad para cubrir, en el territorio y con los colectivos tradicionales, unos puestos de trabajo de baja calidad. Y esto no se debe principalmente a la expansión experimentada por estas actividades, sino fundamentalmente a los efectos asociados al ciclo expansivo pero concretados sobre el sistema local de trabajo en el que operan estas

empresas. Frente a la disyuntiva planteada, antes que mejorar las condiciones de trabajo con el fin de retener los trabajadores, así como atraer otros nuevos, la respuesta empresarial consiste en dirigir su esfuerzo de captación hacia otros colectivos del territorio. Por su parte, tanto los trabajadores que aceptan mantenerse en unos puestos de trabajo de baja calidad como las nuevas incorporaciones a estos mismos puestos los aceptan porque no existen alternativas mejores en el territorio al que se sienten vinculados y del que forman parte.

Resulta, pues, que las medidas de fomento de los NYE favorecen la creación de empleo, pero sin garantizar una mínima calidad del mismo. Y ello no porque no resulte posible, al menos la obtención de condiciones de trabajo mejores que las actuales, sino porque los objetivos son otros. Este enfoque de la política económica, centrado exclusivamente en el objetivo cuantitativo de reducción de la tasa de paro y en ampliar las posibilidades de negocio del sector privado en estas tres actividades, imposibilita la construcción de unas bases sólidas sobre las que sustentar una consolidación de estos sectores en la que debería primar la profesionalidad y la calidad del empleo.

5. Valoración de los NYE como medida de política económica.

Si conjugamos la evidencia obtenida a partir del contacto con las tres realidades analizadas obtenemos un segundo bloque de resultados mucho más generales, que en algunos casos podríamos considerar extrapolables a la mayor parte de las actividades identificadas por la Comisión como NYE. Por otra parte, ni la formulación de propuestas de actuación pública ni la valoración de las medidas aplicadas pueden llevarse a cabo de espaldas a la realidad. De ahí que debamos apelar al análisis pormenorizado de los yacimientos de empleo desde esta última perspectiva, esto es, de cara a la utilización de estos resultados generales con el fin de analizar la propuesta de los NYE como medida de política económica. De todas estas cuestiones nos ocupamos en este último apartado.

Lo primero a reseñar es la existencia de necesidades insatisfechas en los tres sectores estudiados. En todos los casos ha tenido lugar un crecimiento de la demanda a lo largo de los últimos diez años y, por lo general, los expertos consultados suelen coincidir en que no se han agotado las posibilidades de crecimiento. Ahora bien, tras este impulso de la demanda se hallan actores y transformaciones sociales y políticas específicos en cada uno de los yacimientos. A su vez, estos crecimientos de la demanda se han traducido en una cierta expansión de la oferta y, por consiguiente, del empleo en los respectivos sectores de actividad. Pero también a este nivel resulta difícil elaborar patrones generales que den cuenta de lo acontecido en el sector. La causa radica no sólo en que los tres yacimientos de empleo conforman tres conjuntos de empresas específicos y cualitativamente distintos entre sí, sino también en que han sido protagonistas de tres historias distintas.

Más allá de estas consideraciones en torno a la oferta y demanda sectoriales, es el momento oportuno para presentar un factor sobre el que no hemos hecho hincapié hasta el momento. En los casos analizados nos enfrentamos a actividades en las que no tiene lugar una demanda y una producción de un bien privado en sentido estricto. De ahí que quede totalmente justificada la intervención de los poderes públicos en estos ámbitos económicos asegurando determinados niveles de provisión pública del servicio, e incluso estableciendo regulaciones que pueden llegar a concretarse en la determinación del nivel de precios³⁵. Por el contrario, lo acontecido en las tres actividades analizadas nos desvela una actuación pública que en la época reciente ha avanzado en sentido opuesto. El dinamismo del sector de la seguridad privada es un claro ejemplo, al menos en parte, de privatización de un servicio público. Del mismo modo, lo acontecido con las Escuelas Infantiles Municipales de la ciudad de València es otro ejemplo de privatización que no se ha traducido en una mejora del servicio.

Sin duda, el dinamismo de la actividad y el empleo en los tres sectores analizados constituye un resultado claramente positivo. En general, otro tanto podemos decir de las perspectivas de evolución de estas variables. Sin embargo, éste es sólo un resultado parcial del proceso, puesto que se acompaña de una elevada incidencia de la precariedad laboral en los tres ámbitos analizados. Incidencia ésta que es la consecuencia de la acumulación de resultados negativos en distintas vertientes: remuneraciones, jornada, estabilidad contractual, etc. Desafortunadamente, dado el carácter contrapuesto de los dos efectos mencionados, resulta tremendamente difícil efectuar una valoración global de la evolución presentada en estos tres yacimientos de empleo. Con todo, a la luz de los resultados obtenidos en nuestro trabajo de campo, podemos formular dos consideraciones. La primera, la necesidad de que cualquier aproximación al estudio de los yacimientos de empleo no se ciña al análisis de la evolución cuantitativa de las magnitudes de estas actividades. La segunda, la obligación de ir más allá de estimular el dinamismo de estos sectores de actividad, haciendo especial hincapié en atajar el proceso de precarización laboral en todas sus dimensiones.

De todas formas, sería una simplificación excesiva situarnos en las antípodas del planteamiento de la Comisión Europea, esto es, olvidar totalmente el problema de la creación de empleo y centrarnos sólo en la calidad del mismo. Así, los NYE como medida de política laboral deberían tomar en consideración ambas vertientes, la cuantitativa y la cualitativa. Cabe especificar que actuar en la primera de las dos no necesariamente supone seguir los dictados de la Comisión Europea, sino que existen otras posibilidades. En concreto, de cara a estimular la creación de empleo en los NYE (la vertiente cuantitativa) debería actuarse tanto sobre la oferta

³⁵ Con todo, obsérvese que este razonamiento no tiene nada que ver con la propuesta, lanzada por la Comisión Europea, de los NYE como medida de política laboral.

como sobre la demanda. Poner en marcha programas de desarrollo local, en los que se preste atención y apoyo a estos sectores, supone actuar sobre la oferta. Para ello la política de empleo actual cuenta con los instrumentos necesarios.

Son las intervenciones en la vertiente de la demanda las que requieren mucha más imaginación que las del lado de la oferta. La idea que subyace a los NYE es que una serie de transformaciones sociales están en la base de nuevas necesidades, y estas últimas pueden acabar transformándose en demanda. Aunque los elementos que explican su incremento en los ámbitos de los yacimientos de empleo son muy variados, de difícil aprehensión y de complicado manejo por parte del sector público, ello no invalida que la Administración pueda intervenir a otros niveles para estimular la demanda en este tipo de actividades. Por tanto, actuar en esta vertiente no siempre consiste en estimular directamente la demanda privada. La reducción de los precios de determinados productos, así como el acercamiento del servicio al usuario (facilitándole, de este modo, el acceso al mismo), por ejemplo, pueden ser intervenciones que faciliten el incremento de la demanda.

Dos precisiones deben ser introducidas en relación a las intervenciones en el ámbito de la oferta y la demanda. En primer lugar, la estrecha relación que se produce entre ambas en diversos yacimientos de empleo supone que intervenciones simultáneas en ambos ámbitos pueden tener un impacto mayor. Es más efectivo, por ejemplo, cuando se crea una nueva línea de transporte público de viajeros (una actuación sobre la oferta), que ésta se acompañe de medidas que obstaculicen el uso del vehículo privado (actuación sobre la demanda). En segundo lugar, no deberíamos identificar estímulo de la demanda (o de la oferta) con estímulo de la demanda privada (o de la oferta privada). Tras los diecinueve ámbitos identificados por la Comisión, no sólo existe oferta y demanda privadas.

Junto a lo señalado también cabe remarcar, de cara a plantear nuevas dimensiones de la intervención pública, que en ocasiones, en los yacimientos de empleo, los productores se enfrentan a problemas que hacen peligrar la continuidad de la empresa, lo que hace pensar en la conveniencia de adoptar medidas encaminadas a eliminar este tipo de situaciones. Por ejemplo, en algunos yacimientos de empleo hay fuertes oscilaciones estacionales de la actividad. Ayudas encaminadas a favorecer una diversificación en el abanico de servicios prestados por la empresa, que frecuentemente no requieren asumir actividades totalmente ajenas a las que ya se están desarrollando, provocarían una clara mejora en la situación.

La incidencia de la precariedad laboral, inseparable de los colectivos a los que acaba recurriéndose para ocupar los puestos de trabajo de estos yacimientos, es el foco de atención de la segunda de las vertientes de la intervención pública que antes hemos citado. A la luz de las condiciones de trabajo existentes en los tres NYE analizados, cabe afirmar que debe hacerse especial hincapié en atajar el proceso de precarización laboral en todas sus dimensiones. Para tal

fin, las medidas deben encaminarse a atacar las causas del problema. Evidentemente, esto no resulta fácil en el contexto actual, pero algunas medidas para limitar esta dinámica sí que pueden aplicarse.

Por ejemplo, una posible vía consiste en establecer medidas para garantizar la continuidad del trabajo de las personas ocupadas en estos yacimientos de empleo. Esto requiere actuar en dos direcciones: primero, a nivel de empresa y, en segundo lugar, y cuando la eficacia de la intervención anterior no resulte completa, a nivel de sector (tratando de favorecer la permanencia en el mismo). Como ejemplo de la primera dirección apuntada valgan las medidas tendentes a la desestacionalización de la producción mediante la diversificación de las actividades realizadas. Ello, evidentemente, acompañado de medidas más al uso de fomento de la contratación indefinida. En el caso de la segunda de las líneas apuntadas, cabría plantear la posibilidad de extender los mecanismos de subrogación que ya existen en algunas de las actividades estudiadas. Además, otra posible medida consiste en crear una bolsa de trabajo sectorial circunscrita a un territorio muy determinado.

Por otra parte, puesto que hay una elevada relación entre la precariedad y la situación existente en un sistema laboral territorial, el comentario anterior no agota la necesidad de territorializar las intervenciones públicas en materia laboral. Niveles elevados de precariedad en una empresa o sector productivo sólo resultan posibles si las alternativas laborales de los trabajadores y las trabajadoras que las soportan presentan características similares o ligeramente más negativas que las que éstos tienen en la empresa o sector en cuestión. Por ello, la adopción de medidas tendentes a reducir la precariedad en un yacimiento de empleo deben acompañarse de un plan de intervención más general que supere el ámbito estricto del yacimiento y que, por tanto, considere el conjunto del sistema laboral territorial.

Este último comentario nos retorna a la cuestión de los colectivos que las prácticas empresariales canalizan hacia los puestos de trabajo precarios. En los tres casos estudiados se aprecia el recurso por parte de las empresas a colectivos que por sus características facilitan una gestión de la mano de obra precarizadora. El caso más llamativo es el de la atención a la infancia, donde es práctica habitual el reclutamiento de estudiantes, jóvenes sin ningún interés en la actividad, mujeres, así como la sustitución de estos trabajadores durante una parte del año por personas que están realizando prácticas de formación. En los otros dos sectores estudiados, se repite una situación similar. En el caso de la seguridad privada recurriendo a personas desanimadas (fruto de sus escasas alternativas de empleo), mientras que en el de la protección y mantenimiento del medio ambiente, aunque con matices según actividades, se incorpora a personas inmigrantes y a trabajadores agrícolas que cuentan con escasas alternativas en otras actividades de la zona. El que en las tres actividades se recurra a los colectivos señalados para cubrir los puestos de trabajo de menor calidad sólo se explica como el resultado de las prácticas empresariales de gestión de la mano de obra. Ésta y no otra es la causa explicativa del fenómeno

que nos ocupa. Así pues, sería erróneo interpretar que del hecho que venimos comentando se infiere que los NYE son utilizados como medida de inserción laboral de colectivos con especiales dificultades (“tratamiento social del desempleo” en palabras de Lorenzo Cachón).

Pero no sólo hemos de tener en cuenta los colectivos reclutados. Otra variable decisiva en la fijación de las condiciones de trabajo en los sectores y empresas estudiados es el grado de organización de los trabajadores. La precariedad en estas actividades generalmente coexiste con una débil organización sindical. Se trata de dos variables que no son independientes sino que más bien se codeterminan. Así, si tomamos como ejemplo el sector medio ambiental, la negativa situación de un amplio conjunto de variables determinantes del nivel de precariedad laboral condujo tanto a la progresiva organización de los trabajadores como a la implantación sindical en las empresas. A raíz de esto, ha tenido lugar una paralización en la tendencia precarizadora, al tiempo que se ha producido un punto de inflexión. Desde esta perspectiva, una implantación sindical suficiente actúa como un condicionante de las prácticas empresariales precarizadoras, con lo que deviene un elemento fundamental en el proceso de consolidación de estas actividades sobre unas bases sólidas. Y ello en un doble sentido: primero, la garantía de una profesionalización y, segundo, su repercusión positiva sobre las condiciones de trabajo.

Con todo, existen otras variables, estrechamente relacionadas con las anteriores, que también acaban incidiendo sobre las condiciones de trabajo. Se trata del tamaño empresarial y del tipo de organización productiva. Independientemente del sector en el que nos situemos, hemos podido constatar la mayor presencia de situaciones laborales precarias en las empresas privadas³⁶, por una parte, y en las de menor tamaño, por otra. En cualquier caso, lo que resulta evidente es que el conjunto de variables que hemos barajado hasta ahora interactúan estrechamente unas con otras, de tal manera que es tremendamente difícil deslindar el grado de responsabilidad de cada una de ellas tomadas independientemente. Por ejemplo, la presencia y la acción sindical crece con el tamaño empresarial. Esto resulta claro en el sector de protección y mantenimiento de los espacios naturales, donde la implantación sindical ha tenido lugar en las grandes empresas, que además son de carácter público. El resto de unidades productivas del sector han quedado al margen de este proceso. Por otro lado, en el ámbito de la educación infantil, donde las empresas son de menor tamaño, la sindicalización es prácticamente inexistente. Y todo ello coincide con niveles de precariedad laboral muy elevados. Por último, el mayor

³⁶ Algo en lo que también coincidiría la Comisión Europea, al menos en el NYE de cuidado de niños, puesto que se ha hecho eco de la situación en lo tocante a una de las variables determinantes de la incidencia de la precariedad laboral: “Los salarios siguen siendo relativamente bajos y pueden variar significativamente en función de las condiciones de prestación y de organización del servicio. Son más elevados en las guarderías públicas e inferiores cuando se cuida a niños a domicilio” (Comisión Europea, 1998: 35).

tamaño empresarial en el ámbito de la seguridad privada explica, en gran parte, la existencia de organizaciones de trabajadores, lo que ha posibilitado la mejora de las condiciones de trabajo.

También merece atención la importancia del sistema laboral territorial como marco de referencia significativo tanto para los trabajadores como para las empresas. Esto explica que la corta permanencia de una parte importante de trabajadores en los sectores estudiados se asocie tanto al escaso atractivo de los empleos posibles, como a la existencia de alternativas mejores en el marco territorial significativo en cada caso. Sirvan como ejemplo los trabajadores forestales que han acabado decantándose por las empresas del azulejo o los vigilantes de seguridad que han preferido un empleo en el sector de la construcción³⁷.

Por último, remarcar el desajuste existente entre necesidades formativas y mecanismos de adquisición de las cualificaciones laborales. Y esto en un doble sentido. Por una parte, tanto la experiencia (como mecanismo de aprendizaje laboral) como la formación se ven truncadas por la elevada inestabilidad laboral en algunas de estas actividades. Estas carencias en los procesos de adquisición de las cualificaciones se deben tanto a la corta permanencia de las personas en el puesto de trabajo, como a que las empresas que entran en una dinámica de elevada rotación laboral no tengan ningún interés en formar a las personas contratadas. Por otra parte, la formación reglada también adolece de algunos problemas. Entre ellos, el más destacado puede ser la insuficiencia, en algunos casos, o la inadecuación, en otros, de módulos formativos relacionados con los ámbitos analizados. A la luz de estos resultados cabe concluir que una intervención pública que persiga resolver estos problemas de los procesos de aprendizaje laboral no debe focalizar todo el esfuerzo en materia de formación, siendo esto importante, sino que debe considerar que el fomento de la estabilidad laboral es una condición necesaria de cara a solucionar el problema. Ahora bien, de acuerdo con lo observado en las empresas de seguridad, la anterior no es una condición suficiente. Así pues, aquella intervención pública que persiga reducir las carencias en materia de aprendizaje laboral debe dar cabida en el seno de la estrategia a un paquete de medidas orientadas no sólo a fomentar la estabilidad laboral, sino más en general, a conseguir una reducción de la precariedad laboral.

Referencias bibliográficas.

Alemán, F. (1995), *El encuadramiento profesional*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

³⁷ Algunas de las empresas de seguridad entrevistadas señalaban que era bastante frecuente que los vigilantes que realizaban su servicio en empresas de la construcción acabaran incorporándose a éstas y abandonarían el sector.

- Anxo, D.; Storrie, D. (Ed), (2000), *The job creation potential of the service sector in Europe*, Comisión Europea, Luxemburgo.
- Cachón, L. (1997), “A la búsqueda del empleo perdido: los nuevos yacimientos de empleo”, *Sistema*, nº 140-141, pp. 245-264.
- Cachón, L. (1998), *Nuevos yacimientos de empleo en España. Potencial de crecimiento y desarrollo futuro*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- Carrillo, E. (1999), *Gestión Pública y Desarrollo Local*, Junta de Andalucía.
- Comisión de las Comunidades Europeas (1993), *Crecimiento, competitividad y empleo. Retos y pistas para entrar en el siglo XXI*, Bruselas, Comisión Europea.
- Comisión Europea (1995), *Iniciativas locales de desarrollo y de empleo. Encuesta en la Unión Europea*.
- Comisión Europea (1996), *Primer informe sobre las iniciativas locales de desarrollo y de empleo. Conclusiones aplicables a los pactos territoriales y locales para el empleo*, Documento elaborado a partir del SEC(96)2061.
- Comisión Europea (1998), *Segundo informe sobre las iniciativas locales de desarrollo y de empleo. La era del empleo a medida*, SEC(98)25.
- Comisión Europea (2001), *Exploitation and development of the job potential in the cultural sector*, Comisión Europea, Luxemburgo.
- Homs, O. (1994), “La cualificación profesional en los mercados locales de trabajo”, en: Alabart, A.; García, S.; Giner, S. *Clase, poder y ciudadanía*, Madrid, Editorial S XXI, pp. 175-204.
- INEM (2000), *Nuevos Yacimientos de Empleo. Observatorio Ocupacional*, Madrid, INEM (www.inem.es).
- INEM (2000a), *Ocupaciones relacionadas con los nuevos yacimientos de empleo*, Madrid, INEM (www.inem.es).
- Jiménez, E. y otros (1999): *Los nuevos yacimientos de empleo. Los retos de la creación de empleo desde el territorio*, Barcelona, Icaria.
- Lebrun, J.F. (1995), “Evolución de las políticas relativas a los nuevos yacimientos de empleo en los Estados miembros”, *Revista de Economía y Sociología del Trabajo*, nº 29/30, pp. 38-41.
- Marsden D. (1992), “Las instituciones y la movilidad laboral: los mercados ocupacionales e internos de trabajo en Gran Bretaña, Francia, Italia y Alemania Occidental”, En: Brunetta, R.; Dell’aringa, C.; *Relaciones laborales y resultados económicos*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, pp. 497-523.
- Marsden, D. (1994), *Mercados de Trabajo. Límites sociales de las nuevas teorías*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.