

LAS POLÍTICAS DE INMIGRACIÓN, LAS POLÍTICAS DE IGUALDAD Y DE CONCILIACIÓN Y LAS POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO Y DE FORMACIÓN OCUPACIONAL: SU INFLUENCIA SOBRE EL MODELO DE EMPLEO.

(BORRADOR)

Introducción

La tercera columna del modelo de empleo son las políticas. La perspectiva convencional de análisis del mercado de trabajo no considera aspectos institucionales que serían claves para comprender las características de un modelo nacional de empleo y su evolución. Por ello nosotros hemos definido el modelo de empleo teniendo en cuenta tres dimensiones: el mercado de trabajo, la institución familiar, con la división del trabajo según género y las posibles regulaciones desde el ámbito público, que hemos llamado políticas, que es justamente lo que desarrolla esta tercera parte de la investigación. La pregunta es en qué grado las instituciones públicas han diseñado normas y los actores sociales han desarrollan estrategias, en torno a dichas normas, para disminuir, mantener o incrementar las desigualdades o desequilibrios que introducen las dos dimensiones anteriores. Eso es justamente la espina dorsal de las políticas.

Algunos de los principales rasgos que presenta el colectivo de personas inmigrantes en los países de la OCDE muestran claramente esta situación: se concentran mayoritariamente en determinados sectores productivos (OECD, 2001) con malas condiciones de trabajo (European Commission, 2003b; OIT, 2004) y a igual trabajo que una persona no inmigrante la gran mayoría recibe un salario inferior (Coppel, 2001). La segmentación es lo que explica que la inmigración no incida sobre los salarios y el empleo de la población que está residiendo en un país. La población nacional y la inmigrante no compiten ni ocupan los mismos puestos de trabajo, sino que se ubican en segmentos con lógicas diferentes, aunque interconectados por las prácticas empresariales.

Siguiendo esa misma lógica, se hace imprescindible considerar la importancia que tiene el aumento de la presencia femenina en el mercado de trabajo como uno de los rasgos más característicos del modelo de empleo español. Así lo muestran los últimos indicadores laborales (Castaño 2004) al señalar como en la última década (1995-2005) la tasa de actividad laboral femenina no ha cesado de crecer, tal como viene ocurriendo desde 1985, según señalan las cifras y los especialistas, (Garrido 1993). Ese aumento ha sido especialmente notable entre las mujeres de edades intermedias (25-54 años) y parece apuntar hacia una cierta polarización del colectivo femenino. Así, las tasas femeninas de actividad son más elevadas en el norte y el este de España, siendo Cataluña y Baleares los territorios que lideran ese ranking y las mujeres universitarias las que lo encabezan. El aumento ha supuesto un fuerte crecimiento del sector servicios, principalmente en los servicios a las personas y el Estado ha sido el principal empleador en el sector público, según precisan especialistas como Oliver (INDICE LABORAL MANPOWER, 2004). En el sector privado, esos mismos servicios representan la cara oculta del empleo creado durante una década donde el optimismo ante el volumen alcanzado debe matizarse dada la poca calidad de la mayoría de esos empleos femeninos. Y debido a la creciente presencia en esos empleos de las mujeres inmigradas que son quienes soportan la denominada triple discriminación (Parella 2003).

Ante tal situación, algunas especialistas apuntan la hipótesis de que tras el despegue de la actividad laboral femenina en 1985 que redundó en un fuerte crecimiento del paro para muchas de esas mujeres, (Torns, Carrasquer, Romero 1995), en la actualidad la precariedad laboral ha reemplazado al desempleo. Es decir, tras el reforzamiento de la segregación ocupacional y otras discriminaciones que ha supuesto el persistente crecimiento de empleo femenino emergen otros dos pivotes sobre los que se asienta el perfil laboral mayoritario de las mujeres en España: el tiempo parcial y la temporalidad. Dos pivotes que suelen ir acompañados por bajos salarios y horarios atípicos que hacen difícil llevar a la práctica las ventajas que, en un principio, debieran derivarse de la ley de conciliación de la vida laboral y familiar u otras políticas similares.

Esta situación en la que parecen coexistir ciertos logros de las políticas a favor de las mujeres junto a fuertes desigualdades de género en el mercado de trabajo es debida a una persistente división sexual del trabajo que permanece estancada según analiza Crompton (2005) o ante la que no parece existir ninguna tendencia natural hacia la igualdad entre géneros (Maruani 2000). Parecidas consideraciones son las que se derivan de los análisis sobre las políticas de empleo a favor de las mujeres que han sido, probablemente, las que han invertido más recursos en el ámbito de las políticas de Igualdad de Oportunidades en la Unión Europea, desde que estas actuaciones se iniciaron. En este punto, hace falta recordar que el objetivo de la UE de conseguir que la ocupación femenina llegue al 60% en todos los países europeos en el 2010 ha sufrido diversos vaivenes (Rubery y otros 2004), siendo un objetivo no fácilmente alcanzable en la actual Europa de los 27. Ello sucede a pesar de una cierta consolidación de las actuaciones amparadas bajo el *gender mainstreaming* que no han evitado ni la revisión de ese objetivo, en países como España, ni la derivación hacia una nueva fase de las Estrategias Europeas de Empleo donde las actuaciones del denominado cuarto pilar son una compañía ineludible de las políticas de igualdad entre los géneros. Si resumimos la situación del empleo de las mujeres en diciembre de 2009 (habrá que substituir estas cifras por las de diciembre de 2010, cuando las tengamos, que debería ser pronto) debemos señalar que según el volumen anual "Employment in Europe 2010", la tasa de empleo es de UE-15 es de 59.9, la de UE-27 es 58.6, la de España 52.8. Con relación a 2008, el último año de la línea ascendente, en la UE-15 ha bajado 0.5 puntos, en la UE-27 ha bajado también 0.5 puntos y en España la bajada ha sido de 1.9 puntos. Por tanto la inserción de las mujeres se ha visto frenada en Europa y ha retrocedido notablemente en España.

Algunas de las primeras evaluaciones realizadas en torno a estas políticas en Europa (Rubery, Maier 1995) mostraron ya su insatisfacción ante los resultados obtenidos. Apuntaban, sin embargo, en la parte positiva del balance, su contribución a la creación de un clima de opinión favorable a la igualdad de oportunidades, muy presente entre las mujeres jóvenes. Hecho que en España parece fácilmente comprobable, a pesar de que las estadísticas sobre el uso social del tiempo ponen de manifiesto, (EUROSTAT 2006) el reparto desigual de la carga total de trabajo cotidiana entre hombres y mujeres. En especial, en relación a las tareas de cuidado de las personas que conviven en el hogar-familia, que el creciente proceso de envejecimiento de la población española no hace más que incrementar. Realidad ante la que las políticas de conciliación no parecen ser solución (MacInnes 2005).

Ese panorama agri dulce se amplía tras revisar los inconvenientes que, sin entrar, en las dificultades de las políticas de conciliación, presentan las propias políticas de ocupación. Según las críticas antes citadas, las mayores dificultades provienen del hecho que la orientación y los objetivos concretos de estas políticas no son capaces de cumplir con la necesaria transversalidad que las pueda hacer eficaces, (el conocido *mainstreaming*). Y por el hecho, no menor, de que estas políticas responden a una lógica, estrictamente productivista, dirigida a mover sólo las mujeres hacia el mercado laboral. Lo que significa que la mayoría de los esfuerzos se dedican a lograr que las mujeres tengan actividad laboral y se olvida que las ausencias masculinas de las tareas domésticas son no sólo notorias, sino también toleradas. En España, tal situación redundante no sólo en el ya citado desigual reparto de la carga total de trabajo, entre hombres y mujeres sino, en muchos casos, en la contratación irregular o en condiciones precarias de mujeres inmigradas. Poniéndose, de este modo, en riesgo el éxito de las políticas sociales favorables a la cohesión social.

Por lo que se refiere a los desempleados, hacen falta pocas palabras para entender que la situación ha seguido deteriorándose desde el momento en el que se iniciaba esta investigación, enero 2009. Las políticas activas para promover el empleo no han funcionado para hacer frente al desempleo, algo que ha tenido un especial relieve en dos de los 3 colectivos sobre los que se ha centrado esta investigación, los jóvenes (40% en paro a finales de 2010) y los inmigrantes (más del 30%, doce puntos por encima de la población autóctona). Quizá a este respecto conviene precisar lo que supuestamente eran dichas políticas de empleo hace 30 años y lo que son ahora.

Tradicionalmente las políticas de empleo han tenido tres ejes. El primero eran las “políticas industriales” desde las cuales socialmente se impulsaba la creación de empleo: empleo público, infraestructuras, apoyo a la innovación, impulso de ciertos sectores considerados estratégicos. Todo ello requería protagonismo de la administración, pero también inversiones en formas diversas, directa o indirectamente. Este protagonismo de la administración implicaba o bien empleo público o empleo privado, pero exigiendo determinadas condiciones a cambio de los recursos públicos que se invertían. El segundo se refería a la regulación del mercado de trabajo con implicaciones requerimientos contractuales (contrato y despido), en salario mínimo, en condiciones de trabajo garantizadas, en formas y mecanismo de negociación. El tercero abarcaba las actuaciones concretas dirigidas a potenciar la empleabilidad de los colectivos que o bien no tienen empleo o bien tienen un empleo que es insuficiente para vivir dignamente (trabajo a tiempo parcial involuntario, trabajo que no permite ganar lo suficiente para vivir). El proceso que ha tenido lugar en todos los países de la Unión, aunque con notables diferencias entre los mismos, desde los primeros años 90 en adelante, supone una ruptura con esta política de empleo, que podríamos formalmente identificar con el fracaso del “Libro Blanco” (1991) y la firma del Tratado de Maastrich (1992). Políticamente es el paso de una concepción mayoritariamente keynesiana de la economía a una netamente neoliberal, aunque con restos, importantes en ciertos países, de políticas sociales.

De modo que este proceso ha tenido tres manifestaciones que han acabado transformando la realidad de las políticas de empleo, despojándolas de algunos de sus componentes, aunque el término se haya mantenido. Las concepciones liberales han reducido

al mínimo las políticas industriales, que han sido substituidas por el mercado, la iniciativa privada. Esta es la que ha determinado dónde crear empleo y con qué características. Ni siquiera cuando la administración ha invertido grandes cantidades, como en las infraestructuras, ha solido condicionarlas al mantenimiento de determinadas condiciones de empleo, a un “empleo de calidad”, como podríamos decir en terminología actual. Al Estado se le ha requerido que adelgace (pocos impuestos y poco empleo propio) y que invierta en incentivar la iniciativa privada, pero sin condiciones. Por lo que respecta al segundo eje, la regulación del mercado de trabajo, la tónica de los últimos años se ha llamado reformas del mercado de trabajo con el objetivo de facilitar la flexibilización del mismo para así hacer frente a la nueva competitividad. Flexibilidad de la contratación, del salario, de las condiciones, de la negociación. En algunos países se ha logrado algún contrapunto a este objetivo con medidas de seguridad, en una estrategia conjunta que ha recibido el nombre de flexi-seguridad. En otros la flexibilidad ha predominado. De manera que ha quedado el tercer eje, que ha recibido el nombre de políticas activas, para subrayar que la actuación de la sociedad en materia de lucha contra el desempleo y el mal empleo está sujeta a que los individuos que reciben esas medidas estén dispuestos a poner lo mejor de sí mismos para conseguir ser competitivos. Pero aún así, los recursos dedicados a esas políticas activas son decrecientes en media en la UE desde inicios de 2000. Con excepción de algunos países que partían desde muy abajo, como el caso de España, que han logrado subir hasta alcanzar la media de la Unión.

Esta investigación ha tenido en cuenta la más significativa de las políticas activas, la formación ocupacional, y algunas medidas regulatorias del mercado de trabajo que han sido novedosas en relación a uno de los colectivos, las mujeres; también las normas y las estrategias en relación a la entrada en el trabajo de otro colectivo externo al país, los inmigrantes, subrayando principalmente dos aspectos: el grado en que esa entrada ha sido regular y los mecanismos para que se diera en igualdad de oportunidades.

De este modo, el informe comienza analizando las políticas de inmigración (pág. 6) para, en un segundo momento abordar las políticas de igualdad y de conciliación de la vida laboral y familiar-personal (pág. 37). Continúa con el análisis de las políticas activas de empleo, enfatizando el de la formación ocupacional (pág. 89), y finaliza con unas primeras conclusiones (pág. 143) que convendrá desarrollar a posteriori. Los elementos fundamentales utilizados para llevar a cabo tales análisis han sido: el seguimiento de los aspectos legislativos y normativos, el tratamiento de la literatura especializada sobre cada temática y las entrevistas efectuadas (véase codificación en anexo pág. 141).

A) LAS POLÍTICAS DE INMIGRACIÓN Y EL EMPLEO

ÍNDICE

Introducción	6
Sección I - Política de Inmigración. Normativa Estatal y Principios en el Diálogo Social	7
I.1 Los cambios normativos en la política de inmigración a nivel estatal	7
I.2 Políticas de comunidad autónoma y locales	17
Sección II - Análisis de las Entrevistas a la luz de las Hipótesis	20
II.1 Perspectiva de la Comunidad Autónoma sobre la legislación y normativa estatal y otras políticas relacionadas con la inmigración	20
II.2 Perspectivas de los Agentes Sociales a nivel Autonómico	24
II.3 Perspectiva de los actores locales	27
II.4 Perspectiva a nivel de empresa	29
Conclusiones	33

Introducción

En este informe se recogen de forma sintética los principales aspectos que resultan del análisis de las políticas de inmigración y de las entrevistas realizadas a la luz de las hipótesis planteadas en la investigación. Se estructura en cuatro secciones. La primera contiene un análisis crítico de la evolución de la legislación así como del diálogo social en torno a la inmigración a nivel estatal. La misma referencia se lleva a cabo posteriormente respecto a Catalunya. A continuación se pasa a analizar la implementación de las políticas en los niveles inferiores considerados (autonómico, local y empresa). Se analizarán los principales aspectos de las entrevistas a la luz de las hipótesis planteadas inicialmente. Finalmente, la última sección contiene algunas consideraciones finales en la forma de discusión más general de las hipótesis planteadas inicialmente.

Sección I: Política de Inmigración. Normativa Estatal y Principios en el Diálogo Social

El objetivo de ésta primera sección es presentar un panorama de la evolución de la legislación migratoria en España. La finalidad de dicho ejercicio es doble. En primer lugar, ofrecer una perspectiva temporal en la evolución de la política migratoria y de ésta forma resaltar los cambios más significativos que han tenido lugar. En segundo lugar, proveer el marco dentro del cual se han desarrollado las estrategias de los actores de los diversos niveles analizados en el ámbito de la inmigración. Por otra parte, se presentarán los aspectos relacionados con la inmigración negociados en el ámbito del diálogo social y cuyas orientaciones generales han servido para dirigir los procesos de negociación colectiva en los ámbitos sectoriales y de empresa.

I.1 Los cambios normativos en la política de inmigración a nivel estatal

I.1.1 La aparición del problema migratorio: los años 80-90

En 1994 España llegaba casi al 24% en desempleo, al 25% de empleo temporal y la tasa de ocupación de las mujeres era de 15 puntos menos que en la actualidad. El crecimiento económico era muy inferior a la media de la UE. Diversas regiones españolas estaban por debajo o muy por debajo del 70% de la renta media de la Unión.

Ciertamente el problema fundamental era el desempleo, resultado de masivas reestructuraciones, cierres de empresas y reducción de sectores en los años 80 y síntoma de

un fuerte estancamiento. El desempleo era uno de los grandes diferenciales españoles con la UE, la principal preocupación que los ciudadanos manifestaban en todas las encuestas y el eje central de los programas de los partidos políticos principalmente en las campañas electorales. Las tasas de empleo comienzan a subir sólo a mediados de los 90, cuando cambia profundamente la coyuntura europea y mundial, poco antes de que los socialistas pierdan el poder y sean sustituidos por el PP, que tiene la suerte de encontrarse con una coyuntura totalmente nueva¹.

Estos datos ponen de manifiesto por qué la inmigración es irrelevante hasta mediados de los 90, con excepción de ciertos colectivos que encuentran empleo en la agricultura (inmigrantes del norte y centro de África), dado el importante abandono del campo por parte de la población agrícola tradicional; también en algunos servicios, sobre todo personales (inmigración de Filipinas y Latinoamericana) y pequeños grupos más cualificados de la industria y los servicios (argentinos, peruanos y otros).

Primera ley 1985: poca relevancia económica

La ley de 1985 se aprueba cuando los extranjeros residentes en España no superaban los 200.000, mayoritariamente de los países de la UE. Había de otros países (Marruecos, Chile, Colombia, Argentina) y algunos expertos ya hablaban de trabajo irregular (Colectivo IOE, 2001). La ley, una demanda de la Comisión Económica Europea, antes de la entrada de España, respondía más a políticas de control de fronteras (tratado de Schengen) que a exigencias de la economía española. En realidad la ley trataba a los inmigrantes de terceros países, como transeúntes y al otorgarles pocos derechos probablemente habría aún más la puerta a la inmigración irregular.

El partido Socialista en el gobierno crea en 1992 un Comité Interministerial de Extranjería que es la primera medida política de importancia porque promueve medidas que tienen que ver con el empleo: cuotas de contratación en origen, un Plan para la integración social de los Inmigrantes y un Foro de la Inmigración, consultivo, con presencia de sindicatos, ONGs y asociaciones de inmigrantes.

El predominio de la inmigración irregular

Otra característica que conviene recordar es que, desde finales de los 90, han entrado en España muchos inmigrantes en situación irregular, algo que tiene que ver con factores de índole socio-económica. Por un lado existe una fuerte tradición de economía sumergida previa a la inmigración, que se ha desarrollado aún más a través de los trabajadores inmigrantes por parte de un cierto tipo de empresas que reducen costes del trabajo por esa vía ilegal. Por otro, la propia estructura productiva española en la que predominan la pequeña empresa y la micro-empresa en sectores donde se crean y destruyen centenares de empresas cada año, como ocurre en construcción, hostelería, servicios personales y otros dificulta en gran manera el

¹ No sería descartable que la historia se repitiera, punto por punto, en 2012.

control sobre la regularidad del trabajo. En el segundo quinquenio de los 90 se da en particular un fuerte despegue de la construcción, sector en que muchas empresas tienen ambas características. Conviene subrayar estos dos rasgos, puesto que la irregularidad, al menos inicial, de muchos inmigrantes, no es responsabilidad de ellos, sino de una estructura productiva en la que hay empresas que tienden a funcionar con esa condición de competitividad.

1.1.2 La gran expansión inmigratoria: 2000-2007

Economía y explosión inmigratoria

El crecimiento de la economía española en los años anteriores a la crisis se ha caracterizado por estar basado en sectores muy intensivos en mano de obra como han sido la construcción y en general los servicios. En realidad, la gran expansión a lo largo de más de 10 años ha sido posible porque el mercado de trabajo ha incrementado los empleos de bajo coste, alta flexibilidad y pocos derechos, siendo las mujeres y los inmigrantes los grandes colectivos que han posibilitado esa senda (Banyuls y otros, 2009).

El papel de la inmigración y las características de la política inmigratoria como variable explicativa de éste patrón de crecimiento han sido claves. Por una parte, los empresarios han encontrado un mecanismo para mantener unos costes salariales contenidos en un contexto de rápida expansión económica, que en principio debería comportar una escasez de mano de obra y por tanto presiones hacia mayores incrementos retributivos. La irregularidad como vía de incorporación de inmigrantes al mercado de trabajado ha podido ampliar el efecto comentado anteriormente ya que implica unos menores costes con respecto a la contratación regular.

Así pues, podemos concluir que el aumento espectacular en el empleo se ha basado en la alta disponibilidad de mano de obra extranjera. Y es posible que sin dicha disponibilidad, favorecida por la implementación de las leyes que regulan el proceso de entrada, no se hubiese producido el crecimiento económico que ha tenido lugar en España y que se ha cimentado en la expansión de sectores muy intensivos en manos de obra y que en general requerían pocas cualificaciones en los trabajadores.

La ley de 2000² para armonizar necesidades del sistema productivo y entrada de inmigrantes. Los cambios del Reglamento de 2004.

El Gobierno minoritario del Partido Popular (PP) lleva al Parlamento una nueva Ley en 1999 sobre “derechos y deberes de los inmigrantes”, siendo los extranjeros censados 637.000 (1.6% de la población), de los cuales bastantes podían estar trabajando en forma irregular. El

² Esta ley, aprobada en Enero de 2000, fue luego reformada por el Partido Popular en diciembre de 2000, reformada nuevamente por acuerdo del PP y PSOE en noviembre de 2003, se tradujo en un Reglamento en diciembre de 2004 y tuvo una nueva reforma -de la que hablaremos posteriormente en este Informe- en diciembre de 2009.

gobierno presenta una ley restrictiva en derechos que es combatida por la mayor parte del resto de grupos del Parlamento a través de enmiendas contrarias al texto inicial, por lo que supera el trámite de aprobación en enero de 2000 (LO 4/2000, de 12 de enero), aunque con los votos en contra del gobierno minoritario del PP que la había presentado. Cuando el Partido Popular obtiene la mayoría absoluta en las elecciones del 12 de marzo de 2000, lleva a cabo una reforma de la Ley (LO 8/2000, de 22 de diciembre) que introduce cambios que endurecen la entrada de inmigrantes, restringen la reagrupación familiar y prestan escasa atención a la integración de los inmigrantes. Pero la ley reformada, con su redacción más restrictiva, no consigue detener el flujo de inmigrantes irregulares, que algún experto cifraba en enero de 2003 en más de un millón (Cachón, 2007). ¿Qué estaba pasando? Existía una ley que regulaba la adecuación entre flujos inmigratorios y necesidades del mercado de trabajo, pero no había control sobre la forma en la que se estaba contratando a los inmigrantes: ni respecto a la legalidad de la contratación ni respecto a las condiciones. Por tanto eran muchos los inmigrantes asumidos para trabajar en manera irregular. De hecho, se puede decir que el PP convierte la reforma de la Ley en uno de los *leit-motiv* de su campaña electoral señalando que la Ley de Enero de 2000 potenciaba el “efecto llamada”, cuando el efecto llamada era la existencia de una amplia economía irregular que facilitaba que cualquier inmigrante que llegara podía encontrar trabajo en pocos días en las zonas en las que se estaba dando el mayor crecimiento económico, lo que se convierte en el verdadero motivo de aceleración de los flujos inmigratorios. Esto lleva al gobierno a la redacción de una ley más restrictiva para contentar a su electorado, pero sin realizar políticas que se enfrenten a las verdaderas raíces de la irregularidad de los inmigrantes y, por tanto, sin detener ese flujo irregular.

A pesar de que el conjunto de la oposición así como las asociaciones de inmigrantes y los sindicatos califican esa reforma de la ley de regresiva, el principal partido de la oposición, el PSOE, cambia de estrategia buscando un acuerdo con el gobierno, sobre la base de un pacto que deje el tema de la inmigración fuera del debate electoral. Es así como PP y PSOE acuerdan llevar a cabo una nueva reforma de la ley en 2003 (LOEx 14/2003 de 20 de noviembre) con algunos cambios sobre el texto hasta entonces vigente como la introducción de permiso de visado para la búsqueda de empleo, el reforzamiento de medidas en las fronteras para luchar contra el tráfico de personas, en colaboración con nuevas medidas de ámbito europeo, la vinculación de la regularización por arraigo a la incorporación real al mercado de trabajo e introduciendo medidas de expulsión ligadas a la vulneración de la seguridad ciudadana. Pero no se puede decir que esta reforma trastoque nada substancial. Sencillamente es la manifestación de ese pacto entre ambos partidos y por tanto, refleja un compromiso que no implica un cambio de rumbo significativo.

Cuando el PSOE llega al gobierno en 2004, el gran problema de la inmigración, la entrada irregular, estaba nuevamente en un punto crítico, como había manifestado en su campaña electoral en la que subrayaba la necesidad de combatir la economía irregular y llevar a cabo una integración seria de los inmigrantes. Es decir, la ley reformada de 2003 tampoco estaba funcionando, porque la mayoría de los inmigrantes estaban entrando en manera irregular. Pero el PSOE, con mayoría absoluta, no cambia la ley, quizá para no enfrentarse a la oposición del PP con el que había pactado “no hacer ruido” con el tema inmigratorio. Lleva a cabo tres actuaciones con las que pretende superar los males endémicos de la política inmigratoria, sin poner en cuestión en ningún momento el ritmo de entrada de inmigrantes

que, supuestamente, era necesario para mantener la actividad en los tres sectores claves que estaban tirando del crecimiento: construcción, turismo-hostelería y servicios personales y a empresas poco cualificados. Dichas actuaciones son las siguientes. La primera consiste en limpiar, supuestamente por última vez, la irregularidad acumulada, a través de una regularización nueva que recibe el nombre de “normalización”. El nombre responde a que, al contrario de las anteriores, ésta, que abarca a todos cuantos hubieren entrado antes del 1 de agosto de 2004, requiere la presentación de un contrato por parte del dador de trabajo (con excepción de quienes pagan trabajo a horas en el servicio doméstico), lo que evitaría, en principio, continuar en la irregularidad laboral, al contrario de las regularizaciones anteriores (aunque no hay actuaciones específicas de la Inspección de trabajo que garanticen que haya sido así³). En el fondo, es borrón y cuenta nueva tanto para los dadores de trabajo como para los inmigrantes contratados irregularmente. Con todo, y a pesar de la colaboración de sindicatos y organizaciones de inmigrantes en el proceso, encaminada a ampliar los efectos de la medida, sólo 578.000 de las 800.000 peticiones fueron resueltas favorablemente, es decir, obtuvieron permiso para residir y trabajar en España. La segunda actuación se refiere a la integración de los inmigrantes. Para ello se constituye el Foro para la integración social de los Inmigrantes (2004), se lanza un Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración de los inmigrantes 2007-2010, dotado con recursos⁴. En tercer lugar, se proponen cambios normativos, pero sólo en el Reglamento, respetando la ley pactada en 2003, aunque en la redacción del mismo se admiten las opiniones de los actores sociales.

Es ilustrativo reflejar la orientación de dicho Reglamento, tal como aparece en su introducción para contrastarla con los resultados posteriores. En primer lugar se señala que en la elaboración del mismo han participado activamente sindicatos y empresarios, algo que ciertamente configura una nueva forma de actuar. Se indica que el Reglamento quiere priorizar la inmigración legal y luchar contra la irregular. Así mismo se señala que la admisión de inmigrantes está dirigida a cubrir las necesidades del mercado de trabajo. Con todo, el reglamento hace una inicial gran excepción, con el fin de normalizar la situación de la enorme masa de irregulares existente, abriendo la posibilidad de regularización a la que nos referíamos anteriormente. En términos administrativos, la finalidad es ofrecer la máxima transparencia y acelerar la tramitación en la entrada de los inmigrantes que la economía necesite.

El Reglamento recoge dos reglas generales que supuestamente deben conciliar las necesidades de mano de obra que manifiesten las empresas y los derechos de los autóctonos para optar a cualquier puesto de trabajo antes de recurrir a mano de obra externa, lo que se señala con la expresión “tener en cuenta la situación nacional de empleo”. Una regla es que toda primera contratación de inmigrantes, sea por la vía del Régimen General que por el Contingente, se debe hacer a un trabajador que resida en otro país o no se halle en España en situación irregular⁵, con excepción de quienes son contratados como resultado de entrada por reagrupación familiar, o bien por arraigo (por tanto llevan en España 3 años en determinadas condiciones) y otros vinculados a procesos formativos, como los estudios de especialización en

³ Por ejemplo, un inmigrante podía ser dado de alta en el servicio doméstico o en otro sector y ser despedido o despedirse pocas semanas después para volver a un trabajo irregular mejor remunerado. De hecho los sindicatos manifiestan en las entrevistas que estos casos no son infrecuentes.

⁴ El Plan Estratégico prevé un presupuesto de 2.005.017.091€ para esos 4 años.

⁵ En cualquier caso, siempre deberá solicitar el visado en su país de origen

el ámbito sanitario⁶. En este aspecto el Reglamento deshace desde finales de 2004 ciertas confusiones que podía permitir la Ley reformada de 2003 y anteriores⁷ y que posibilitaban que los extranjeros estuvieran en España cuando accedían al primer contrato. La otra regla es que las propuestas de contratación de inmigrantes hayan dado prioridad previamente a los autóctonos; para ello se elabora trimestralmente un Catálogo de puestos de difícil cobertura que, por provincia y sector, refleja los puestos de trabajo ofertados que no se están cubriendo⁸. Evidentemente nos referimos a la primera autorización de trabajo y residencia, no a las siguientes hasta alcanzar la residencia y el permiso permanentes⁹.

La norma prevé que, la autorización inicial de residencia y trabajo comporte un contrato de un año de duración, con algunas excepciones¹⁰. En las renovaciones de la autorización, la contratación del inmigrante ya no está sujeta al “Catálogo de ocupaciones de difícil cobertura”, por lo que puede cambiar de sector y provincia y, obviamente, puede buscar un empleo más acorde con su formación, sus competencias o sus expectativas. Por supuesto, el inmigrante debe abandonar el país si en este periodo de 5 años de sucesivos contratos se queda sin empleo o prestación por desempleo. Tal cosa no ha sucedido hasta 2008, debido al crecimiento continuado del empleo. Por ello podemos decir que los hoy ocupados, entrados hasta enero de 2006, tienen dicha residencia permanente. Pero también pueden tener dicha residencia una parte de los parados, si a los años de empleo han sumado los años de seguro de desempleo y subsidios varios (también formación subsidiada)¹¹. Obviamente otros inmigrantes parados, sin prestaciones de desempleo ni subsidio, estarían hoy en situación de ser expulsados.

En cuanto a la reagrupación, la legislación de este periodo contempla la posibilidad de reagrupación de los siguientes familiares: el cónyuge de quien reagrupa, sus hijos y los del cónyuge, siempre que sean menores de 18 años o mayores pero incapaces de proveer a sus propias necesidades debido a su estado de salud, sus ascendientes y los de su cónyuge, cuando estén a cargo de ellos. Los reagrupados obtienen autorización de residencia. Los reagrupados que quieran un trabajo independiente¹² deben someterse a los mismos criterios que los inmigrantes en origen, obviamente, sin los requisitos del visado. Se entiende que los hijos

⁶ Los licenciados y diplomados en este ámbito, que tengan un título español o homologado, que realicen estudios de especialización, podrán realizar actividades lucrativas derivadas o exigidas por dichos estudios (art. 91, Reglamento)

⁷ La LOEx 14/2003, que mantiene la redacción de LEOx8E/2000, no hace referencia alguna a ser contratado en origen (art.38). Por el contrario, el Reglamento (Decreto Def/4389/2004, 29 diciembre) es explícito: “La autorización inicial de residencia temporal y trabajo por cuenta ajena habilitará a los extranjeros que residen fuera de España y que hayan obtenido el correspondiente visado a iniciar una relación laboral por cuenta ajena” (art.49)

⁸ Este Catálogo descende a gran detalle (a 8 dígitos en la CNAE, p.e. técnico de mantenimiento de equipos electromecánicos), justamente para que las empresas estén obligadas a expresar con precisión sus necesidades.

⁹ La autorización puede ser renovada por dos periodos de 2 años, en estos casos el inmigrante puede cambiar de sector y de ámbito geográfico, si dispone de un contrato al efecto. Pasados esos 5 años, y siempre disponiendo de una oferta de trabajo o gozando de subsidio de desempleo u otra ayuda, el inmigrante adquiere la residencia permanente.

¹⁰ Hay excepciones a esta regla si, por ejemplo, cierra la empresa.

¹¹ Sobre esta cuestión volveremos en la tercera parte de este estudio.

¹² Se entiende que no se requiere esto, si es un trabajo dependiente: a tiempo parcial o cobrando por debajo del salario mínimo.

mayores de 18 años, si quieren entrar en España, deben hacerlo siguiendo los mismos procedimientos que los demás inmigrantes (en este caso con visado).

En el supuesto de la concesión de residencia temporal y autorización para trabajar por cuenta ajena (supuesto del Régimen general), el procedimiento debe tener en cuenta los siguientes aspectos: el trabajador a contratar nominalmente debe residir fuera de España, la tramitación del permiso debe hacerse a través de la oficina de extranjería de la provincia, el contrato ofrecido debe ser de un año de duración y de condiciones concordes con lo que establece la ley o el convenio del sector o empresa. Una vez el empresario obtenga el permiso, el candidato a trabajador debe obtener un visado en su país (para ello se contrastará su también situación penal), viajar y ser inscrito en la Seguridad Social, en el mismo sector y provincia registrados en la demanda. Este supuesto responde a necesidades puntuales, y nominativas, de los empresarios. El segundo supuesto, llamado Contingente, permite la contratación programada de trabajadores no residentes en España, para empleos con vocación de estabilidad, seleccionados a partir de ofertas genéricas presentadas por los empresarios, por tanto sin referencia nominal de trabajadores. También regula el volumen de trabajadores extranjeros necesarios cada año para las labores agrícolas de temporada.

Este contingente anual (una cifra determinada) es aprobado por el consejo de Ministros, a propuesta de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, previa consulta de la Comisión Laboral Tripartita de Inmigración que tendrá en cuenta la “situación nacional de empleo” suministrada por el Servicio Público de Empleo estatal y las propuestas que eleven las comunidades autónomas. El empresario que quiera contratar a través del Contingente deberá presentar su solicitud (en este caso no solicita a un trabajador nominal sino a trabajadores genéricamente para determinadas tareas) a través de la oficina mencionada.

Ambos mecanismos son complementarios y supuestamente regulan la entrada de la mano de obra que no reside en España y que no puede integrarse en el mercado de trabajo por los mecanismos habituales, aparte algunos aspectos complementarios el más importante de los cuales es la reagrupación familiar. Una de las principales cuestiones que se plantea en el análisis de los cambios en el modelo de empleo y el impacto de las políticas de inmigración no es si el esquema legal es coherente para cubrir necesidades que no cubre el mercado interior, que obviamente, lo es: es decir, se contrata gente de fuera y en origen sólo y en el grado en que no existe la fuerza de trabajo demandada dentro de España. La cuestión que se plantea es si se ha respetado este esquema legal y si el mismo ha funcionado eficientemente de acuerdo a los procedimientos establecidos.

Tensiones entre norma y realidad en el control de flujos inmigratorios

A lo largo de estos 8 años del periodo de expansión económica se han llevado a cabo las tres más importantes regulaciones, que han convertido a más de 1 millón de trabajadores irregulares en trabajadores regulares. Por tanto, hasta finales de 2004 la legislación sobre inmigración ha sido escasamente eficaz. ¿Insuficiencia de la ley? ¿Ineficacia de su aplicación? ¿Oposición de las empresas? ¿Connivencia de ciertos inmigrantes que pueden preferir más dinero en mano que contratación regular?

Supuestamente las cosas deberían haber cambiado desde 2005. No se da un cambio de legislación, sino la redacción de un Reglamento que debía permitir el cumplimiento de la ley en manera más eficaz y rápida. La manera de verificar estos dos supuestos no es volver a leer la Ley y el Reglamento y señalar que indican con precisión el camino, opción tomada por muchos informes oficiales. El trabajo de campo realizado tanto para la investigación TRANSMODE como para otras, ha permitido aproximarnos a la realidad de este proceso. Nos hemos centrado sobre los dos mecanismos principales de entrada de inmigrantes con permiso de trabajo: el Régimen general y el Contingente. Hemos concretado esta parte de la investigación en el territorio de Catalunya, pero creemos que se trata de un territorio suficientemente representativo de toda España.

Régimen general: aspectos negativos o problemáticos

Las organizaciones empresariales y los empresarios cuestionan en general que el **Catálogo** trimestral funcione adecuadamente. Los problemas que se señalan son diversos. Primero, que no refleja suficientemente las necesidades y variaciones del mercado de trabajo, al no contar con un instrumento que refleje adecuadamente la oferta de empleo que están haciendo las empresas en ese momento, sino sólo la que se hace por canales oficiales. Segundo, que al elaborarse a un detalle muy alto, 8 dígitos, puede no incluir ocupaciones más generalistas que en un momento puedan ser más adecuadas. Tercero, que el Catálogo no es suficientemente ágil¹³.

La principal constatación es que el **Contingente** es poco utilizado¹⁴ y en el grado en que lo es se refiere más a temporeros que a empleos estables. Casi todos los entrevistados manifiestan que lo utilizan sólo las empresas grandes¹⁵ y los sindicatos desconfían de la concordancia entre condiciones señaladas en la solicitud y condiciones de trabajo reales de estos trabajadores¹⁶. Algunas grandes empresas señalan que les parece el mecanismo adecuado si quieren programar sus necesidades de mano de obra a medio plazo. Agrupamos los aspectos problemáticos que aparecen en las entrevistas en tres apartados: los requisitos exigidos, los mecanismos de selección en el país de origen, la adecuación de los actores que intervienen.

El principal problema que en la vía del Contingente perciben casi todos los entrevistados se centra en la **exigencia de 10 trabajadores** por ocupación y provincia en la demanda. También algunas empresas señalan **la exigencia de contratos de 12 meses** como obstáculo.

Si bien alguna organización empresarial se queja de **trabas burocráticas que entorpecen** el proceso, en particular en el servicio de Visados en determinados países, la

¹³ Esta objeción parece menos sólida, dado que el Catálogo se elabora trimestralmente

¹⁴ En el caso de Catalunya, en 2006 se contratan 19.2% de los aprobados, en 2007 (hasta septiembre) 15.8%

¹⁵ Algunas de estas empresas no se distinguen, precisamente, por la estabilidad y buenas condiciones de sus plantillas.

¹⁶ Una vez más, esto apuntaría a una Inspección de trabajo insuficiente sobre las condiciones de trabajo en las empresas

eficacia en términos de tiempo no se cuestiona en el caso del Contingente. El gran problema que se plantea es el de la **calidad de la selección de los trabajadores** en origen. Si quisiéramos resumir esta problemática, se podría decir, con palabras de uno de los entrevistados, que “funcionan los servicios administrativos, pero la **intermediación entre oferta y demanda no funciona**”, lo que convierte el Contingente en problemático.

Por último cabe referirse a la confección misma del Contingente. Algunos entrevistados, sobre todo sindicalistas además de algunos empresarios, subrayan que el volumen del Contingente es una decisión que responde a discusiones poco conectadas con las necesidades reales del mercado de trabajo y de la estructura empresarial del país.

Grado de éxito de las políticas de integración

Diversos autores subrayan un gran avance en las políticas de integración (Reher y otros, 2009), aunque otros aseveran que las limitaciones de entrada condicionan su integración plena durante años (Cachón, 2009) o bien señalan que los años suelen facilitar dicha integración, pero que el nivel educativo y el sector de inserción pueden ser obstáculos importantes (Quit, 2010). La razón es que muchos inmigrantes, obligados a entrar en su primera contratación en empleos “de difícil cobertura”, mayoritariamente poco cualificados, tienen dificultades para saltar a otros sectores y empleos bien porque su nivel educativo sea bajo bien porque tienen menos disponibilidad que los autóctonos –tienen que ganar dinero cada mes- para dedicarse a buscar mejores empleos.

Esta consideración general, que refleja algunas investigaciones recientes, nos señala que la evaluación del éxito de la integración debe plantearse a dos niveles: en primer lugar, fijando uno o varios factores, que sean indicadores adecuados de integración, y verificando el grado en que se han conseguido; en segundo lugar evaluando las actuaciones (las políticas) que han permitido que se consiguieran o han provocado que fracasaran.

La integración social es un proceso complejo. Queremos referirnos a un aspecto de la misma, que estimamos es principal, que es la integración laboral que sería el eje fundamental de esa integración social, por encima de cualquier otro: esta significa que el inmigrante tiene condiciones de vida aceptables en el presente y perspectivas de mejora en el futuro. Sin ella, ninguna de las políticas sociales de integración tiene efectos consistentes y duraderos. Los resultados de otras investigaciones nos muestran que una mayoría de los inmigrantes mejora su trayectoria laboral, desde la entrada en el mercado de trabajo hasta el momento por nosotros considerado en la primera parte de la investigación, diciembre de 2007, aunque con diferencias internas notables en el colectivo de inmigrantes. Los inmigrantes de algunos países se acaban situando mejor que los de otros países o regiones, aunque la primera razón de estas diferencias no parece ser el origen, sino atributos de tipo individual, como nivel de estudios, sexo y edad. Sin embargo, más allá de estos atributos estrictamente individuales, también otros factores coyunturales inciden en este proceso de integración en igualdad de condiciones con los autóctonos. Está en primer lugar el tiempo que llevan en el mercado de trabajo español, pero también está la lengua y el nivel de estudios, que permiten ocupar unos u otros puestos.

Pero los factores estructurales también funcionan, en particular dos de ellos: el sector de actividad y el tamaño de la empresa. El primero condiciona a quienes trabajan en él: puede permitir mayor o menor promoción, subir más o menos en el nivel salarial, tener un trabajo más estable o menos. Ahora bien, los inmigrantes extracomunitarios han entrado, sea por imperativo legal que por la dinámica económica dominante en la década de 2000, en sectores de baja promoción, con frecuencia de salarios bajos, casi siempre con alta tasa de inestabilidad. La “Ley de derechos y deberes de los inmigrantes” de 2000, con sus sucesivas reformas, y el Reglamento que la desarrolla, ponen como condición para todas las entradas “la situación del mercado laboral”, esto es, que se trate de puestos de trabajo no cubiertos por los españoles. Es obvio que, de acuerdo al mismo Reglamento, el inmigrante puede cambiar después del primer año tanto de sector como de provincia, con lo cual no queda “enjaulado” en ese nicho de mercado. Pero la realidad es que esta movilidad ha resultado difícil, puesto que la mayoría de puestos de trabajo nuevos se creaban justamente en los sectores de primera entrada. Por otro lado, y en virtud de la misma dinámica económica, la mayoría de los puestos creados correspondían a la pequeña empresa en la cual las posibilidades de promoción, en categoría y salario, son menores así como es menor la seguridad en el empleo. Por tanto, se trata de factores estructurales a los que, si bien los autóctonos también están expuestos, los inmigrantes no suelen escapar.

Con todo, podríamos decir que la conclusión global tiende a ser optimista y es esta: una mayoría de inmigrantes podría situarse, después de unos cuantos años, en posiciones similares a las de los autóctonos contando, por supuesto, con las desigualdades de clase u origen social que siguen funcionando, también para los autóctonos. Una minoría no llegaría a ese objetivo y ahí entrarían factores fuertemente ligados al origen: nivel de estudios, sector laboral en el que se ha ingresado y dificultad para dejarlo, insuficiente conocimiento de la lengua. La excepción serían los colectivos inmigrantes en situación de irregularidad que pueden haber disminuido, pero no desaparecido. Por tanto, los datos de los que disponemos, relativos al periodo de expansión, permiten pensar que la integración de los inmigrantes, también de los extracomunitarios, que está teniendo lugar en España, es razonablemente aceptable porque con el paso del tiempo mejora para una mayoría.

Ahora bien, esta integración relativamente aceptable, ha tenido lugar mientras el sistema productivo ha ofrecido empleos hasta 2008. Desde entonces se incrementan dos procesos contrarios a la integración: desempleo y posible vuelta a la economía sumergida, que otras medidas relativas a la integración, particularmente las políticas activas, no han podido suplir puesto que no estaban pensadas para eso.

Otras medidas seguramente han contribuido a este efecto integrador producido por el empleo. Así, los recursos que han llegado a los ayuntamientos para los planes de acogida de los inmigrantes y para ampliar las políticas sociales respecto a este colectivo, sin duda han facilitado la inserción laboral, los cambios de trabajo, la movilidad geográfica, etc... Pero no ha habido, con escasas excepciones¹⁷ políticas activas de empleo específicas para los inmigrantes. Algunas de ellas, habrían resultado adecuadas para una inserción más completa como completar los primeros ciclos formativos, enseñanza sistemática de la lengua, formación general sobre las formas de trabajar en un contexto cultural como este, etc...

¹⁷ Una de ellas son los cursos gratuitos de castellano o catalán en algunas instituciones y ayuntamientos.

I.2 Políticas de comunidad autónoma y locales

En principio hay que considerar la progresiva importancia del nivel regional y local en la gestión de los flujos migratorios. El hecho que la LO 2/2009 ponga énfasis en dotar de mayores competencias a las CC.AA. y a los ayuntamientos es resultado de ese proceso. En este sentido, en Catalunya, se desarrollan diferentes planes de acogida que tienen en el nivel local su actor principal. La programación, propuesta y evaluación de iniciativas políticas en materia de inmigración, dentro de las competencias de la Generalitat, corresponden a la *Secretaria per a la Immigració*, creada en 2001. A continuación viene el *Pla Interdepartamental d'Immigració 2001-2004*, *Pla de Ciutadania i Immigració 2005-2008*, y sobre todo, el *Pacte Nacional per a la Immigració*, firmado en diciembre de 2008, y el actual *Pla de Ciutadania i Immigració 2009-2012*, donde se concretan las medidas de éste último. A partir del *Pla de Ciutadania i Immigració 2005-2008*, se presenta un conjunto más coherente de políticas sobre extranjería. En este último plan, se fomentan los Planes Locales de Ciudadanía e Inmigración, como veremos posteriormente.

Veamos primero los hitos más importantes de esta política autonómica relativa a la inmigración en el contexto en el que se han creado. Hasta el año 2000 la población extranjera no llega a 200.000, por tanto no es un tema socialmente relevante del que la administración deba ocuparse, mientras que a principios de 2011 los extranjeros son más de 1.226.000¹⁸. Ello sólo denota que la preocupación política por el fenómeno fuera mucho menor antes de 2001. En realidad en los 90 se crea la Comissió Interdepartamental d'Immigració que básicamente se ocupa de informar sobre el tema inmigratorio a la población en general y a los profesionales que trabajan con la inmigración en particular.

Con la creación de la Secretaría per a la immigració, en 2001, el fenómeno empieza a ser visto en manera diferente, puesto que dicha secretaria, bajo el último gobierno de Jordi Pujol, intenta tener algún peso, desde Catalunya, a la legislación que han consolidado las LO de derechos y deberos de los extranjeros de 2000, bajo el gobierno del PP. La Secretaria coordina el Pla Interdepartamental d'Immigració 2001-2004 que pretende formular “la vía catalana a la integración”. Esto lleva a impulsar diversos estudios y diagnósticos sobre inmigración y a crear, ya en 2004, gobernando el primer tripartito, la “Comissió d'Immigració” dentro del SOC. Pero los programas de actuación de formación de adultos van desligados de los programas de incorporación al mercado laboral. Las iniciativas de formación van enfocadas a la orientación laboral, mientras que la promoción de la formación entre el colectivo de trabajadores extranjeros queda relativamente desdibujada.

Un paso más es el Pla de Ciutadania e immigració, 2005-2008, que crea una nueva estructura que distingue entre políticas de acogida, políticas de igualdad y políticas de acomodamiento. Se establece el concepto de ciudadanía residente. Se defiende la relación entre inserción laboral y autonomía personal. Hay una mejor integración entre la inserción laboral y la formación específica (p. e. introducir conocimientos del entorno laboral dentro de los programas de acogida). Adaptación de las Políticas Activas de Empleo a las necesidades

¹⁸ Ya hay un descenso en relación al año anterior, aunque muy pequeño

laborales de los trabajadores extranjeros. También se introducen políticas específicas de gestión del trabajo temporero (sector agrario y turístico), en las que colabora activamente alguna patronal como L'unió de pagesos. Se potencia la contratación en origen, también aquí con la colaboración de las patronales; una de las más activas, al respecto, es la CECOT. Se fomentan los Planes Locales de Ciudadanía e Inmigración, que tienen una partida presupuestaria específica, en parte proveniente del Fondo Estatal de apoyo a la acogida e integración de los inmigrantes.

En 2008, con el segundo tripartito, ya habiendo superado el millón de inmigrantes y con una importante repercusión de la crisis en términos de desempleo de trabajadores extranjeros, se firma el Pacte Nacional per a la Immigració. Cabe decir que a este pacto, aprobado por el gobierno y la mayor parte de fuerzas políticas, se unen agentes sociales y diversas asociaciones. En el mismo, que pretende regular la inmigración en las vertientes económica, socio-laboral y cultural, se concede una gran importancia a la integración de los inmigrantes. Desde nuestro punto de vista, destaca la temática relativa al control y gestión de los flujos migratorios en consonancia con la situación del mercado laboral. Tres aspectos a destacar: potenciar la formación de los inmigrantes, particularmente los parados y aquellos que accedan por reagrupación familiar; gestionar los flujos migratorios, aproximando legalidad y realidad; gestionar los flujos migratorios en manera responsable con los países de origen. El primero de los aspectos plantea ya una nueva forma de concebir la inmigración para después de la crisis, poniendo el acento sobre la necesidad de que los inmigrantes estén formados para un nuevo modelo productivo. El segundo hace referencia al falso dilema de la inmigración: ¿necesidades del mercado de trabajo o necesidades bajo condiciones poco aceptables por los autóctonos como pone de manifiesto la inmigración irregular? El tercero hace referencia a algunas de las prácticas que la Generalitat había empezado a poner en práctica para garantizar una cierta selección en origen, la implantación de SILO¹⁹. Sin embargo, el Pacte Nacional se desarrollará escasamente debido al gran impulso que toma la crisis, por un lado, y al consiguiente colapso de la entrada de inmigrantes, excepto aquellos que lo hacen por vía de la reagrupación, por otro.

Efectivamente, la concreción del Pacte Nacional per la Immigració tiene su primera traducción en el Pla de Ciutadania i Immigració 2009-2012, que en realidad es el cuarto con este nombre, pero que pretende responder a las nuevas concepciones que se derivan del Pacto. El Plan tiene tres objetivos básicos. El primero es la gestión de los flujos migratorios y el acceso al mercado de trabajo de los inmigrantes. Este objetivo responde a las competencias que el Estatut de 2006 confiere a la Generalitat y específicamente la competencia ejecutiva en materia de autorización de trabajo a los extranjeros cuya relación laboral se desarrolle en Cataluña. Esta competencia, que se ejercerá en necesaria coordinación con la que corresponde al Estado en materia de entrada y residencia de extranjeros, incluye: La tramitación y la resolución de las autorizaciones iniciales de trabajo por cuenta propia o ajena. El segundo objetivo se refiere a adaptar los servicios públicos a una sociedad diversa y al aumento demográfico de los últimos años. El tercero es promover la integración de los inmigrantes en una cultura pública común.

¹⁹ El SILO (Servei...) es una oficina en el exterior que da apoyo a las empresas en la selección de los inmigrantes que son contratados por la vía del Contingente.

Por último, cabe referirse a la “Llei d’acollida de les persones immigrades i de les retornades a Catalunya”, de abril de 2010, también resultado del Pacte Nacional per la Immigració y del Estatut de Catalunya 2006. También recoge el principio que establece el Pla de ciutadania i immigració 2005-2008, según el cual se debe impulsar la ciudadanía basándose en la voluntad de la persona de formar parte de la sociedad. La ley de acogida busca, nuevamente, la integración como objetivo fundamental. Para ello plantea dos instrumentos fundamentales que tienen que ver con conocimiento e información: ofrecer a los inmigrantes que lo necesiten un conocimiento básico de la lengua (catalán y castellano) y una aproximación a las instituciones (políticas, sociales, laborales, culturales) así como a la historia del país. Específicamente ello comporta: una integración adecuada en el sistema educativo (en el sistema formal o en la escuela de adultos), fortalecer competencias lingüísticas, conocimientos laborales para insertarse adecuadamente en el mercado laboral, fomentar medidas no discriminatorias en las empresas. Las competencias para llevar a cabo las actuaciones de la Ley son tanto de la Generalitat (el departamento que tiene asignada la inmigración) que desarrollará los “Planes de ciudadanía e inmigración”, como de los ayuntamientos que desarrollarán “Planes municipales de ciudadanía e inmigración”. Los servicios que implica la ley de acogida se financian desde los presupuestos generales del Estado y la Generalitat como desde los presupuestos de los ayuntamientos²⁰ y de otros entes locales. Desde 2005 existe el Fondo estatal de apoyo a la acogida e integración de los inmigrantes. Este fondo pasa recursos a las comunidades autónomas y estas a sus ayuntamientos. Pero la crisis ha hecho mella sobre dicho fondo; en 2005 distribuyó más de 182 millones de euros, mientras que en 2010 la cantidad fue 100 millones. Por tanto tienen razón los ayuntamientos, últimos responsables de las actuaciones, de que en el momento actual es más difícil llevar a cabo los servicios de acogida.

En general cabría decir que las comunidades autónomas no han tenido hasta ahora capacidad para gestionar los flujos migratorios, por tanto se han encontrado con los inmigrantes que la dinámica económica ha determinado que vinieran. Una vez los inmigrantes en su territorio han tenido que hacer frente a los problemas de la inserción y la integración. El caso de Catalunya, que hemos examinado en la normativa y luego veremos a través de los protagonistas del fenómeno, pone de manifiesto que el gobierno y los agentes sociales han hecho un esfuerzo durante estos años para racionalizar el fenómeno en modo que no repercutiera negativamente sobre la cohesión social. Pero no han tenido instrumentos sólidos para hacer frente a posible desigualdad de oportunidades o a marginación de los inmigrantes, aparte de que los ayuntamientos y el asociacionismo social ha trabajado en esta dirección.

²⁰ Se señala específicamente que la Generalitat debe garantizar la suficiencia financiera de los ayuntamientos (¿?)

Sección II - Análisis de las Entrevistas a la luz de las Hipótesis

II.1 Perspectiva de la Comunidad Autónoma sobre la legislación y normativa estatal y otras políticas relacionadas con la inmigración

Si bien el marco legislativo fundamental se establece de forma común para todas las comunidades autónomas, existen diferencias en lo que se refiere no sólo a ciertos aspectos aplicativos, sino a ciertos ámbitos de la política de inmigración como la acogida, integración, reagrupamiento familiar etc. El hecho que la inmigración esté distribuida de forma diversa entre las CCAA hace que algunas hayan realizado mayores esfuerzos en este sentido. En particular, este el caso de Catalunya, que ha experimentado uno de los mayores crecimientos y que por lo tanto ha buscado aprovechar los ámbitos de regulación propios con el fin de fomentar una mejor integración de los trabajadores, ya que no tiene capacidad de regular los flujos.

En general, desde la perspectiva de las CCAA se ha criticado la lentitud en desarrollar administrativamente la ley, así como los obstáculos que ésta ofrece para conseguir un mejor ajuste entre necesidades del mercado de trabajo y flujo inmigratorio. Por otra parte, se destaca como una de las virtudes de desarrollos autonómicos como el que ha tenido lugar en Catalunya en el ámbito inmigratorio el hecho de prestar más atención a los derechos de ciudadanía (social) de los trabajadores extranjeros.

En particular, en el caso de Catalunya se hace un balance positivo de las políticas puestas en marcha para favorecer la acogida e integración de los trabajadores inmigrantes. De hecho, a pesar de existir acuerdo en lo limitado de las posibilidades de acción a nivel regional en cuanto a política de inmigración, la percepción es que se han aprovechado de forma adecuada los espacios con que contaba el gobierno regional. Este es el caso sobre todo en lo que se refiere a los mecanismos de acompañamiento de los inmigrantes (PRT, programa SARU, programas de alfabetización,...) y en determinadas legislaciones (Llei d'Acollida,...).

En este sentido, parece encontrar confirmación general la primera hipótesis según la cual las políticas (incluyendo la de inmigración) han ido más encaminadas a aumentar el empleo antes que a mejorar su calidad. En particular, la acción sobre política de inmigración a nivel regional ha ido encaminada precisamente a tratar de contrarrestar los efectos de una legislación migratoria y su implementación que han comportado un aumento significativo de la población inmigrante ocupada irregularmente o en condiciones abusivas. Así pues, ésta acción a nivel regional ha ido encaminada a mejorar la protección del colectivo inmigrante cuyo número ha aumentado de forma significativa, pero no su nivel de protección y/o la calidad del empleo. Asimismo, desde el gobierno regional se han pedido cambios en la regulación migratoria para evitar un empeoramiento en las condiciones laborales de los inmigrantes:

“(…) Desde los años noventa, Catalunya ha tenido un papel importante, pidiendo cambios legislativos. En el tema de control de fronteras, demanda de documentación, etc. la Generalitat no ha insistido (“no ens hi hem posat”). Pero sí que ha habido una posición proactiva respecto a las políticas de corte social. P.e. mejorar el sistema de reagrupamiento familiar, agilizar la contratación de población extranjera en origen. En estos temas desde la Generalitat se ha presionado mucho a Madrid”. (AA_INM)

En general, desde el punto de vista del territorio se trasluce que la Generalitat ha adquirido un papel significativo en la gestión de los recursos y en el establecimiento de las directrices generales de actuación, a pesar de que el control de los flujos migratorios está gestionado a nivel estatal. En este ámbito, los niveles locales, comarcas y municipios, tienen pocas competencias en la gestión del fenómeno migratorio.

No obstante, la valoración generalmente positiva que se realiza de las actuaciones llevadas a cabo desde la Generalidad de Catalunya contrasta por un lado con las dinámicas reales de entrada e incorporación de los inmigrantes al mercado de trabajo, así como con la falta de recursos para dotar a los entes locales y del territorio con instrumentos para mejorar la posición débil del colectivo inmigrante en el mercado de trabajo.

A pesar de ser el colectivo de trabajadores inmigrantes el que más ha sufrido el empeoramiento en las condiciones del mercado de trabajo, no se observa un aumento significativo de los esfuerzos destinados específicamente a este grupo, más allá de programas de retorno asistido o el reagrupamiento familiar.

Otro de los aspectos destacados en las entrevistas a nivel autonómico es las condiciones en que han accedido trabajadores cualificados al mercado de trabajo. Se pone énfasis en las dificultades que estos trabajadores encuentran para homologar sus títulos, un proceso que fomentaría una mejor integración tanto laboral como social de los trabajadores inmigrantes (AA_INM). Asimismo, en esta entrevista se afirma que existe una relación entre las estrategias de los inmigrantes frente al mercado de trabajo y los patrones familiares tanto en el país de origen como el de destino. Se desprende de esto que depende del hecho que la mujer inmigrante haya dejado el cuidado de algunos de sus hijos o mayores en el país de origen el que ésta se incorpore en mayor o menor medida al mercado de trabajo (AA_INM). Asimismo, el reagrupamiento familiar de personas mayores (abuelos) iría destinado a cuidar de los nietos dado que tanto hombre como mujer se encuentran trabajando. Este proceso ha cobrado una mayor importancia en el contexto de crisis actual, donde la necesidad de trabajo de la mujer ante las dificultades que encuentra un gran número de trabajadores inmigrantes anteriormente empleados en el sector de la construcción, lleva a que se requiera la atención de los abuelos para el cuidado de los hijos. En este sentido, se revaloriza en el actual contexto las políticas de reagrupamiento familiar.

Uno de los aspectos donde los entrevistados a nivel autonómico se han mostrado particularmente críticos es con la floja capacidad de la legislación española para en primer lugar ejercer control de acceso de la población inmigrante, y en segundo lugar luchar contra el empleo irregular o informal.

Así pues, las posibilidades de encontrar un empleo, no sólo regular, sino mayoritariamente irregular, ha sido el principal factor explicativo de los flujos, por encima de la legislación (AA_INM). Se deja entrever en la entrevista como de no haber existido la posibilidad de un recurso tan difundido al empleo irregular hubiese disminuido el flujo inmigratorio.

La consecuencia de lo anterior es que efectivamente, a los sindicatos les ha sido difícil influir hacia una mejora de las condiciones laborales de los trabajadores inmigrantes. El recurso extendido a la informalidad como mecanismo de entrada al mercado de trabajo sobre todo en las PYMES ha determinado la consolidación de la población inmigrante como un colectivo débil en el mercado de trabajo. Aunque la informalidad entre la población inmigrante ha disminuido de forma importante sobre todo a partir de 2004, sigue siendo una situación problemática para un gran número de trabajadores inmigrantes. De hecho, tal y como se afirma en la entrevista, la difícil continuidad para los trabajadores temporeros contratados hace que aumente para ellos el riesgo de informalidad:

("És una mica el que va passar amb els marroquins, al principi dels noranta [...] A la que van posar el visat obligatori amb els marroquins, clar, ara ja no podem entrar cada any, tan fàcilment, doncs em quedo. Entraven aquí i es quedaven (...)")

Todo esto confirmaría la segunda hipótesis acerca de la poca eficacia de las políticas e instituciones vigentes para mejorar la calidad del empleo de la población inmigrante.

Relacionado con lo anterior, se observa como los mecanismos de contratación en origen no han funcionado, excepto para el caso de los temporeros en la agricultura y para algunas grandes empresas. La mayoría de contrataciones se han realizado a trabajadores ya residentes. La razón para que se haya dado esta infra-utilización reside en la poca agilidad que ofrecen los mecanismos de contratación en origen. Es decir, los mecanismos de contratación que contiene la legislación son poco flexibles y adecuados para un mercado de trabajo que ha basado gran parte de su expansión en los años de crecimiento en sectores dominados por pequeñas y medianas empresas que han requerido altas tasas de temporalidad.

De todo lo anterior se deduce de forma clara un predominio del objetivo cuantitativo de creación de empleo frente al objetivo cualitativo de mejora de su calidad y condiciones. En otras palabras, *se confirma plenamente en lo que se refiere a las políticas de inmigración la primera hipótesis*. En primer lugar, se encuentra un acuerdo generalizado en torno a la poca atención prestada a las necesidades reales del mercado de trabajo, estableciendo la regulación estatal mecanismos que no permiten un ajuste flexible. En este sentido, ha primado el aumento del volumen del empleo, sobre todo en determinados sectores en fuerte expansión, en detrimento de garantizar la calidad del mismo. Esto ha tenido consecuencias para el tipo de políticas que pueden llevar a cabo las comunidades autónomas. En la medida en que las CCAA han desarrollado políticas ligadas a la inmigración en el ámbito de acogida, integración, formación etc., las características de la legislación inmigratoria española han supuesto una carga adicional.

A partir de lo anterior podemos concluir, en línea con la opinión expresada por los entrevistados que la política inmigratoria desarrollada en España ha hecho de los inmigrantes un grupo particularmente débil y vulnerable en el mercado de trabajo.

La principal razón para esto estriba en el hecho que debido a las razones aducidas anteriormente, la legislación existente provoca que la mayor parte de los flujos inmigratorios al mercado laboral hayan sido canalizados a través de la economía sumergida. Esto implica que los trabajadores han sufrido en sus inicios en el mercado de trabajo condiciones laborales muy por debajo de las que disfrutarían en la economía formal. Si a esto unimos la ineficacia de las políticas de empleo para mejorar las condiciones laborales de los trabajadores, podemos concluir que la inmigración se ha convertido en un nuevo colectivo débil.

Relacionado con el aspecto anterior, se deduce que en las políticas de integración de la población inmigrante el ámbito laboral ha ocupado un lugar secundario. De hecho, el empleo irregular supone para los trabajadores inmigrantes un obstáculo adicional para su integración social. Pero es aún más relevante el hecho que no se contemplan políticas activas de empleo dirigidas de forma específica a los inmigrantes en parte debido a la falta de competencias del SOC en este sentido.

En cierta forma, tal y como hemos indicado con anterioridad, este factor explicaría la necesidad del gobierno regional de dedicar mayor atención a otros ámbitos de la inmigración que favorezcan la integración de éste colectivo en la sociedad.

La efectividad de las políticas para paliar los efectos de las dinámicas anteriormente citadas en general ha sido baja. En gran parte, porque sólo recientemente se han articulado mecanismos para hacer frente de manera directa a ésta situación. En particular, la Llei d'Acollida de 2010 ha ido encaminada precisamente a proveer mecanismos preventivos que limiten la debilidad del colectivo inmigrante en su proceso de inserción. Sin embargo, dado que es una ley aún reciente y que su implementación se encuentra con problemas presupuestarios, no es posible hacer una valoración de su efecto. El único tipo de valoración que se realiza es basado en el impacto social general que ha tenido la inmigración. Tal y como se explica en (AA_INM), el hecho que la entrada masiva de inmigrantes y la coyuntura laboral actual no hayan generado tensiones sociales significativas, es señal que los mecanismos existentes han funcionado relativamente bien. Lo cual sin embargo debe interpretarse más como una justificación para no hacer mayores esfuerzos en este sentido que como una señal de éxito de los mecanismos y políticas llevadas a cabo.

En general, y a pesar de la valoración positiva que puede hacerse de las acciones desarrolladas desde la Generalitat, puede observarse como no ha habido una voluntad política para desarrollar mecanismos adecuados para hacer frente a los problemas laborales que presenta el colectivo inmigrante. Esto estaría en línea con la subhipótesis relativa al cambio de coyuntura referida a la segunda hipótesis. Es decir, se han privilegiado en el ajuste las políticas pasivas de inmigración (retorno) frente a las políticas activas de empleo del colectivo inmigrante particularmente afectado por la caída de actividad en el sector de la construcción.

II.2 Perspectivas de los Agentes Sociales a nivel Autonómico

La perspectiva de los agentes sociales acerca de la legislación y normativa estatal es por lo general crítica en un doble sentido. En primer lugar, consideran que la Ley de Extranjería no se adecúa al contexto económico, político y social y ha llevado a una situación problemática para un gran número de trabajadores inmigrantes. Por ejemplo, los mecanismos de contratación, que han llevado a muchos empresarios a recurrir a trabajadores ya presentes en el territorio antes que contratarlos en origen. En segundo lugar, no se ha producido un plan integral de integración de la mano de obra extranjera encaminado a solucionar los problemas que se plantean a la población inmigrante en el actual contexto de crisis.

Contrasta con lo anterior la visión positiva que tienen de las actuaciones a nivel regional y en particular la Llei d'Acol·lida i el Pacte per l'Inmigració (OOSS_INM; OOSS_INM-IL). Sin embargo, no se menciona que éstas medidas hayan contribuido a mejorar la calidad del empleo, sino que han contribuido a mejorar su integración socio-política:

eres el trabajador, dejando muchos aspectos por cubrir... entendemos que hay una necesidad del mercado pero la perspectiva del tratamiento que se da a las personas inmigradas ha de cambiar (OSS_INM)

También desde el ámbito propio de actividad del sindicato, la negociación colectiva, se está tratando de mejorar la calidad del empleo de la población inmigrante, aunque evidentemente éste tipo de acciones son todavía marginales y solo afectan a una parte de la población inmigrante empleada:

estamos empezando a trabajar en la concreción de posibles cláusulas de atención a la diversidad vinculadas a la diversidad religiosa, de origen o cultural, en la empresa... dónde destaca el trabajo del Consell de les Relacions Laborals"

Según los representantes sindicales de CCOO, las orientaciones que introduce el Pacto Nacional de Inmigración de cara a las políticas empresariales se reflejan por una parte en los planes de acogida que realizan éstas así como la gestión de la diversidad como mecanismo para acomodar crecientes diferencias culturales y religiosas dentro de la empresa. Se concluye por tanto que el pacto nacional ha sido un instrumento que no solo ha favorecido una mayor integración social y política de la población inmigrante, sino que éste ha tenido una dimensión laboral igualmente importante. No obstante, se reconoce también que el impacto de éstas iniciativas es todavía limitado.

Por otra parte contrasta también la visión a nivel de industria que ofrece OOSS_IND, que en general tiene una percepción positiva de la política hasta el plan de ajuste y recorte.

Asimismo, parece existir una valoración diferenciada por parte de los actores sindicales. Así pues, se pueden entrever a partir del análisis de la entrevista al representante de UGT una valoración positiva de las políticas y legislación a nivel de Catalunya en el ámbito de la inmigración. En particular, ha participado tanto en la Ley d'Acol·lida como en Pacte Nacional per la Immigració

En cuanto a las condiciones laborales de la población inmigrante, y en particular su configuración como un colectivo laboral vulnerable y débil, existe así pues evidencia que apunta hacia la validez de la hipótesis 1 y algunas de sus sub-hipótesis. Asimismo, y en línea con lo argumentado en la hipótesis 2, se hace referencia a la política de acreditación de títulos, y sobre todo de acreditación de competencias como una política clave para entender parte del deterioro en las condiciones laborales de la población inmigrante (OOSS_INM-IL)

También se ponen de manifiesto los problemas para denunciar los abusos de empresarios a trabajadores inmigrantes. En la medida en que la inspección laboral es claramente insuficiente, depende en gran medida de los trabajadores inmigrantes el que se denuncien situaciones de abuso. Sin embargo, dadas las condiciones de ilegalidad de un gran número de inmigrantes junto con la actual dificultad para encontrar un empleo, estas denuncias son menos frecuentes de lo que cabría esperar (OSS_INM-IL). Por lo tanto, no se trata tan solo de problemas administrativos ligados a una insuficiente dotación para la inspección laboral, sino también a los incentivos que tienen los propios trabajadores inmigrantes.

Según relata (OOSS_IND) en el sector industrial si que parece confirmarse la hipótesis 1 según la cual la entrada de un gran número de trabajadores inmigrantes ha comportado un deterioro en las condiciones laborales de los trabajadores en general. Sin embargo, se puntualiza cómo tras un periodo inicial, se ha podido llegar a firmar convenios colectivos en subsectores prácticamente ocupados por trabajadores inmigrantes, lo cual ha supuesto una cierta consolidación laboral de su trayectoria. En otras palabras, al menos en el sector industrial, la negociación colectiva ha sido un instrumento a través del cual se ha tratado de defender a éste grupo vulnerable en el mercado de trabajo.

Del análisis a nivel de industria en OOSS_IND parece confirmarse un aspecto ya mencionado en OSS_INM-IL relacionado con las trayectorias de los trabajadores inmigrantes. Así pues, las trayectorias de los trabajadores inmigrantes tienen una mayor diversidad que las de los trabajadores autóctonos. En primer lugar, porque la transición de un empleo a otro, de un sector a otro o de un status (regular / irregular) a otro depende de un mayor número de variables. Asimismo, parece ser frecuente en la industria una trayectoria ascendente. Así pues, admite que para la satisfacción de empleos que requerían un mayor nivel de cualificación, no se ha producido un recurso a la contratación externa, sino que se ha facilitado el movimiento ascendente de trabajadores inicialmente empleados en puestos que requerían un menor nivel de cualificación. Con lo cual encontramos nueva evidencia que, si bien la inserción en el mercado laboral se produce en condiciones precarias, la trayectoria posterior no está necesariamente condicionada por ésta, al menos en el caso de los hombres.

Finalmente, en cuanto a políticas de inmigración, se observa una falta de previsión y una extrema rigidez respecto a la tramitación de expedientes. Por otro lado, si bien parece que se han tenido en cuenta las necesidades del mercado de trabajo (a partir de los listados con ocupaciones disponibles), estas “necesidades” han estado siempre referidas a empleos de muy baja cualificación: el número de empleos aumentó, pero no así su calidad (Hipótesis 1).

OOSS_INM: Respecto a las políticas de inmigración, estas han sido especialmente restrictivas en cuanto a derechos. En cuanto a la inserción de los trabajadores inmigrantes, se realiza, efectivamente, ajustándose a la “situación nacional del empleo”. Con el tiempo, la situación de los trabajadores pasa a ser precaria, abundando los contratos temporales.

Parece haber esa “gestión pasiva” de la inmigración de la que se ha hablado en otras investigaciones. En ningún caso parece haber habido una búsqueda de personas inmigrantes, sino que todo se ha limitado a gestionar la inmigración ya presente en el país.

Finalmente, se constata el escaso control por parte de la Administración hacia todo aquello que tiene que ver con el trabajo informal, dada la debilidad de la inspección de trabajo; debilidad que proviene de una importante escasez de recursos.

Sin embargo, a partir de la entrevista (OSS_INM-IL) encontramos una visión según la cual la negociación colectiva ha comenzado a prestar una mayor atención a las condiciones laborales de la población inmigrante en la forma de gestión de la diversidad y la personalización de las relaciones laborales. Los planes de acogida en la empresa juegan un papel importante en la integración laboral de los trabajadores inmigrantes. Hasta qué punto esto se ha manifestado en una mejora generalizada es discutible y en cualquier caso no se aborda en la entrevista.

Las prácticas empresariales a través de las cuales se ha debilitado aún más al colectivo inmigrante dentro del mercado laboral han sido muy diversas. Por ejemplo, si bien la norma obliga a que exista un contrato de 40 horas semanales durante un año para que una persona inmigrante pueda entrar a trabajar en el país, a la práctica esos contratos no se cumplen en muchos casos, cesando la relación laboral al cabo de unos meses, o bien no dándoles de alta en la Seguridad Social; aspectos que convierten a los trabajadores inmigrantes en sujetos débiles en el mercado de trabajo y que ponen en duda la efectividad de las propias medidas legales.

De todo lo anterior, podemos observar como la actividad de los sindicatos con respecto a los inmigrantes no se limita a las políticas de acogida, sino que revisten especial importancia en la agenda sindical la lucha contra la irregularidad y la discriminación dentro de la empresa. No obstante, éstas orientaciones se encuentran con las barreras estructurales que ofrece el sistema productivo a su acción.

En cuanto a las organizaciones empresariales, se observa una diferente valoración más positiva de las políticas de inmigración, que si se consideran que han respondido a las necesidades del mercado de trabajo y que estaba cubierta por el catálogo de ocupaciones de difícil cobertura. Dicho esto, se admite que en realidad hay que explicar la realidad tanto cuantitativa como cualitativa de la inmigración en España a partir de las regularizaciones masivas.

Por otra parte, se culpa del incumplimiento de las condiciones requeridas por la legislación para conseguir la regularización al propio inmigrante. En este sentido, se considera

que pocos inmigrantes pasan un año en su primer empleo, sobre todo porque estos deciden cambiar de empresa o sector (OOEE_INM-IL-FO).

II.3 Perspectiva de los actores locales

La competencia de los gobiernos locales en materia de política de inmigración se limita a la tramitación de expedientes administrativos ligados con los procesos de reagrupamiento etc. A pesar de no tener capacidad de decisión con respecto a los flujos de entrada, si que interviene sobre las condiciones laborales y sociales de los inmigrantes una vez están en el territorio. En este sentido destacan los planes de acogida como segundo gran eje de acción de las autoridades locales. Adelantamos ya que otro posible eje de acción de las autoridades locales con respecto a la inmigración, las políticas de formación, no ha sido objeto de una atención política significativa en ninguno de los tres municipios analizados.

Otro de los aspectos comunes en las políticas instrumentadas por los gobiernos locales con respecto a la inmigración es que la actividad a nivel local se ha desarrollado sobre todo a partir de la crisis económica, que ha puesto sobre la mesa los problemas de integración social planteados por un modelo de gestión de flujos poco estricto con la entrada ilegal. Sin embargo, ésta actuación no solo se enfrenta al problema de la cantidad de inmigrantes en situación de desempleo, sino que también se enfrenta a la inestabilidad y la temporalidad de los recursos para llevar a cabo las políticas de acogida etc. En este sentido AL_INM_IG caracteriza las políticas de inmigración en España, y en particular las que se implementan a nivel sub-estatal como reactivas, ya que su diseño ha respondido en forma exclusiva a las características que ha tenido el proceso de entrada. Pero también reconoce que a nivel local ha habido un relativo desinterés que se ha manifestado por la falta de recursos destinados a éste ámbito político así como en la lentitud para articular una respuesta desde la administración local:

Sabem que la capacitat de reacció de l'administració, sabem que sempre és lenta. Llavors si des del 2000 es detecta aquesta arribada més massiva de persones d'altres països, doncs aquí a l'Anoia fins al 2004 no es va engegar aquest projecte. Sé que altres comarques o municipis aquestes actuacions van ser prèvies i llavors ja porten des del 2001 o uns anys anteriors.

Con respecto a los recursos para realizar actuaciones a nivel local en el ámbito de la inmigración:

I això és un problema molt greu. Hi ha un problema molt greu de finançament, sobretot arran de la crisi econòmica, amb les retallades que s'han dut dels Fons de Cohesió Social que ve de Madrid. Totes aquestes qüestions ens han dificultat molt el treball, perquè clar els municipis petits no saben per on tirar. Han de fer moltes coses i no poden perquè ara és que realment no hi ha recursos

Así pues, un primer aspecto a destacar con respecto a la hipótesis 2 es que en general, durante el periodo de expansión económica no ha habido una atención especial al colectivo inmigrante en cuanto a sus necesidades de integración social. Se partía del hecho que la fácil incorporación al mercado de trabajo era garantía para esto, y por tanto no era necesario articular mecanismos específicos para los trabajadores inmigrantes. En otras palabras, no ha habido una preocupación por la situación social y laboral de la población inmigrante en la medida en la que se creaba empleo que permitiese su ocupación bien regular o irregularmente. La facilidad de encontrar un empleo, bien fuese regular o irregular, ha provocado la pasividad política de las autoridades locales. Así pues, debido a que las personas inmigrantes se insertaban en el mercado de trabajo de forma cuasi “automática”, organismos como el IMPO (Badalona) u otras instituciones locales similares no han desarrollado ningún papel significativo con respecto a la inmigración (AL_INM_BA). Algo similar puede observarse en Igualada donde existe una división clara de roles con respecto al tema inmigración, con planificación económica teniendo una nula intervención en este ámbito:

Elts departaments dels municipis que més porten el tema de la immigració són: “Serveis socials, educació i cultura. Conec als tècnics de promoció econòmica de cada ajuntament, hem tingut relació, però no hem fet projectes específics amb temes d’inserció laboral (AL_INM_IG)

Sin embargo, con el advenimiento de la crisis económica ha cambiado de forma radical el panorama. Por una parte, los trabajadores inmigrantes han sufrido más intensamente el desempleo. A pesar de esto, ha disminuido también el esfuerzo de los gobiernos locales para formación y políticas de acogida. En la medida en que ha habido un recorte significativo en la financiación de programas de políticas de acogida, inserción etc., esto puede afectar negativamente las trayectorias laborales de los trabajadores inmigrantes y su integración social. De hecho, el probable deterioro con respecto a la población autóctona de sus condiciones laborales, destaca la falta de planificación y actuación transversal de cara a la inmigración que ha sido especialmente remarcada en el caso de Badalona, pero que ha caracterizado los tres municipios estudiados. Igualmente, es una constante la inexistencia de una evaluación sistemática de las acciones llevadas a cabo (AL_INM_BA):

Suposadament la immigració és un tema que abarca tots els departaments de l’administració (habitatge, educació, salut, ...) i suposadament fem plans transversals i treballem transversalment. Però a la pràctica no ho fem. I a mi em sembla molt fort que el projecte aquest, Lletres per tothom, no hagi estat fet conjuntament amb el departament d’educació o que el departament d’educació no l’hagi liderat, sinó la secretaria per a la immigració. És un problema molt greu (AL_INM_IG).

La consecuencia evidente de lo anterior, y que se traduce también en la visión que tienen las autoridades a nivel local de la posición socio-laboral del colectivo inmigrante. Así pues, se confirma como la regulación de los flujos migratorios ha tenido un impacto limitado y en cualquier caso ha permitido que la inserción del colectivo se realizase predominantemente de forma irregular, debilitando así su posición en el mercado laboral. Se reconoce que las medidas de orientación e información han sido insuficientes, con lo que aumentó considerablemente el volumen de empleo, pero sin atender al aspecto cualitativo de éste (AL_INM_RU).

Aunque con diferencias de grado en los tres municipios (siendo quizás más acentuado en Badalona), se confirma que el tipo de enfoque “pasivo” hacia a la inmigración consistente en una mera ordenación de los inmigrantes que llegan al territorio mediante ajustes a su entrada, sin mayor control que la misma gestión de la convivencia una vez que las personas inmigrantes se encuentran en el municipio, ha dificultado su integración social. El que hayan abundado las acciones de tipo cultural o religioso frente a las laborales serían la muestra de esto.

Asimismo, en lo referido a las políticas laborales, en ninguno de los tres municipios se observa la puesta en marcha de programas laborales específicos para el colectivo de inmigrantes. Las medidas que se llevan a cabo se dirigen a todos los colectivos, sin realizar ningún tipo de distinción

De todo lo anterior pueden extraerse dos grandes conclusiones. En primer lugar, en línea con la hipótesis dos, y en particular la sub-hipótesis referida al territorio, la falta de competencias en el ámbito de la inmigración junto con la disminución de los recursos ha hecho que éste aspecto pase a segundo plano dentro de la política local. La crisis económica no ha hecho sino agravar éstas tendencias. En segundo lugar, y en relación con lo anterior, podemos concluir en el aspecto de políticas de inmigración que no han existido diferencias significativas entre los tres municipios en lo que se refiere a las políticas puestas en marcha. Esto a pesar de estar caracterizados los tres por diferentes niveles de inmigración y paro de la población inmigrante. Las políti

II.4 Perspectiva a nivel de empresa

Al contrario de lo que ocurre con las políticas de igualdad y conciliación, donde ambas tienen implicaciones más o menos explícitas en el ámbito de la empresa (otra cosa es si estas implicaciones han tenido “éxito”), en el caso de la ley de extranjería, ésta se concibe desde una posición alejada, sin una especial incidencia en el ámbito de la empresa (a pesar de las evidentes implicaciones de la normativa sobre flujos migratorios respecto al mercado de trabajo español). El siguiente apartado intenta mostrar la concreción de las políticas referidas al ámbito de la inmigración a nivel de la empresa.

Para ello, veremos los discursos respecto a la normativa general y si ésta ha tenido incidencia en el ámbito de la empresa. En segundo lugar, veremos si esta normativa se ha traducido en medidas específicas respecto al fenómeno de los flujos migratorios y relación con la gestión cotidiana de la empresa. En otras palabras, responder a la pregunta de cómo se está gestionando el fenómeno de la inmigración desde el ámbito de la empresa. Dentro de este apartado, veremos si existen diferencias, a la hora de encarar el fenómeno, entre dirección y comité de empresa.

En tercer lugar, se apuntará brevemente si existen vinculaciones entre los ámbitos de la empresa y el de la administración local a la hora de gestionar este fenómeno.

Con respecto a la valoración y efectos de la Ley de Extranjería, cabe destacar la desigual incidencia de la normativa general (estatal, regional) en la gestión diaria de la inmigración. Aquí encontramos dos discursos diferenciados en función del nivel de análisis. Si atendemos al nivel de la empresa, la posición general es que la normativa sobre extranjería no tiene ningún impacto (negativo o positivo) en la gestión de los trabajadores de origen extranjero (tanto dirección como comité de empresa). De las entrevistas se deduce que dicha gestión aparece bastante regulada a nivel estatal y que ésta no afecta al día a día de la empresa.

Sin embargo, si atendemos al nivel de las secciones sindicales de los sectores estudiados, el discurso varía. Aquí la valoración dominante es negativa. En este sentido, la percepción general es que la política estatal de inmigración ha sido ineficaz y con carácter reactivo respecto a los flujos migratorios. No ha habido un control y una adecuación respecto al mercado de trabajo nacional.

En cualquier caso, si que pueden observarse diferencias sectoriales importantes. Así pues, para el sector de la construcción se apunta cómo ha habido una falta de control de la irregularidad respecto del fenómeno de la inmigración. En cambio, en el sector de la sanidad, según un representante sindical, los flujos migratorios han estado organizados y controlados en función de las necesidades del mercado de trabajo (público y privado), a través de una gestión activa del fenómeno. De esto se desprende que el nivel de cualificación medio de los trabajadores en cada sector es un elemento determinante del impacto y la respuesta ante la inmigración de las diferentes empresas.

Por lo tanto, la hipótesis 1, y en particular la sub-hipótesis referida a los actores encuentra confirmación sólo para aquellos sectores que se han basado en un mano de obra poco cualificada. El sector de la construcción es el mejor ejemplo de esto, mientras que las diferencias con el sector sanidad o incluso el industrial son significativas en cuanto al impacto de la política de inmigración y su uso por parte de las empresas.

De las entrevistas, se deduce que ninguna de las vías de contratación características de la normativa (contratación en origen y contingentes) se han desarrollado atendiendo a las necesidades reales del mercado de trabajo. En este sentido, se observa un desajuste entre las medidas impulsadas por la normativa sobre flujos migratorios y las necesidades de las empresas. La contratación de trabajadores extranjeros se realizan vía ordinaria (currículum o bolsa de trabajo de la empresa) o a través de empresas de trabajo temporal. Poca incidencia, por tanto, tanto del contingente como de la contratación en origen (salvo en el caso del sector de la sanidad, donde ésta última forma de contratación sí que ha tenido un cierto peso).

Las razones que han llevado a las empresas a no seguir la normativa, y en particular, no usar el canal de la contratación en origen son básicamente de dos tipos. Por un lado se encuentran razones ligadas a la falta de agilidad de la normativa, es decir, poca capacidad de responder a las necesidades inmediatas del mercado de trabajo. En segundo lugar también se apunta a la falta de recursos como uno de los factores que explican su desigual impacto.

Como consecuencia de la configuración de la política de inmigración y su uso estratégico por parte de las empresas, podría concluirse que ésta ha tenido efectos perversos.

En algunas entrevistas (desde la sección sindical del sector de la construcción), se apunta a que los propios dispositivos de entrada han tenido efectos perversos en la inserción de trabajadores inmigrantes, a partir de la “venta” de ofertas de trabajo con el fin de poder llegar al país. Del mismo modo, ha habido una falta de recursos y cierta permisividad general que han propiciado muchas situaciones de irregularidad. En la misma línea, se apunta que en el sector de la construcción la contratación ha sido mayoritariamente para trabajadores no cualificados, no respondiendo a necesidades del sector, sino a necesidades de mano de obra barata.

Finalmente, con respecto a otro de los mecanismos que podía haber contribuido a mejorar la calidad del empleo de los trabajadores inmigrantes, la inspección de trabajo, todos los entrevistados vienen confirman su ineficacia. No solo ha tenido poca incidencia debido a la escasez de medios, sino que ha sido un instrumento ineficaz y poco activo a la hora de controlar mejor la situación de los trabajadores inmigrantes dentro de las empresas (sobre todo, cuando hablamos de situación irregular).

Medidas específicas de las empresas

En lo respectivo a las medidas específicas de las empresas con respecto a la contratación de la mano de obra inmigrante, puede concluirse a partir de las entrevistas que no ha existido un trato discriminatorio de entrada. Asimismo, no hay diferencias entre trabajadores extranjeros y trabajadores autóctonos que realizan el mismo trabajo. Por tanto, no hay una discriminación clara de entrada en cuanto a condiciones laborales respecto a los trabajadores autónomos.

Sin embargo, lo que sí se observa es una desigual inserción de los trabajadores inmigrantes respecto a los autóctonos, atendiendo a su ubicación en uno u otro sector. De las entrevistas, se deduce que las empresas contratan de la misma forma a extranjeros que a autóctonos. Ambos entran por la vía del contrato de obra y servicios, por tanto eventual, y posteriormente, si así lo requiere la empresa, se convierte en contrato indefinido. Sin embargo, lo que sí que se observa, para los sectores de la industria y la construcción, es la vía mayoritaria por la que el colectivo de inmigrantes entra a las empresas: mediante empresas de trabajo temporal. Por tanto, dada la dinámica de cada sector (de forma más clara en la construcción), aunque no se observan mecanismos discriminatorios entre ambos colectivos, sí que se ve una desigual situación respecto al mercado de trabajo.

Las implicaciones de una inserción más débil o precaria del colectivo de trabajadores inmigrantes, así como de su mayor tasa de temporalidad su empleo más intensivo en un sector como la construcción, han consistido en un impacto más negativo de la crisis. Las empresas han realizado ajustes de plantilla, sobre todo a la hora de cubrir sustituciones (bajas, vacaciones, etc.). Por tanto, hay un menor recurso a la contratación eventual para cubrir dichas bajas. Esto afecta en mayor medida a los trabajadores extranjeros. Lo cual confirmaría la sub-hipótesis relativa al cambio de coyuntura económica de la primera hipótesis según la cual la repercusión de la crisis sobre el modelo productivo ha tendido a destruir el empleo débil.

No hay políticas específicas de contratación de personal extranjero. A nivel de empresas, y salvo para casos excepcionales de personal muy cualificado (utilizando, por tanto, la vía de la contratación en origen), no hay ningún tipo de políticas específicas para la contratación de trabajadores extranjeros. A partir de las entrevistas, se observan algunos mecanismos de contratación en determinados casos. El recurso principal en todos los casos es la vía de la ETT. En algunas empresas estudiadas, estas empresas de trabajo temporal eran empresas internacionales que cooptaban contingentes de extranjeros para trabajar durante períodos regulares en diferentes empresas a lo largo del estado español. En el caso del sector de care, había una especial conexión entre usuarias de los servicios sociales (PIRMI y otros), los cursos de formación ocupacional y la posterior inserción en el sector. Ello era debido a que la mayoría de usuarias de esta formación entran por el canal de los servicios sociales, donde actualmente la mayoría de usuarios son mujeres de origen extranjero.

Finalmente, se desprende también de las entrevistas como el Comité de Empresa no ha ejercido ningún tipo de política particular para gestionar el fenómeno de la inmigración dentro de las empresas. En ninguna de las entrevistas a miembros de Comités de Empresa, independientemente del sector y tamaño de la empresa, se contemplan políticas específicas para el colectivo de trabajadores inmigrantes. Es decir, no hay políticas específicas a la hora de gestionar el fenómeno de la inmigración (sea vía la contratación, sea la convivencia cotidiana dentro de la empresa), la figura del comité de empresa no parece tener ninguna relevancia respecto al ámbito de la inmigración.

Vinculación con el nivel local

Finalmente, en lo que se refiere a la vinculación y posible afectación de las prácticas empresariales por el ámbito local en el cual se encuentran, no se observa evidencia de una relación significativa entre éstos dos ámbitos. Lo cual parece confirmar la segunda hipótesis en su vertiente referida al territorio según la cual hay una escasa implicación de los gobiernos locales en políticas relacionadas con la inmigración y destinadas a mejorar la calidad del empleo de trabajadores inmigrantes. De esto se derivaría directamente que tampoco en el ámbito de la empresa existan políticas en este sentido, y aún menos, que existan diferencias entre empresas dependiendo del territorio en el que se insertan.

Los entrevistados a nivel de empresa, independientemente de su función en ésta, confirman la escasa relevancia en el ámbito laboral de las políticas de inmigración a nivel local. De forma unánime, y sin diferencias entre territorios, concluyen que no hay políticas laborales específicas para inmigrantes. El colectivo de trabajadores extranjeros pasa por los mismos circuitos que la población autóctona. Este circuito se ubica en los ámbitos de promoción económica de cada municipio (orientación-asesoramiento inicial, bolsa de trabajo, cursos de formación ocupacional, etc.). No se observan medidas específicas para un colectivo con unas necesidades concretas (formación, asesoramiento legal etc.) como es el colectivo de inmigrantes.

Incluso en el caso del único instrumento que en cierta manera va más encaminado al colectivo de trabajadores inmigrantes, como son los planes locales de acogida, también se desprende desde el nivel de empresa que tienen un alcance limitado. Los planes locales de acogida se configuran como los únicos instrumentos específicos a nivel local para con el colectivo de inmigrantes, dentro de un municipio. Sin embargo, el alcance de este dispositivo de acogida resulta limitado. Primero, por su falta de recursos. Y segundo, por su nula vinculación con el ámbito laboral, ámbito fundamental para la inserción de cualquier ciudadano. Los planes locales de acogida se limitan a acciones muy básicas de información y orientación dentro del municipio. Pero no se observa ninguna relación entre éstos y, por ejemplo, las oficinas de promoción económica del municipio (y éstas, a su vez, con las empresas demandantes de trabajadores).

Conclusiones

A partir de la evidencia mostrada en el presente documento basada en las entrevistas, vamos a resumir las principales conclusiones a la luz de las hipótesis planteadas. Como consideraciones finales al análisis anterior, podemos hacer una serie de reflexiones a la luz de los objetivos generales de la investigación:

Hipótesis 1

Por lo que respecta a la primera hipótesis, podemos concluir que efectivamente la política de inmigración ha contribuido a que prevalezca un criterio puramente cuantitativo en el proceso de creación de empleo. Los instrumentos de gestión de los flujos migratorios de acuerdo con las necesidades del mercado de trabajo han funcionado de forma imperfecta, tanto en lo que se refiere al número de inmigrantes (con una llegada de trabajadores ilegales muy significativa) tanto por la adecuación de los perfiles educativos a las necesidades del mercado de trabajo. La realidad ha sido más bien la contraria; el sistema productivo se ha adaptado a la entrada de inmigrantes. Los bajos niveles de control sobre la entrada irregular de inmigrantes han permitido a las empresas mantener e incluso profundizar en un modelo productivo basado en la alta disponibilidad de mano de obra y una competencia en costes.

La consecuencia de lo anterior ha sido el de, si no aumentar, al menos perpetuar los niveles de segmentación en el mercado de trabajo, y en cualquier caso hacer de los trabajadores inmigrantes un colectivo débil en este. Las políticas han tenido poca eficacia para contrarrestar éstas tendencias, empezando por la dificultad para mitigar la importancia de un fenómeno tan extendido como es el empleo informal. Empezando por la ya comentada política de inmigración y pasando por las políticas de empleo para los trabajadores inmigrantes que han adoptado un enfoque eminentemente pasivo (programas de retorno). A nivel regional las

políticas hacia el colectivo inmigrante se han enfocado en favorecer su integración y aumentar sus derechos sociales y políticos.

En la medida en la que inmigrantes han ocupado un segmento del mercado laboral caracterizado en muchos casos por la informalidad, la temporalidad, la sobrecualificación etc., la crisis ha repercutido de forma más intensa sobre ellos. Aunque existe evidencia más que suficiente mostrando que los inmigrantes han sufrido en mayor medida los efectos de la crisis, no existen políticas específicas encaminadas a paliar su situación en el mercado laboral. En particular, dado el bajo nivel educativo de muchos de ellos, el riesgo de caer en una situación de desempleo de larga duración es mucho mayor. El riesgo de exclusión es por tanto mucho mayor, y éste es el principal problema para la integración de la población inmigrante.

En cuanto a las políticas desarrolladas por los actores colectivos, y en particular de los sindicatos, cabe destacar que han ido orientadas en primer lugar a luchar contra la irregularidad, y en segundo lugar, a favorecer un tratamiento justo y decente a los inmigrantes en el mercado laboral. En ambos casos, los sindicatos se encuentran ante los obstáculos estructurales de la negociación colectiva en España, es decir, una atomización empresarial que dificulta su eficacia. Sólo en las grandes empresas se han introducido planes destinados a favorecer un tratamiento equitativo de la población inmigrante. Sin embargo, de entre las empresas que han sido entrevistadas, no parece haber ningún tipo de sensibilidad o política encaminada de forma específica a la población inmigrante. Las experiencias de gestión de la diversidad en un contexto de creciente heterogeneidad cultural, religiosa etc., constituyen por el momento casos marginales destinados a reconocer las diferencias. Sin embargo, no constituye un fenómeno extendido ni sus principios han calado por el momento en las políticas de los actores a nivel de empresa, como demuestra el hecho que ninguna de las empresas entrevistadas hace referencia a principios similares.

A partir de las entrevistas, no es posible observar diferencias significativas entre las empresas en lo que se refiere a la calidad del empleo de los trabajadores inmigrantes. Se parte del hecho que no ha habido un trato discriminatorio de los trabajadores inmigrantes en las empresas independientemente de tamaño y sector. Sin embargo, los trabajadores inmigrantes se han integrado muchas veces al mundo laboral a través de un periodo de empleo informal, o bien a través de contratos temporales. Una vez han llegado a ascender a una determinada categoría o puesto, el comité de empresa se ha encargado de velar por un tratamiento igualitario. Pero los problemas para los inmigrantes se plantean en el inicio de la trayectoria laboral donde sufren periodos más o menos prolongados de precariedad. Y es en este aspecto donde si encontramos diferencias entre sectores, con una mayor incidencia de la precariedad en el sector de la construcción y una menor precariedad en el sector sanidad.

Hipótesis 2

Con respecto a la segunda hipótesis, se confirma que el uso de la política de inmigración por parte de los empresarios ha llevado a un empeoramiento de sus condiciones

laborales. En particular, el alto porcentaje de entrada irregular de inmigrantes ha llevado a que un gran número de estos trabajadores haya experimentado un periodo inicial de irregularidad y precariedad. Esto, unido a los problemas estructurales a los que se enfrentan los sindicatos para llegar a todos los trabajadores en pequeñas empresas, hace que las políticas llevadas a cabo hayan sido en su conjunto ineficaces para mejorar la situación de los trabajadores más vulnerables o frenar su deterioro. Un deterioro que se ha acentuado en el periodo de crisis. Tal y como se recoge en algunas entrevistas, los mecanismos para luchar contra prácticas irregulares de los empresarios no solo se ven obstaculizadas por las condiciones estructurales, y las amenazas empresariales, sino por los propios incentivos de los trabajadores, que prefieren mantenerse en la irregularidad para garantizar una renta mínima.

En cualquier caso, tal y como se desprende del análisis de las entrevistas a empresas, no existe ningún tipo de política articulada a nivel de empresa, ni tan siquiera en las de tamaño medio. De hecho, tampoco existen políticas bien de integración o de re-cualificación destinadas específicamente a los trabajadores inmigrantes a nivel local.

Con respecto a la sub-hipótesis dos de ésta segunda hipótesis, hemos también constatado a través de las entrevistas como el tipo de políticas que se han instrumentado para mejorar la situación de los inmigrantes han tenido un carácter eminentemente pasivo, sin que haya existido una inversión por ejemplo en formación, una política que en el caso de los inmigrantes se concibe como un mecanismo de integración, y no de mejorar la cualificación y por tanto las oportunidades laborales de la población inmigrante especialmente en un momento de crisis económica. In incluso en aquellos territorios con una mayor importancia relativa del sector de la construcción en la fase de crecimiento, y que por tanto han experimentado a partir de 2008 un crecimiento de desempleados masculinos inmigrantes con bajas cualificaciones, no se observan políticas encaminadas específicamente a éste colectivo.

Otra de las políticas en que se ha puesto énfasis como mecanismo para mejorar las condiciones laborales de trabajadores inmigrantes, y en particular de aquellos con un nivel de cualificación medio-alto, es el de la política de convalidaciones. Según se desprende de las entrevistas a nivel autonómico a sindicalistas, ésta ha sido otra de las políticas donde a nivel autonómico se ha intentado avanzar al ser un espacio político de posible actuación. El reconocimiento más rápido tanto de las cualificaciones formales como de las competencias profesionales contribuiría a evitar la sobrecualificación de la mano de obra.

Por último, con respecto a la sub-hipótesis tres, ya hemos señalado como en el caso de las políticas relacionadas con la inmigración, no han existido diferencias significativas entre territorios. Los gobiernos locales han articulado políticas de acogida, tal y como establece el Pacte per l'Inmigració. Sin embargo, el aspecto laboral de las políticas de inmigración, en particular la formación de estos, no ha sido objeto de una atención específica por parte de las autoridades de gestión económica de la administración local. Esto, unido a la falta de transversalidad que también se observa en los tres casos estudiados, lleva a concluir que en el ámbito inmigratorio, las políticas de empleo relacionadas con la inmigración han tenido hasta la fecha una escasa importancia, han sido en cualquier caso reactivas, y la crisis ha impedido que se desarrollen políticas más adecuadas en este sentido.

Hipótesis 3

Finalmente, no encontramos evidencia significativa que nos permita confirmar o refutar la tercera hipótesis referida al mantenimiento de patrones tradicionales de división del trabajo. Solo en referencia a la incidencia del empleo irregular, puede señalarse que no ha habido un acuerdo acerca de la evolución del empleo irregular en el periodo de crisis. En particular, se apunta que la irregularidad ha sido un fenómeno extendido entre la población inmigrante incluso en el momento de crecimiento, con trayectorias laborales que se han movido entre la formalidad y la informalidad, y que muchas veces han compaginado ambos estados. Si que se apunta por parte de los actores sociales que ha habido un aumento de la irregularidad dentro de la tendencia a aceptar un trabajo en peores condiciones.

B) EL IMPACTO DE LAS POLÍTICAS DE IGUALDAD Y DE CONCILIACIÓN: AVANCES Y PERSPECTIVAS

Índice

1. Introducción	38
2. Políticas de Igualdad y Políticas de conciliación : su incidencia en el trabajo y el empleo	39
2.1. Las actuaciones en materia de Políticas de Igualdad y de Conciliación en España y Catalunya	39
2.1.1. Las directrices estatales	40
2.1.1.1. Las políticas de Igualdad de Oportunidades en el empleo	41
2.1.1.2 Las políticas de conciliación	47
2.1.2. Las intervenciones a nivel autonómico	50
2.1.2.1. Planes de igualdad y de conciliación	51
2.1.2.2. Los Planes Generales de Empleo y la coordinación institucional: DGIOT	55
2.2. Los agentes sociales: sindicatos y patronal	59
2.2.1. Las federaciones sindicales y la patronal	59
2.2.1.1. Las organizaciones sindicales	60
2.2.1.2. La organización patronal	63
2.2.2. El nivel de empresa: departamentos de Recursos Humanos y Comités de Empresa	63
2.2.2.1. Las políticas de igualdad y las políticas de conciliación	64
2.2.2.2. La especificidad de los sectores de actividad y del tipo de empresas	68
2.2.2.3. Las resistencias: la persistencia de la división sexual del trabajo	73
2.2.3. La coordinación entre los actores sociales	74
3. Apuntes finales a modo de conclusión	77
4. Bibliografía	80
5. Anexos	95
A.1. Síntesis políticas de igualdad y de conciliación	97

1. Introducción

Dentro del objetivo general de la investigación, el estudio de las transformaciones en el modelo de empleo en España en los últimos 15 años, en este apartado centramos la atención en una de las dimensiones que, a nuestro modo de ver, conforman dicho modelo, esto es, la de las políticas ligadas al empleo y, dentro de ellas, las políticas de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres y las de conciliación de la vida laboral, familiar y personal. Nos interesa explorar si tales políticas han podido contribuir a la mejora de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en el empleo y, de forma más amplia, a paliar las desigualdades de género en el mercado laboral.

Nuestra hipótesis general de partida en este campo es que las políticas de igualdad y las de conciliación, como otras políticas de empleo desarrolladas durante este periodo, pueden incidir en la cantidad y la calidad del empleo. El carácter positivo de esa relación depende de la propia definición de esas políticas, según los distintos actores sociales implicados, pero también de la eficacia de las mismas (su gobernanza, articulación y concreción en los distintos niveles territoriales e institucionales) y de la propia estructura socio-productiva sobre la operan. Por otra parte, las políticas de igualdad de oportunidades en el empleo y de conciliación presentan unas características que las hacen singulares con respecto al resto de políticas de empleo. Principalmente porque son políticas que exceden el ámbito laboral, porque su encaje con otras políticas de empleo plantea un importante esfuerzo de coordinación a todos los niveles y porque, más allá de los discursos, son políticas cuya definición y aplicación suscita resistencias entre los propios actores e instituciones implicados.

En ese sentido, entendemos que las políticas llevadas a cabo difícilmente han podido actuar como herramienta capaz de corregir la tendencia de segmentación y de segregación del mercado laboral en España, así como otras formas de desigualdad o de discriminación en el empleo. En el caso de las políticas de igualdad, porque han tendido a operar más como políticas de promoción del empleo femenino que como correctoras de las desigualdades en el trabajo y el empleo, además de estar ausentes de las empresas y de la negociación colectiva. Aunque la ley de 2007 abre nuevas vías de actuación que hemos querido explorar. En el caso de las políticas de conciliación, porque su propia definición sesga y limita su capacidad de intervención. En ambos, casos, porque se sigue pensando que son políticas “para mujeres” que no inciden sobre el conjunto de la mano de obra ni sobre el trasfondo del mercado laboral que explica las desigualdades de género en el mismo. Sin embargo, consideramos que esas limitaciones pueden verse, hasta cierto punto, corregidas o paliadas según cómo se concreten y coordinen a nivel territorial, sectorial y de empresa.

Una primera interpretación de los resultados obtenidos avala esos planteamientos. Estas políticas no se consideran “centrales” en la actividad laboral. A menudo se perciben como algo impuesto, más propio de inquietudes sociales generales que estrictamente laborales (las de Igualdad) o bien como una ampliación de medidas de soporte a la maternidad

(las de Conciliación). Mientras que algunas de las experiencias más novedosas, como las relacionadas con la reordenación de la jornada laboral, suelen desarrollarse bajo el prisma de la individualización de las relaciones laborales en las empresas. Sin embargo, también se han podido detectar matices a ese común denominador que pueden ser de utilidad para ulteriores aproximaciones, como la importancia de la coordinación de las políticas en el entorno más cercano a las personas y empresas.

2. Políticas de Igualdad y Políticas de conciliación: su incidencia en el trabajo y el empleo

Uno de los aspectos que hemos querido estudiar con relación a las transformaciones de modelo de empleo en España, es si esas transformaciones se orientan hacia la mejora de la igualdad de oportunidades, en general, y entre hombres y mujeres en particular. Una cuestión que se ha situado en el centro de la agenda europea, desde la estrategia europea de empleo definida en la cumbre de Lisboa del 2000. Durante el periodo estudiado, se ha dado un fuerte impulso a unas políticas que tenían ya un largo recorrido en Europa, no siempre exitoso. El carácter productivista, incluso de refuerzo de la división sexual del trabajo, identifican sus principales límites (RUBERY, J., GRIMSHAW, M., SMITH, M., FIGUEREIDO, H. (2001); RUBERY, J., FIGUEREIDO, H., SMITH, M., GRIMSHAW, M., FAGAN, C. (2004)). Con todo, la consideración de la igualdad como cuarto pilar de la estrategia europea de empleo en esta última década, daba nuevos bríos a esta temática. El aumento del empleo femenino y el impulso a las actuaciones a favor de la así llamada “conciliación de la vida laboral y familiar”, que desde esa misma estrategia se favorece, constituyen el núcleo de los objetivos europeos de empleo. Como novedad, el objetivo de una mayor presencia femenina en el mercado laboral se relaciona con la necesidad de medidas que permitan una mejor adecuación entre el trabajo en el mercado y las exigencias de cuidado. A partir de ahí, igualdad, como empleabilidad, forma parte del discurso europeo en materia de empleo, en el marco de la defensa de un modelo social europeo que redefine la relación entre empleo y política social (ANNESLEY, 2007). En los apartados siguientes, nos aproximamos a las actuaciones llevadas a cabo en España.

2.1. Las actuaciones en materia de Políticas de Igualdad de oportunidades en el empleo y de Conciliación en España

Las políticas de Igualdad de oportunidades entre hombre y mujeres no son ninguna novedad en España. Especialistas como Judith Astelarra (2005a) o María Bustelo y Emanuela Lombardo (2007) nos recuerdan que tales políticas son vigentes en nuestro país desde hace ya tres décadas. De manera formal, las políticas de conciliación son más recientes, si consideramos la Ley de Conciliación de 1999 como punto de partida de las actuaciones. Sin embargo, buena parte de los contenidos desarrollados a partir de esa Ley, están ya presentes en regulaciones anteriores, bien sea en forma de norma jurídica o en la negociación colectiva, como es el caso de la regulación de los permisos por maternidad. Aunque esas políticas responden a objetivos y ámbitos de actuación distintos, la ley española de igualdad de 2007 introduce un nexo, por lo

menos formal, entre medidas a favor de la igualdad y de conciliación, al contemplar la “conciliación” como uno de los ejes a desarrollar –ver Cuadro nº 1 en el anexo.

2.1.1. Las directrices estatales

Se suele identificar el desarrollo de las políticas de igualdad en España con la consolidación de un “feminismo institucional” o “feminismo de estado” (Valiente, 1996 y 2006). Tal calificativo se refiere al proceso de institucionalización de las actuaciones a favor de la igualdad de hombres y mujeres, en los distintos niveles de actuación del estado. En España, este proceso se inicia en la transición democrática y, más decididamente aún, bajo el impulso del proceso de convergencia europea, y se traduce en un amplio entramado de organismos y de programas encargados de velar y de promover la igualdad de género en todos los ámbitos, incluido el del empleo. El auge de este feminismo institucional representaría el reconocimiento de la necesidad de intervención en materia de igualdad de género. Pero también suscitaría algunas dudas con respecto a las actuaciones. Un debate que, en esta última década, se ha planteado con fuerza bajo el signo del impacto del *mainstreaming* de género en las políticas de la UE (Perrons, 2005; Stratiragi, 2004). En el caso español, ese debate retoma algunos de los interrogantes que han estado presentes desde los primeros balances sobre las políticas de igualdad. Así, la discusión en torno a los contenidos y alcance de las políticas, también se ha cuestionado la relación entre ese desarrollo institucional y la presencia de una sujeto (o sujetos) social capaz de vertebrar y de hacer valer, o de mejorar, las potencialidades de esas políticas, como la propia C. Valiente, entre otras, discute.

En términos generales, el balance de las actuaciones es agridulce. Astelarra (2005b) distingue tres ejes de actuación: el de mejora del conocimiento y de sensibilización, el de actuación directa sobre las discriminaciones y el de favorecer la creación de un tejido asociativo capaz de promover y vehicular las actuaciones. De acuerdo con esa clasificación, su análisis de las actuaciones llevadas a cabo hasta el año 2000, muestra que la mayoría de las actuaciones se inscribirían en el primer eje, mientras que el menos atendido y efectivo sería el segundo de ellos. Con otras palabras, se insiste en poner el tema en la agenda, de algún modo, con éxito, pero fallarían las actuaciones capaces de remover el *statu quo* y de mejorar la igualdad de oportunidades. Una ambivalencia en los resultados que podría hacerse extensiva a los niveles locales y autonómicos.

En cierto modo, ese diagnóstico puede hacerse extensivo a la situación actual, sin menospreciar, sin embargo, los avances. Los puntos fuertes y débiles serían los siguientes:

Puntos fuertes:

- El activo principal es la inclusión de la igualdad de género en la agenda de los interlocutores sociales.
- Así mismo, la eclosión de la idea de conciliación, con todas las limitaciones, permite “resituarse” la consideración del empleo femenino (compromiso con el empleo, disponibilidad), si bien con notables diferencias según características del empleo (público/privado; cualificado y/o bien situado en la jerarquía empresarial o lo contrario, estable/inestable...).
- La empresa como terreno “directo” de intervención.

Puntos débiles:

- Como puntos débiles cabe destacar las dificultades de implementación de las directrices en materia de igualdad en los distintos niveles de gestión y de gobierno. También en el campo de las RRLL. En nuestro caso, igualdad y empleo no suelen converger. O apuntan en distintas direcciones, como también sucede en Europa.
- Dificultad para coordinar las políticas, cuando se llevan a cabo
- Dificultad para actuar más allá del empleo: mantenimiento “barreras” hacia disponibilidad femenina
- Identificación de género con mujeres: actuación sólo sobre este colectivo.

Veámoslo.

2.1.1.1. Las políticas de Igualdad de Oportunidades en el empleo

Con relación al empleo, la igualdad entre hombres y mujeres ha generado una notable producción normativa y el desarrollo de políticas encaminadas a tal fin. Así mismo, la igualdad de género, como hoy se denomina, ha pasado a formar parte de los programas de los principales actores de las relaciones laborales. Sin embargo, los resultados distan de las declaraciones de intenciones, especialmente cuando no sólo se trata de cuantificar la presencia femenina en el empleo.

Como en el conjunto de las políticas de igualdad, el recorrido de las actuaciones estatales sobre la igualdad de oportunidades en el empleo podría resumirse con el lema “de la inclusión en la agenda política a la transversalidad y el mainstreaming”. Los Planes de Igualdad son el instrumento utilizado para definir y jerarquizar los objetivos concretos perseguidos en cada periodo de vigencia del plan. A su vez, esas directrices estatales se reelaboran a nivel autonómico y local, siguiendo un esquema similar, a través de un proceso que pretende atender la especificidad de cada uno de esos ámbitos territoriales.

Hasta la fecha, se han puesto en marcha cuatro Planes de igualdad en España. Después de la aprobación de la Ley de Igualdad de 2007, en lugar del programa correspondiente al quinto Plan se aprueba el Plan Estratégico de Igualdad de Oportunidades (2008-2011), con el que se pretende afrontar el desarrollo de los principios de actuación previstos en la ley. Para una síntesis de los contenidos, véase la tabla siguiente y el cuadro n1 del anexo.

Cuadro 1. Los Planes de Igualdad de Oportunidades en España y sus objetivos en materia de trabajo y empleo

Plan y Vigencia	Objetivos
I Plan de Igualdad de oportunidades (1988-1990)	Adecuación de la normativa a los principios de igualdad y no discriminación
II Plan de Igualdad (1993-1995)	Avanzar desde la igualdad formal hacia la igualdad real, a través de acciones positivas. Énfasis en equilibrar la presencia cuantitativa y cualitativa de las mujeres en el empleo. Importancia formación (adscripción a la red europea IRIS). Importancia a la creación de servicios que

	faciliten presencia femenina en empleo. Fomento del debate entre empleo, desarrollo local y calidad de vida.
III Plan de Igualdad de Oportunidades (1997-2000)	De acuerdo con los objetivos de Beijing: Introducción de los conceptos de mainstreaming y de transversalidad. Fomento presencia en empleo. Promover actividad empresarial. Impulsar cambios y transformaciones estructurales que favorezcan presencia, permanencia y promoción. Conciliación de la vida laboral y familiar para hombres y mujeres. Programa ÓPTIMA.
IV Plan de Igualdad de Oportunidades (2003-2006)	De acuerdo con la Estrategia Marco Comunitaria sobre la Igualdad entre hombres y mujeres (2001-2005), con respecto al empleo se definen tres grandes objetivos: Impulsar la incorporación, permanencia y promoción de las mujeres en el mercado laboral, con énfasis en cualificación y formación; promover el espíritu emprendedor y la actividad empresarial de las mujeres; eliminar las barreras que impidan o dificulten el acceso y permanencia de las mujeres en el mercado laboral (acoso sexual) Buenas prácticas. Como séptima línea de actuación, un capítulo dedicado a la conciliación. Programa EQUAL.
Plan Estratégico de Igualdad de Oportunidades (2008-2011)	Se recogen expresamente los principios rectores de la Agenda Renovada de Lisboa y de la Estrategia Europea de Empleo. Así, el segundo eje de actuación dedicado al empleo contempla: Fomento de la empleabilidad, la calidad en el empleo y la igualdad salarial. Velar por igualdad de oportunidades y fomento de la responsabilidad social en las empresas. Promover la iniciativa emprendedora y el empoderamiento. Aparece, como tercer eje de actuación del plan, la idea de corresponsabilidad que, en el campo laboral implica promover un nuevo modelo de RRLL y de empleo de calidad que facilite la corresponsabilidad.

Fuente: Elaboración propia

Como se puede observar, desde el primer Plan de Igualdad puesto en marcha en España, el empleo es una de las líneas de actuación preferente. A parte del primer Plan de Igualdad, básicamente dedicado a armonizar el ordenamiento jurídico, los restantes planes centran su atención en la promoción del empleo femenino, aunque con distintos acentos, fruto tanto de la coyuntura española como de las directrices internacionales que los inspiran.

Así, la preocupación por la incorporación femenina al empleo y la atención al desempleo femenino centran el II Plan de igualdad. Cabe recordar que, según datos de la EPA, durante este periodo, las tasas de paro femenino pasan del ya elevado 25,04% en el T1 de 1990 al 31,62% en el mismo trimestre de 1995; unos valores casi doblan la tasa de paro masculino, para el mismo periodo (12,3% en 1990 T1 y 18,5% en 1995 T1) y que, en buena

medida, son también reflejo del impacto del paro de larga duración sobre las mujeres (Torns, Carrasquer, Romero, 1995). Este objetivo se acompaña de medidas más cualitativas encaminadas a paliar la segregación ocupacional y a mejorar la capacitación profesional femenina (experiencias ligadas a la red IRIS), así como de aquellas destinadas a dotar al personal técnico del INEM de la capacitación en materia de igualdad necesaria para identificar y (re)orientar las demandas de empleo de las mujeres. Es también el momento de insistir en el cambio cultural y de revisión de los estereotipos de género en las empresas, en la línea del programa europeo NOW. Por último, se reconoce la aportación femenina a través del trabajo doméstico y familiar, en especial del trabajo de cuidado de las personas, y sus efectos sobre la disponibilidad laboral femenina. En este sentido, el objetivo 3.7, recoge la necesidad de ampliar esa disponibilidad, mediante un programa de empleo público “dirigido a identificar y proponer nuevas respuestas a las demandas sociales en los ámbitos del cuidado de las personas y de la calidad de vida”, así como el fomento del “debate sobre la relación entre empleo, desarrollo local y calidad de vida”. Una línea de trabajo que entronca con la preocupación europea por la definición de nuevos yacimientos de empleo que permita encarar mejor los efectos de aquella crisis. En algunas investigaciones anteriores hemos tenido ocasión de explorar la bondad de esta línea de trabajo (véase IGUALEM, DELOGE). Los resultados dejan entrever el interés de esta línea de trabajo (IGUALEM), aunque sus logros parezcan, a menudo, insuficientes. Algunos de los límites observados, especialmente en el DELOGE, siguen siendo vigentes, como por ejemplo, el distinto desarrollo de los empleos ligados al cuidado o los relacionados con la innovación tecnológica, la dificultad para coordinar políticas y actores “laborales” (o económicos) y “extra-laborales” o la debilidad del impulso al bienestar (entendido en sentido amplio), seguramente extensible a la idea de calidad de vida.

Como aspectos complementarios, en el eje dedicado a “aplicar y desarrollar la legislación igualitaria”, en ese II Plan se promueve el estudio de la aplicación del principio de igualdad y de no discriminación en la negociación colectiva, el estudio de la clasificación nacional de profesiones con objeto de adaptarlas al principio de “igual salario para trabajo de igual valor”, junto a la propia revisión del concepto de “igual trabajo” por el de “trabajo de igual valor” en el Estatuto de los trabajadores o al incremento del recurso a las autoridades laborales, véase inspección laboral y Dirección general de trabajo, para velar por el cumplimiento del principio de no discriminación, incluidas las discriminaciones indirectas. Mención aparte merece la medida prevista para que las bajas por maternidad sean consideradas como bajas específicas, distintas de la “incapacidad laboral transitoria”. Una iniciativa que hoy, en pleno debate sobre la corresponsabilidad, puede parecer como propia de un pasado remoto, pero, probablemente, esa consideración de la maternidad como “incapacidad laboral” o como fuente potencial de absentismo laboral femenino, quizá no esté tan lejos de algunos imaginarios sobre el empleo femenino hoy en día. En definitiva, el II Plan de igualdad nos sitúa en el terreno de la no discriminación y de la acción positiva, de conocer y de sensibilizar más que de actuar, mientras que las actuaciones, de proponerse, se centran en la mejora de los niveles de empleo femenino, entendiendo que la formación es clave para ello. A destacar que el trabajo de cuidado se identifica como aportación y como rémora para la disponibilidad laboral femenina y que superar tal situación va a exigir actuaciones de carácter estructural que van más allá del ámbito específico del empleo.

El III Plan de igualdad (1997-2000) supone un cierto cambio de rumbo, tanto en los contenidos como en las formas de promover la igualdad. Desde la conferencia de Beijing de 1995, se imponen los conceptos de transversalidad y de mainstreaming. Este cambio supone pasar de la idea de “acciones positivas” a favor de las mujeres, a la introducción de la

dimensión de género como elemento consustancial al conjunto de las políticas. El III Plan combina ambos tipos de medidas. En lo que respecta al empleo, este cambio de orientación no supone, sin embargo, grandes cambios en cuanto a los objetivos previstos en el II Plan. Se insiste en la orientación y capacitación profesional de las mujeres, en la sensibilización de los organismos encargados de la mediación en el mercado laboral, así como en el estudio de las barreras que impiden la plena incorporación femenina al empleo. En este sentido, en el Plan se aborda, a través de una línea de actuación específica, la cuestión de la conciliación de la vida familiar y laboral, como forma de encarar algunas de esas barreras, con aspectos que van desde el impulso de reformas en la legislación que impidan el despido de las trabajadoras por embarazo o durante el periodo de baja por maternidad, a la adecuación a la normativa europea en esta materia. A estas preocupaciones, se añade el impulso a la presencia femenina en las mesas de la negociación colectiva y en el Consejo Económico y Social, entre otros.

Sin embargo, como se apunta en la propia evaluación del plan, a pesar de casi una década de intervención, persisten los factores de fondo que derivan en un mercado laboral segregado y con menores oportunidades de empleo para las mujeres. Destacan tres grandes aspectos explicativos de las limitaciones. Primero, la insistencia en abordar la problemática sólo desde la oferta (formación y auto-empleo). Segundo, los límites de la formación como “panacea” para terminar con la desigualdad. Tercero, las dudas respecto a la bondad de los programas específicos en relación a los generales. Dudas que se extienden hacia la viabilidad de mimetizar las políticas llevadas a cabo en otros países. Pero junto a esas consideraciones, vale la pena señalar uno de los principales puntos débiles de este tipo de políticas: la posibilidad de sean efectivamente llevadas a cabo por los actores o instituciones implicados. En este caso, y en lo que concierne al propio Ministerio de Trabajo y Asuntos sociales, uno de los elementos que se mencionan en la evaluación es que, “sin haber actuado al margen de las políticas que promueven la igualdad de oportunidades, la guía para la implementación de estas políticas no han sido los PIOM, sino que han sido los Planes nacionales de Acción para el Empleo” (IMU 2001:5-6²¹).

En este sentido, se trata de unos Planes nacionales de Empleo, cuyas principales medidas adoptadas durante la vigencia del III y del IV Plan de igualdad, se han desarrollado en una triple dirección: la definición de las mujeres como colectivo prioritario en la formación ocupacional y en la formación continuada, la del fomento a la contratación femenina indefinida, específicamente para determinados colectivos y supuestos, y la del reconocimiento de los permisos por maternidad derivados de la aprobación de la Ley de Conciliación de 1999 (Alujas, 2010). Actuaciones que si bien están en la línea de lo propuesto desde los Planes de igualdad, limitan su campo de intervención sólo a los aspectos más comúnmente vinculados a la presencia “cuantitativa” en el empleo, pero no inciden ni en otros elementos más cualitativos (la segregación ocupacional) ni en otros considerados “extra-mercado” (el trabajo doméstico y familiar o el cuidado en sentido amplio)²². Unas limitaciones que no son exclusivas

²¹ “Evaluación del III Plan e Igualdad de Oportunidades entre mujeres y hombres. Fase cualitativa”, informe realizado por CUANTER S.A., en 2001, para el Instituto de la Mujer. http://www.inmujer.migualdad.es/mujer/mujeres/estud_inves/2001/580cual.pdf

²² El informe elaborado por el MTAS sobre “Igualdad de Oportunidades entre hombres y mujeres en el próximo periodo de programación del Fondo Social Europeo (2007-2013)”, se refiere a los límites observados en los programas gestionados con recursos del FSE casi con esas mismas palabras. Como balance del programa de 2000 a 2006 señala:

del caso español, sino que se aprecian en la propia estrategia europea, como bien explica M. Stratigaki (2004) para el caso de la conciliación de la vida laboral y familiar. En resumen, los Planes de Igualdad impulsados desde el Instituto de la Mujer, como el de sus homónimos a nivel autonómico y local, encuentran dificultades para ver plasmadas sus directrices, en particular pero no exclusivamente, en lo referido al empleo. C. Valiente (1999) ejemplifica estas dificultades a través del estudio de lo ocurrido con la formación ocupacional.

Las conclusiones del segundo informe del CES sobre “La situación de las mujeres en la realidad socio-laboral española” de 2003, arrojan unos resultados similares. En cuanto a la formación, destaca la menor inserción laboral de las mujeres, tanto en la formación reglada como en la ocupacional, en parte por la persistencia de la segregación en los itinerarios formativos y en el propio mercado laboral, con la excepción de la formación continua que parece ofrecer mejores resultados, aunque cuantitativamente la cobertura de este tipo de formación sea limitada. En el campo del empleo, el título del propio informe para este epígrafe ya es significativo: “Luces y sombras en la mayor participación laboral de las mujeres”. Las luces vienen de la realidad de la mayor presencia femenina en el mercado laboral. Las sombras, de lo insuficiente de esa presencia y de la persistencia de los rasgos estructurales de desigualdad de la misma. En ese momento, el balance situaba al empleo femenino lejos de los objetivos europeos para 2010. Las recomendaciones en este sentido, se dirigían hacia la necesidad de resolver una cuestión de base: “la relación entre la mayor actividad laboral femenina que se requeriría para alcanzar esos objetivos y la suficiencia de una política social que supliese, en el ámbito de los hogares familiares, el trabajo que hasta ahora recaía casi exclusivamente en las mujeres” (p. 247). Para ello, se ve necesario el impulso a políticas de conciliación que, en cualquier caso, como veremos, han sido también insuficientes y/o abocadas prioritariamente al colectivo femenino. Sin olvidar, se añade, el desarrollo de políticas de formación en la línea de diversificación profesional, con objeto de paliar la segregación ocupacional, así como la necesidad de trabajar por una mejora en la calidad y estabilidad del empleo. Es decir: más y mejores políticas de igualdad, pero también de calidad del empleo.

Con todo, en el mismo informe se incurre en uno de los puntos conflictivos en Europa cuando se trata de políticas de fomento del empleo femenino en clave de igualdad: el fomento del empleo a tiempo parcial (Meulders, 2000)²³. Y se apunta la posibilidad de enmarcar esas

-
- La dimensión de igualdad de género aparece en los programas pero no siempre se produce una “incorporación real” del principio de igualdad.
 - La dimensión de género aparece en los diagnósticos previos sólo como una mera desagregación de los datos estadísticos, sin interpretación del por qué de los datos
 - En consecuencia, no se identifican líneas de actuación precisas ni objetivos evaluables
 - Por igualdad se entiende la participación equilibrada de hombres y mujeres en los programas, pero ello no se garantiza sin atender “aquellos aspectos que realmente dificultan e imposibilitan la participación de las mujeres en las actuaciones”
 - En lo que se refiere al empleo, los programas dedicados a la mejora de la empleabilidad, a la adaptabilidad o a la creación de nueva actividad, no suelen incorporar el principio de igualdad, que sólo aparece en el eje de actuación específico de “participación de las mujeres en el mercado de trabajo”.
 - En general, por género se entiende sólo el género femenino.

²³ La vigencia de ese debate se aprecia en las declaraciones de la secretaria de Estado de Empleo, Mari Luz Rodríguez, en relación a la puesta en marcha de un programa de fomento del empleo a tiempo parcial como medida para impulsar el empleo entre jóvenes y parados de larga duración. Según recoge El País, la secretaria de Estado afirma que “el programa se pone en marcha con una “doble mirada”. La

políticas en el ámbito más amplio de la relación entre flexibilidad y conciliación de la vida laboral y familiar. Si bien, paralelamente, en el propio informe se reconoce que siguen siendo las mujeres quienes más asumen el trabajo doméstico y familiar y quines se acogen a las medidas de conciliación. Como novedad, se apunta la necesidad de revisar la organización de los tiempos sociales, una línea de reflexión y, en parte, de actuación significativa durante esta última década –véase al respecto los balances sobre las actuaciones en España y Europa producidos desde el QUIT. Finalmente, se reconoce que tampoco la presencia femenina en las organizaciones empresariales y sindicales, es equilibrada. Como tampoco lo es, en ese momento, en el propio CES.

El IV Plan de Igualdad, se inscribe de lleno en la estrategia comunitaria de empleo y de igualdad de género en el empleo. Asume sus objetivos y terminología. También supone continuidad con los planes anteriores. En materia de empleo, se plantean pues tres grandes objetivos: impulsar la incorporación, permanencia y promoción de las mujeres en el mercado laboral, con énfasis en cualificación y formación; promover el espíritu emprendedor y la actividad empresarial de las mujeres; eliminar las barreras que impidan o dificulten el acceso y permanencia de las mujeres en el mercado laboral. Como novedad respecto a los planes anteriores, la mayor insistencia en la cuestión del fomento de la capacidad emprendedora de las mujeres, así como el abordaje de discriminaciones indirectas como la discriminación salarial (ya presente en planes anteriores) o el acoso sexual. De acuerdo con las directrices europeas, se impulsa el desarrollo de “buenas prácticas”. En el diseño de este plan destaca la identificación de los organismos encargados de cumplir con los objetivos y líneas de actuación previstas, con objeto de poder identificar mejor los puntos fuertes y los puntos débiles en el proceso de implementación de las medidas y en la evaluación del propio plan. Sin embargo, como se reconoce en el “Estudio comparativo de los planes de Igualdad de Oportunidades entre hombres y mujeres: Autonómicos y Nacionales” (IMU, 2005), se sigue trabajando más en términos de sensibilización que de aplicación efectiva del principio de igualdad de oportunidades.

El programa vigente en la actualidad, el Plan Estratégico de Igualdad de Oportunidades (2008-2011), es deudor de la aprobación de la Ley Orgánica 3/2007 de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres. Una ley que supone un cambio de rumbo en las actuaciones en materia de igualdad en España. En este texto se establecen las bases para la promoción y transmisión de valores igualitarios y de equidad social entre hombres y mujeres en múltiples aspectos y dimensiones, incluido el del empleo. Dicha ley se centra en la transmisión del concepto de igualdad para el conjunto de políticas públicas en España, sean estatales, autonómicas o locales. En su articulado se establecen las características de los principios de igualdad, mientras que es en la sucesión de disposiciones donde se modifican las numerosas leyes previas que aparecen en el texto. Por primera vez, se insta a las empresas a actuar en materia de igualdad y a coordinar esas actuaciones a través de “planes de igualdad”, como ya sucedía a nivel territorial. De ese modo se abre un campo de actuación, la empresa, donde los distintos actores pueden intervenir para definir, controlar y evaluar las medidas que

principal es la del plan de choque contra el desempleo, pero "también existe una visión a largo plazo; los países con mayores porcentajes de contratos a tiempo parcial registran también las menores tasas de paro, sobre todo juvenil y femenino. Nunca diré que es un contrato especial para ellas, pero facilita la incorporación de la mujer al trabajo" (El País, 1 de abril 2011, http://www.elpais.com/articulo/sociedad/Hay/vida/alla/jornada/completa/elpepusoc/20110401elpepisoc_1/Tes)

se lleven a cabo. Es pronto aún para un balance global. Pero, como veremos en la segunda parte de este informe, este también es un proceso que arroja “luces y sombras”.

2.1.1.2 Las políticas de conciliación

En relación a las políticas de conciliación, la referencia legislativa fundamental es la Ley 39/1999, de 5 de noviembre, para promover la conciliación de la vida familiar y laboral de las personas trabajadoras, donde se recoge todo un articulado y una serie de modificaciones de diferentes disposiciones legislativas, con el objetivo de establecer el escenario normativo general con respecto a la conciliación de la vida familiar y laboral, tanto para los casos de nacimiento, adopción y/o acogimiento; como para los casos de cuidado de familiares dependientes. Una ley que reordena y amplía los permisos de maternidad y que intenta adecuar la normativa española en esa materia con la normativa europea.

La segunda referencia es la propia ley de igualdad de 2007, donde se modifica dicha Ley 39/1999. Los cambios más importantes se refieren a la creación del derecho exclusivo de paternidad de 13 días, la nulidad de los despidos en casos de maternidad, paternidad, embarazo, etc., y mayores prestaciones económicas en determinados supuestos (p. e. en caso de riesgo por embarazo). Lo importante de esta ley es también el cambio de discurso respecto a la anterior. Así, en la exposición de motivos se reconoce “el derecho a la conciliación de la vida personal, familiar y laboral y se fomenta la corresponsabilidad entre mujeres y hombres en la asunción de obligaciones familiares”. De ese modo, el nuevo redactado asumiría una de las críticas formuladas a la ley de 1999: la de considerar, de hecho, que las políticas de conciliación se dirigen a un colectivo (las mujeres) con vistas a una cuestión específica (la maternidad).

Finalmente, la tercera referencia legislativa es la Ley 9/2009, de 6 de octubre, que recoge los objetivos de la Disposición transitoria novena de la Ley 3/2007 que dice así:

“El Gobierno ampliará de forma progresiva y gradual, la duración de la suspensión del contrato de trabajo por paternidad regulado en la disposición adicional décimo primera, apartado Once, y en la disposición adicional décimo novena, apartado Seis, de la presente Ley, hasta alcanzar el objetivo de 4 semanas de este permiso de paternidad a los 6 años de la entrada en vigor de la presente Ley.”

Es decir, la Ley 9/2009 recoge, básicamente, la ampliación del permiso de paternidad a cuatro semanas, aunque su entrada en vigor prevista para el 1 de enero de 2011, se ha visto aplazada por razones económicas, por lo menos hasta enero de 2012, tal como queda reflejado en la Ley 39/2010, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el 2011.

Todas estas iniciativas legislativas recogen lo dispuesto en diferentes directivas europeas sobre maternidad y paternidad, armonización de responsabilidades familiares entre hombres y mujeres, el principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres, etc. Entre ellas,

cabe destacar las Directivas del Consejo 92/85/CEE, de 19 de octubre, y 96/34/CE, del Consejo, de 3 de junio, respecto a la maternidad y la paternidad. También cabe apuntar la Directiva 2002/73/CE (que reforma la anterior 76/207/CEE), relativa a la igualdad de trato entre hombres y mujeres respecto a su relación con el empleo, la formación y las condiciones de trabajo.

En clave de políticas de conciliación, todo este dispositivo supone un aumento de la variedad y cantidad de algunos de los permisos (maternidad, paternidad, lactancia, excedencia, adopción,...), entre los que destaca el tratamiento al permiso de paternidad, siendo el tipo de permiso que más ha variado en los textos analizados -véase el Cuadro 2 del anexo.

Otro de los aspectos a destacar es la mayor flexibilidad (maternidad-paternidad, lactancia, excedencia) a la hora de atender las responsabilidades familiares de los trabajadores y trabajadoras que se recoge en el conjunto de la legislación sobre conciliación. Una mayor flexibilidad que implica, a su vez, una mayor opcionalidad del trabajador o de la trabajadora. Esto supone dos aspectos a considerar. En primer lugar, hay un mayor riesgo de poca implicación del padre (en caso de nacimiento o adopción), dejando en exclusiva la responsabilidad (carga respecto al mercado de trabajo) al colectivo femenino. En segundo lugar, se puede dar una mayor posibilidad de conflictos con la empresa a la hora de pactar los horarios, jornadas, etc., dada dicha flexibilidad. En el texto subyace el discurso de que la conciliación se concibe como una actuación individual, dejando a la mano de obra en una posición débil respecto a la empresa. Para el caso de la maternidad-adopción, en el texto queda claro que dicha responsabilidad individual recae sobre las trabajadoras.

En la misma línea, no se contemplan medidas complementarias a la conciliación (p.e. servicios públicos) que vayan más allá de la propia voluntad de la madre y/o padre de conciliar y de la empresa de acordar los horarios de los permisos susceptibles de acuerdo. Un aspecto que sí encontramos a nivel autonómico pues, en Catalunya la *Llei 18/2003 de de suport a les famílies*, sí que aparece un apartado importante sobre servicios de soporte a las familias, pero no hay que olvidar que el carácter vinculante de dicha ley es relativo.

Siguiendo el discurso, hay una clara y desigual responsabilidad en el cuidado de hijos entre hombres y mujeres. En la Ley 39/1999 no existe el permiso de paternidad como tal. Éste existe en tanto que “utiliza” parte del permiso de maternidad, dejando la decisión de la utilización de dicho permiso a la decisión personal y privada de las propias familias. No es hasta la LO 3/2007 y la Ley 9/2009, que aparece el concepto de permiso de paternidad. Aún así, la duración del mismo resulta claramente inferior al de maternidad. En este sentido, la maternidad es concebida en el texto como un objetivo de salud pública, por encima de un objetivo de reproducción dentro de unos parámetros de igualdad social (visión estrictamente productivista-laboral > visión alternativa de DSxT). Esto es, la conciliación por nacimiento se concibe para la madre como una obligación, por motivos de salud, mientras que la conciliación por nacimiento para el padre se concibe como un derecho. Esta desigual concepción genera, a

su vez, una desigual (dis)posición frente al mercado de trabajo. En caso de nacimiento, para las mujeres es obligado conciliar, mientras que para los hombres es una elección²⁴.

Tabla1. Datos de permisos de paternidad y maternidad. España. 2007-2010.

Tipo de permisos	España				Catalunya			
	2007*	2008	2009	2010	2007*	2008	2009	2010
Permisos Paternidad	173.161	279.756	273.024	275.637	33.252	52.778	52.661	52.893
Permisos maternidad/paternidad	331.642	359.160	340.512	332.557	61.705	64.374	61.323	58.896
Percibidos por la madre	326.438	335.585	334.786	326.752	60.725	63.378	60.312	57.925
Percibidos por el padre	5.206	5.575	5.726	5.805	980	996	1.011	971

(*) Los datos del permiso de paternidad para 2007 no son comparables con los de los años siguientes ya que están recogidos a partir del 24 de Marzo, día de entrada en vigor de la Ley de Igualdad de 2007. *Permiso de paternidad*: permiso de 13 días recogido en la LO 3/2007. *Permiso de Maternidad/paternidad*: 16 semanas, las 6 primeras son obligatorias para la madre, las otras 10 se pueden ceder al padre.

Fuente: Instituto Nacional de la Seguridad Social

Por otro lado, a los diferentes permisos y coberturas no se les acompaña ninguna medida de promoción de igualdad de género. Hasta la Ley 9/2009, no se recoge una directriz de fomento de la promoción de igualdad entre hombres y mujeres, que apunte hacia un cambio de cultura respecto a la conciliación.

Por último, los derechos respecto al cuidado de personas dependientes aparecen muy poco desarrollados en las leyes. Este tipo de cuidado aparece como algo secundario y, por tanto, poco protegido desde el punto de vista laboral y legislativo. Una limitación que se traslada al terreno de las empresas, cuyas actuaciones, de haberlas, también han estado centradas en el cuidado de los hijos e hijas.

Todo este entramado normativo ha tenido un desarrollo especial en un sector en particular, la Administración Pública, estatal y autonómica, a través de regulaciones específicas, como el Plan de Igualdad de Género en la Administración General del Estado, aprobado por Consejo de Ministros de 4 de marzo de 2005²⁵, posterior a la Ley catalana de

²⁴ EL "Informe de Evaluación estratégica temática de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres" (diciembre, 2010) elaborado por el Ministerio de Trabajo e Inmigración, es contundente al respecto: "Si estas políticas se concentran en regular permisos, reducciones de jornada y excedencias laborales que asumen ante todo las mujeres, y si el tiempo liberado de la actividad laboral se dedica por ellas al cumplimiento de su rol de *dispensadoras de cuidados*, cabe preguntarse si tales políticas están contribuyendo a la reproducción de la división sexual del trabajo, más que a modificarla estructuralmente" (p.49).

²⁵ Orden PRE/525/2005, de 7 de marzo, por la que se da publicidad al Acuerdo del Consejo de Ministros por el que se adoptan medidas para favorecer la igualdad entre mujeres y hombres

6/2002, o el Plan CONCILIA de 2006, dirigido a los trabajadores y trabajadoras de la Administración general del estado, que amplían lo contemplado en las normas generales. A destacar, en el caso del plan CONCILIA que, entre otras medidas, apuesta por el teletrabajo como fórmula para mejorar la combinación del trabajo doméstico y del empleo, a parte de otras relacionadas con la flexibilización de la jornada laboral o los permisos para el cuidado de hijos/as, personas mayores y personas dependientes. En realidad, desde el II Plan de Igualdad, la administración pública se presenta como un buen banco de pruebas de las políticas desarrolladas en España en materia de igualdad de oportunidades y de conciliación. Dadas las características del empleo en este sector (mayor estabilidad, a pesar de su tendencia hacia la contratación temporal, garantías, etc.) se podría argumentar que el alcance y la capacidad de disfrutar de los beneficios de las políticas de conciliación (y quizá de las de igualdad) sean comparativamente mayores con respecto a las empresas privadas. En particular, de las pequeñas y medianas empresas y/o de los sectores más feminizados.

En definitiva, como ya se ha puesto de manifiesto en investigaciones anteriores, las políticas de conciliación en España suponen una puesta al día de la normativa española en relación a los permisos de maternidad y, en menor medida, de paternidad, así como una adecuación de la misma a los mínimos definidos desde la UE (ver los monográficos de *CRL* 2005 y de *Papers* 2007). El desarrollo de las políticas de conciliación como eje de las políticas europeas de empleo ha supuesto la visibilidad de esta problemática, pero en cierto modo también, su limitación: se supeditan las políticas de conciliación a los objetivos de empleo. O, para expresarlo con mayor dureza, a unos objetivos de empleo inscritos en el contexto de cuestionamiento del estado de bienestar y bajo la presión que supone el envejecimiento de la población en Europa (Stratigaki, 2004; McInnes, 2005). Las respuestas a esa tensión han sido variadas, poniendo en juego específicas configuraciones en la relación entre familia-mercado y estado. En este sentido, como apunta M. Stratigaki, el desarrollo de las políticas de conciliación en cada uno de los estados miembro de la UE, se produce en el marco de los distintos “gender orders” propios de cada país. En el caso español, eso significa ubicarse en el marco de los modelos mediterráneos de empleo y bienestar.

2.1.2. Las intervenciones a nivel autonómico

Según sus competencias, las CCAA también han desarrollado normativas y políticas en materia de igualdad de oportunidades y de conciliación. En el caso de Catalunya, esas actuaciones se han concretado en distintos “planes de igualdad”, siguiendo el esquema estatal, con el Institut Català de les Dones como organismo impulsor. En concreto, se han puesto en marcha cinco Planes de Igualdad, cuyos principales objetivos en materia de empleo son los que se sintetizan en el cuadro tabla siguiente. Desde la aprobación de la ley española de igualdad de 2007, el equivalente al VI Plan de igualdad se ha convertido en un programa marco, el “Pla de polítiques de dones del govern de la Generalitat de Catalunya”, actualmente en vigor.

Por otra parte, y también dentro de las competencias reconocidas, se han impulsado leyes en materia de conciliación, bien relacionadas con la normativa que regula la “familia”, bien con aquellas que regulan el empleo, en concreto en la función pública.

2.1.2.1. Planes de igualdad y de conciliación

Como en el caso español, podemos identificar dos etapas en la formulación de los Planes de Igualdad. La primera corresponde a los tres primeros planes de igualdad (1989-2000), mientras que la segunda abarca el V Pla d’acció y el Pla de polítiques de dones (2005-2011). Como punto de inflexión entre ambos, el IV Pla d’actuació (2001-2003)- ver cuadro 2, a continuación.

Esas dos etapas tienen que ver con sendos momentos de impulso de las políticas de igualdad, de creación del entramado institucional necesario, como el propio Institut Català de les Dones y adecuación de la normativa, en el primer periodo, al desarrollo de políticas de carácter más transversal, al giro en la concepción de las políticas (de “solo para mujeres” a “género” masculino y femenino, y al mayor protagonismo de la corresponsabilidad frente a la conciliación).

Cuadro 2. Los Planes de Igualdad de Oportunidades en Catalunya y sus objetivos en materia de trabajo y empleo

Plan y Vigencia	Objetivos
I Pla d'Actuació del Govern de la Generalitat de Catalunya per a la Igualtat d'Oportunitats per a les dones 1989-1992	- Dentro del primer objetivo del Plan, “Completar l’equiparació legal entre els homes i les dones” se incluyen las “actuacions per eliminar contingut sexista de les relacions laborals i contrarestar les situacions de desempara que es poden donar”. - En el tercer objetivo “Protegir íntegrament la família i la maternitat” se incluye la necesidad de medidas para “facilitar la compatibilitat de la participació en el mercat amb la família, que tenir fills no suposi un obstacle per a la contractació” - En el quinto objetivo “Incentivar el reconeixement social dels valors igualitaris” se propone “accions de formació professional contra la segregació vertical i horitzontal”
II Pla d'Actuació del Govern de la Generalitat de Catalunya per a la Igualtat d'Oportunitats per a les dones 1994-1996	- En el objetivo 2 “Àmbit legislatiu”: medidas para combatir la situación de las mujeres divorciadas y separadas, a través del programa de sensibilización NOW. Actuaciones para favorecer la reincorporación. Se incluye, además, mención a la protección de la maternidad con la actividad laboral, así como la regulación “no discriminatoria” del personal de “treballs a la llar” - El objetivo 5, ahora identificado con potenciar y consolidar la presencia femenina en el mercado laboral, se indica medidas a favor de esa presencia, las previsiones para evitar la discriminación, junto a la oferta de servicios de cuidado para los hijos de las madres trabajadoras
III Pla d'actuació del govern de la Generalitat de Catalunya per a la igualtat d'oportunitats entre homes i dones 1998-2000	- El objetivo 2, ahora « Foment de la igualtat en una economia canviant » se plantean tres tipos de medidas: el estudio de la situación femenina en el mercado laboral, medidas contra la segregación ocupacional y el impulso de medidas estructurales para promover la presencia, continuidad y promoción de las mujeres en el mercado laboral. - Como objetivo 3, aparece la conciliación de la vida laboral y familiar entre hombres y mujeres, que consiste en promover la corresponsabilidad y el fomento de la individualización de los derechos. - En el objetivo 4: fomento de la participación en todos los ámbitos de decisión, se incluye con ello el mercado laboral, en concreto, el desarrollo de un programa de mujeres emprendedoras
IV Pla d'actuació del govern de la Generalitat de Catalunya per a la igualtat d'oportunitats per a les dones (2001-2003)	Las dos líneas de actuación centrales en este campo son: - Avanzar en las políticas de empleo remunerado para las mujeres (subvención empleo, yacimientos de empleo, segregación ocupacional, mujeres emprendedoras) - Favorecer la conciliación de la vida familiar y profesional de las mujeres y de los hombres (estudio de nuevas posibles medidas y sensibilización; actuaciones específicas en la Administración Pública catalana).
V Pla d'acció i desenvolupament de les polítiques de dones a	Los ámbitos más directamente implicados corresponden a los objetivos incluidos en el eje 4: “Reorganització dels temps i els treballs per fer de la vida quotidiana un eix vertebrador de les

Catalunya (2005-2007)	polítiques". Entre otros: - "4.1. Valorar i reconèixer socialment les tasques de cura realitzades per les dones. - 4.2. Reorganitzar la vida personal i laboral. - 4.4. Garantir les condicions d'igualtat d'oportunitats i de qualitat en l'accés i la permanència de les dones al mercat de treball. - 4.5. Garantir les condicions d'igualtat d'oportunitats i de qualitat en l'orientació i en la formació professional ocupacional. - 4.6. Garantir l'accés de les dones emprenedores a les eines que possibilitin el desenvolupament del seu projecte.
Pla de polítiques de dones del govern de la Generalitat de Catalunya 2008-2011	Igual que en el programa anterior, el eje 4 "Reorganització dels treballs i noves polítiques dels temps" organiza las actuaciones en materia de trabajo y empleo, a través de 3 grandes líneas: - "4.1. Tenir en compte el valor del treball de cura i atenció i del treball domèstic i familiar en la planificació de les polítiques econòmiques i socials - 4.2. Impulsar un nou model d'organització social i territorial que permeti equilibrar els temps i els treballs -4.3. Garantir la presència de les dones en el mercat de treball remunerat sense discriminació vertical ni horitzontal, en igualtat de tracte i d'oportunitats"

Fuente: I, II y III Plan: Gelambí (2001) y elaboración propia

En los tres primeros Planes, el ámbito de trabajo y empleo aparece más desdibujado que en el caso español, aunque el detalle de las actuaciones parezca similar. Las medidas propuestas tienen más una orientación de sensibilización más que de actuación. Incluso, en algún caso, las líneas de trabajo mencionadas no se han traducido en actuaciones concretas. Tal como se señala Gelambí (2001) por ejemplo, ello es así en el I Plan en relación a las actuaciones para eliminar el contenido sexista de las relaciones laborales (objetivo 1). Con todo, las actuaciones realizadas han tenido como denominador común el impulso a programas específicos de formación ocupacional para colectivos con dificultades especiales (paradas sin subsidio y/o cargas familiares) en el I Plan, los programas "Tec-noies" o "Dones emprenedores", en el II Plan, o el desarrollo de programas de formación ocupacional y de subvenciones al programa de Escuelas-Taller, en el III Plan. También ligado al ámbito del

empleo y de las relaciones laborales, cabe señalar la creación de instituciones de coordinación, seguimiento o control como el “Consell Català de Formació Ocupacional” (correspondiente al objetivo 5 del II Plan) que, en realidad, no es una propuesta específica desde el punto de vista de la igualdad de género sino un organismo encargado de coordinar la formación ocupacional en Catalunya. Asimismo, se promueve el desarrollo del programa comunitario NOW, durante su periodo de vigencia.

Por otro lado, el capítulo dedicado a la “conciliación” cabe señalar que, en los dos primeros planes, esa problemática se inscribe en el capítulo dedicado a la familia, donde se incluye una línea de creación y/o de subvención de guarderías infantiles laborales (I y II Plan) o de ayuda a las familias para el acceso a los servicios de cuidado. Se entiende que la problemática afecta al ámbito laboral, pero se actúa desde el ámbito familiar y sólo sobre las mujeres. El III Plan ya incorpora el eje “conciliación” como eje específico, aunque ello sólo se traduce en la promulgación de legislación (Codi de família- Llei 9/98; Llei 10/98 d’unions estables; Llei 19/98 de situacions convivencials d’ajúdua mútua) que van más en la línea de la “individualización” de derechos que de medidas de conciliación propiamente dichas.

El IV Plan tiene ya un formato más similar al de los planes de igualdad estatales, aunque quizá menos ambicioso. Los temas sobre los que se propone actuar sintonizan con la estrategia derivada de Beijing y de la europea en materia de igualdad. Tal como se recoge en la Introducción de este IV Plan, de la evaluación del plan anterior se deriva la necesidad de avanzar en una triple dirección:

- las discriminaciones indirectas
- la compatibilidad de la vida familiar y laboral
- el acceso a los puestos de decisión

Para ello se proponen actuaciones en relación al impulso de los yacimientos de empleo, la erosión de la segregación ocupacional o el desarrollo de la capacidad emprendedora de las mujeres. Unas propuestas que, en general tienden a concretarse en medidas ligadas a la formación. Por su parte, el eje correspondiente a la conciliación comprende propuestas de actuación más orientadas al conocimiento de la problemática (explorar medidas, por ejemplo relativas al tiempo de trabajo) que a la intervención efectiva, aunque se insiste en la necesidad de crear servicios y, por ejemplo, se apuesta por la exención de cuotas a la seguridad social en el caso de la contratación de madres que se incorporen o reincorporen a la actividad laboral.

Los dos últimos programas de actuación, tienen un formato y una orientación muy distintos a los anteriores. Son más ambiciosos. Se parte de una lectura más estructural de la problemática de la igualdad de género, se asume la orientación transversal de las políticas y se simplifican los ejes de actuación principales. En ambos casos, el 4º eje de actuación agrupa la problemática de trabajo y del empleo bajo el lema “Reorganizar los tiempos y los trabajos”, bajo una perspectiva de transversalidad, de géneros (masculino y femenino), de trabajos (productivo y doméstico y familiar) y de vida cotidiana. En el preámbulo del 4º eje se recoge la

necesidad y, al mismo tiempo, las dificultades para actuar, como muestran la persistencia de las desigualdades, a pesar de las políticas llevadas a cabo. Las líneas maestras de actuación se resumen en el párrafo siguiente:

“Les propostes que s’han fet en aquesta direcció acaben, en la majoria d’ocasions, reforçant el paper subordinat de les dones. És en aquest terreny on les administracions públiques catalanes han de facilitar l’equilibri dels treballs productius i reproductius tot fomentant la coresponsabilització dels homes en el treball domèstic i de cura, i l’adequació de les estructures i l’organització de l’ocupació a les necessitats de la vida personal i familiar (Pla de polítiques de dones del govern de la Generalitat de Catalunya 2008-2011, p.87)

Sin embargo, en materia de empleo, las líneas de actuación, siguen la estela de la estrategia europea y española (presencia femenina continuada en el mercado laboral, segregación ocupacional, otras discriminaciones indirectas). Los elementos más novedosos pertenecen a la discusión y actuación en materia de tiempos sociales. Y, dentro de ello, la posibilidad de discutir y explorar posibles nuevas regulaciones del tiempo de trabajo. Desde este punto de vista, se rompe con la lógica más bien familista-asistencial que había caracterizado el primer periodo.

Finalmente, añadir que, desde el punto de vista normativo, las actuaciones en relación a la conciliación se han plasmado en una producción normativa cuyo ámbito de aplicación se circunscribe a los trabajadores y trabajadoras de la administración pública catalana. En concreto, la *Llei 6/2002, del 25 d’abril, de mesures relatives a la conciliació del treball amb la vida familiar del personal de les administracions públiques catalanes* y su posterior revisión en la *Llei 8/2006*, de 5 de julio.

2.1.2.2. Los Planes Generales de Empleo y la coordinación institucional: la DGIOT

En otro orden, y como también sucede a nivel estatal, los Acuerdos o Planes de empleo contemplan la igualdad como uno de los ejes de actuación. En este caso, dos son los Planes de empleo que orientan las actuaciones: el *Pla general d’ocupació de Catalunya 2004-2006* y la *Estratègia catalana per a l’ocupació 2007-2013*. En ambos casos, la dimensión de igualdad de género aparece de manera transversal al programa, sobre todo en los ejes de intervención ligados a la presencia en el mercado laboral (actividad, ocupación, desempleo y jornada laboral), además de incorporar un eje específico dedicado a la igualdad donde se incluye desde la especificidad de género hasta la discapacidad, en la lógica de colectivos en riesgo de exclusión. Sin embargo, también se aprecian diferencias entre ambos, como se apuntan a continuación.

En el primer Plan general (2004-2006), los objetivos en materia de empleo se centran en el impulso a la presencia en el mercado laboral y el empleo de las mujeres, especialmente de aquellos grupos que merecen una atención particular: las mujeres mayores de 45 años y las jóvenes, siempre con el horizonte de los objetivos y directrices europeas de empleo. En la misma dirección, se plantea de reto de mejora de la estabilidad laboral, para esos mismo

colectivos. En cambio, no se proponen medidas (o “retos”) específicos en relación a la formación, de manera que se observa una contradicción entre las líneas de trabajo previstas en los planes de igualdad y las actuaciones impulsadas desde el Departament de Treball. Uno de los aspectos controvertidos del Plan tiene que ver con el impulso del empleo a tiempo parcial, como ya se ha comentado en relación a otras iniciativas.

El segundo Plan, *Estratègia catalana per a l'ocupació 2007-2013*, supone un cierto cambio de orientación. En su preámbulo a modo de balance y diagnóstico de la situación, aparecen una serie de conceptos-clave que muestran ese giro: cantidad pero sobre todo, calidad del empleo, interrelación entre los tiempos de trabajo y los tiempos de vida, modulación del trabajo a lo largo del ciclo vital, teniendo en cuenta el trabajo doméstico y familiar, entre otros. Sin olvidar la estrategia europea de empleo y de cohesión social a la que continuamente se refiere el documento, se apuesta por una “política de empleo” basada en la calidad del empleo, en la línea de lo que se ha dado en conocer como “trabajo decente” y que también se recoge en las directrices de la UE. En ese sentido, se recogen y asumen las líneas maestras de esa definición europea de calidad del empleo, sintetizadas en los diez puntos siguientes:

“Per mesurar la qualitat en el treball, la Unió Europea (UE) s’ha dotat de deu indicadors o dimensions que és necessari conèixer, i que s’utilitzen en l’Estratègia que ara es presenta. A més de la qualitat intrínseca en l’ocupació, a la qual ens hem referit anteriorment, cal tenir en consideració els indicadors següents: desenvolupament de la trajectòria professional; igualtat d’homes i dones; protecció de la salut i la seguretat en el treball; relació adequada entre flexibilitat i seguretat; existència d’un mercat inclúsiu que faciliti l’accés i la permanència a tots els ciutadans i les ciutadanes interessats a participar-hi; conciliació de la vida familiar i laboral, amb l’obligació de posar en marxa polítiques assistencials per a persones dependents i per a menors, i horaris de treball prou flexibles i que es puguin adaptar a les noves necessitats familiars del treballador i la treballadora; foment del diàleg social i de la participació dels treballadors i les treballadores; plena aplicació del principi d’igualtat i no-discriminació en totes les fases de les relacions de treball; potenciació de la formació contínua com a ingredient principal de l’estratègia destinada a fomentar la productivitat” (*Estratègia catalana per a l’ocupació 2007-2013*, p. 6-7).

Ello implica una estrategia de empleo que pasa por los siguientes objetivos generales:

- Una política económica, que responda a criterios políticos, combinada políticas de flexibilización del mercado laboral pactadas y con políticas sociales.
- El impulso a la intervención activa del sector público como garante de la inclusión social
- El reparto del trabajo y del empleo, con el tiempo de trabajo como una de las herramientas de intervención
- La modernización del sistema de protección social

Como factor común: la atención especial a determinados colectivos (jóvenes, mujeres parados de larga duración y inmigrantes). La formación se plantea como elemento clave. En este sentido, pocas novedades. Más bien las novedades se aprecian en la lectura integral de la estrategia de empleo, así como en la necesidad de gobernanza de todo el proceso, con

presencia tanto de las organizaciones propias de la relación laboral, como de la administración local, en la perspectiva de una política de empleo ligada a la calidad de vida y el bienestar.

En cuanto a las actuaciones concretas que se proponen, junto a las más tradicionales de superación de la segregación ocupacional o de las discriminaciones indirectas, destacan las líneas de actuación dedicadas a la flexibilización pactada de la jornada laboral (a través de la negociación colectiva en la empresa), el soporte al trabajo de cuidado de las personas y la corresponsabilidad, teniendo en cuenta la estructura demográfica catalana y las nuevas formas familiares que “pesan” sobre unos niveles de empleo femenino superiores a los españoles.

Desde el punto de vista de la puesta en marcha de esta estrategia catalana de empleo, se insiste en la necesidad de consenso (ausente en la aprobación del anterior Plan), de mayor coordinación institucional y de descentralización de las actuaciones desde el nivel autonómico al local, ámbito al que se otorga mayor protagonismo. Dado el énfasis a las políticas activas de empleo, en particular, a la formación, el SOC se percibe como institución clave, por su contenido y por ser el organismo que concentra los recursos para la aplicación de las políticas.

Este cambio de rumbo observado en la estrategia de empleo desde 2007, tiene también su correlato en términos de igualdad y de su centralidad en la misma. La creación en 2007 de la hoy desaparecida Direcció General de Polítiques d'Igualtat de Oportunitats en el Treball (DGIOT), dentro del Departament de Treball, supone un cierto cambio de rumbo en las políticas de igualdad. De acuerdo con lo que se acaba de señalar con respecto a la estrategia de empleo, se enfatiza la incorporación de la igualdad en el terreno del empleo y se revisan algunos de los planteamientos con respecto a las políticas de conciliación.

Según una de sus máximas responsables, se han definido cinco grandes líneas de actuación:

- La promoción de la igualdad como valor, también como valor empresarial
- La mejora de la presencia de las mujeres en todos los sectores productivos, para lo que se han puesto en marcha distintos programas (de inserción de mujeres en ámbitos masculinizados, para mujeres predirectivas, para las mujeres que viven en ámbitos rurales, de inserción de mujeres en situación de vulnerabilidad social, los destinados a mujeres que han sufrido situaciones de violencia, y programas de orientación laboral para jóvenes que permitan romper con los estereotipos de género)
- La elaboración de planes de igualdad y formación de agentes de igualdad
- Programas relacionados con el tiempo de trabajo
- Incorporación de la igualdad de oportunidades en todas las unidades del propio departamento.

En relación a este conjunto de actuaciones, la primera cuestión a destacar es que, por primera vez, existe una subdirección específica dedicada a políticas de género en el mercado laboral. Esto ha permitido el diseño de programas específicos y diversos dirigidos especialmente a las empresas, con lo que se fomenta la aplicación de medidas de igualdad dentro de las mismas. Con todo, al ser políticas relativamente nuevas, no se dispone de evaluaciones sobre el alcance real de estas medidas, ni siquiera desde la propia administración que las impulsa. Por tanto se ofrecen aún pocas evidencias de cómo se plasman las políticas y

programas de igualdad en las empresas. Aunque nuestro estudio nos permite apuntar algunos indicios, tal como señalamos en el apartado siguiente.

En segundo lugar, se observa un cambio en el discurso. Parece ser que se huye de la idea de conciliación. Se piensa en una nueva forma de organizar los tiempos de trabajo. De este modo se afrontan algunos de los límites que las propias políticas de conciliación presentaban desde sus inicios (BORRÀS, V.; TORNÀS, T. MORENO, S. (2007)). Tampoco sobre este particular existe una evaluación de la incidencia de éstas medidas a nivel de empresa. No se sabe qué empresas desarrollan este tipo de medidas ni quiénes se acogen a ellas, más allá de la adscripción voluntaria de algunas empresas a programas “piloto” impulsados desde la administración. Por otra parte, no existen indicios objetivos de que estas actuaciones hayan tenido efectos sobre la forma de gestionar la disponibilidad laboral entre hombres y mujeres, por ejemplo a través de una organización y de un reparto del trabajo doméstico y familiar entre ambos géneros. En este sentido, desde las propias instancias que impulsan esas políticas se reconoce que las actuaciones orientadas hacia la corresponsabilidad de género con respecto al trabajo doméstico y familiar, son todavía incipientes e insuficientes.

En tercer lugar, otro de los puntos débiles de las políticas es que, en realidad, éstas no inciden en determinados sectores y colectivos de mujeres en el mercado laboral. Se podría decir que se intuye una cierta polarización en las actuaciones, como también sucede en el caso español, ya que se fomentan programas dirigidos a las mujeres más cualificadas, por un lado, y a las que tienen mayores problemas de inserción, debido a su situación de vulnerabilidad y dificultades de acceso al mercado laboral, por otro. Mientras que el grueso de la mano de obra femenina queda fuera de las medidas de igualdad, especialmente las mujeres empleadas en ramas de actividad muy feminizadas y/o que suelen definirse por sectores de precariedad: comercio, servicios a las personas, etc. Por otra parte, también son escasas, más allá de la declaración de intenciones, las medidas dirigidas hacia el colectivo masculino, como por ejemplo aquéllas destinadas a fomentar la presencia de hombres en sectores feminizados, con objeto de afrontar la segregación ocupacional. Toda una línea de intervención suele estar ausente de las políticas de igualdad llevadas a cabo tanto en España como en Catalunya, a pesar de que la segregación ocupacional aparece como uno de los objetivos en la estrategia europea de empleo.

Por último, desde la propia administración se reconoce que la actual crisis también interviene, ya que hay empresas que aplazan las medidas de igualdad con la justificación de las dificultades que impone la situación actual. De ser así, se podría indicar que la crisis está funcionando como freno de políticas de mejora de la calidad del empleo y de la igualdad de oportunidades en el mismo.

En otro orden de cosas, desde la creación de la DGIOT parece ser que se ha trabajado a favor de una mayor puesta en común de las medidas adoptadas por este organismo. Esas medidas son consensuadas con otros actores sociales, en particular con las organizaciones empresariales y sindicales, cuya implicación es valorada positivamente desde la DGIOT. Para ello se ha dado mayor relieve a instancias ya existentes, como la Comissió d'Igualtat del Consell de Relacions Laborals. Es ahí donde se han consensuado las recomendaciones sobre la incorporación de temas de igualdad o de reorganización del tiempo de trabajo en la negociación colectiva. Sobre este particular, cabe añadir que tanto en las organizaciones empresariales como en las sindicales, parece haber calado el discurso sobre la igualdad, cuando menos en sus declaraciones programáticas. Sin embargo, la presencia de esas temáticas en la negociación colectiva es escasa, salvo en algunos sectores, como el de químicas y hostelería, entre otros (ver entrevista OOS_INM_IL). Además, aunque patronal y sindicatos también aprueban los esfuerzos realizados desde la DGIOT, las actuaciones no siempre se

perciben del mismo modo. Por ejemplo, el soporte de la administración para implementar planes de igualdad en la empresa, a veces es percibido como una injerencia en la intermediación laboral por parte de las organizaciones sindicales, pues la forma cómo se incentivan estos planes de igualdad, favorecería a un actor (la empresa) en detrimento de otro (los sindicatos) propiciando que esas actuaciones queden en manos de las empresas, al margen de la negociación colectiva (OOSS_INM_IL). *Esto es, las empresas solicitan a la administración subvenciones para llevar a cabo “su” plan de igualdad (a veces varias subvenciones según las distintas sedes de las empresas), contratan o subcontratan un agente de igualdad o el propio diseño y diagnóstico del plan a una entidad externa. Y no suelen pasar de la fase de diagnóstico y de diseño, sin que haya un seguimiento eficaz de lo propuesto. En estos casos, no es raro que las empresas actúen al margen de la representación laboral, o presenten propuestas de actuación como algo ya dado, sin margen a la negociación* (OOSS_INM_IL)

2.2. Los agentes sociales: sindicatos y patronal

El trabajo de campo ha puesto de manifiesto que la Ley de Igualdad de 2007 ha producido efectivamente cambios, ya sea en los discursos de los agentes sociales ya sea en las prácticas concretas en las empresas. En este sentido, se percibe un cambio generalizado en los discursos de los actores sociales, aunque el alcance de las prácticas haya sido limitado y desigual, con algunas diferencias en función del tamaño de la empresa, del colectivo y/o categoría laboral, del sector, y de la titularidad de la empresa. De todos modos la constante es la contradicción entre discursos y prácticas. O si se quiere la igualdad parece topar con límites infranqueables y superarlos significaría pensar en nuevas formas de organizar el trabajo en las empresas y de distribuir la carga total de trabajo entre los distintos grupos sociales.

En primer lugar se presentan los resultados de las entrevistas a representantes de las federaciones sindicales y de la patronal. En segundo lugar se presentan los resultados de las entrevistas realizadas, a los representantes de los comités de empresa y a los representantes de la dirección de las empresas seleccionadas. La razón principal que explica esta división entre apartados es la diferencia encontrada entre el discurso y posicionamiento de los agentes sociales de éstos dos niveles. A grandes rasgos podemos enumerar las principales diferencias entre los discursos de las federaciones sindicales y patronales, y los discursos a nivel de la empresa. En las grandes organizaciones sindicales y la patronal se aprecia:

- una mayor elaboración de los discursos sobre igualdad y conciliación
- una diferenciación clara entre políticas de igualdad y políticas de conciliación
- una mayor reflexión sobre el lugar que deben ocupar las medidas de igualdad y conciliación en los procesos de negociación colectiva.

2.2.1. Las federaciones sindicales y la patronal

Las entrevistas realizadas a las *organizaciones sindicales y organizaciones patronales* revelan una postura similar en torno a la idoneidad del nuevo contexto normativo. Sin embargo, tras este primer punto de unión se constatan diferentes concepciones del alcance de la igualdad en las políticas empresariales y sobre todo en las formas de gestionar las políticas en el ámbito de la empresa.

En ambos casos la Ley de Igualdad de 2007 es percibida como el elemento clave para el avance de la igualdad en el empleo. En los apartados precedentes se ha puesto de relieve que en España las políticas de igualdad de oportunidades en el empleo no nacen con la Ley de Igualdad de 2007. Sin embargo, los discursos de los agentes señalan la Ley de Igualdad como un cambio significativo, ya que han acelerado la introducción de medidas de igualdad en las empresas, y han incrementado la reflexión sobre las medidas de igualdad dentro de las propias estructuras sindicales y patronales. Esto podría sugerir que la nueva norma con rango de ley más allá de introducir medidas revolucionarias²⁶ ha servido para ordenar y nombrar aquellas medidas que ya venían realizándose de manera algo desordenada.

En este sentido hay acuerdo entre los agentes sociales en afirmar que la *Ley de Igualdad de 2007* ha tenido un efecto positivo. Los actores sociales entrevistados no ponen en tela de juicio la idoneidad de introducir medidas específicas sobre igualdad. La igualdad se está convirtiendo en un elemento más a tener en cuenta en el ámbito laboral, en la organización del trabajo y que incide en la calidad del empleo. Sin embargo, más adelante veremos el éxito relativo de estos discursos, ya que la aplicación real de las medidas en las empresas contrasta con el tono optimista de los discursos.

Ahora bien, el discurso en pro de las medidas de igualdad se concreta de forma distinta en los diagnósticos y demandas de sindicatos y patronal. Esta posición diferenciada es menos evidente en el nivel de empresa, entre los departamentos de RRHH y los representantes del comité de empresa, ya que en este espacio se aprecian pocas o nulas diferencias entre los discursos y las prácticas de los dos actores antagónicos. Este elemento contrasta con la evidente distancia entre el discurso de las Federaciones Sindicales y la patronal consultada.

2.2.1.1. Las organizaciones sindicales

a) *Las políticas de igualdad*

La aprobación de la Ley de Igualdad de 2007, según los relatos de los agentes sindicales consultados, no sólo ha impactado en el mundo de las empresas sino que también ha tenido un reflejo en las propias políticas sindicales. La Ley ha obligado a traducir las medidas de igualdad en demandas sindicales que deben ser incorporadas en los procesos de negociación colectiva. En este sentido, la Ley ha permitido que el mismo sindicato incorpore a su ideario la igualdad como prioridad (OSS_A). Reconocen que a nivel interno, la Ley ha puesto en la agenda la cuestión de la igualdad hombre - mujer, y que ha generado la necesidad de poner muchas energías en la formación interna, en trabajar con conceptos que ya existían, pero que no tenían impacto en toda la organización (OSS_INM). Además, los representantes de las federaciones sindicales de industrias tradicionales y/o típicamente masculinas (metalúrgicas, construcción) aseguran que la nueva norma ha permitido tomar algunas medidas en ámbitos donde la ausencia de mujeres justificaba la ausencia cualquier tipo de medida. En la actualidad, parece que esta situación empieza a transformarse, ya que incluso en estos sectores afloran los discursos que no cuestionan la validez de actuar sobre esa problemática.

²⁶ Quizás la mayor novedad haya sido la ampliación del permiso de paternidad a 14 días.

"guste o no guste, como representante legal las funciones se han ampliado y no hace falta que seas alguien con determinada sensibilidad; por ejemplo, puedes ser el más machista del mundo, que te toca negociar un plan de igualdad" (OSS_INM).

El hecho que la igualdad se haya incluido en los discursos tiene su reflejo en la concepción sobre los indicadores de calidad del empleo. Así, para los/as responsables de federaciones entrevistados/as, la igualdad de oportunidades es otro elemento más de las demandas sobre mejora de las condiciones de empleo, y que debería estar en la base de la organización del trabajo. Esta consciencia de la relación entre igualdad y mejora de la calidad del empleo parece estar bien instalada en los discursos de los representantes sindicales de las grandes federaciones. Sin embargo, más adelante observaremos que esta concienciación parece estar ausente de gran parte de los discursos de los representantes de los comités de empresa analizados.

"Coincidirás conmigo en que una cosa es lo que diga la ley de políticas por la igualdad del 2007 y otra cosa es la aplicación. Yo creo que falta mucha educación. En el tema de las políticas hay un texto, está muy bien escrito, está muy bien plasmado, pero la realidad es que las empresas no apuestan [por la igualdad]". (OSS_SA).

En definitiva, la igualdad debe estar en la base de las políticas de calidad del empleo, se debe controlar y debe formar parte de los procesos de negociación colectiva. En este sentido, también desde las secciones sindicales se percibe, como aspecto positivo, que la ley introduce un espacio nuevo de interlocución: el de la negociación colectiva, a pesar de que esa recomendación hace ya años que forma parte de los Planes de Igualdad en España. La igualdad sería hoy una temática susceptible de incorporarse en los procesos de negociación y por tanto de ser recogida en los Convenios Colectivos. Ello supone un cambio significativo porque, por un lado, implica la posibilidad "efectiva" de regulación, incluido el recurso a la inspección laboral, de unas actuaciones hasta no hace mucho consideradas ajenas a la empresa.

"Queremos integrar todos estos elementos de igualdad en la negociación colectiva. La negociación colectiva es algo mucho más cercano; el incumplimiento de un convenio también atañe a la inspección de trabajo... si el convenio colectivo hace mención expresa, o desarrolla cosas más allá de la ley, eso es un punto donde puede entrar la jurisdicción de lo social o la inspección propia del trabajo" (OSS_CO).

Sin embargo, los Planes de Igualdad, tal como están definidos, en realidad no exigen negociación ni acuerdo entre empresa y representación laboral. De hecho, la experiencia más extendida en las empresas analizadas que tienen Plan de Igualdad, es que éste haya sido impulsado por la empresa sin necesidad de negociarlo con el Comité, ya que a este sólo se le informa. En ese punto, contrasta la centralidad que la temática de la igualdad de oportunidades parece tener en los programas de las organizaciones sindicales y su voluntad de interlocución sobre ese particular, con una aparente aquiescencia hacia el liderazgo empresarial en la definición y ejecución de los planes de igualdad.

"El comité tiene que participar en... el plan de igualdad tiene que ser negociado con la representación de los trabajadores, lo que pasa que al final la ley no decide que tiene que estar aprobado por la representación de los trabajadores (...) el comité tiene opinión, otra cosa es que al final la empresa tire por la del medio y apruebe un plan de igualdad que tenga carencias, o que tenga defectos..." (OSS_CO)

Por último, algunas de las organizaciones sindicales consultadas plantean serias dudas sobre la aplicación de los planes de igualdad, y denuncian el escaso control realizado por parte de la Administración. Esto es una primera prueba de lo que nos hemos encontrado en las empresas: una disparidad entre el discurso y la práctica. El control de las medidas efectivamente realizadas es fuente de críticas por parte de las organizaciones sindicales, ya que la Administración aprobó la Ley pero no los mecanismos que deberían velar por el cumplimiento de la norma. Asimismo, se denuncia que empresas mayores de 250 trabajadores, obligadas por ley a tener Plan de Igualdad, en algunos casos tampoco los estén realizando.

Sobre la aplicación de la ley de igualdad en empresas grandes de más de 250 trabajadores: “No las tienen. No se está aplicando. Es que esto es incumplimiento ya de una ley. No es incumplimiento de convenio, es incumplimiento de ley. Por tanto, como un incumplimiento de ley, tanto la parte social como los órganos políticos que son los que las aprueban, tendrían que hacer obligatorio el cumplimiento. Que las empresas de más de 250 trabajadores tengan un agente por la igualdad. (OSS_SA).

b) Las políticas de conciliación

Los representantes de las organizaciones sindicales distinguen claramente las políticas de igualdad de las de conciliación. La conclusión es la misma que aparecerá en el apartado siguiente para las entrevistas en las empresas de los sectores analizados. Las federaciones coinciden en señalar que las medidas más extendidas son las de conciliación, ya que los empresarios entienden que la igualdad es un elemento de conciliación. Ahora bien, adelantándonos a los resultados finales, en el nivel de empresa los representantes del comité no parecen distinguir tampoco entre políticas de igualdad y conciliación. Y, las demandas de igualdad y conciliación parecen entenderse como un todo. Esto lo veremos más adelante. En cualquier caso, el entrevistado OSS_IND afirma que aun se sigue pensando que la igualdad consiste en dejar que la mujer pueda cuidar de los hijos/as, y por tanto se trata de medidas que se piensan únicamente de cara a las mujeres.

“Pero la mayoría de las veces se dan permisos que van a cargo del propio trabajador. No es nada gratis. Estamos hablando que en un país como España todo el tema de la conciliación de la vida laboral y familiar va a cargo del trabajador: es que yo tengo que reducir la jornada. Muy bien, menos horas cobras”. (OSS_SA).

Esta cita se complementa con el reconocimiento de que la posibilidad de reconocer permisos y/o excedencias, muchas veces con escaso coste económico para las empresas, es menos problemático que la aplicación de medidas de igualdad, como podría ser la revisión de la valoración de los puestos de trabajo o las escalas salariales, por citar algunos de los ejemplos más repetidos.

2.2.1.2. La organización patronal²⁷

²⁷ Entrevista OOEE_INM-IL-FO.

En la investigación sólo se ha realizado una entrevista a una organización patronal en materia de igualdad. Por ello, los aspectos que aquí se resaltan expresan posibles tendencias. En cualquier caso es significativo el tono y valoración de las medidas de igualdad y conciliación. Del discurso de la persona entrevistada se aprecian algunos elementos que sitúan la postura patronal en las antípodas del sindical, aunque dicha postura encaja con la realidad observada en las empresas.

En relación a las *políticas de igualdad* se mantiene el discurso que aplaude la Ley de 2007, sin hacer grandes referencias a actuaciones relativas a medidas anteriores en materia de igualdad. Sin embargo, para la patronal entrevistada los beneficios que aportaría el nuevo contexto normativo se aleja de los beneficios defendidos desde el sindicato. Para esta organización la Ley de 2007 permite avanzar en la flexibilización del tiempo de trabajo, que permite pensar en estrategias para captar el “talento femenino”. Lo entiende como una forma de captación y fidelización de la mano de obra femenina. De ahí que la entrevistada reconozca, y defienda, que aquellas medidas más fácilmente aplicables sean las de *conciliación*, es decir, la regulación de los permisos y excedencias. Y, añade que las medidas que más difícilmente se aplican son aquellas referentes a la paridad en determinados puestos de responsabilidad, para la entrevistada se debe conseguir la igualdad pero sin forzar la paridad.

Y, opuestamente a lo que defendían las organizaciones sindicales, para la representante de la patronal el escenario ideal estaría definido por la personalización de las medidas, es decir, la realización de pactos individuales “a la carta”, al margen de los procesos de negociación colectiva.

2.2.2. El nivel de empresa: departamentos de Recursos Humanos y Comités de Empresa

Las diversas políticas presentan puntos comunes a la mayoría de empresas analizadas, pero al mismo tiempo se perciben diferencias significativas. Sobre el primer aspecto, las similitudes, destaca la tónica general de los discursos de los actores sociales. Como se ha señalado, hay una aceptación y reconocimiento generalizado de las medidas de igualdad, aunque éste se asienta sobre una confusión persistente entre políticas de igualdad y de conciliación. Sobre el segundo aspecto, las diferencias, se constatan formas e intensidades distintas de diseñar y aplicar las medidas concretas según el *tipo de empresa* (sector, tamaño, la titularidad, presencia de hombres y mujeres en la plantilla) y según los *distintos tipos de colectivos* laborales (en una misma empresa, se justificará o no la posibilidad de introducir medidas según la posición de éstos en la estructura jerárquica y de la organización del trabajo en cada ámbito de la organización). Antes de presentar y analizar brevemente los hallazgos cabe mencionar la similitud entre los discursos de los representantes y de la empresa. Las medidas de igualdad y conciliación parecen entrañar ningún tipo de conflicto entre las exigencias de unos y otros.

2.2.2.1. Las políticas de igualdad y las políticas de conciliación

A continuación, presentamos los *rasgos comunes* a todas las empresas analizadas. Entre los aspectos más relevantes se debe señalar que todas las organizaciones analizadas asumen que la igualdad y la conciliación son un valor a fomentar, también se aprecia una concienciación general sobre la oportunidad de introducir este tipo de medidas. De hecho, uno de los logros es que nadie parece discutir la idoneidad de pensar en soluciones para atacar la desigual posición de mujeres y hombres en el mercado laboral.

Parece que la ley de igualdad ha tenido un reflejo claro en el mundo de la empresa. Hay planes de igualdad y discurso sobre igualdad. Pero esto no parece apuntar a cambios claros en materia de igualdad de oportunidades en las empresas, excepto el avance del permiso de paternidad. Aquello que parece ya afianzado son las medidas sobre conciliación, especialmente los permisos y una cierta flexibilización de la jornada de trabajo, aunque éstas se piensan para facilitar la gestión cotidiana del trabajo doméstico y familiar de las mujeres.

En relación a las **políticas de igualdad**, de nuevo la referencia es la Ley de 2007, ya que desde entonces el discurso de la igualdad ya está presente en el lenguaje cotidiano de las empresas y los trabajadores. Ahora bien, un primer análisis de las entrevistas sugiere que este discurso está más bien en el campo de “lo políticamente correcto” y menos en de la asunción de la igualdad y de su transformación en prácticas reales. Quiénes están liderando el discurso y la puesta en marcha de actuaciones sobre igualdad y conciliación son los responsables de Recursos Humanos. Mientras, los comités de empresa parecen ir a remolque de las iniciativas de la dirección de empresa, y su capacidad e intención de introducir cambios en las propuestas patronales es más bien limitada. Por ejemplo, en algunos de los casos analizados ya han realizado Planes de Igualdad, una medida que introduce la Ley de Igualdad de 2007, pero la realización y aprobación de éste no ha sido comunicado al comité de empresa:

“Potser, potser. Pensa que nosaltres tenim reunions trimestrals. [L'entrevistat desconeix el pla d'igualtat que sí existeix] Igual en la pròxima reunió se'ns planteja el tema del pla d'igualtat. Però jo crec que el pla d'igualtat serà un reflex directe de l'actuació que estem portant en aquests moments.” (CE_CAPEQ_IG).

“le dije [la representante del CE a representante de la dirección] el plan de igualdad es obligatorio. Y me dijo: sí, lo tenemos. A....pues quién se ha enterado?”

P: Porque en teoría el comité tiene que estar al corriente

Claro, claro si. Pues no, no sabemos nada. Sé porque me lo dijo así, hablando por los pasillos de que está hecho, pero no tenemos notificación ninguna, ni hemos colaborado, o sea que está hecho pero no sabemos nada. O sea que lo pediremos el día 23 de Febrero y me lo darán, lo que tengan hecho, lo entregarán al Comité y entonces podré decirlo, porque es que hasta ahora...” (CE_CAGRAN_RU).

“Sobre la participación del comité de empresa en las medidas de igualdad/conciliación: “Siempre venían desde dirección. Entonces nosotros lo planteábamos y ellos [el comité de empresa] decían que sí, que vale, que cualquier mejora para los trabajadores y para la empresa era bueno. Pero no era iniciativa del comité de empresa, ni por parte del comité de empresa ni por parte del comité de seguridad y salud.” (RRHH_COPEQ_IG)

En otros casos, aseguran conocer el plan, haberlo firmado, pero la participación en su planteamiento y redactado final ha sido escasa. Esto reforzaría el hecho que la igualdad y los planes de igualdad se consideren como puros trámites, o medidas de buena imagen, pero queden al margen de toda consideración de su importancia sobre la calidad del empleo.

Ante el relativo éxito del discurso de igualdad existen elementos que rebajan esta evaluación positiva. A menudo el clima favorable a la implementación de las políticas responde a una estrategia de mejora de la imagen corporativa y no a una apuesta real por la mejora de las condiciones de empleo. En este sentido, prima más el tener un plan diseñado que no el contenido real del mismo. Esto nos indica una primera fractura entre el discurso y la práctica que es generalizable a la mayoría de empresas analizadas.

“Sí que estamos obligados por otro tema, por la acreditación a tener un plan de igualdad. (...). Nosotros, como centro sociosanitario, tenemos que presentar una acreditación que se hace cada cuatro años que se hace al Servei Català de la Salut. Y en esa acreditación hay toda una serie de indicadores, y esos indicadores tienes que cumplirlos para que te acrediten. Y uno de ellos es tener un plan de igualdad”. (RHH_CAPEQ_IG).

“Consideramos también que, ya que lo hacíamos (lo de la subvención es lo de menos, porque al final esto te lleva más trabajo que el dinero que te dan).... pero también es una cuestión de imagen. Nosotros consideramos que hoy en día, también hay que aportar una buena imagen. Igual que tenemos el sello de calidad o de medio ambiente, consideramos que la responsabilidad social y, últimamente también la igualdad, es un trabajo distintivo en las empresas. Y ya que lo hacíamos pensábamos que era positivo”.(RRHH_COGRAN_IG).

Las medidas directamente derivadas del Plan de Igualdad parecen contar con mayores obstáculos para ser implementadas. En algunos casos se justifica la no aplicación de medidas por cuestiones ajenas a la empresa: opciones formativas distintas entre hombres y mujeres, naturalizan la feminización o masculinización de determinados puestos de trabajo, lo que conduce a la naturalización de algunas diferencias. En otros casos, se piensa que el Plan de Igualdad no ha cambiado nada, y que sólo ha servido para poner por escrito aquello que ya se estaba haciendo. En cualquier caso se adoptan aquellas medidas que no tienen costes adicionales a la empresa, y de ahí que en diversos casos el freno a la implementación de medidas sea la crisis actual.

“Entre las medidas que no se han podido aplicar por ejemplo está el tema salarial... no hay una política de igualdad real dentro de las mismas categorías profesionales. Sencillamente porque en este empresa, como cultura, o política retributiva ha habido más una cultura más a título individual de cómo negocia una persona sus condiciones, pero no ha habido una política retributiva igualitaria”. (RHH_COPEQ_BA).

“No, perquè l'empresa es regeix pel que marca directament el puesto de treball. El puesto de treball determina en moltes vegades quin tipus de persona, si un home o una dona. El que si que puc dir és que nosaltres tenim diplomats d'infermeria que són masculins, auxiliars d'infermeria que són masculins, en menor mesura, sí que és cert, perquè potser la demanda del sexe masculí no és tant en aquesta activitat” (CE_CAPEQ_IG)

“Estas medidas se recogen en el día a día... hay un plan de igualdad que se está aplicando, pero claro, tal y como está el trabajo, si la empresa ha estado despidiendo a gente, lo que no puede hacer es despedir a una persona para coger a otra por el hecho de buscar la igualdad.”..(CE_COPEQ_IG).

En relación a las *políticas de conciliación* el discurso sobre lo realmente hecho parece menos difuso, y se reconocen prácticas específicas ya aplicadas y afianzadas. La “lógica del permiso” típica de las medidas de conciliación, permite su mejor identificación como práctica. En este sentido, cuando se trata de medidas relacionadas con la conciliación, podríamos afirmar que la mayoría de empresas analizadas han implementado alguna medida específica. Aunque parece dibujarse una confusión recurrente (o consciente) entre las medidas de igualdad y las de conciliación. Quizá porque en cierto modo, las políticas de igualdad que se están aplicando a través de los planes de igualdad, remiten a medidas relativas a permisos o a flexibilización jornada laboral. De ahí que, las prácticas observadas se obstinan en mostrarnos que aunque exista un discurso de igualdad, lo que por lo común se aplica son medidas de conciliación. Así, lo más frecuente es que se introduzcan pequeñas medidas que flexibilizan las horas de entrada y salida, se amplíen los supuestos contemplados por la ley para acogerse a permisos puntuales para el cuidado de personas dependientes o, en pocos casos, se arbitren cambios en la organización de la jornada laboral para poder asistir a actividades formativas. De lo observado se deduce que la igualdad se sigue traduciendo en medidas de conciliación pensadas para ser utilizadas por las mujeres con cargas familiares – especialmente con hijos/as menores a cargo- y que demandan algún tipo de cambio en su jornada laboral que les permita hacer más compatible su presencia tanto en el mundo laboral como en el trabajo doméstico y familiar. Los ejemplos que ofrecen los entrevistados tienen que ver con permisos de las trabajadoras para el cuidado de hijos e hijas:

“Tenemos una chica en esta misma planta. Ella entra más tarde porque tiene que llevar a los niños al colegio y, a cambio, pues esas horas las recupera el viernes por la tarde. Una de las medidas que adoptamos ya hace un tiempo fue que ajustamos el horario para los viernes por la tarde no trabajar: fin de semana más largo, puedes disfrutar de los niños desde el viernes por la tarde. Esto no está en el convenio.” (RHH_COGRAN_IG).

“Ara fa uns mesos, una de les noies [està en taller] va tenir un nen i aquí sí que se l'ha facilitat, a part del que li correspon per llei de maternitat, alletament i tot això, sí que se li ha fet una mica de canvi horari, se li ha facilitat l'alletament, se li ha compactat i tot això. Els horaris són els mateixos, però donat un cas així, sí que es dona facilitats.” (CE_INDPEQ_IG).

Por la parte masculina aquello que se constata es la relativa buena acogida del permiso de paternidad de 14 días, una medida que incluía la Ley de Igualdad de 2007 y que ampliaba el exiguo permiso de 2 días por nacimiento de hijo/a.

“Tenemos dos compañeros que han sido padres y se están acogiendo a su derecho por ley de 15 días. Se les informa de esos derechos y a partir de ahí, la empresa, mediante Juanjo [encargado de RRHH], que es la cara de la empresa... no hay ningún problema.” (CE_COPEQ_BA).

“Yo las veo positivas [las medidas], el hecho de que el padre tenga en lugar de dos días, tenga quince... en la empresa no ha habido problema.” (RRHH_COPEQ_BA).

En conjunto, se aprecia que las empresas no contemplan otro tipo de medidas que las señaladas. Aunque en algún caso se reconozca que impulsar la igualdad dentro de la empresa, exigiría afrontar otras estrategias, como por ejemplo, las destinadas a paliar la segregación ocupacional, tanto vertical como horizontal, cosa que no sucede. Por ello, lo más significativo es que en la mayoría de casos las medidas finalmente aplicadas parecen estar lejos del sentido y significado de la igualdad, mientras que se consolidan las medidas que sitúan la conciliación en el núcleo de actuación.

Esto implica que las medidas, de hecho, se piensan para las mujeres: son ellas las que las solicitan y las que las gozan, cuando así lo permite la empresa y/o el lugar que ocupan en la misma. De modo que todo ello no se traduce en una problematización de cómo están impactando las medidas (no son más que “permisos” orientados al cuidado, similares a los que ya existían en relación a la maternidad). Con otras palabras, se sigue naturalizando el binomio entre conciliación y mujeres como responsables del trabajo reproductivo. El tipo de medidas y el tipo de impacto previsto, parece indicar que, de hecho, no se discute la división sexual del trabajo, sino que tan sólo se ponen las bases para que las mujeres ocupadas puedan llevar más fácilmente una doble carga de trabajo: el laboral y el trabajo doméstico y familiar. Por ello, el factor desencadenante para la aplicación de medidas de conciliación es la existencia de mujeres en las plantillas, pues de otro modo estas medidas no son reclamadas ni por parte de los comités de empresa ni por parte de las direcciones de las empresas, ni tampoco por parte de los propios trabajadores, excepción hecha del nuevo permiso de paternidad (13 días desde la Ley de 2007).

“Las mujeres, por lógica, se acogen más... las que solicitan más derechos son ellas, pero se entiende que este colectivo, en teoría, es el que lo necesita...” (CE_COPEQ_BA).

“Independientemente de eso, tenemos también la flexibilidad con las madres. Las que tienen niños en el colegio, normalmente llegan a las nueve y veinte, nueve y media, y por ahí, también lo alargamos un poco más. Esta flexibilidad de horarios se implantó un año antes [de que la entrevistada entrara en la empresa], en el 2006. Esta flexibilidad se implantó porque, en un principio, había madres que no podían, que se tenían que coger una reducción de jornada a seis horas, porque si no, no podían llevar a los niños al colegio.” (RRHH_INDPEQ_IG).

“El hecho de que la mujer coja la baja maternal ya está asumido, pero que el hombre se acoja, todavía no..(..) El porqué los hombres no se acogen: Supongo que... por el tema del hombre, porque ya se lo coge la mujer (...) es una cuestión personal también, cada uno....” (CE_INDGRA_BA).

“Las medidas son para toda la plantilla, y las de igualdad para las mujeres... piensa que es un sector con un predominio muy alto de hombres. Incluso tenemos dificultad, aunque queramos contratar por ejemplo electricistas mujeres es difícil... no nos llegan sus currículos. Los hombres no suelen acogerse a las medidas... no existe ninguna medida en concreto para fomentarlo tampoco.” (RRHH_COPEQ_BA).

“Se acogen por necesidad propia... es un derecho que tiene como trabajadoras... pero el colectivo a la hora de pedir, no tienen mayor problema. El grado de aceptación... creo que es un 100%, porque el colectivo que lo han solicitado lo han

tenido, y como también es un mínimo, porque el colectivo que lo solicita más es el de mujeres, en ese sentido en proporción ahora mismo es un 80 – 20, si llega... normalmente, todo lo que se solicita, se tiene... se llega a un acuerdo.”(CE_COPEQ_BA).

En un plano parecido debe destacarse que, en sectores productivos masculinizados, las políticas de igualdad no son percibidas como necesarias, ya que ni existe una demanda real ni se promueven buenas prácticas para animar a los empleados a acogerse a posibles medidas de ese tipo. Una realidad que se reproduce en todas las empresas, con plantillas más o menos masculinizadas o feminizadas. No se observa ninguna estrategia, ni por parte de la empresa ni por parte de los comités, para explicar y difundir que las medidas de conciliación, sean cuales sean en cada caso, son para ser utilizadas tanto por hombres como por mujeres.

“Todos los colectivos se acogen prioritariamente... bueno, se acogen más mujeres que hombres, pero voluntariamente. No se llevan a cabo medidas para que los hombres se acojan más.”(CE_SAPU_BA).

Los hombres no suelen acogerse a las medidas... no existe ninguna medida en concreta para fomentarlo tampoco.(RRHH_COPEQ_BA).

“Aquí jo diria que el 95% de personal que existeix és del sexe femení. No ens hem trobat cap sol·licitud per part de cap pare que hagi sol·licitat aquest fet i sempre ha anat directament a les mares. Però no hi ha limitació.” (CE_CAPEQ_IG).

Como hemos señalado, se da por sentado que la escasez de mujeres en las plantillas es un justificante válido para obviar el posible desarrollo tanto de políticas de igualdad como de conciliación. Ello no significa que una plantilla feminizada es condición suficiente para el desarrollo de ambos tipos de políticas, de manera que incluso en entornos feminizados, las políticas de igualdad y conciliación son grandes ausentes. Es más, en estos casos, a veces las medidas de igualdad se convierten mayoritariamente en políticas de conciliación para evitar el absentismo laboral femenino, causado por su papel de cuidadoras principales en los hogares.

Por último, cabe señalar que sobre toda esta cuestión apenas se observan diferencias entre los discursos sindicales y los de los departamentos de recursos humanos de las empresas, tal como muestran las citas anteriores.

2.2.2.2. La especificidad de los sectores de actividad y del tipo de empresas

Junto a esos aspectos comunes, debemos poner de relieve *algunas diferencias* entre las empresas analizadas, ya que se perciben formas distintas de lidiar con el tema de la igualdad y la conciliación en función de parámetros como el tipo de empresa, la relación de la empresa con la administración, o el segmento laboral en que se sitúa el sector de actividad analizado. Asimismo, las diferencias pueden ser percibidas incluso en el seno de las propias empresas, donde se aplican distintas políticas según el ámbito jerárquico o funcional de que se trate. Algo ya constatado en investigaciones anteriores (ver monográfico Papers nº 87).

Un primer elemento distintivo lo ofrece el tamaño de la empresa. Las grandes empresas tienen mayor capacidad de introducir medidas específicas, tanto de igualdad como de conciliación, y además son las que están obligadas por ley a tener un Plan de Igualdad propio. De todos modos, esa obligatoriedad es hasta cierto punto relativa. Es más, también se podría pensar que la propia existencia de la ley, ha podido impulsar acciones positivas en organizaciones no obligadas por ley. Así ha sido en nuestro estudio, donde hemos detectado algunas empresas que, sin cumplir ese requisito, o bien habían aprobado un Plan de Igualdad o estaban en vías de realizarlo. La razón principal que explica este interés por los planes de igualdad, sin que exista una obligación legal para ello, se halla en el papel de la Administración Pública. Este papel se refiere no sólo a la tutela que la administración autonómica o local pueda ejercer sobre las empresas con sede en su territorio, sino también a su poder para exigir y/o incentivar la aplicación de políticas de igualdad en aquellas empresas que o bien son públicas o a las que la propia administración contrata obras o servicios. Así, por un lado, hemos constatado que allí donde existen canales de comunicación fluidos entre el tejido empresarial y la Administración local, se ha producido un mayor avance en el desarrollo de planes de igualdad en las empresas. O, por otro lado, esa influencia es aún más decidida cuando el Plan de igualdad supone un incentivo para la empresa, como, por ejemplo, a través de la baremación positiva de la existencia de un Plan de Igualdad a la hora de optar a los concursos públicos de adjudicación y concertación de obras y servicios.

“Esto nos interesa mucho, primero, porque es un logo más que podemos publicitar. Y aparte, en las licitaciones de obra, te puntúan más si tienes el distintivo de igualdad. Nosotros cuando presentamos obras a cualquier entidad, también mandamos nuestro plan de igualdad, los premios que hemos recibido,... Y es cierto que cada vez que las administraciones te exigen más en este sentido. Te lo puntúan. Este también es uno de los temas por los que tiras para adelante el plan de igualdad.” (RRHH_COGRAN_IG).

“Totes aquestes mesures queden recollides al conveni, que és el conveni de la XHUPS i allà queda recollit tot el que fa referència a la sol·licitud de permisos per atenció als fills, per períodes maternals, etc.” (CE_CAPEQ_IG).

Finalmente, como ya hemos señalado en la primera parte del texto, la propia titularidad pública de la empresa supone una garantía para la introducción de medidas y planes de igualdad y/o de conciliación. En este caso, la existencia de este tipo de medidas no se discute: se asumen como propias. Con el añadido que, por ejemplo, en el caso de la Administración Pública catalana prevalece la Ley 8/2006 sobre conciliación en las Administraciones Públicas que amplía incluso las medidas contempladas en la propia ley de igualdad de 2007. En la única entrevista realizada en una empresa del sector público no se menciona el Plan de Igualdad y directamente se exponen las mejoras y virtudes que ha introducido la Ley 8/2006 sobre medidas de conciliación:

“Sí, a nosaltres ens és d’aplicació la llei 8/2006²⁸, que permet una conciliació molt ample. Aquí es contempla de tot, des de lactàncies compactades, reducció de jornada durant el primer any de maternitat amb el 100% de retribució; els cinc anys restants es redueix un terç la jornada i es cobra un 80% de la retribució, o sigui que hi ha moltes mesures... hi ha també mesures en aquesta llei que contempen també mesures de conciliació de la vida familiar i laboral de cara a ascendents que

²⁸ Llei de mesures de conciliació de la vida la vida personal, familiar i laboral del personal al servei de les administracions públiques de Catalunya. <http://www.gencat.cat/diari/4675/06185182.htm>

convisquin amb tu i que siguin dependents, fills que també siguin dependents... És molt completa” (RRHH_SAPU_BA)

El **sector de actividad** parece explicar alguna de las diferencias entre mayor o menor desarrollo de medidas específicas. Ya se ha visto que las empresas y sectores con gran presencia masculina naturalizan la ausencia de medidas, pero también es posible encontrar sectores muy feminizados donde se percibe una baja incidencia de las políticas de igualdad y de conciliación. Este es el caso de un sector tan feminizado como la atención a las personas, donde las plantillas se componen casi en un 95% de mujeres. Resulta paradójico que en empresas donde la presencia de mujeres es muy mayoritaria existan pocas medidas sobre igualdad y conciliación. A priori, y a juzgar por el conjunto de discursos, podría parecer que organizaciones con una alta presencia de mujeres tendieran a desarrollar más todo aquello que tiene que ver con planes y medidas de igualdad. Sin embargo, esto no ha podido ser constatado para sectores muy feminizados y sobre todo donde la precariedad laboral es la norma. Así, todo apunta que sectores claramente femeninos pero situados en segmentos precarios del mercado laboral español, no se están sumando al carro de las políticas de igualdad, ni beneficiándose de las de conciliación. En este último caso las resistencias deben leerse en clave de segmentación del mercado laboral. Allí donde las condiciones laborales son precarias, las políticas de igualdad y conciliación están ausentes. Este es el caso del sector de atención a las personas. No sólo es difícil pensar en medidas específicas de conciliación, sino que las reivindicaciones sobre la igualdad están ausentes de las demandas colectivas.

“Bueno lo único que si que...bueno no, te ponen un plan con un horario y ese es el que hay y punto, según lo que manda el servicio.” (CE_CAGRAN_RU).

“¿Pero sabes cuál es el problema de conciliar aquí? Que el convenio lo puede regular, pero si a ti te están pagando 890 euros y haces una jornada de cuarenta horas en un centro por las mañanas; con esto tienes que doblar. Entiéndase, que por las tardes o haces, si eres trabajadora familiar, por la mañana a lo mejor trabajas vinculada a algún ayuntamiento y haces servicios, por la tarde haces servicios privados o vas a un geriátrico. Con lo cual lo de conciliar pues como que...que se cae. Porque incluso hay algunas que hacen mañana, tarde y fines de semana. Aquí hay mucha mujer sola, con cargas familiares. Y no monoparentales de opción, sino muchas separadas y demás”(OSS_CA).

Respecto a las medidas específicas de conciliación, también cabe señalar los límites que, a juicio de las empresas, impone la propia *organización del trabajo*. Es decir, la posibilidad de pensar en mejoras topa con las estructuras rígidas de organización del trabajo de las empresas... y con la falta de voluntad de cambio de las mismas por parte de las direcciones empresariales. Así se aprecian entornos organizativos en que las medidas son más fácilmente aplicables y en otros donde su aplicación significaría un cambio en las actuales formas de organización del trabajo. En menor medida, sucede lo mismo en relación a la organización de la jornada laboral, de los sistemas de promoción y/o sistemas retributivos. Se trata de elementos que las empresas no están dispuestas a plantear y que los comités de empresa no parecen tener la necesidad o capacidad de negociar.

“A l'entrada i la sortida no hi ha flexibilitat, perquè el 80% de la gent relleva a l'altre... per tant, el que arriba, allibera a l'altre que està treballant de nit perquè se'n vagi i el que arriba a la tarda allibera al del matí... en administració sí hi ha més llibertat, no hi ha ningú que estigui vigilant si algú arriba a menys cinc o a i cinc, però la gent és responsable” (RRHH_SAPU_BA).

“El convenio te admite o el contrato de jornada de mañana o jornada de tarde, y sobre todo jornadas que no son completas no se pueden partir. Si tú tienes una jornada de 30 horas no le hagas hacer unas horas de mañana y unas horas de tarde. Eso lo dice el convenio claramente, sólo se pueden partir las jornadas que son completas. De 37 horas.

P: Y ahora están partiendo todas?

Ahora....a veces funciona como empresa y por lo tanto tiene que ser rentable la cosa, no? Yo lo veo así, ellos no lo verán así claro, pero tienen que dar salida a los horarios de todas las horas. Pero lo que no puedes hacer es tener a una persona trabajando 4 horas por la mañana y hacerle que vaya de 7 a 9 a hacer un servicio de higiene y meterle en la cama. Y más con este salario.” (CE_CAGRAN_RU)

En este sentido, como ya habíamos constatado en anteriores investigaciones – ver los informes del Quit sobre IMU-Conciliación y DGCT Tiempo de trabajo-, es común que las medidas más singulares o novedosas en el contexto de cada empresa, se apliquen sólo en determinados departamentos de la misma y no en otros. En general, es en los departamentos de carácter administrativo, técnico y de gestión o dirección, donde se suelen ubicar esas experiencias, con independencia del sector productivo al que pertenece. Unos departamentos que, por otra parte, ya suelen tener formas distintas de organización del trabajo y de fijación de la jornada laboral con respecto a los directamente productivos. Por ejemplo, en el caso de las empresas industriales estudiadas, la organización del tiempo de trabajo en las secciones de Administración y en las líneas de producción es totalmente distinta. En el primer caso, se ha generalizado la jornada partida, que admite fórmulas aparentemente sencillas para flexibilizar, hasta cierto punto, la jornada laboral, según las necesidades concretas de las personas trabajadoras; en el segundo caso, en las líneas de producción, se suele organizar la jornada mediante turnos rotativos, y se defiende que es el funcionamiento de la maquinaria el que impone el ritmo y la organización de los tiempos de trabajo. Por esa razón, las empresas argumentan que si bien el trabajo administrativo puede ser susceptible de organizarse de distinta forma, existe una imposibilidad objetiva de insertar formas alternativas de organización de los turnos de las cadenas de montaje.

“Cuando se le pregunta a quién se aplica esta flexibilidad: “Además de oficinas, se aplica a la parte de taller que hacen horario partido, sí. Pero producción, normalmente hacen de seis a dos o de dos a diez. Es más rígido, porque tienen sus horarios establecidos.” (RRHH_INDPEQ_IG)

Pero, estas cuestiones no son exclusivas de la industria tradicional, ya que se reproduce en casi todas las empresas analizadas. En el sector de la Construcción los trabajos a pie de obra no se organizan del mismo modo que los que se realizan en oficinas. Las lógicas del trabajo en una y otra fase son distintas y en ello se escudan para justificar que las medidas sean fácilmente aplicables en unos departamentos y menos en otros. En ambos casos, cada uno de los tipos de tareas se corresponden claramente con departamentos feminizados (administración) y departamentos masculinizados (línea de producción, obra). Pero esas consideraciones son válidas también para los sectores más feminizados. En la Sanidad, también encontramos un discurso parecido. En ese caso se asegura que el personal de administración tiene mayores facilidades que el personal de enfermería y/o personal médico, ya que las características y requerimientos del puesto de trabajo facilitan o entorpecen las posibilidades de aplicación de las medidas. Aunque, quizás sea el sector sanitario donde menos

se están cuestionando éstas medidas, también ahí se aprecia el discurso sobre la dificultad de gestionar la sustitución del alto volumen de bajas que se generan cotidianamente. En el caso del sector de atención a las personas, y especialmente en actividades relacionadas con la Ayuda Domiciliaria, la pauta observada es parecida, puesto que las ventajas sobre permisos están supeditadas a las necesidades del servicio y de las disponibilidades y/o necesidades de los usuarios.

Aplicación de las medidas a toda la empresa (oficinas y obra): “No, no, no. Evidentment no. No té res a veure la part d'administració, que és on hi ha més dones. La part, diguéssim, d'oficina. I l'altre és la part de peu d'obra. Llavors, aquí es poden fer dues parts. La part d'administratiu, que és on està tota la paperassa. I la part de producció, que és a l'obra. I a l'obra, hi ha administratives d'obra, hi ha dones caps d'obra, arquitectes,... Tothom produeix, però hi ha dues parcel·les: la part de paperassa i despatx i la part de producció. Aquí, a la part de producció últimament entrant bastant dones: cap de producció, cap d'obra,... Aquí, en aquest apartat hi ha bastantes dones. Però lo que és d'encarregat cap avall, tot és home. I d'encarregat cap amunt, sí que pot haver bastantes dones. I la part de les oficines centrals, més encara.” (CE_COGRAN_IG).

Finalmente, hay que tener en cuenta la coyuntura actual de crisis económica, que, en cierta medida, parece estar alterando las posibilidades de desarrollo de estas políticas. Los discursos apelan a la situación económica actual cómo un freno a las mismas. Sin embargo, esos argumentos sólo podrían tener sentido con respecto a aquellas medidas que exigiesen, por ejemplo, una mayor inversión en recursos humanos, mientras que, en realidad, ese tipo de restricciones no afectaría a otro tipo de actuaciones como las orientadas hacia la revisión de la jornada laboral o de los sistemas de promoción. Medidas, estas últimas, que justamente son las menos impulsadas en las empresas, a parte de la ya comentada inmovilidad de la organización del trabajo.

Para nosotros la crisis lo fue todo, porque a nivel departamental yo me quedé sin recursos para poder llevar a cabo todo lo que quería llevar a cabo con el plan de igualdad. Y la propia empresa, de estar reduciendo el personal de la manera que lo redujimos, pues la verdad es que no podía (RRHH_INPEQ_IG).

Estas medidas se recogen en el día a día... hay un plan de igualdad que se está aplicando, pero claro, tal y como está el trabajo, si la empresa ha estado despidiendo a gente, lo que no puede hacer es despedir a una persona para coger a otra por el hecho de buscar la igualdad... se está haciendo desde el año pasado el plan, y en ese aspecto, yo como miembro del comité, que soy el presidente, no veo ni he tenido ninguna queja de ninguna compañera mía, o de ningún compañero en ese aspecto (CE_COPEQ_BA).

2.2.2.3. Las resistencias: la persistencia de la división sexual del trabajo

Cómo se ha visto, las medidas y políticas realizadas siguen estando preferentemente en el campo de las políticas de conciliación. Por ello las medidas finalmente desarrolladas son pequeños permisos laborales, excedencias y/o pequeñas concesiones en las horas de entrada

y salida, por citar algunos de los ejemplos más extendidos. Éstos no suponen un revulsivo de la forma tradicional de organizar la jornada laboral. Y, tienen poco impacto en otras formas de pensar la organización horaria de la vida cotidiana, donde el horizonte sea los tiempos de vida y no los tiempos de la jornada laboral.

“... la empresa que se subcontrató para hacer un estudio, elaboró encuestas entre todos los trabajadores para ver qué necesidades tenían los trabajadores... se tuvieron en cuenta los resultados, lo que pasa que en ellos se reflejaba que muchos trabajadores [la mayoría hombres], no veían como una necesidad el implantar medidas de igualdad, porque a veces yo creo que el tema de las medidas de igualdad se enfoca mucho desde el ámbito de género hombre-mujer, cuando también puede tratarse, por ejemplo, de igualdad de salario en mismas categorías profesionales... pero eso no se le ocurre a las personas.” (RRHH_COPEQ_BA).

“Com que semblava que era una cosa bastant correcta, que aquí mai s'havia fet res, doncs mira, si es comença per algo, ja està bé. La qüestió és començar per algo. Però jo crec que estava més dirigit a la part de la dona i de la part de quan tenen un fill i tota aquesta història, que no pas a la part del oficial, del peó.”(CE_COGRAN_IG).

Tampoco hay ningún inconveniente para acompañar al hijo al médico. El tema que nos resulta más difícil de aplicar en la conciliación es el tema de los operarios, que son hombres... en el sentido de que trabajamos para otras empresas, y tenemos menos sensibilidad por parte de ellas: la obra tiene que estar realizada en un determinado momento. Es mucho más fácil a nivel administrativo que a nivel de operarios, por el hecho de que los contratos nos obligan a cumplir unos horarios.(RRHH_COPEQ_BA).

Las actuaciones siguen únicamente orientadas hacer más compatible los tiempos de trabajo de las mujeres con hijos/as menores a cargo, y ni siquiera aparece en los discursos la problemática del cuidado de personas dependientes adultas. Parece que tan sólo son las mujeres el colectivo dispuesto a utilizar este tipo de derechos laborales, con el añadido que ni los comités de empresa ni los gestores de recursos humanos parecen dispuestos a promover vías para que los hombres también sientan las políticas de conciliación como algo propio. No existen resistencias por parte de los hombres: es que nadie piensa que ellos también puedan ser un colectivo activo en la demanda de más y mejores medidas de igualdad y conciliación en las empresas. A no ser que las medidas de conciliación se contemplen bajo el prisma de una mayor adecuación entre la jornada laboral y las actividades de formación o lúdicas. Ahí es donde la mano de obra masculina tiene cabida.

“Las personas se acogen principalmente por el tema de cuidado de niños... existe un déficit de guarderías públicas en este país. Los hombres [que no se acogen a las medidas], no me lo comentan pero deduzco que es por temas de roles hombre – mujer.” (RRHH_COPEQ_BA).

“Todos los colectivos se acogen prioritariamente... bueno, se acogen más mujeres que hombres, pero voluntariamente. No se llevan a cabo medidas para que los hombres se acojan más.”(CE_SAPU_BA).

“Independientemente de eso, tenemos también la flexibilidad con las madres. Las que tienen niños en el colegio, normalmente llegan a las nueve y veinte, nueve y media, y por ahí, también lo alargamos un poco más. Esta flexibilidad de horarios se implantó un año antes [de que la entrevistada entrara en la empresa], en el 2006. Esta flexibilidad se implantó porque, en un principio,

había madres que no podían, que se tenían que coger una reducción de jornada a seis horas, porque si no, no podían llevar a los niños al colegio.” (RRHH_INDPEQ_IG).

En pocas palabras diríamos que la escasa innovación en las medidas realizadas, y la continuidad con un modelo de políticas de conciliación orientado a las mujeres, parecen demostrarnos la escasa repercusión de este tipo de políticas en la división sexual del trabajo. Parece claro que el régimen de la doble presencia sigue siendo la norma social que explica el trabajo femenino, o que no se discute la vigencia del modelo *male breadwinner*.

En cuanto a otro tipo de medidas a favor de la igualdad de oportunidades, las actuaciones se circunscriben a aquellas actuaciones que no implican cambios de fondo en el funcionamiento de la empresa. Es el caso de la vigilancia en cuanto a un uso no sexista del lenguaje, una medida recurrente en los planes de igualdad de las empresas estudiadas. En cambio sólo en una de ellas se ha llevado a cabo una tímida experiencia a favor de la incorporación de mujeres en un ámbito masculinizado (ver entrevista RRHH_INDPEQ_IG y CE_INDPEQ_IG). Cabe puntualizar que, en este caso, tal actuación fue aplicada antes de la decisión de poner en marcha un plan de igualdad y que, en buena medida, esa iniciativa se produjo gracias a la coordinación con las políticas locales de igualdad.

2.2.3. La coordinación entre los actores sociales

En este sentido, el estudio pone de manifiesto la importancia de la coordinación entre las políticas impulsadas a nivel local y las desarrolladas en el interior de las empresas. Un empeño nada fácil de conseguir si se tiene en cuenta cómo se gestionan y coordinan dichas políticas tanto a nivel territorial como de empresa y sector.

En el primer caso, a nivel local, se aprecia que las políticas de igualdad ocupan un lugar secundario y variopinto en el organigrama de gobierno, lo que dificulta su propia identificación y su capacidad de incidencia. En materia de empleo, la fractura principal se produce entre unas políticas de igualdad que suelen inscribirse en las áreas de familia o de bienestar y las políticas de “desarrollo local”, incluidas las de promoción del empleo, que acostumbra a estar ubicadas en la áreas de promoción económica. En el primer caso, la dimensión de igualdad en el empleo, si aparece, se limita a la actuación sobre colectivos de mujeres en situación de especial vulnerabilidad o riesgo social, mientras que en el segundo, la igualdad de género juega un papel secundario en sus actuaciones. La transversalidad y el mainstreaming sólo se aprecian en la declaración de intenciones. Por ejemplo es el caso de la entrevista con código AL_IL_RU que ejemplifica la separación entre las áreas municipales que trabajan temas de género, ya que la “Regidoria de la Dona” está muy vinculada a la de Servicios Sociales, pero tiene un conocimiento escaso sobre lo que se hace en el ámbito de la promoción económica. Además, según la persona entrevistada (AL_IL_RU), aunque se ha trabajado bastante el tema de la mujer (sobre todo enfocado a la lucha contra la violencia doméstica), no se ha desarrollado tanto la vertiente laboral y de servicios para facilitar la conciliación de la vida familiar y laboral de hombres y mujeres.

Salvo en uno de los casos estudiados, la coordinación entre esos distintos tipos de políticas es inexistente. En otro de ellos, el divorcio entre las distintas áreas llega a producir un cierto desconocimiento de las propias actuaciones llevadas a cabo en el municipio, como es el caso de su participación en una experiencia piloto de reordenación de los tiempos de trabajo en uno de los polígonos industriales del lugar, impulsada y tutelada desde la administración autonómica, a pesar de que formalmente esa posibilidad de coordinación existe. Ello nos permite concluir que, en cierto modo, el nivel local falla en su papel de concreción de las grandes líneas de actuación definidas en la legislación y en las políticas estatales y autonómicas. Y nos lleva a preguntarnos sobre las potencialidades y límites de la gobernanza, a este nivel.

En cuanto a las estrategias seguidas por los actores sociales dentro de las empresas. Se trata de aproximarse a las formas en que se han gestionado y coordinado dichas políticas y la posición tomada por los actores en los distintos casos estudiados. Se perfilan algunos aspectos importantes, a saber: las políticas se consolidan en las empresas mediante su promoción por parte de los departamentos de Recursos Humanos, con escasa participación de los comités de empresa en la elaboración de las medidas específicas, si bien existe una mayor conciencia de la necesidad de esas medidas, por lo menos a nivel de discurso, a nivel de federaciones sindicales de sector. Con otras palabras, las direcciones empresariales llevan la batuta del tema, mientras que a medida que se desciende del nivel sindical confederal hasta el nivel de empresa, toda esa problemática tiende a diluirse.

De nuevo el papel de la Administración Pública es clave para la coordinación de acciones y el liderazgo de los cambios. No sólo por los cambios legislativos y los planes aprobados si no por el acompañamiento a los demás actores sociales para que apliquen definitivamente las medidas. Por eso allí donde la Administración Pública juega un papel de cierta tutela, hay mayores probabilidades que las políticas de igualdad y conciliación se trasladen y se adapten a las empresas.

Me pongo en contacto con el Ayuntamiento(...). Entonces, me plantean el hecho de hacer un plan de igualdad, que ya lo probaron con el anterior director de recursos humanos, pero no le dedicó el suficiente tiempo como para hacer toda la memoria y todo lo que conlleva el plan de igualdad.. (RRHH_INDPEQ_IG).

“Aunque hicimos el plan en enero de 2010, ya desde el año anterior (septiembre-octubre de 2009), ya estuvimos haciendo formación con Mireia [técnica de ocupación y prospectora del Ayuntamiento (...)], la persona del ayuntamiento, sobre los planes de igualdad. Nos enteramos de la convocatoria por otras vías diferentes al ayuntamiento y paralelamente el ayuntamiento se puso en contacto con nosotros. Mireia nos envía información de forma regular y desde recursos humanos nos llegó a nosotros. (RRHH_COGRAN_IG).

“Nosotros colaboramos con el ayuntamiento (...) en hacer que las personas que van al ayuntamiento a hacer cursos de formación, vengan a hacer prácticas aquí. Entonces fueron ellos los que nos hablaron del plan de igualdad.”(RRHH_CAPEQ_IG).

Aunque es igualmente cierto que la colaboración se ha producido, por lo habitual, con la parte empresarial utilizando una estrategia que no cuestionaba la búsqueda del beneficio empresarial. Por el contrario, el éxito de la aplicación de medidas proviene de la capacidad para generar un discurso positivo sobre la igualdad, que implica que la igualdad se convierte casi en sinónimo de mayor eficiencia y productividad empresarial. Bajo este punto de vista parece más fácil entender que hayan sido los departamentos de Recursos Humanos quienes hayan empezado a liderar los procesos.

Así la realidad nos muestra el papel de liderazgo de los departamentos de Recursos Humanos en el diseño de las medidas y el papel secundario de los comités de empresa en la negociación de las mismas. La norma observada es la ausencia de conflictos en la negociación y/o pactos específicos sobre las materias analizadas, en el bien entendido que las empresas estudiadas no han sido seleccionadas en base a la existencia de “buenas prácticas”. La pauta generalizada es que las direcciones de Recursos Humanos, en bastantes casos siguiendo recomendaciones de la propia administración, tomen la iniciativa en el diseño de estrategias para introducir medidas de igualdad en el centro. De este modo los comités de empresa tienen una relevancia escasa, ya que intervienen poco tanto en la propuesta de introducir un plan de igualdad, como en los contenidos específicos incorporados en los planes.

Los Comités de Empresa tienen un rol subsidiario puesto que la dirección recurre a ellos tan sólo en el último eslabón: la aprobación del plan ya que así lo exige la normativa. En muchos casos, nos encontramos ante unos comités que se han convertido en avaladores de unas medidas a las que no han sido invitados a diseñar, y que tampoco ellos han mostrado una demanda explícita para estar más presentes en este tipo de procesos. Una posición que contrasta con el discurso de los sindicatos a nivel de Federación puesto que ahí sí que aparecen proclamas sobre la importancia clave de la presencia sindical en la negociación de los planes de igualdad y en la incorporación de la igualdad en los convenios colectivos. En ese nivel sindical se defiende la idea que las medidas para la igualdad tienen un impacto directo sobre las mejoras de las condiciones de trabajo.

“Entonces, me plantean el hecho de hacer un plan de igualdad, que ya lo probaron con el anterior director de recursos humanos, pero no le dedicó el suficiente tiempo como para hacer toda la memoria y todo lo que conlleva el plan de igualdad.”
(RRHH_INDPEQ_IG).

“Hi ha qui ve directament al comitè d'empresa. Llavors parlem en nom d'aquell treballador. O el treballadors s'adreça directament a recursos humans o al seu responsable per sobre. Hi ha una relació molt propera. La porta [de recursos humans] sempre està oberta i sempre es busca una sortida favorable per tothom.”
(CE_INDPEQ_IG).

“el Carlos em va donar un paper, no sé si em sembla que el vaig firmar, per fer un pla d'igualtat. Però això ho estan treballant. Tampoc és una cosa que estigui tot el dia aquí estudiant això. Ell em va donar uns papers: “Mira, esto es para el plan de igualdad, para pedir no sé qué, no sé cuanto,...”. Bueno vale. Però tampoc és una cosa que ens hem assentat a dir: quines mesures fent o què fem o què no fem, o què està bé o què està malament. No ens hem tampoc sentat. Es va fer des de direcció, hem van donar uns papers per firmar i ja està. I en principi la cosa va acabar així. Com que semblava que era una cosa bastant correcta, que aquí mai s'havia fet res,

doncs mira, si es comença per algo, ja està bé. La qüestió és començar per algo.”
(CE_COGRAN_IG).

Otro elemento importante a destacar es la escasa difusión de las medidas por parte de los actores sociales. Este elemento que pudiera parecer secundario es de suma importancia, ya que en muchos casos se informa de su existencia y tan sólo se aplican si un empleado/a solicita soluciones a un problema individual. En ese sentido, son vistas más como un favor y una vía de fidelización de las personas empleadas que como un derecho laboral. Con la excepción, una vez más, de las empresas de titularidad pública.

“En principi... tampoc he tingut... el Carlos em va donar un paper, no sé si em sembla que el vaig firmar, per fer un pla d'igualtat. Però això ho estan treballant. Tampoc és una cosa que estigui tot el dia aquí estudiant això.” (CE_COGRAN_IG).

Finalmente, y para el caso específico de las medidas de conciliación en las empresas, parece validarse la visión que defendía la representante de la organización patronal sobre la forma de gestionar las mejoras. En alguna de las empresas analizadas se diseñan soluciones “a la carta”, adaptadas a las necesidades individuales de los trabajadores/as. Aunque a primera vista podría parecernos una vía óptima de atender a las necesidades personales, desde el punto de vista de las Relaciones Laborales esto no deja de ser una forma de individualización de las relaciones de trabajo. O, en otras palabras, la empresa puede estar ejerciendo un papel paternalista, ofrece premios a sus trabajadores, pero en ningún caso estos premios se convierten en nuevos derechos sujetos a una norma colectiva.

“No es fa res per potenciar... de totes maneres, són bastant laxes quant a sol·licitud de permisos i diferents problemàtiques (...) son rígids quant a horaris d'entrada i sortida (...) quant a problemàtiques individuals, que pot passar, es dona solució... lo més adequat. Això sempre... a nivell individual, si hi ha peticions, sempre s'escolten i s'intenten solucionar. Sempre hi ha aquesta via.” (RRHH_INDGRA_BA)

3. Apuntes finales a modo de conclusión

Parafraseando el título del informe del CES (2003) mencionado al inicio, en general definiríamos el impacto de las políticas de igualdad como un proceso con algunas luces y muchas sombras. Las luces se refieren al desarrollo formal de las políticas, a su inclusión en la agenda de los actores y a la propia institucionalización de las mismas, a través de programas y organismos encargados de velar por la igualdad. Las sombras tienen que ver con su definición, su aplicabilidad y su capacidad para mejorar no sólo los niveles de empleo sino la calidad del mismo y, en sentido más amplio, su carácter más igualitario desde el punto de vista de género.

En este sentido se constata un avance de las políticas. En muchos casos se aplican medidas, de modo que, bajo este prisma, las políticas y las normativas han tenido un efecto positivo. Pero las motivaciones para aplicarlas y sobre todo su aplicación concreta ponen en

tela de juicio su éxito en términos de igualdad de oportunidades y de la mejora de la calidad del empleo y de la calidad de vida en el empleo.

El principal objetivo de las políticas de igualdad de oportunidades en el empleo ha sido el del aumento del empleo femenino; un objetivo que hasta mediados los años noventa ha estado connotado por el fenómeno del paro que ha lastrado la incorporación de las generaciones de mujeres que entran al mercado laboral en las décadas de los ochenta y de los noventa, en España. Mientras que desde la segunda mitad de los noventa y principios del 2000, el objetivo de empleo se inscribe ya en la lógica de la estrategia europea de empleo. En el caso de las mujeres, eso significa una orientación hacia una presencia cuantitativa en el mercado laboral, en un contexto que, sin embargo, ha tendido a caracterizarse por una precarización o desregulación creciente del mismo. De este modo, la dimensión de calidad en el empleo presente en los diseños de las políticas españolas y autonómicas desde el 2000 y, más decididamente, desde mediados del 2000, queda oscurecida.

En ese contexto, la pregunta de si las políticas han tenido un efecto positivo sobre el empleo y sobre el empleo en igualdad de oportunidades, tiene más bien una respuesta negativa. Igualar cuantitativamente la presencia de ambos géneros en el empleo sin remover sus distintas disponibilidades redundaría en el refuerzo de la desigualdad entre ambos.

El conocimiento previo sobre las dificultades para afrontar ese trasfondo del mercado laboral (IMU-Conciliación; DGCYT-Tiempo de trabajo) se ha visto confirmado. La falta de provisión de servicios para el cuidado, las resistencias hacia el cambio, incluidas las culturales, la asunción de la igualdad como algo discursivo-formal, pero no práctico y real, pesan a la hora de efectuar balance de las actuaciones. Unos factores que son clave para entender el alcance y las limitaciones de las políticas de igualdad y de conciliación, desde su propia definición y percepción, hasta su reconocimiento y aplicación en las empresas.

Pero esas dificultades mostrarían una imagen incompleta sino tenemos en cuenta también la creciente debilidad del empleo para ambos géneros, aunque mayor en el femenino, y el tejido socio-productivo en el que se insertan. El crecimiento del empleo en España de los años previos a la crisis ha estado basado en unos pocos sectores en torno a la construcción, por un lado, y en el crecimiento de las actividades ligadas al cuidado. Un crecimiento que, con independencia de las características de dicho empleo, no ha hecho más que reforzar las pautas de segregación ocupacional existentes, sin que las directrices o las políticas llevadas a cabo hayan sido capaces de modificar esa pauta. De ahí la resistencia que parece mostrar el empleo femenino ante la crisis actual.

El papel de la Administración, especialmente la local, dada su capacidad para intervenir de manera “global” se perfila como otro de los elementos clave para la mayor o menor aplicación de medidas, incluido el fomento de buenas prácticas en las empresas. Sin embargo, la falta de coordinación de las propias políticas a nivel local, dificulta la extensión y profundidad en las actuaciones. Con otras palabras, se aprecian dificultades de gobernanza de las políticas que tienen en el nivel local uno de los puntos débiles. Más aún cuando también es en ese ámbito donde finalmente se concretan aquellas actuaciones más orientadas a proveer

del soporte necesario al trabajo de cuidado de las personas, que redundaría en disponibilidad hacia el empleo.

En este sentido, quizá uno de los puntos débiles de las políticas, tanto las de Igualdad como las de conciliación, es su propio escaso interés en el desarrollo de políticas que trastorquen realmente la división sexual del trabajo. Con el impacto que ello tiene no sólo en clave de igualdad entre mujeres y hombres, sino dentro del propio colectivo femenino

Por último, en el terreno específico del empleo y de las relaciones laborales, tanto las políticas de igualdad como las de conciliación ofrecen un resultado ambivalente. Ambas han servido para legitimar la cuestión de la igualdad de género y, en cierto modo, para paliar la consideración de la mano de obra femenina como poco implicada en el empleo. Sin embargo, los efectos de las políticas sobre la mano de obra femenina parecen ser dispares. Para algunos colectivos de mujeres, los mejor situados, han supuesto una posibilidad de afianzamiento en el empleo, para otros, la propia debilidad del empleo o la organización del trabajo en el que se inscribe, merman las posibilidades de disfrutar de las posibilidades que esas políticas ofrecen. Es más, las experiencias más novedosas, o simplemente su aplicación, suelen ubicarse en el marco de una individualización de las Relaciones laborales: esas medidas se dan cuando se piden, pero no existe norma general o regulación colectiva. El logro en muchos casos ya es simplemente trasponer la normativa en cuestión al convenio colectivo. Ese es el caso que en particular se observa en relación al desarrollo de los planes de igualdad de las empresas, que queda a manos de las empresas. Es más, sólo en el marco de esas experiencias y en ese contexto de primacía empresarial a la hora de definir e implementar las políticas, el género deja de ser sinónimo de mujer para abarcar a hombres y mujeres, eso sí, por lo habitual, sólo de aquellas y aquellos mejor situados en el organigrama de la empresa.

4. Bibliografía

ALUJAS, J.A. (2010) "La igualdad de género en el mercado de trabajo: el papel de las políticas de empleo en España", en RUCT. Revista de Ciencias del Trabajo, nº11, pp. 61-80.

- ANNESLEY, C. (2007) Lisbon and social Europe: towards a European 'adult worker model' welfare system, *Journal of European Social Policy* [<http://esp.sagepub.com/content/17/3/195>]
- ASTELARRA, J. (2005a) *Veinte años de políticas de igualdad*. Madrid: Cátedra.
- ASTELARRA, J. (2005b) "Políticas públicas de igualdad en España y Europa", en M. De la Fuente (dir.) *Repensar les polítiques de gènere des de l'àmbit local*. Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials, Col. Ciutats i Persones.
- BETTIO, F.; SIMONAZZI, A., VILLA, P. (2006) "Changes in care regimes and female immigration: the «care drain» in the Mediterranean", *Journal of European social policy*, vol 16, nº 3, 271-285.
- Behning, U. ; Serrano Pascual, A. (2001) *Gender Mainstreaming in the European Employment Strategy*, Bruselas: European Trade Union Institute.
- BORRÀS, V.; TORNIS, T. MORENO, S. (2007) "Las políticas de conciliación: políticas laborales versus políticas de tiempo", *Papers*, nº 83, pp. 83-96.
- BUSTELO, M.; LOMBARDO, E. (2005) "Mainstreaming" de género y análisis de los diferentes "marcos interpretativos" de las políticas de igualdad en Europa: el proyecto MAGEEQ, *Aequalitas: Revista jurídica de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres*, 17, 15-26.
[portal.aragon.es/portal/page/portal/IAM/PUBLICACIONES/REVISTAS/Aequalitas/AEQ UALITAS+17.pdf]
- BUSTELO, M.; LOMBARDO, E. (2007) *Políticas de igualdad en España y en Europa*, Madrid, Cátedra.
- CARRASQUER, P., MARTÍN ARTILES, A. (2005) "La política de conciliación de la vida laboral y familiar en la negociación colectiva. Un aspecto de la estrategia europea de empleo", *Cuadernos de Relaciones Laborales* vol. 23, nº1, pp. 131-150.
- CRESPO, E.; PRIETO, C.; SERRANO, A. (coords.) (2009) *Trabajo, subjetividad y ciudadanía. Paradojas del empleo en una sociedad en transformación*, Madrid: Editorial Complutense.
- FUENTE VÁZQUEZ, M. De la (coord.) (2008) **Polítiques locals dels temps. Gènere, ciutat i benestar quotidià**. Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials, Col. Ciutats i Persones.
- GELAMBÍ, M. (2001) "Polítiques públiques i relacions de gènere: les polítiques d'igulatat entre homes i dones a Catalunya", en Gomà- Subirats (coords), *Govern i polítiques públiques a Catalunya (1980-2000)*. Autonomia i Benestar. Barcelona, Universitat de Barcelona – Servei de publicacions Universitat Autònoma de Barcelona.
- HOLMWOOD, J. (2000) "Three Pillars of Welfare State Theory: T.H. Marshal, K. Polanyi and A. Myrdal in Defence of the National Welfare State", *European Journal of Social Theory*, vo. 3/1, pp.23-50.
- JEPSEN, M.; SERRANO PASCUAL, A. (2005) The European Social Model: an exercise in deconstruction, *Journal of European Social Policy*, 15:231 [<http://esp.sagepub.com/content/15/3/231>]
- LEÓN, M. (2005) "La evaluación del impacto de género en las políticas públicas", en M. De la Fuente (dir.) *Repensar les polítiques de gènere des de l'àmbit local*. Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials, Col. Ciutats i Persones.

- LEWIS, J. (2001) "The **decline** of the male breadwinner model: implications for work and care", *Social politics*, 8 (2). pp. 152-169
- LEWIS, J. (2008) "Gender and welfare state change", a S. Leibfried- S. Mau, (eds.) *Welfare states: construction, deconstruction, reconstruction*, Edward Elgar, Cheltenham, UK
- LEWIS, J. (2008) "Gender and welfare state change", en S. Leibfried y S. Mau, (eds.) *Welfare states: construction, deconstruction, reconstruction*, Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- LEWIS, J. (2009) *Work-family balance, gender and policy*, Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Meulders, D. (2000) "La flexibilidad en Europa", en Maruani-Rogerat-Torns (2000), *Las nuevas fronteras de la desigualdad. Hombres y mujeres en el mercado de trabajo*, Barcelona, Icaria.
- MEULDERS, D. et al. (2006) Gender inequalities in the risks of poverty and social exclusion for disadvantaged groups in thirty European countries [Recurso electrónico]. Colette Fagan, Peter Urwin and Kathryn Melling. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- PERRONS, D., (2005) "Gender mainstreaming and Gender Equality in the New (market) Economy: an Analysis of Contradictions", *Social Politics* nº 12, pp. 398-411
- RUBERY, J., FIGUEREIDO, H., SMITH, M., GRIMSHAW, M., FAGAN, C. (2004) "The ups and downs of European gender equality policy", *Industrial Relations Journal*, vol. 35 nº 6, 2004.
- RUBERY, J., GRIMSHAW, M., SMITH, M., FIGUEREIDO, H. (2001) *Gender Equality and the European Employment Strategy. An evaluation of the National action plans for employment*. EGGE, European Commission's Expert Group on gender and employment [<http://www2.umist.ac.uk/management/ewrc/egge/egge/publications/Synthesis2001.pdf>.]
- SENSAT, N.-VARELLA, R, "Las políticas dirigidas a las mujeres: la acción pública para la igualdad entre los sexos", en R. Gomá- J. Subirats, *Políticas públicas en España: contenidos, redes de actores y niveles de gobierno*, Barcelona, Ariel: 1998.
- Stratiragi, M. (2004) "The cooptation of Gender concepts in EU Policies: The case of "reconciliation ok Work and family", *Social Politics*, nº11, p. 30-56
- Stratiragi, M. (2005) "Gender mainstreaming vs. Positive Action: An ongoing conflict in EU Gender equality Policy", *European Journal of Women's Studies*, nº12, 165-186.
- TORNS, T. (2008): "Les polítiques de temps des d'una perspectiva de gènere", a de la Fuente Vázquez, M. (coord.) *Polítiques locals dels temps. Gènere, ciutat i benestar quotidià*. Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials, pp. 23-46.
- TORNS, T., BORRÀS, V., CARRASQUER, P. (2003) "La conciliación de la vida laboral y familiar: ¿Un horizonte posible?", *Sociología del Trabajo*, nº50
- Torns, T.; Carrasquer, P.; Romero, A. (1995) *El perfil sociolaboral del paro femenino en España*, Madrid, Instituto de la Mujer.
- TORNS, T., MIGUÉLEZ, F. (cords.) (2006) *Noves organitzacions del temps de treball. Balanç d'actuacions a la Unió Europea*, Barcelona, CESB- Ajuntament de Barcelona.
- Valiente, C (1996) "El feminismo institucional en España: El Instituto de la Mujer, 1983-1994".

Revista Internacional de Sociología 13:163-204.

Valiente, C. (1999) "El feminismo de Estado y los debates políticos: la formación ocupacional en España (1983-1998)" *Revista española de ciencia política*, nº 1, págs. 127-148

Valiente, C. (2006). *El feminismo de Estado en España: El Instituto de la Mujer (1983-2003)*. Valencia: Universitat de València.

VVAA (2005) "Estudio Comparativo de los planes de igualdad de oportunidades entre Mujeres y Hombres autonómicos y nacional", Instituto de la Mujer, Madrid

Monográfico Tiempo de trabajo CRL (2005) vol 23, nº1

Monográfico Papers (2007) nº 83.

5. Anexos

A.1. Síntesis políticas de igualdad y de conciliación

Cuadro 1: Balance de iniciativas legislativas y políticas sobre conciliación e igualdad

Iniciativa legislativa	Contenidos a destacar
España	
Ley 39/1999, de 5 de noviembre, para promover la conciliación de la vida familiar y laboral de las personas trabajadoras	Modificación del marco normativo sobre conciliación a partir de la transposición de dos directivas comunitarias: la directiva 92/85/CEE relativa a medidas para promover la mejora de la seguridad y la salud en el trabajo de la trabajadora embarazada, que haya dado a luz o en período de lactancia; y la directiva 96/34/CEE relativa al Acuerdo Marco sobre el permiso parental. Los cambios se refieren a: - Mayor ampliación de derechos en supuestos relativos a la maternidad y el embarazo, para las mujeres (permisos retribuidos, reducciones de jornada por lactancia, por guarda legal de hijo, suspensión con reserva del puesto de trabajo en caso de riesgo de embarazo, etc.) - Relativo incremento de derechos, para los hombres (aumento de días en caso de hospitalización, posibilidad de repartición del permiso de maternidad). - Estos derechos se igualan para el caso de adopción y acogimiento. - Cambios en materia de excedencia para cuidado de familiares.
Real Decreto Ley 5/2001, de 16 de noviembre de 2001	Recoge medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo y para el incremento del empleo y la mejora de su calidad. Destacan la ampliación de la presentación por permiso de maternidad a las autónomas y a las empleadas del hogar y el reconocimiento como situación de asimilación al alta de Seguridad Social en los períodos de excedencia. (Vigente hasta julio de 2001)
Ley 12/2001, de 9 de julio de 2001	Recoge medidas urgentes de reforma del mercado de trabajo para el incremento del empleo y la mejora de su calidad. Se reforma la contratación a tiempo parcial, permisos y la posibilidad de reducción de jornada para los casos de nacimientos

	prematureros que requieran hospitalización.
Real Decreto Ley 5/2002, de 24 de mayo de 2002	Medidas urgentes para la reforma del sistema de protección por desempleo y mejora de la ocupabilidad. Establece medidas de fomento del empleo para la contratación de mujeres desempleadas que sean contratadas en los 24 meses siguientes a la fecha del parto.
Ley 40/2003, de 18 de diciembre de 2003	Protección a las familias numerosas.
Ley 51/2003, de 2 de diciembre	Se amplían los supuestos de la excedencia para el cuidado de familiares a los casos de familiares discapacitados.
Real Decreto 180/2004, de 30 de enero	Se adoptan medidas para la CVLF en relación con el disfrute a tiempo parcial de los permisos incluidos en el artículo 30.3 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública.
Orden PRE/525/2005, de 7 de marzo, por la que se da publicidad al Acuerdo del Consejo de Ministros por el que se adoptan medidas para favorecer la igualdad entre mujeres y hombres	Conocido como las "54 medidas". Contiene un apartado específico sobre conciliación, donde se promueven en las administraciones públicas la jornada a tiempo parcial y la flexibilización y modificación temporal del horario, así como otras medidas relacionadas con la conciliación dentro de las fuerzas armadas.
Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia	Se regulan las condiciones que garantizan la igualdad en el ejercicio del derecho subjetivo de ciudadanía a la promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, mediante la creación de un Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia.
Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la Igualdad efectiva entre Hombres y Mujeres	Recoge algunas mejoras en cuanto a la conciliación de la vida familiar y laboral. Recoge la idea de corresponsabilidad entre hombres y mujeres en la asunción de obligaciones familiares. Mejora algunos aspectos de la legislación vigente: lactancia, reducción de jornada, creación del derecho exclusivo de paternidad de 13 días, la nulidad de los despidos en casos de maternidad, paternidad, embarazo, etc., y se mejoran las prestaciones económicas respecto a la Seguridad Social en determinados supuestos.
Ley 9/2009, de 6 de octubre	Se amplía la duración del permiso de paternidad en los casos de nacimiento, adopción o acogida a 4 semanas (en vigor a partir de 2011).
Plan Integral de Apoyo a la familiar 2001-	Sus objetivos fundamentales están relacionados

2004, aprobado por Consejo de Ministros de 8 de noviembre de 2001	con la atención y protección de las familias ante los recientes cambios sociales, económicos y culturales.
Plan de Igualdad de Género en la Administración General del Estado, aprobado por Consejo de Ministros de 4 de marzo de 2005	Mejoras sobre jornada a tiempo parcial, modificación de horarios y la valoración como mérito la guarda legal de menores o personas mayores
I Plan de Igualdad (1989-1990)	Pretendió la eliminación de disposiciones legales discriminatorias, especialmente en materia civil, laboral y penal
II Plan de Igualdad (1993-1995)	Recoge el debate del reparto equilibrado de responsabilidades entre mujeres y hombres como una de las medidas prioritarias (referido al ámbito privado).
III Plan de Igualdad (1997-2000)	Introduce el término de corresponsabilidad social relacionado con la conciliación. Ésta comienza a ser considerada como un problema social, donde tienen que intervenir tanto las instancias públicas como los agentes sociales.
IV Plan de Igualdad (2003-2006)	Se establecen dos objetivos respecto a la conciliación: - Impulsar cambios normativos que faciliten la compatibilidad de la vida laboral y familiar. - Impulsar nuevas medidas relativas a la atención a personas dependientes. Destacan creación de centro en colaboración con las CC. AA. y ayuntamientos, incremento de plazas en educación infantil y fomento de la creación de guarderías en empresas.
Plan Estratégico de Igualdad de Oportunidades (2008-2011)	Se establecen los principios de ciudadanía, empoderamiento, transversalidad e innovación. En materia de conciliación, se recoge el concepto de corresponsabilidad entre hombre y mujeres. Respecto a la conciliación, destacan tres objetivos: - Promover el desarrollo de un modelo de convivencia familiar y social más igualitaria. - Promover el desarrollo de un nuevo modelo de relaciones laborales y empleo de calidad que facilite la corresponsabilidad para la conciliación de la vida personal, familiar y laboral. - Fortalecer y desarrollar, plenamente, la red de servicios de atención y cuidado a menores y

	personas dependientes.
Plan Nacional de Acción para el Empleo del Reino de España	Se renueva cada año en función de las directrices marcadas desde la UE.
Programa Nacional de Reforma (2005)	Sustituye a los Planes Nacionales de Acción para el Empleo. Se renueva cada tres años en función de las directrices marcadas desde la UE.
Plan de Acción para la Inclusión Social del Reino de España (2003-2005)	Aprobado por el Consejo de Ministros de 25 de julio de 2003. Se ha renovado dos veces (2006-2008 y 2008-2010)
Catalunya	
Llei 6/2002, del 25 d'abril, de mesures relatives a la conciliació del treball amb la vida familiar del personal de les administracions públiques catalanes	Se recogen algunas medidas respecto a la conciliación para los trabajadores de las administraciones públicas.
Llei 18/2003, de 4 de juliol, de suport a les famílies	Se recoge un apartado sobre medidas de conciliación. También se recoge un apartado sobre prestaciones de servicios de apoyo a la familia.
Llei 8/2006, de 5 de juliol, de mesures de conciliació de la vida personal, familiar i laboral del personal al servei de les administracions públiques de Catalunya	Se mejoran algunas medidas respecto a la legislación nacional para el ámbito de la administración pública.
Estratègia Catalana per l'Ocupació- Pacte per l'Ocupació (ECO-POC) 2006-2008	Se recoge un apartado sobre igualdad de género, tiempo de trabajo y conciliación.

Fuente: (Document JRS: Elaboración propia a partir de CES (2004), Aragón y otros (2005), UGT (2006), BOE y DOGC.

Cuadro 2: Las licencias laborales por motivos familiares (L 39/1999, LO 3/2007, L 9/2009)

Tipos	Objetivos	Duración	Remuneración	Flexibilidad
Licencia por maternidad ("Período de descanso por maternidad")	Recuperación postparto-lactancia	16 semanas 2 semanas más por cada hijo/a, a partir del segundo (parto múltiple)	100% base reguladora Reserva de puesto de trabajo	Antes y después del parto (6 semanas mínimo postparto) 10 semanas – posibilidad de transferencia a padre

				Reducción 1 hora diaria de jornada durante lactancia (9 meses, padre y madre) Posibilidad de fraccionar y compactar lactancia.
Permiso por paternidad (L39/1999)	Atender nuevo hijo/a Cuidado otros hijos/as Contribuir tareas doméstico-familiares (hasta la recuperación de la madre)	2 días (4 si hay desplazamiento)	100% salario	
Permiso por paternidad (LO 3/2007)	Asunción de responsabilidades familiares. Derecho a...	13 días	100% salario Reserva de puesto de trabajo	Ininterrumpidos. Durante o inmediatamente después de período de maternidad.
Permiso por paternidad (L 9/2009)	Ídem. Implicación en responsabilidades familiares.	4 semanas	100% salario Reserva de puesto de trabajo	Ídem.
Licencia parental (excedencia)	Pasar más tiempo con hijos (cuidado)	Hasta 3 años por hijos/as	No remunerada Reserva de puesto durante primer año	
Reducción de jornada por guarda legal	Cuidado de hijos	Reducción jornada laboral hasta los 6 años del hijo	Reducción proporcional salario	Reducción entre 30% y 50% de la jornada
Licencia por motivos familiares urgentes (hijos, familiar)	Enfermedad grave de hijos/as o familiar	2 días (4 si hay desplazamiento)	Sí	Ampliación de la duración si consta en la negociación colectiva

enfermo)		Excedencia: - Hijos/as (máx. 3 años) - Fam. (máx. 1 año)	No (Sí: Hijos/as-1er. año)	
-----------------	--	--	----------------------------	--

Fuente: (DOC JRS: Elaboración propia a partir de Ley 39/1999. Ley Orgánica 3/2007, Ley 9/2009 y CES (2004).

C) LA INCIDENCIA DE LA FORMACIÓN OCUPACIONAL Y DE LAS POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO SOBRE EL MODELO DE EMPLEO

Índice

-Introducción. La formación ocupacional: su papel como política activa de empleo y en el sistema integrado de formación para el empleo	90
-I. Legislación estatal y catalana sobre formación ocupacional y políticas activas de empleo	94
I.1 Formación ocupacional: análisis de la legislación	94
I.2 El Real Decreto 3/2011 de 18 de febrero <i>de medidas urgentes para la mejora de la empleabilidad y la reforma de las PAE.</i>	97
-II Perspectiva y acciones desde la administración pública catalana (SOC)	100
II.1. Perspectiva sobre la normativa estatal. Mecanismos de adaptación y políticas desarrolladas	101
II.2 Relación entre la perspectiva y actuaciones del SOC y las hipótesis de TRANSMODE	107
-III La formación desde la perspectiva de las organizaciones empresariales y sindicales	112
-IV Las acciones desde los municipios y las empresas	124
-Conclusiones	131
-Bibliografía citada	136
-Anexo: Balance legislativo sobre formación ocupacional	137
-Anexo: Codificación entrevistas	141

INTRODUCCIÓN.

LA FORMACIÓN OCUPACIONAL SU PAPEL COMO POLÍTICA ACTIVA DE EMPLEO Y EN EL SISTEMA INTEGRADO DE FORMACIÓN PARA EL EMPLEO.

El empleo no depende en exclusiva de las políticas –las de empleo, claro-específicamente diseñadas para intervenir sobre él. Las políticas fiscales, las destinadas a potenciar la I-D-i, las que buscan el impulso a determinados sectores de actividad, o las políticas macroeconómicas, tienen una influencia decisiva sobre el volumen de empleo y sus características. En cualquier caso, las políticas de empleo implican la intervención directa sobre este ámbito, distribuyéndose entre las conocidas como políticas *pasivas* y políticas *activas* de empleo (PAE). Las primeras se centran en la transferencia de rentas para paliar situaciones de paro, mientras que las PAE pretenden ajustar la oferta y la demanda de empleo, así como mejorar el funcionamiento del mercado de trabajo y la posición en el mismo de los colectivos que quieren acceder a él, en especial la de aquellos con mayores dificultades para hacerlo (Alujas, 2003 y 2006).

Las PAE intentan, también, mejorar las capacidades de los demandantes de empleo para favorecer su inserción laboral o para mantener y/o mejorar el empleo del que disponen. Para conseguirlo, aspiran a vincular las necesidades de las empresas y de las entidades contratantes con las capacidades y expectativas de las personas incentivando, además, la creación de puestos de trabajo. Desde esta perspectiva pueden agruparse en tres grandes tipos de medidas:

- Medidas de promoción y creación de empleo: incentivos a la contratación, creación directa y pública de empleo, fomento del autoempleo, fomento del desarrollo local, los nuevos yacimientos e empleo y los pactos territoriales por el empleo
- Acciones en materia de formación profesional, continua u ocupacional para mejorar las capacidades de las personas respecto a la inserción laboral.
- Políticas de orientación, intermediación e inserción laboral, con el objetivo de mejorar la interacción entre oferta y demanda en el mercado de trabajo, gestionar las ofertas laborales (“bolsas de trabajo”) y orientar a las personas en la búsqueda de empleo.

Cabe indicar que muchas de esas medidas están estrechamente relacionadas entre sí o, al menos, deberían estarlo. Así, las políticas de orientación destinadas a facilitar la inserción laboral, deberían gestionarse de forma compartida con las actuaciones formativas que pueden seguir las personas: la formación es, en ese sentido, un elemento fundamental en las actuaciones de orientación encaminadas a la inserción laboral (Lope, 2011).

Los programas concretos que, en España y en Catalunya, forman parte de esos tipos de medidas son diversos y no los detallamos aquí. Sí lo hace Ramos (2011), que proporciona una serie de datos de interés que permiten ubicar la posición española en materia de PAE respecto a la UE. Así, para el 2005, los grandes programas de gasto (sin indicar aquí otros de menor entidad, como los de creación directa de empleo, los destinados al fomento de la integración de personas discapacitadas, etc.) presentaban la siguiente distribución sobre el total de gasto en políticas activas de empleo:

- Servicios públicos de empleo: UE 31%; España:14%
- Políticas de formación: UE 27% ; España 22%
- Incentivos al empleo: UE:17%; España: 43%

Es evidente la escasez de recursos destinados a los servicios públicos de empleo en España lo que, en situaciones como la actual, de crisis económica y altísimo volumen de personas en paro, agudiza las dificultades para desarrollar las funciones que se les requieren. Más evidente es, todavía, la preferencia española por potenciar PAE basadas en incentivos, básicamente impositivos, a las empresas y entidades contratantes. Una preferencia que ha sido señalada en trabajos alusivos al *empleo subvencionado* (López, Lope y Verd, 2007), como un instrumento que sin duda beneficia especialmente a aquellas contratantes. Finalmente, y pese a que la impresión generalizada en nuestro país es que se destinan muchos recursos a la formación destinada al empleo, lo cierto es que España se sitúa por debajo de la media europea en ese orden. Es posible que dicha impresión tenga más que ver con la relativa ineficacia que se atribuye a esas políticas en nuestro país, especialmente a la formación continua y a la ocupacional y menos a la formación profesional reglada, que a la dimensión real del gasto que se les dedica.

En TRANSMODE destinamos una atención especial a las PAE y, en particular, a la formación ocupacional. Las razones son varias. Por un lado, la formación ocupacional debiera ser un instrumento de primer orden para aproximar la oferta y la demanda de empleo. Por otro lado, implica al conjunto de actores vinculados al mundo del trabajo. La formación ocupacional puede diseñarse a nivel estatal, como ha ocurrido en España hasta el momento, pero se concreta en el ámbito local a partir de la ejecución de aquel diseño de la que se encargan las CCAA. Precisamente esa concreción local favorece, en principio, la aproximación entre oferta y demanda de empleo (Rosetti, 2007; Hernando, 2007), ya que es en el territorio donde pueden delimitarse en mejor medida las características y las necesidades de una y otra. De esta manera, TRANSMODE quiere analizar el desarrollo y concreción de esas políticas desde el nivel estatal hasta el local, pasando por el autonómico, al tiempo que interesa conocer la perspectiva y la intervención de los actores sociales al respecto²⁹.

²⁹ De la administración pública autonómica y local, pero también de las organizaciones sindicales y empresariales en el ámbito sectorial y de la CCAA, así como de un colectivo específico de empresas escogido por su ubicación sectorial y territorial.

Finalmente, la formación ocupacional juega, en teoría, un papel de primer orden en dos de los elementos que guían las directrices de la UE relativas a las políticas de empleo: la potenciación de la formación a lo largo de la vida y la integración del sistema de formación. (UE, 2009). Dos elementos que, a su vez, están íntimamente relacionados, ya que una formación a lo largo de la vida efectiva precisa de unos mecanismos formativos que la proporcionen. El sistema integrado de formación es, supuestamente, la respuesta a los requerimientos formativos a lo largo de todo el ciclo vital y, además, guarda relación con los criterios de la UE (Martin y Grubb, 2001) y de los estados miembros respecto de la sociedad del conocimiento hacia la que, de nuevo supuestamente, se avanza.

En las entrevistas realizadas para el análisis de la formación ocupacional, como elemento especialmente significativo de las PAE, la cuestión del sistema integrado de formación es un aspecto que surge frecuentemente entre los entrevistados. Bien de forma directa, bien indirectamente al referirse a la certificación y acreditación de los cursos de formación ocupacional. En tanto que es un elemento relativamente confuso, vale la pena dedicarle cierta atención. De este modo, también se entenderán mejor los comentarios al respecto que se hacen en el apartado destinado a la legislación más significativa sobre las PAE y la formación ocupacional.

En España, la creación de un sistema ("Sistema Nacional de Cualificaciones y Formación Profesional) integral de formación profesional, que incluye la formación profesional reglada, la continua y la ocupacional, deriva de la *Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, de las Cualificaciones y de la Formación Profesional*. Se enfatiza en el *Acuerdo de Formación Profesional para el Empleo*, firmado por el gobierno y las principales organizaciones sindicales y empresariales en febrero del 2006. Y se regula en mayor medida en el *RD 395/2007 de 23 de marzo* que configura el subsistema de Formación para el Empleo y en el que se especifica la emisión de Certificados de Profesionalidad vinculados a la realización de acciones formativas. En todas esas leyes, decretos o acuerdos, se subraya el papel del Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales como mecanismo a partir del cual desarrollar acciones en los tres ámbitos formativos señalados. En Catalunya ese mismo diseño de un sistema integrado se efectúa con el *Decret 176/2003*, que crea l'Institut Català de les Qualificacions Professionals. Sin embargo, los avances hasta la fecha en materia de integración de los mecanismos formativos ha sido escaso y, concretamente en Catalunya, ha sido todavía menor la concreción de la certificación de los cursos que siguen las personas en la formación ocupacional o la continua.

De este modo, y más detalladamente, la integración del sistema de formación comporta que el Catálogo de Cualificaciones Profesionales delimita una serie de familias profesionales a cada una de las cuales corresponden diversas cualificaciones y a cada

cualificación diferentes niveles que contienen un *know how* y unas capacidades específicas adquiribles por la vía de la formación (formación profesional reglada, continua u ocupacional).

A modo de ejemplos, están hoy constituidas más de una treintena de familias profesionales como: industrias alimentarias; química; sanidad; fabricación mecánica; electricidad y electrónica; servicios socioculturales y a la comunidad; hostelería y turismo; textil y confección; entre otras. También a modo de ejemplos, las competencias requeridas en determinados niveles de cualificación³⁰, pueden ser:

- Nivel 1. Competencias en un conjunto reducido de actividades simples dentro de procesos normalizados. Conocimientos y capacidades limitados
.....
- Nivel 5. Competencias en un amplio conjunto de actividades complejas ejecutadas con autonomía. Diversidad de contextos a menudo impredecibles. Planificación de acciones y diseño de productos o procesos. Responsabilidad en dirección y gestión.

Se entiende que el nivel 1 contiene capacidades inferiores a las de los niveles 2, 3, 4, o 5 y que se asociarían, de nuevo como ejemplos, a las de un peón en diversos ámbitos de la industria o a un reponedor en el caso de una gran superficie. Esos niveles de cualificación son los que pueden adquirirse mediante la formación y más concretamente, se organizan en unidades de competencias que se asocian a un módulo formativo. Esos módulos son los que se acreditan mediante los Certificados de Profesionalidad recogidos en RD 395/2007 de 23 de marzo. Esos módulos formativos son los que deben configurar la oferta de formación ocupacional contenida en el Catálogo de Cualificaciones y debieran contener, también, la oferta de los cursos de de formación continua. En última instancia, el seguimiento curricular de un conjunto de módulos puede dar lugar a la obtención de un título de formación profesional reglada a través de la acreditación de un ciclo formativo de grado medio o de grado superior.

En definitiva, la integración de la formación profesional reglada, la continua y la ocupacional en un único “sistema integrado de formación”, comporta que las personas que desarrollan acciones propias de la formación ocupacional o de la continua puedan, a través de la acumulación de competencias acreditadas modularmente (certificados de profesionalidad) obtener una titulación propia de la formación profesional reglada. La lentitud en concretar esa formación modular, la mayor lentitud todavía en la expedición de certificados de profesionalidad hace que esa integración del sistema de formación para el empleo sea todavía una cuestión pendiente. La magra existencia, en Catalunya y en el conjunto del estado español, de “centros integrados de formación” (que incluyen las tres modalidades de formación indicadas) o de “centros de referencia” (de ámbito sectorial), sirven también para explicar la escasa integración del sistema formativo.

³⁰ Véase www.iceextranet.mec.es/iceextranet/bdqcualificacionesAction.do del Catálogo Nacional de Cualificaciones.

Por último, y en este mismo sentido, la acreditación de la experiencia laboral, prevista ya en la ley del 2002 de las Cualificaciones y de la Formación Profesional y reafirmada en acuerdos y legislación posterior, se encuentra en un estado incipiente y, sobre todo confuso. En teoría un trabajador puede utilizar su experiencia laboral para obtener la acreditación de uno o varios módulos de una cualificación específica. En teoría, también, existen centros de formación habilitados para extender esa acreditación, pero son poco o nada conocidos por las personas que pudieran estar interesadas en ello. Como veremos, las personas entrevistadas dan cuenta, en grado diverso, de las deficiencias apuntadas. Antes de analizar los resultados de las entrevistas, conviene recordar de forma somera los principales elementos normativos, algunos de ellos ya abordados en estas páginas iniciales, que inciden sobre las PAE y sobre la formación ocupacional.

I- LEGISLACIÓN ESTATAL Y CATALANA SOBRE FORMACIÓN OCUPACIONAL Y POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO

Se describe la legislación general a nivel estatal y para el caso de Catalunya (que se adjuntan en forma de tabla y más detalladamente en anexo) y se incluyen las recientes modificaciones relativas a las políticas activas de empleo (PAE), las cuales comportan modificaciones significativas que afectan al análisis de las políticas de formación ocupacional.

Para las políticas que tratamos, las referencias legislativas más importantes a nivel estatal son *la Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, de las Cualificaciones y de la Formación Profesional*; y el *Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo*. Se deben tener en cuenta, además, las competencias adquiridas para la formación ocupacional a nivel catalán (Real Decreto 1577/1991), así como los mecanismos (oferta y demanda de cursos específicos, recursos propios, etc.) que desde el nivel local se ponen en marcha en este ámbito.

I.1-Formación ocupacional: análisis de la legislación

La primera referencia legislativa a considerar es la *Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, de las Cualificaciones y de la Formación Profesional*, donde se modifican leyes anteriores, entre ellas el Estatuto de los Trabajadores, se establece el marco de actuación general y se define el

Sistema Nacional de Cualificaciones y Formación Profesional (SNCFP). También regula el Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales (CNCP).

La segunda disposición legislativa a analizar es el *Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo*. En él aparece de forma específica la parte que más nos interesa del sistema de formación profesional: la formación ocupacional. Y, como en el caso anterior, se derogan decretos o disposiciones anteriores, como los relativos al subsistema de formación profesional continua o la regulación del Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional.

Los objetivos de estas dos leyes consisten básicamente en la creación de un sistema de formación profesional más integrado y más adaptado a los requerimientos de la Unión Europea en materia de formación. Según la LO 5/2002, el objetivo es “la ordenación de un sistema integral de formación profesional, cualificaciones y acreditación, que responda con eficacia y transparencia a las demandas sociales y económicas a través de diversas modalidades formativas” (Art.1.1.). El objetivo es adecuar el sistema formativo a la idea de “formación a lo largo de la vida”, en función de las necesidades del mercado de trabajo, y priorizando las áreas a tal efecto establecidas desde la UE: tecnologías de la información y la comunicación, idiomas, trabajo en equipo y prevención de riesgos laborales. Estos dos objetivos se relacionan bajo el paraguas de la “sociedad del conocimiento” o “sociedad de la información”.

El RD 395/2007 regula “las distintas iniciativas de formación que configuran el subsistema de formación profesional para el empleo, su funcionamiento y financiación, así como su estructura organizativa y de participación institucional” (Art. 1). Sus objetivos son los de mejorar la productividad y competitividad de las empresas, así como la empleabilidad de los trabajadores. Se siguen las líneas de la Estrategia Europea de Empleo y prima el discurso de la formación a lo largo de la vida y el de la formación para una sociedad basada en el conocimiento. Para ello el Real Decreto reformula el subsistema de formación profesional en iniciativas de formación: a) la formación de demanda (básicamente la antigua formación continua); b) la formación de oferta (formación continua y ocupacional, aunque se corresponde más con ésta última) y c) la formación en alternancia con el empleo (programas públicos de empleo-formación y otras fórmulas de formación con prácticas profesionales remuneradas).

Los otros dos aspectos a considerar dentro del RD 395/2007 es la consideración efectiva de la “realidad autonómica” (es decir, la responsabilidad de las Comunidades Autónomas (CC.AA.) para con algunos programas de formación) y la participación de los agentes sociales en la formulación de la oferta formativa (aquí se enfatiza la inclusión de la formación dentro de la negociación colectiva). Por otra parte, hay que indicar que las CCAA

participan con los agentes sociales en el *Consejo General del Sistema Nacional de Empleo*. Para velar por estas funciones se crea la Comisión Estatal de Formación para el Empleo. En estos organismos, junto a la ya existente Fundación Tripartita, participan tanto los agentes sociales como la administración y sus funciones se corresponden con la proposición y discusión de iniciativas formativas, así como el seguimiento y evaluación de éstas. Para el caso catalán, cabe apuntar la creación del *Consell Català de Formació Professional* (Decret 288/1995) y el *Institut Català de les Qualificacions Professionals* (Decret 176/2003), con funciones similares a las instituciones apuntadas. No obstante, el principal instrumento de distribución de los fondos hacia las CCAA para aplicar políticas activas de empleo en general, y formación ocupacional más concretamente, es la *Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales*. La Conferencia fija criterios rígidos de financiación y esa financiación va ligada, además, a los criterios homogeneizadores que se establecen para el desarrollo de las políticas activas de empleo (PAE) en todas las CCAA.

Al margen de las referencias normativas indicadas, conviene significar otros elementos que afectan de modo notable a la concreción de las PAE en general y de la formación ocupacional en particular. Así, con la LO 5/2002, se crea un Sistema integrado de formación profesional. En el RD 395/2007 se establecen los Certificados de profesionalidad, para la oferta formativa establecida dentro del catálogo; pero también se permite, para aquellas iniciativas no registradas, la expedición de Diplomas acreditativos (o en su defecto, la de certificados de asistencia).

Aunque la legislación alude a la “sociedad del conocimiento”, no se hace ninguna mención a un cambio en el mercado de trabajo que acompañe dicha idea. De hecho, la oferta formativa se liga a las necesidades del mercado de trabajo. La pregunta que cabe plantearse es si dicho mercado de trabajo queda obsoleto respecto a esta “sociedad del conocimiento”, ¿qué ocurrirá con la oferta formativa: se acercará más a las necesidades del mercado de trabajo o a las necesidades de la sociedad del conocimiento? Para el caso catalán, los diferentes planes generales de empleo, así como el acuerdo estratégico recogen una mayor sinergia entre la formación profesional futura y las necesidades del mercado de trabajo y, el *Pla de Desenvolupament de les polítiques actives d’ocupació de Catalunya 2010-2011*, se define como abierto y flexible, atendiendo a los posibles cambios futuros en el mercado de trabajo.

El último aspecto a considerar es la progresiva importancia del nivel local en las políticas activas de empleo. El nivel regional aparece desde hace años como un factor importante dentro de estas políticas. Con el RD 1577/1997 se traspa la gestión de la formación ocupacional a la Generalitat. A partir de esta fecha, comienza a desarrollarse la gestión regional de dicha formación para el caso catalán, con varias fases. En primer lugar, la creación de diferentes entidades: los primeros CIFO (D288/1995), el *Consell Català de Formació Professional* (D21/1999), el *Institut Català de les Qualificacions Professionals*

(D176/2003), etc. Pero el momento clave es la creación del *Servei d'Ocupació de Catalunya* y sus respectivas ordenaciones posteriores (Llei 17/2002 y D69/2004 y D160/2006).

Con la creación y ordenación del SOC, que aglutina y articula todo la estructura de la formación ocupacional, se pone énfasis en la dimensión territorial de la formación ocupacional. Tras este entramado regional, aparece la administración local como un factor importante. En la Ley 56/2003, de Empleo, se apunta la importancia de la dimensión local a la hora de gestionar las políticas de empleo. Posteriormente, en la LO 5/2002 y en el RD 395/2007 se enfatiza la Administración Local como principal actor de integración e inclusión social de personas con dificultades en el mercado de trabajo. A nivel catalán, con la Llei 17/2002 se crean las *meses locals d'ocupació* (órganos de participación territorial en materia de PAE).

I.2-El Real Decreto 3/2011 de 18 de febrero de medidas urgentes para la mejora de la empleabilidad y la reforma de las PAE.

El RD se inscribe en el marco de la crisis económica y de los altos índices de paro que implica. Tiene importantes efectos en lo que respecta al diseño de las PAE y también los tiene sobre las posibilidades de actuación en el ámbito autonómico y, por ende, local. Sus principales líneas de actuación y los cambios más significativos que comporta son:

1-Objetivos generales: Combatir el paro y mejorar la atención a las personas desempleadas fortaleciendo los servicios públicos de empleo. **Otros objetivos explícitos:** fomento del espíritu emprendedor y el autoempleo e interaccionar las PAE con las políticas pasivas. El objetivo de **fomentar el espíritu empresarial** reitera, una vez más, uno de los pilares de la Estrategia Europea de Empleo, enfatizando especialmente las acciones dirigidas al autoempleo. En lo que se refiere al **vínculo entre políticas activas y pasivas**, se relacionan las medidas dirigidas a la formación y a la orientación con las prestaciones económicas recibidas por desempleo y se desarrolla en el capítulo II del Real Decreto, concretamente en los artículos 19 sexies y 19 septies. Ese vínculo comporta la realización de un itinerario individualizado y personalizado de empleo que requiere la “firma de un acuerdo personal de empleo” en la que las personas se comprometen a participar activamente en acciones que mejoren su empleabilidad y cuyo incumplimiento puede comportar sanciones respecto a las prestaciones percibidas.

2-Enfoque personalizado de los servicios de empleo. La concreción de itinerarios personalizados es un elemento significativo del Real Decreto y se concreta a partir de una primera entrevista individual y la posterior firma del acuerdo personal de empleo. Al margen de la aludida interacción entre políticas activas y pasivas, la personalización de los itinerarios

es un aspecto importante que entronca con la deseable configuración de un **modelo integrado de orientación-formación-inserción laboral**. Ese modelo se desarrolla en el capítulo III del RD (*Establecimiento de un catálogo de servicios a la ciudadanía y desarrollo de un modelo de atención personalizada*, donde se distingue entre los servicios a las personas ocupadas, a las desempleadas, y a las empresas.

En lo que se refiere a la personalización de los itinerarios, la disposición segunda del RD aclara que los colectivos implicados en las distintas fases del proceso serán:

-2011: los derivados del Real Decreto-ley 1/2011 de 11 de febrero de medidas urgentes para promover la transición al empleo estable y la recualificación profesional de las personas desempleadas. Esos colectivos son: jóvenes, mayores de 45 años en paro de larga duración y personas procedentes de la construcción u otros sectores en crisis con problemas de inserción por su baja cualificación.

-2012: de acuerdo a las indicaciones del Plan Anual de Política de Empleo

-2013: itinerarios extendibles a toda la población desempleada.

3-El Ministerio de Trabajo e Inmigración diseñará con carácter plurianual la **Estrategia Española de Empleo** en colaboración con las CCAA y con la participación de las organizaciones sindicales y empresariales más representativas. Esa Estrategia se someterá a consulta del *Consejo General del Sistema Nacional de Empleo* (órgano de participación institucional) y de ella se informará a la *Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales*. Esta última es el órgano de coordinación y colaboración entre la Administración del Estado y la de las CCAA y, como hasta ahora, es a partir de ella que se distribuye la financiación para el desarrollo de las acciones que se programan.

Esa programación, sin embargo, ya no se concreta a partir de la Conferencia Sectorial o del Consejo General. Ni siquiera a partir de la Estrategia Española de Empleo o del **Plan Anual de Política de Empleo**³¹ que resulta de dicha estrategia. Con el Real Decreto, las CCAA ganan atribuciones en el diseño de las medidas específicas y, en general, gana peso al ámbito territorial.

4-Mantenimiento de los criterios orientadores de la formación para el empleo. Aunque se modifica el redactado de la *Ley 56/2003 de 16 de diciembre de Empleo*, sus criterios básicos se mantienen: formación en función del Sistema Nacional de Cualificaciones; formación a lo largo de la vida; participación de organizaciones empresariales y sindicales en el subsistema de

³¹ Aunque el Real Decreto no lo aclara, el Plan Anual de Política de Empleo es probablemente equivalente a los Planes Nacionales de Empleo vigentes hasta ahora y objeto de revisión por parte de la UE.

formación profesional para el empleo; Certificados de Profesionalidad (o, en su defecto, diplomas acreditativos) en base al Catálogo Nacional de Cualificaciones y las familias profesionales que establece; oferta estructurada en módulos que faciliten la acreditación parcial para el reconocimiento de las competencias; etc.. Todos esos aspectos, u otros como la promoción de una red de Centros de Referencia Nacional especializados por familias profesionales, no varían sustancialmente los criterios vigentes en los últimos años y cuya práctica ha sido objeto de numerosas críticas.

5-La mayor importancia de la acción sobre el empleo a partir de las CCAA y del ámbito local.

El RD establece, ya en el apartado II del preámbulo, la mayor capacidad que se otorga a las CCAA en la ejecución de las PAE la competencia normativa de las cuales corresponde al Estado. Así, se indica que “se hace necesario que cada Comunidad Autónoma tenga libertad para fijar sus propios programas de PAE, de forma que se ajusten mejor a las personas desempleadas y del tejido productivo de la misma”. Además de la participación, que ya existía, de las CCAA en la Conferencia Sectorial encargada de la distribución de fondos destinados a las PAE.

Más concretamente, en el artículo 11 del capítulo IV (*Transformación de las PAE y redefinición de su contenido y desarrollo*) del RD, se concretan las áreas que componen las políticas activas y, más importante que eso, se indica que “las acciones y medidas correspondientes a los ámbitos –de las PAE- **se diseñarán y desarrollarán por las Comunidades Autónomas** en el ámbito de sus competencias”. Esos ámbitos son los siguientes:

- Orientación profesional
- Formación y recualificación
- Oportunidades de empleo y fomento de la contratación
- Oportunidades de empleo y formación
- Fomento de igualdad de oportunidades en el empleo
- Oportunidades para colectivos con especiales dificultades
- Autoempleo y creación de empresas
- Promoción del desarrollo y la actividad económica territorial
- Fomento de la movilidad geográfica y/o sectorial
- Proyectos integrados

Esas directrices permiten esperar una mayor adaptación de los programas de formación ocupacional y, en general, de las PAE, a las necesidades específicas de cada territorio, en función del diseño que cada CCAA puede concretar en el marco de un Catálogo de servicios compartido en el conjunto del estado. Por otra parte, el RD otorga una importancia muy significativa a la acción local sobre el empleo. Una importancia que se observa en las alusiones a la relevancia de las acciones en función de las necesidades del territorio y, en especial, en su artículo 2 (*La dimensión local de la política de empleo*), en la que además de enfatizar esa relevancia, indica que las entidades locales podrán participar en el proceso de concertación territorial de las PAE a través de los órganos de participación institucional de ámbito autonómico.

Todo este tipo de cambios, en particular los referidos a las actuaciones propias de las CCAA y de las entidades locales, repercutirá de forma clara sobre alguno de los resultados derivados de las entrevistas efectuadas en esos ámbitos territoriales.

II- PERSPECTIVA Y ACCIONES DESDE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CATALANA (SOC)

El análisis de las políticas activas de empleo (PAE) y de la formación ocupacional que se hace en estas páginas responde, en lo fundamental, a los criterios expresados en dos entrevistas desarrolladas a sendos responsables del Servei d'Ocupació de Catalunya (SOC), en áreas ligadas concreta y respectivamente al desarrollo de programas y a las políticas locales de empleo.

Ese análisis se efectúa, en primer lugar, a partir de los criterios establecidos en reuniones anteriores. Es decir, a partir de: la perspectiva del actor autonómico sobre la legislación y la normativa estatal, sobre los mecanismos de adaptación propios de dicha normativa, sobre las acciones desarrolladas y sobre la importancia de la formación ocupacional y de las PAE respecto al conjunto de las políticas de ámbito autonómico. En segundo lugar, el análisis remitirá a los vínculos que pueden establecerse entre los resultados de las entrevistas y las hipótesis de la investigación.

II.1-PERSPECTIVA SOBRE LA NORMATIVA ESTATAL. MECANISMOS DE ADAPTACIÓN Y POLÍTICAS DESARROLLADAS.

Ambas personas entrevistadas, con distintas responsabilidades en el SOC, son sumamente críticas respecto a la escasa capacidad de decisión que la normativa estatal concede a las CCAA, responsables de aplicar los criterios que emanan del ámbito estatal. Para AA_FO1, el núcleo de los recursos para las PAE proceden de la *Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales*, que reúne los fondos de la UE destinados a las regiones y que los distribuye para las CCAA; aunque también alude a los fondos de la “Xarxa de Programes Operatius de Catalunya” procedentes del Fondo Social Europeo. En cualquier caso, subraya que la autonomía del SOC para diseñar y aplicar PAE es inexistente y se depende de las directrices estatales, especialmente en la oferta formativa que se rige por el Catálogo Nacional de Cualificaciones. Para AA_FO2, en las PAE el SOC solo tiene capacidad ejecutiva y no hay prácticamente margen de actuación a nivel autonómico. El fondo que gestiona el SOC procede de Madrid, de la *Conferencia Sectorial*, y es muy rígido en los criterios de su aplicación. De hecho, una de las cuestiones con la que ambas personas entrevistadas son más críticas es la rigidez, o la falta de flexibilidad, en el diseño estatal de las PAE y de la formación ocupacional. Ese es uno de los principales motivos que, precisamente, permiten cuestionar la eficacia de las medidas que se adoptan.

Pese a ello AA_FO2 considera que el SOC utiliza el pequeño margen existente para matizar algunas convocatorias con criterios propios. Es el caso, por ejemplo, de la convocatoria del 2010 sobre acciones formativas que, de hecho, consistió en dos convocatorias distintas, una para centros privados y otra para centros públicos. La intención era la de apostar decididamente por los centros públicos, enfatizando la necesidad de vincular la formación con las necesidades del territorio, de manera que se establecieron procedimientos reglados en base al paro de baja cualificación en los municipios para desarrollar acciones formativas. La misma persona subraya que, por primera vez, la Generalitat destinó recursos a acciones no ligadas a la Conferencia Sectorial. “*Un hito*”, en sus palabras, porque la Generalitat nunca había destinado recursos y presupuesto propio para PAE. Se refiere al *Pla Extraordinari d’Ocupació Local*, centrado en la ejecución de planes locales de empleo en sectores vinculados a las tecnologías de la información, la eficacia energética y las energías renovables y a la rehabilitación de edificios.

Esa visión no es compartida por AA_FO1, muy crítico con la ausencia de criterios relativos al empleo por parte del gobierno de la Generalitat, antes del gobierno socialista en coalición y durante el mismo. En sus palabras “*no hay política de empleo*” y, por tanto, se depende de las directrices estatales y la Generalitat no aporta recursos adicionales en materia de PAE. Más contundente aún, afirma: “*El SOC no desarrolla programas de acuerdo con una política ya que ésta no existe... lo que hace es tramitar acciones*”. Sin embargo, en la entrevista apunta la posibilidad, la esperanza de hecho, de que la prevista y durante años esperada

reforma de la *Ley 56/2003 de Empleo*, conlleve más posibilidades de actuación por parte de las CCAA y una mayor vinculación de las PAE con las necesidades del territorio. Una posibilidad que, en esos términos parece haberse concretado en el *Real Decreto-leu 3/2011 de 18 de febrero, de medidas urgentes para la mejora de la empleabilidad y la reforma de las PAE*, tal y como apuntamos en el apartado sobre legislación de las políticas que aquí nos ocupan.

Por otra parte, en lo que respecta a la adaptación de la normativa estatal y al desarrollo de las acciones correspondientes, de las entrevistas resulta la existencia de una serie de aspectos sobre los que el SOC ha intentado incidir de modo especial, siempre en el marco de las limitaciones impuestas por las directrices estatales. Entre estos aspectos cabe destacar:

- 1) esfuerzos por integrar los diversos ámbitos de la formación
- 2) impulso a la certificación de la formación recibida, a través de la formación modular y de los certificados de profesionalidad
- 3) modernización de las oficinas de empleo del SOC
- 4) cambios en las PAE en razón de la crisis económica y del aumento del paro; y
- 5) acercamiento de las PAE a las necesidades expresadas por los territorios

En lo que se refiere al **primero** de los elementos indicados, para AA_FO2 las actuaciones realizadas desde el SOC en favor de integrar los distintos mecanismos de formación (profesional o reglada, continua y ocupacional) son hoy reconocidas por el mundo empresarial. Esa integración es necesaria y tenía que haberse desarrollado hace años, aunque también es difícil y dificulta la flexibilidad que precisa la formación ocupacional. La integración que se dice potenciar en la entrevista debe servir para un mayor reconocimiento de la formación para el empleo y, aunque la apoyan los sindicatos, las empresas, los agentes públicos y las entidades que participan en la formación, su concreción resulta complicada: *“El SOC y, en general, el mundo laboral apuesta por la integración de la formación, pero cuesta más desde el ámbito educativo: son más reticentes”*.

Precisamente esa concreción práctica de los citados esfuerzos del SOC parece haber sido escasa. Se citan los casos de los CIFO y del *Programa FP.CAT*³². Éste último *“es una de las apuestas formativas de esta legislatura, que acaba con 16 centros de FP.CAT en el territorio... Un proyecto que se desarrolla a distintas velocidades según el territorio y que, hasta ahora, siempre acaba ejemplificándose en el modelo que supone la Escuela Bonanova, especializada en formación sociosanitaria y que ha integrado en la misma oferta formativa a colectivos de*

³² El *Programa FP.CAT* cuenta con una red de centros que proporcionan cursos de formación profesional integrada, certificando las competencias adquiridas y dando la posibilidad de acceder a Certificados de Profesionalidad.

formación continua, profesional y ocupacional, con las mismas unidades de competencias. De formación tan integrada como esta no hay más casos” (AA_FO2). Un ejemplo paradigmático pero casi único y que se asimila al ejemplo que suele apuntarse al referirse a los CIFO. En este caso, acostumbra a señalarse el centro integrado de formación de San Feliu de Llobregat (AA_FO1) centrado en formación para la automoción. Como en la casi totalidad de los temas abordados en la entrevista, la perspectiva de AA_FO1 es menos optimista. La sensación es que el FP.CAT no funciona en términos de formación integrada y, además, la acreditación y certificación de los cursos de formación ocupacional había sido ajena a la perspectiva del SOC hasta hace poco.

De hecho, en los CIFO, y en los centros vinculados al FP.CAT se concreta el **segundo** de los aspectos que, según se ha indicado, han comportado particulares esfuerzos por parte del SOC, el del impulso a la formación modular y su vinculación con los certificados de profesionalidad. El Catálogo Nacional de Cualificaciones especifica las competencias atribuibles a los diversos niveles de formación que configuran las distintas familias profesionales. Esos niveles se concretan en módulos formativos que pueden seguirse de forma sucesiva y dan pie a la obtención de un certificado de profesionalidad asimilable a cada nivel. En la perspectiva de AA_FO2 la modulación de la formación y su certificación facilita que los trabajadores se formen de manera flexible, pudiendo combinar entradas y salidas del mercado de trabajo con la profundización de su formación. La misma persona entrevistada indica que *“(los CIFO) son los que más han avanzado en la implantación de certificados de profesionalidad, el grueso de su oferta se centra en certificados de nivel 2 y 3 que es hasta donde llegamos. Es la apuesta que hicimos desde la Generalitat, que fuesen los centros propios (los CIFO) los primeros que avanzaran en esta línea”*. Indica, además, que en la convocatoria del 2010 se impulsa que los centros de formación garanticen la ejecución de todos los módulos necesarios para obtener un certificado de profesionalidad de un determinado nivel. Una cuestión ésta que no siempre es bien vista por esos centros, públicos o privados, ya que problematiza la elaboración de las propuestas de cursos que se consideran adecuados. AA_FO2 añade otra cuestión importante pero muy poco avanzada en Catalunya, y con toda probabilidad en el conjunto español, la acreditación de las competencias y de la formación por la vía de la experiencia profesional: *“la acreditación de la experiencia profesional es otra vía (para acreditar módulos y niveles formativos) que nosotros haremos, desde el SOC haremos alguna experiencia piloto en el ámbito del sector sociosanitario, de la dependencia, ya que en éste el objetivo es que el 35% de los trabajadores esté acreditado en el 2011”*.

Hace ya años que el gobierno español y también el de la Generalitat asumieron y legislaron en pro de la integración de los diversos ámbitos formativos. Así, se recoge para el conjunto del estado español en la *Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, de las Cualificaciones y de la Formación Profesional*. Y, en Catalunya, el *Decret 176/2003, de 8 de juliol, de creació de l'Institut Català de les Qualificacions Professionals* indica que entre las funciones del Instituto están las de: definir y actualizar permanentemente las cualificaciones profesionales en Catalunya; definir y proponer un sistema integrado de cualificaciones y de formación

profesional; y analizar y proponer las convalidaciones o correspondencias entre la formación reglada, la ocupacional, la continua y la experiencia laboral. Todas esas funciones, junto con la de promover un sistema de reconocimiento y de certificación de las competencias profesionales, están indicadas sobre el papel y establecidas como prioridades políticas en el marco de las PAE desde hace casi diez años. En la entrevista a AA_FO2 se enfatizan los esfuerzos hechos en ese terreno por el SOC durante la última legislatura (2006-2010). Pero esos esfuerzos han proporcionado un bagaje limitado. Y cuando en la misma entrevista se alude al inicio de experiencias piloto para acreditar la experiencia laboral, ese bagaje se hace todavía más pobre. alguna de las críticas que se efectúan a la formación ocupacional como mecanismo poco eficaz para coadyuvar a la inserción laboral o a la mejora en el empleo, pueden argumentarse en razón de las limitaciones apuntadas.

Un **tercer** aspecto sobre el que el SOC ha intentado incidir especialmente es el de la modernización de las oficinas de empleo (Oficines de Treball) dependientes de ese organismo. Una modernización que ha permitido afrontar con menores problemas la afluencia de personas que acuden a las oficinas en búsqueda de empleo, de orientación laboral o de formación, cuyo número ha aumentado muy notablemente por la crisis desde la segunda mitad del 2008. Así: *“la telematización de las oficinas, la profundización de los puntos de servicios a las empresas, para promover búsqueda de ofertas de empleo y para detectar perfiles y necesidades del mercado de trabajo... Todo eso nos ha ayudado a afrontar la crisis mejor respecto a nuestras responsabilidades respecto al ciudadano, que son las de seguir ofreciendo un servicio de calidad”* (AA_FO2). Una perspectiva que no comparte en absoluto AA_FO1 para quien la crisis ha saturado los servicios de empleo y ha puesto de manifiesto la falta de suficientes recursos. Ha promocionado, además, el seguimiento de cursos de formación ocupacional de escasa entidad por parte de muchas personas, independientemente de su capacidad para generar mejores perspectivas de empleo.

Cabe indicar, por otro lado, que las Oficines de Treball del SOC están distribuidas por el conjunto del territorio y, en ocasiones, la oferta de servicios que ofrecen complementan, se solapan, o se comparten, con los servicios en materia de PAE ofrecidos por la administración pública local (Oficines de Promoció Econòmica, Instituts de Promoció Econòmica u otros). En cualquier caso, este extremo apunta a la última de las cuestiones que, de acuerdo a las entrevistas, se han enfatizado desde el SOC: el acercamiento a las necesidades específicas de las diversas realidades territoriales. Desarrollaremos aquí este aspecto, si bien volveremos sobre él al tratar las aportaciones de las entrevistas respecto a las hipótesis de TRANSMODE, ya que es un ámbito crucial para el análisis de la interacción de las PAE con el mercado trabajo. Antes unas breves indicaciones de los efectos de la crisis y del aumento del paro (antes aludido como el **cuarto** aspecto sobre el que profundiza el SOC) sobre las iniciativas emprendidas en Catalunya en PAE.

Ya hemos aludido a la importancia que una de las personas entrevistadas concede al *Pla Extraordinari d'Ocupació Local*, al que por primer vez la Generalitat dotó de fondos propios (de 100 millones de euros) para ejecutar planes locales de empleo. Al margen de esta cuestión, desde el año 2009, *“a partir del Prodi (Programa Temporal de Protección por Desempleo e Inserción) aprobado por el gobierno del estado se ha marcado bastante la tipología, los tipos de colectivos prioritarios en acciones formativas. Es el caso más evidente de cómo una decisión estatal sobre una política pasiva se vincula con una política activa que, en este caso, va a cargo de los fondos que gestionamos desde las CCAA”* (AA_FO2). Como es sabido esos colectivos prioritarios a los que se ha dirigido la formación ocupacional son los parados a quienes se agota la prestación por desempleo y los desempleados de baja cualificación. La dependencia de las directrices estatales es clara en este caso. También lo es, aunque en menor medida por la mayor capacidad que concede a las CCAA en el diseño de PAE, la dependencia de esos criterios respecto a los colectivos prioritarios de la formación ocupacional en el 2011, a partir del *Real Decreto 3/2011 de 18 de febrero de medidas urgentes para la mejora de la empleabilidad y la reforma de las PAE*. Esos colectivos son: jóvenes, mayores de 45 años en paro de larga duración y personas procedentes de la construcción o de otros sectores en crisis con baja cualificación. Cabe añadir, por otra parte, que la vinculación que se apunta entre políticas activas y pasivas se refuerza en ese mismo decreto, así como que las elecciones al gobierno de la Generalitat, realizadas poco después de la entrevista, no han permitido al SOC proyectar nuevas acciones en materia de PAE.

Además de los cambios indicados derivados de la crisis económica, AA_FO1 indica que las especialidades que se potencian desde el Catálogo de Cualificaciones para la formación ocupacional desde el 2009 son las que se caracterizan como propias de “sectores emergentes”. Concretamente las de servicios sociosanitarios, energías renovables, rehabilitación de edificios y eficiencia energética, varias de ellas coincidentes con las actividades a implementar a partir del *Pla Extraordinari d'Ocupació Local*. Más importantes son sus apreciaciones respecto a la tendencia de la formación ocupacional desde la crisis: se acorta la duración de los cursos y se intenta que incluyan a más personas: *“Menos y peor formación, pero para más gente. Eso es lo que se quiere dar, grandes cifras”*. Las apreciaciones de AA_FO1 son, en este terreno, singularmente significativas. Se han apuntado una serie de colectivos y de especialidades formativas prioritarias y se trata de formar poco a muchas personas sin atender, además, a las necesidades específicas de los territorios. En la misma dirección apunta su opinión sobre el *Programa de experiencia Profesional para el empleo juvenil (Programa Suma't)*³³, destinado a acciones de formación y empleo para jóvenes. El programa dotado con cerca de 20 millones de euros (el entrevistado preveía más del doble) y cofinanciado por el Fondo Social Europeo, abrió su convocatoria a finales del 2010 y dura hasta 31 de marzo del 2012. Para AA_FO1 se espera que pasen por el *Suma't* muchos jóvenes, pero con toda probabilidad entiende que adquirirán menos formación y obtendrán salarios inferiores y con contratos de menor duración a los que percibían en las ya inoperativas Escuelas-Taller; según indica mal valoradas

³³ El Programa combina acciones de orientación, formación y adquisición profesional (contrato para la formación) en empresas para jóvenes de entre 18 y 25 años que no han finalizado la ESO.

por la Consellera de Treball del anterior gobierno de la Generalitat. El programa, pese a su importancia presupuestaria relativamente alta, no se aborda por parte de AA_FO2.

Esa atención al territorio es, sin embargo, uno de los aspectos (el **quinto** de los antes indicados) que el SOC afirma potenciar en mayor medida en los últimos tiempos. Para AA_FO1 se trata de una necesidad imperiosa, y aún poco atendida, para vincular las PAE con el tejido productivo y económico y con el mercado de trabajo. Se trata de un aspecto sobre el que se ha avanzado mucho en los últimos tiempos según AA_FO2. y, de hecho, constituye el punto fuerte (junto con el reiterado *Pla Extraordinari*) de las actuaciones del SOC en PAE: “*Más que nunca se ha intentado reflexionar de forma conjunta con los agentes presentes en el territorio (en sentido amplio y con las entidades locales que evidentemente son las bases de interlocución*”. El objetivo ha sido el de avanzar más en la adaptación de las PAE y de la formación ocupacional a las necesidades concretas de los territorios. Para AA_FO2, además, la planificación de la formación ocupacional del SOC cuenta, desde los últimos tiempos, con información laboral a nivel comarcal –no municipal- a través de los trabajos del Observatorio del Mercado de Trabajo del Departament de Treball, así como con información sobre los sectores donde aumenta el paro o el perfil de las personas que se encuentran en esa situación. Esa información proporciona, para la persona entrevistada, elementos para atender mejor la realidad territorial.

Sin embargo, los avances indicados o la información existente son considerados muy insuficientes por AA_FO1. Considera que las necesidades territoriales, en su caso focalizadas sobre todo en el ámbito local o entre agrupaciones municipales, simplemente no se conocen. Indica casos concretos en los que los técnicos de los servicios de empleo sí las conocen e intentan adecuar los rígidos criterios establecidos para la formación ocupacional a sus realidades específicas. Pero, en general, enfatiza la inadecuación de la formación a las características de la actividad económica local³⁴ y el hecho de que las PAE, y en particular la formación que se ofrece, no atienden a las necesidades del territorio. Como programas que se adecuan y se adaptan mejor a las mismas cita *Treball als Barris* y *Treball a les 7 comarques*³⁵. Especialmente *Treball als Barris*, un programa de mayor entidad que el otro citado, contempla acciones de formación ocupacional en principio vinculadas a las características del barrio y del municipio en que se ubican.

La adecuación de las PAE a las características específicas de cada territorio es uno de los elementos fundamentales para caracterizar el grado de respuesta de las mismas, y en

³⁴ Como caso flagrante expone el de la desaparición del único Ciclo formativo de Grado Medio sobre el sector del mueble en el municipio de La Cenia, cuya actividad productiva gira en torno a ese sector.

³⁵ *Treball als Barris* se aplica en municipios vinculados a la aplicación de la Ley de Barrios. Por su parte, *Treball a les 7 comarques* promueve acciones de dinamización económica, potenciando productos propios del territorio o apoyando la creación de Consorcios que dinamicen sectores de actividad económica generadores de empleo.

concreto de la formación ocupacional, a las características de los mercados de trabajo que se configuran en aquellos territorios. En el siguiente apartado destinado a relacionar nuestras hipótesis con los resultados de las entrevistas se concreta en mayor medida en este punto.

II.2-RELACIÓN ENTRE LA PERSPECTIVA Y ACTUACIONES DEL SOC Y LAS HIPÓTESIS DE TRANSMODE

La segunda hipótesis de TRANSMODE, que indica que las políticas de empleo y las estrategias de algunos actores pueden mejorar la calidad del empleo o frenar su deterioro, contempla una primera subhipótesis que afirma la posible debilidad de la eficacia de esas políticas. La hipótesis específica referida a las políticas de empleo, concreta en mayor medida ese criterio.

Según las entrevistas, en especial desde la perspectiva de AA_FO1, la ineficacia de la formación ocupacional y de las PAE guarda relación con dos aspectos principales muy ligados entre sí: 1) la no adecuación a las actividades y necesidades del territorio y del mercado de trabajo y 2) el desconocimiento de la realidad territorial y del mercado laboral. Obviamente, ese desconocimiento dificulta la adecuación de las políticas a tales realidades.

En las dos entrevistas se coincide en que la dependencia de los criterios fijados con carácter estatal para la formación ocupacional, en función del Catálogo de Cualificaciones, es una seria limitación para la eficacia de esa formación. Además, su rigidez comporta todavía mayores dificultades para adecuarlas a las características de cada CCAA y de las diversas realidades territoriales que las componen. Para AA_FO2 la oferta formativa se hace *“supuestamente”* según las necesidades del mercado laboral. Los datos con los que cuenta el SOC (sobre todo desagregados comarcalmente) facilitan conocer esas necesidades y se ha avanzado al respecto en los últimos años. Pero como se observa en las entrevistas a los técnicos municipales ese conocimiento no suele ser suficientemente preciso y prima más la rigidez de las convocatorias. Para AA_FO1 cabe hablar más bien de desconocimiento. No se conocen las necesidades del mercado de trabajo, *“no hay estudios, no se utiliza ningún elemento para conocer y concretar –en detalle- las necesidades del mercado de trabajo”, ni para el conjunto de Catalunya y mucho menos para saber las características del tejido productivo local”*. Si a ello añadimos su opinión de que en Catalunya no han existido políticas de empleo como tales, la falta de correspondencia entre la formación ocupacional y las características y necesidades del mercado de trabajo serían manifiestas y darían cuenta de la ineficacia de la formación ocupacional. Hay que matizar, sin embargo dos cuestiones. La primera: las realidades territoriales son distintas y existen municipios donde la formación ocupacional se adecua mejor a las características del tejido económico y productivo y a la de

las personas que buscan acceder al mercado de trabajo o mejorar su posición en él.. La segunda: en la etapa de crecimiento económico y del empleo aquella falta de correspondencia tenía menor importancia; sobre todo en empleos con bajos requerimientos formativos.

Otros elementos amplían los argumentos expresados en torno a la ineficacia de las PAE. En particular los que se refieren a: 1) la carencia de mecanismos de evaluación respecto a la inserción laboral facilitada por la formación ocupacional; 2) las deficiencias en la integración de los mecanismos de orientación y de formación que requerirían de un seguimiento personalizado desde los servicios de empleo; 3) la carencia de recursos y 4) los problemas para concretar en los territorios la formación ocupacional que éstos desean implementar.

Por lo que respecta a la falta de mecanismos de evaluación, las entrevistas nos proporcionan diversas pistas. Se pasan cuestionarios de valoración de los cursos de formación ocupacional a las personas que los han seguido; pero eso dice poco de su validez en términos de empleabilidad. Además, según AA_FO2 desde hace un par de años se está avanzando en la recogida de datos que permitan evaluar la formación ocupacional, así como los planes de empleo locales, en función de la inserción laboral que proporcionan. Cita los esfuerzos de, en el momento de la entrevista, su superior jerárquico³⁶ para recabar esos datos e indica, también, que aunque son accesibles no están disponibles. AA_FO1 cita la existencia de dos estudios, ya un poco antiguos, y la existencia de datos sobre el tipo de cursos y las personas que los han seguido en materia de formación ocupacional, recabados por la misma persona aludida por la otra persona entrevistada. Pero añade que no hay mecanismos establecidos de seguimiento de las acciones formativas que permitan evaluar sus resultados en términos de creación de empleo. Y, evidentemente, si no hay evaluación no es posible ubicar elementos correctores adecuados sobre las actuaciones emprendidas.

AA_FO1 añade otro elemento importante. En su opinión la formación ha de acompañarse de mecanismos de orientación personalizados, con el fin de que las acciones emprendidas sirvan para la obtención de un empleo. Para mejorar la eficacia de la formación ocupacional ésta debería de comportar una *“orientación y acompañamiento personalizado de los demandantes de empleo”*. Esta apreciación responde a criterios ya recogidos con anterioridad en el diseño de las PAE y se refuerza en el reciente *Real Decreto-ley 3/2011 de 18 de febrero*, que reforma determinados aspectos de las mismas. Una personalización para la que, según el mismo entrevistado, no hay suficientes recursos; como tampoco los hay para atender adecuadamente a las personas que acuden a los servicios de empleo, en especial desde la crisis económica y del aumento del desempleo. AA_FO2 también apunta a la insuficiencia de los recursos del SOC para orientar especializadamente (aquí, de forma personalizada) a las personas, indicando que se intenta subsanar esa carencia de recursos a través de la colaboración con otras entidades del territorio.

³⁶ Ese superior jerárquico ya no forma parte del SOC tras la formación del nuevo gobierno de la Generalitat. Tampoco la entrevistada.

Finalmente, la rigidez de las convocatorias y, en ocasiones, el conocimiento poco preciso de las necesidades laborales específicas del territorio, dificultan la adecuación a las mismas de las PAE y, más concretamente, de la formación ocupacional. Otro elemento que la dificulta, que sobre todo se manifiesta en las entrevistas a técnicos locales, es la creciente exigencia de los criterios de homologación en las instalaciones autorizadas para impartir los cursos. Según AA_FO2, el aumento de esas exigencias era imprescindible para garantizar la calidad de los cursos y los criterios requeridos se verifican por los técnicos de los servicios territoriales del SOC. Esos requerimientos impiden, en muchas ocasiones, concretar los cursos que desde el ámbito local se quieren aplicar. Y aunque la persona entrevistada indica que pueden establecerse acuerdos entre instituciones formativas públicas y privadas para llevarlos a cabo en las instalaciones de unas u otras, las entrevistas a técnicos locales y el conocimiento de esa realidad territorial hacen pensar que esa posibilidad se concreta en raras ocasiones.

Falta de recursos, de sistemas de evaluación y de un mecanismo de orientación y formación personalizado son, junto a las dificultades en el ámbito local para concretar la formación ocupacional que en él se considera deseable, elementos que sirven para explicar la reducida eficacia, o la ineficacia, de la formación ocupacional y de las PAE. Otros elementos aportados por las entrevistas conducen, asimismo, a elementos apuntados en las hipótesis. Es el caso de las hipótesis que contemplan el papel de los agentes sociales en materia de empleo.

Así, la primera hipótesis, según la cual se ha incrementado el empleo hasta el 2007, pero deteriorándose su calidad y fortaleciendo la segmentación, incluye una primera subhipótesis que apunta a la poca capacidad de los sindicatos para defender buenas condiciones de empleo. Un elemento que se recoge de forma parecida en la primera subhipótesis ligada a la segunda hipótesis de TRANSMODE. Las entrevistas no permiten seguir en concreto esas hipótesis o subhipótesis. Pero sí que permiten observar la percepción de los entrevistados sobre el papel de los agentes sociales respecto a las PAE. Una percepción que es poco positiva.

AA_FO2 utiliza argumentos “políticamente correctos” para avalar la participación, en diversos organismos, de organizaciones sindicales y empresariales en el diseño y aplicación de las PAE. Pero su opinión personal, claramente negativa, se refleja en frases como la de que “*es muy difícil ser “arte y parte”, muy difícil*”. Una perspectiva que es todavía más negativa en el caso de AA_FO1, para quien la principal posición de sindicatos y patronales es siempre la de “*¿como está lo mío?*”. Una posición que hace extensiva a la participación de los centros formativos. Para AA_FO1 esa posición también se da en el ámbito local, donde la participación de organizaciones sindicales y empresariales presenta el inconveniente añadido de su escasa articulación y representación en el territorio.

Una serie de elementos adicionales aportados por las entrevistas, permiten acercarnos al colectivo de inmigrantes y al de las mujeres, especialmente desfavorecidos en nuestras hipótesis en lo que se refiere a la calidad de los empleos que ocupan de forma mayoritaria en el mercado de trabajo. Las dos personas entrevistadas coinciden en que desde el SOC no hay acciones específicas dirigidas a mujeres o a inmigrantes, aunque AA_FO1 cita algunos cursos dirigidos a mujeres víctimas de violencia de género u otras acciones específicas, pero enfatizando que la formación ocupacional no las prioriza. Ambas personas afirman que la presencia de mujeres en la formación ocupacional es mayoritaria como lo son, en los últimos tiempos y por la importancia del paro en esa franja de edad, los cursos de formación dirigidos a los jóvenes. Las dos coinciden en la conveniencia de no concretar acciones específicas para inmigrantes y mujeres, entendiendo que los colectivos con especiales dificultades de inserción lo son por cuestiones múltiples no sólo ligadas al sexo o a la procedencia.

Sin embargo, AA_FO1 añade un elemento de especial relevancia en lo que respecta a las PAE y, en particular, a la formación ocupacional. Los cursos son demasiado genéricos, para parados sin más. De ahí que, en sus palabras la selección de las personas que los seguirán se hace *“a boleo o como se puede”*, debiéndose concretar mucho más los cursos en función de las características de las personas (nivel educativo, trayectoria, expectativas laborales, etc.) y del mercado de trabajo local. Esta perspectiva guarda evidente relación con la idea de personalizar la orientación y la formación como mecanismo integrado de inserción laboral. Y, aunque cabría considerar el sexo o la procedencia de las personas como un elemento especialmente significativo entre sus características, la idea fuerte que se expresa en esa perspectiva es que la formación ocupacional pierde eficacia si no atiende de forma mucho más detallada a las características de las personas que las siguen.

Finalmente, las entrevistas proporcionan pistas respecto a otros aspectos de las hipótesis de TRANSMDOE. Así, respecto a las subhipótesis referidas al cambio de coyuntura, especialmente las segundas subhipótesis de la primera y de la segunda hipótesis, ambas vinculadas a la calidad del empleo, las entrevistas apuntan en una doble dirección.

Por un lado, los cambios en las PAE desde la crisis señalan la prioridad de aumentar el número de personas que siguen cursos de formación ocupacional y de aquellos que participan en planes de empleo en el ámbito local. Pero esa prioridad se realiza, según AA_FO1, a costa de la entidad formativa de los propios cursos (*“menos y peor formación, pero para más gente”*) y, por otra parte, los empleos relativos a aquellos planes locales están marcados por la temporalidad y las bajas cualificaciones requeridas.

Por otro lado, los empleos destruidos en los últimos tiempos son, especialmente, los más débiles: los de menor cualificación y estabilidad y los pertenecientes a sectores muy afectados por la crisis. Han afectado en modo relevante a personas ocupadas en la

construcción y a trabajadores inmigrantes y, en una fase más avanzada y actual de la crisis, comienzan a afectar más negativamente a las mujeres. Las PAE y en concreto la formación ocupacional está dirigiéndose en parte hacia ese tipo de colectivos, sobre todo a los procedentes de sectores en crisis. Pero hasta el momento, y en función de las tendencias indicadas en el apartado anterior, el que más personas sean las destinatarias de las medidas no conlleva la mejora de sus oportunidades de empleo.

Finalmente, cabe reflejar dos últimos aspectos relativos a las hipótesis. El primero se refiere al hecho de que de las entrevistas se sigue que hay territorios donde el mayor conocimiento de la realidad del tejido productivo y de las características y expectativas laborales de las personas, permiten acciones mejor dirigidas a interaccionar las PAE con el mercado de trabajo. Pero eso parece depender de la propia realidad territorial y de las capacidades y de la implicación de los técnicos locales, más que del diseño del conjunto de actuaciones por parte del SOC o de los organismos estatales.

El segundo aspecto está relacionado con buena parte de los elementos que se han expresado con anterioridad y tienen incidencia sobre la caracterización del modelo de empleo: las perspectivas de futuro respecto a la formación ocupacional y a las PAE no se dirigen a fomentar unas nuevas bases del modelo de empleo en España o en Catalunya.

AA_FO2, indica que se promocionan actuaciones en aquellos sectores que se prevé crezcan en el futuro próximo. Su concreción se centra en cursos de formación ocupacional para los calificados como “sectores emergentes” desde hace años (medio ambiente y sostenibilidad o atención a las personas, en particular a las dependientes). Una promoción que AA_FFO1 relativiza en gran medida, señalando además, un aspecto en que las dos entrevistas coinciden: los sectores emergentes difieren en los diversos territorios y debe atenderse a las especificidades de los mismos para dotar de eficacia a las políticas activas de empleo y a la formación ocupacional. Algunas de las actuaciones locales que se citan dan sentido a esta idea. Así actuarían ejemplos de acciones sobre el turismo o el comercio (AA_FO2) o sobre la potenciación de servicios o productos ligados al territorio (AA_FO1). En cualquier caso, se trata de ejemplos limitados y que, por sí mismos, no implican una apuesta decidida por propiciar cambios significativos en el modelo de empleo.

III- LA FORMACIÓN DESDE LA PERSPECTIVA DE LAS ORGANIZACIONES EMPRESARIALES Y SINDICALES

Por lo que se refiere a la formación, la primera hipótesis general nos remite a la primera subhipótesis, que plantea que mientras los sindicatos han tenido poca capacidad para defender buenas condiciones, en especial en ciertos sectores y empresas, las empresas han tenido a disposición un modelo económico y una regulación de bajo control que les permitían incrementar el empleo débil, con pocas contraprestaciones. Sobre ello se encuentra alguna referencia en las entrevistas, más de representantes sindicales que de organizaciones empresariales. Por lo general, sindicalistas y patronos concuerdan en que se han producido ciertos avances en las políticas de empleo y en la formativa más en concreto, aunque los puntos oscuros siguen siendo importantes. Así, por ejemplo, según OOEE-FO, la formación ocupacional se ajusta (al menos en cuanto a la oferta existente) a las necesidades del mercado de trabajo, aunque algunos elementos apuntan a un impacto relativo de estas políticas; entre ellos, la falta de flexibilidad y capacidad de adaptación a los cambios en el mercado de trabajo, la inadecuación y no actualización de los contenidos curriculares de la oferta formativa a las necesidades actuales, la rigidez del calendario de ejecución, etc.

Una actitud más crítica es la de otro representante patronal, OOEE_INM-IL-FO, para quien "no se han hecho los deberes", y se sigue siendo esclavos de "las miserias de la formación ocupacional". El principal problema que plantea es que es difícil que los centros puedan tener una estabilidad y continuidad y que puedan realizar unas inversiones y una especialización, porque es un sistema que va "de año en año"; un año se puede realizar una inversión para acondicionar aulas para realizar un curso determinado y al año siguiente tal vez no den ese curso. Considera que es un modelo perverso, que trabaja sobre la capacidad instalada y no sobre lo que realmente hace falta: se desatienden las necesidades reales del mercado de trabajo y, a la postre, se acaba realizando formación –muy genérica- como una especie de "terapia" para los desempleados, más que para que éstos tengan opciones reales para volver al mercado de trabajo. El propio sistema obliga a trabajar de este modo, porque no existe ningún tipo de seguridad en el tiempo. Además, si no se acompaña a las personas, ni se les realiza un buen diagnóstico, al final los intereses de las personas para elegir un curso de formación ocupacional no tienen nada que ver con los intereses del mercado de trabajo. Con todo, considera que puede aumentar la empleabilidad de los asistentes, aunque la falta de evaluación en los cursos, así como la de valoración de los resultados, hace que su eficacia sea más que cuestionada. Por otra parte, reconoce que es complicado establecer la relación entre formación y empleo, aunque quiere pensar que realmente ha servido para muchas personas, especialmente entre jóvenes provenientes del fracaso escolar, a encaminarse hacia una profesión. En todo caso, opina que tiene mucho que ver con el ciclo económico: si anteriormente los colectivos más desfavorecidos se habían reducido considerablemente, quedando el núcleo "más duro", ahora esos colectivos han vuelto a emerger, aunque en menor cantidad. No obstante, el mismo OOEE_INM-IL-FO, se muestra optimista y considera que progresivamente "se va racionalizando" en el sentido de entender que la formación ocupacional debe servir para que la gente pueda volver al mercado de trabajo, no para que la

gente "no caiga en depresiones". Al respecto, explica que tal vez sea más importante para una persona realizar un curso sobre cómo buscar empleo, que un curso de electromecánica.

En otro aspecto, para OOEE_INM-IL-FO, la libertad de contenidos y el no reconocimiento de la formación han provocado que se pudiese hacer el mismo curso, con el mismo título y las mismas horas, pero con dos contenidos totalmente diferentes. Esto le resta mucho valor a la formación ocupacional. El progresivo acercamiento de la formación ocupacional hacia los certificados de profesionalización le quita "frescura", pero le otorga mucho más valor y uniformidad, la constancia de que dos personas que hayan hecho un curso determinado, han hecho lo mismo. Este cambio se inicia, de forma muy leve, hace unos cinco años.

Para OOSS_FO, sindicalista, el balance de estos últimos años tiene dos caras "complementarias". Por un lado, desde 2004, se ha mejorado la posibilidad de oferta formativa en Catalunya y, hasta cierto punto, su coordinación. En el caso de la formación continua, destaca el Consorci per a la Formació Continua, institución que ha permitido agilizar la gestión administrativa de esta modalidad de formación. Pero, por otro lado, no hay mecanismos adecuados para evaluar la eficacia de las políticas formativas. De momento, no existen estudios sistemáticos, ni la posibilidad de una recogida de la información que facilite tanto esa evaluación como una mejor adecuación entre necesidades del mercado laboral y oferta formativa. Confía en que el desarrollo del Observatori de treball supla esa deficiencia. El SOC, encargado de la gestión de la formación ocupacional en Catalunya, tendría mandato para llevar a cabo esa evaluación, pero, de momento, no lo hace. El propio sindicato sólo evalúa la satisfacción de las personas en relación a la formación recibida (contenidos, instalaciones, profesorado), pero no en términos de eficacia del "sistema" formativo, de su eficacia desde el punto de vista de la empleabilidad de las personas.

OOSS_SA sindicalista de sanidad, apunta que ha habido mejoras sustanciales en la formación continua en el sector sanitario, aunque se padece una cierta rigidez en la oferta formativa, que obliga a la búsqueda de vías alternativas; asimismo, destaca el desigual impacto de la oferta formativa: la que se gestiona desde las organizaciones patronales se orienta a directivos y mandos (consejeros delegados, gerentes, mandos intermedios, jefes de servicio, etc.), por lo que la formación llega al resto de plantillas por los sindicatos.

En el ámbito de la construcción, OOSS_CO recuerda que "hace años, desde ya varios Congresos, hemos planteado lo que llamamos la "dignificación del sector". Un sector que define de poca formación, poca estructuración, mano de obra intensiva, no cualificada, por lo que desde el sindicato plantean como objetivo su dignificación, cualificar a la gente, mejorar sus capacidades."

Para OOSS_IND, responsable sindical de industria, el punto más fuerte de la formación es la autonomía del sindicato para definir el tipo de formación que gestiona, lo que interpreta como un acercamiento real a las demandas de los trabajadores. Como punto débil indica la limitación cuantitativa de la formación y la dificultad por localizar a los trabajadores a los que se dirige la oferta, ya que en el momento en que dejan de ser activos no se les puede encuadrar sectorialmente; de ahí surge una falta de encuadre entre la formación demandada y la ofertada. En este caso, considera que el SOC podría tipificar a la población desocupada en función de su procedencia o de su voluntad de reorientación profesional, con lo que orientaría a las organizaciones para conocer el tipo de desempleado al que se le podría ofrecer la formación impartida.

En general, los tres representantes sindicales entrevistados de otros tantos sectores de actividad coinciden en muchos de los aspectos tratados sobre formación ocupacional, pero difieren en cuanto a la importancia que adquiere dicha formación en su respectivo sector. Así, mientras OOSS_SA nos da la visión más optimista, al constatar avances substanciales en las políticas formativas en el ámbito de la sanidad, OOSS_CO y OOSS_IND muestran una cara más cauta, cuando no pesimista. En la industria el único cambio detectable es un empeoramiento de la participación de los representantes de los trabajadores en la formación continua en las empresas, mientras que en la formación ocupacional se valoran más los aspectos cuantitativos que la entidad y la calidad de la formación (OOSS_IND). Las actuaciones han sido muy limitadas, o falta formación, son expresiones que reitera OOSS_CO en referencia al sector de la construcción. Esas distintas respuestas se relacionan con las dinámicas que, según los mismos entrevistados, distinguen al sector sanitario de la construcción o de la industria. Así, mientras que en el primero se han introducido avances significativos como la carrera profesional, condicionante importante de la política formativa, en la industria se ha apostado por actividades empresariales basadas en el uso intensivo de mano de obra poco cualificada; aspecto éste también presente en la construcción, sector al que se añade una creciente taylorización del trabajo. Con todo OOSS_CO reconoce algunos avances, como la tarjeta profesional, aunque considera que se contrarresta con la reciente reforma que autoriza el recurso a empresas de trabajo temporal en las actividades de la construcción.

La defensa de buenas condiciones de empleo no puede desligarse de las desigualdades en las que se hallan unos y otros colectivos en el mercado de trabajo. En este aspecto, OOE-FO afirma que aunque actualmente, el SOC no establece perfiles de usuarios, son los colectivos más débiles frente al mercado de trabajo, como las mujeres, los jóvenes, etc., los principales beneficiarios de la política formativa, resaltando que con la crisis el usuario se ha diversificado. En todo caso, añade, la oferta formativa aparece muy segmentada. Así, aunque las empresas no soliciten un tipo de trabajador en función del sexo, la estructuración previa de la propia oferta formativa preselecciona en función del mismo. En este aspecto concuerda con OOSS_CO, para quien, aunque no existen programas específicos de formación ocupacional para mujeres, éstas se concentran en determinados cursos. En todo caso, para esta formación la norma ya establece la existencia de colectivos prioritarios (jóvenes, mujeres, mayores de 45

años, etc.); también contempla una oferta específica para inmigrantes extracomunitarios, en materia de idioma, por ejemplo (OOSS_CO).

La segunda hipótesis general plantea que las políticas relativas al empleo, supuestamente dirigidas a apoyar a los segmentos más débiles, y las estrategias de algunos actores aprovechando esas políticas, pueden mejorar la calidad del empleo o frenar su deterioro. En este aspecto, para OOEE_INM-IL-FO la oferta formativa ha variado "sensiblemente" en la buena dirección (hace referencia a la especialización), aunque reconoce que las inercias son muy grandes. Según OOEE-FO, la inadecuación y no actualización de los contenidos curriculares de la oferta formativa a las necesidades actuales, la rigidez del calendario de ejecución, etc., son aspectos que afectan en mayor medida al colectivo femenino, que es el usuario tradicional de este tipo de políticas.

Respecto a la distribución según colectivos, OOEE_INM-IL-FO considera que "está bien encarado"; no tanto en el aspecto individual, en el sentido del acompañamiento de la persona como individuo. En su opinión, no tiene tanta importancia la diferenciación por colectivos, ya que se acaba especializando demasiado a determinados colectivos que pueden ser muy diferentes entre sí. Por otra parte, añade que en el momento en que la formación esté vinculada a los certificados de profesionalidad, se deberá evaluar; no estando vinculada, simplemente se da un certificado de asistencia. En su opinión, es importante evaluar la formación, y añade, sobre ello hay muy poco trabajo hecho. Tampoco, dice, está muy clara la forma en que se debe evaluar: ¿por la satisfacción de la persona? ¿Por el rendimiento del curso? ¿Por qué esa persona encuentre empleo? ¿Por el tipo de empleo encontrado?

En definitiva, para OOEE_INM-IL-FO se ha dado un importante esfuerzo legislativo dirigido a facilitar la igualdad de oportunidades y a mejorar la cohesión social. Pero cuestiona la eficacia de estos esfuerzos, pues las políticas activas de empleo, y en concreto la formación ocupacional, se han desarrollado de forma amplia durante los últimos años, mediante la impartición de una cantidad muy numerosa de formación.

La primera subhipótesis de la segunda hipótesis se remite a la eficacia de las políticas: en general pueden haber sido débiles para conseguir ese objetivo por diversos motivos, como poca inversión, escaso control administrativo (alta tolerancia para privilegiar el crecimiento por encima de todo, debilidad de la Inspección de trabajo), dificultad de que sindicatos y trabajadores intervengan en la dinámica de empleo de la empresa pequeña. Pero pueden darse casos, sobre todo a nivel local o de ciertas empresas, en los que la eficacia haya sido más notable.

A este respecto OOEE-FO afirma que desde su organización se hace un seguimiento de los cursos: una vez desarrollado el 30% del curso, se realiza una "evaluación de seguimiento" y al final se realiza la "evaluación de calidad final". También se hace seguimiento continuo de los

cursos, aunque no hay ningún seguimiento posterior al mismo, sobre la inserción del alumnado en el mercado de trabajo. En este aspecto coincide con OOEE_INM-IL-FO, para quien la asignatura pendiente de las PAE es su evaluación y, a partir de la misma, poder redefinirlas, ya que durante muchos años se ha venido "haciendo exactamente lo mismo", sin importar si servía, más allá de la satisfacción del usuario, y si eran las mejores políticas para cada colectivo. Por ello considera que la eficacia de las PAE es limitada: no existe un servicio de ocupación público "potente"; y se ha privilegiado hacer un número determinado de cursos, sin considerar si realmente las personas que asistían eran las más adecuadas para cada curso. A ello se añade la inexistencia de un acompañamiento y seguimiento al usuario, aspecto que considera muy importante. Se ha gastado mucho dinero en servicios ocupacionales, pero no en construir "un modelo". Por otra parte, el mismo entrevistado plantea que no se tiene en cuenta lo que realmente demanda el mercado de trabajo. Aunque, añade, no se podrán cuantificar nunca las necesidades del mercado de trabajo y, por tanto, se debe ser flexible y ágil. Para OOEE_INM-IL-FO la oferta responde a las necesidades de las personas, pero no está claro si responde a las necesidades de las empresas; por ello considera positivo que en el SOC se haya creado un área de servicios a las empresas, con la incorporación de 18 personas que van a visitarlas. Con todo, plantea la duda de quién sabe qué se necesita en los puestos de trabajo; pone el ejemplo de si una empresa busca un electricista no se sabe realmente lo que se necesita en el puesto de trabajo, pues no se definen las competencias necesarias. En su opinión, sería necesario definir mejor las competencias asociadas a los puestos de trabajo, ya que una cosa son las categorías y otra las necesidades del puesto: hay una "precaria gestión de los recursos humanos en general" en todo el sistema: en las personas, en las empresas, en los servicios de ocupación.

OOSF_FO coincide en que es difícil evaluar la bondad de la formación como instrumento a través del cual las personas buscan prepararse para poder optar a un empleo en otro sector distinto del que están o han estado ocupadas, porque no se dispone de los mecanismos adecuados para ello; ese sería uno de los puntos débiles del sistema. Pero añade que hay "falta de recursos" de todo tipo (materiales, posibilidad de disfrutar de permisos para formación), al mismo tiempo que se desaprovechan los "mecanismos y dispositivos formativos" existentes. Señala el escaso uso del "permiso individual de formación" (hasta unas 200 horas anuales), que se puede utilizar para cursar cualquier tipo de formación, incluida la reglada. Pero para disfrutar de estos permisos hace falta la autorización de la empresa, y las empresas son reacias a autorizarlos, aduciendo causas organizativas. Con ello las empresas muestran su temor a "invertir" en mano de obra que, una vez formada, abandone la empresa. Es una justificación que considera sin sentido, pues las empresas cuentan con mecanismos para fidelizar a sus trabajadores. Algo similar ocurre con los permisos de 30 horas que contemplan algunos convenios colectivos. También señala la falta de fluidez en la información sobre la oferta formativa disponible.

Para este mismo representante sindical, una de las cuestiones más importantes a resolver es la falta de una evaluación sistemática de la oferta formativa y de su adecuación a las necesidades del mercado laboral, presentes o futuras. En realidad, a parte de estudios

puntuales, no se evalúa ese aspecto de la formación. Los mecanismos de adecuación (seguimiento del mercado laboral, de la empleabilidad de las personas que han recibido formación) son precarios y no permiten un seguimiento eficaz de la formación, por más que ésta sea una de las competencias que asume el SOC. Manifiesta que por parte de su organización, la mayor parte de las preinscripciones a los cursos proceden de personas con media o baja cualificación. Con todo, no acaba de funcionar el sistema de información con respecto a las posibilidades de formación, pues es difícil llegar a las PYMES. En números absolutos, las mujeres tienen menos presencia, pero demandan formación por encima de su peso en el conjunto de la población ocupada: “su esfuerzo formativo es mayor”, así como sus dificultades para acceder a ella (formación fuera de horario laboral, responsabilidades domésticas). Por todo ello, considera una necesidad perentoria la puesta en marcha de un sistema de orientación y de formación que mejore el acceso a la formación. De hecho, toda la normativa y las directrices en materia de PAE ya contemplan esa necesidad, pero en la práctica no se aplica. Por ejemplo, señala que los jóvenes no tienen suficiente información sobre el mercado laboral. A parte de que, a su modo de ver, se ha promocionado poco la formación de carácter profesional. Además, la organización que oferta un curso se responsabiliza de su contenido y de su adecuación a las directrices del catálogo. Pero nadie evalúa ni a las personas ni el uso o rendimiento que se obtiene de esa formación. De hecho, tanto en la formación ocupacional como en la continua no existe un sistema de acreditación por competencias: se acredita la asistencia pero no los contenidos adquiridos. Por ello la persona entrevistada valora positivamente la formación, pero no los procedimientos y, hasta cierto punto, los contenidos. Con todo, entiende que la formación contribuye a mejorar la empleabilidad de las personas, tanto desde el punto de vista del acceso a un empleo como de la “mejora” en el mismo. Aunque a su modo de ver existe poca “agilidad” para configurar la oferta de cursos y su adecuación al mercado laboral. OOSS_IND corrobora que no existe ningún tipo de evaluación para determinar la adecuación de la formación recibida, simplemente encuestas de “satisfacción”. Lo único que se acredita es que el asistente ha hecho el curso: la Generalitat sólo controla la asistencia del alumnado.

Respecto a la certificación y el reconocimiento profesional, OOSS_SA reconoce que ha habido mejoras sustanciales en el ámbito de la sanidad, especialmente a través del Institut d'Estudis de la Salut (IES), en Catalunya. Y añade que como sindicato tienen unos planes de formación anuales, igual que la patronal. Pero la formación a través del IES es más ágil y a medida

Para OOSS_IND desde el sindicato han potenciado la creación de comisiones paritarias de formación en las empresas del metal, se ha creado una comisión tripartita de formación, donde se encuentra la patronal y los dos sindicatos mayoritarios, de carácter interprovincial en el ámbito de Cataluña, desde la que se gestionan planes de formación sectorial. Desde esta comisión se participa en las discusiones con el consorcio de la Generalitat sobre los criterios sectoriales para los planes de formación. Sin embargo, reconoce que se enfrentan a una importante limitación: la cuantía total de lo que se dedica a la formación ocupacional está siempre vinculada a la cantidad de parados entre la población asalariada del año en curso. Con

todo, esta persona entrevistada se muestra convencida de que las políticas de formación ocupacional contribuyen a mejorar las competencias, siempre que la formación impartida se oriente realmente hacia los puestos de trabajo disponibles y que estos sean cualificados. Sin embargo, indica que todo esto está en fase teórica, y lo achaca a una falta de dotación presupuestaria de la Ley de Industria, recientemente aprobada. Desde el sindicato reconoce que no son capaces de definir los subsectores que deben predominar en la industria en el futuro, lo que explica por una falta de acuerdo con los empresarios. Confía, no obstante, en que a partir de la Ley de Industria y de los acuerdos alcanzados se pueda reorientar la formación hacia nuevos sectores. E insiste en la necesidad de que exista una vinculación directa y real de la formación -ocupacional y continua- con el tejido empresarial "que queremos en el país". En su opinión, el modelo de PYMES requiere una inversión en formación "muy concreta", por lo que debe predominar una decisión "más estratégica y de modelo productivo". Apunta que a través de la Ley de Economía Sostenible se está empezando a definir el tipo de tejido empresarial existente, lo que en su opinión facilitará la orientación a los trabajadores y al tipo de cualificación necesaria en sectores emergentes.

De momento sin embargo, para OOSS_IND el único cambio que se ha producido es un "empeoramiento de la participación de los trabajadores en la determinación de la formación": en un principio, para que las empresas tuvieran acceso a la formación bonificada, se requería la aprobación de las acciones formativas mediante el acuerdo de todos los representantes de los trabajadores; este aspecto se cambió y en la actualidad las empresas plantean las acciones "curso a curso" (ya no es necesario un plan formativo anual) y sólo es necesaria la aprobación por parte de un sólo delegado del comité de empresa, y no del Comité como órgano, para tener acceso a la formación bonificada. Además, añade OOSS_IND, se asiste a una "ofensiva antisindical", cuyo objetivo es establecer una gestión privada de la formación y de los fondos sociales europeos.

La segunda subhipótesis de la segunda hipótesis se refiere al cambio de coyuntura: las políticas gubernamentales han optado por la reducción del déficit más que por el mantenimiento del empleo. En la creación de empleo, el objetivo vuelve a ser la cantidad por encima de la calidad. Ello es así para OOEE-FO, para quien a partir de ahora, el Consorci de la Formació Continuada obligará a que haya un porcentaje de parados en los cursos de formación continua: "les convocatòries van canviant en funció del mercat. Hi ha molts aturats. Doncs ara ens obligaran a posar aturats en cursos de formació continuada". Y para la formación ocupacional, la crisis parece ser un punto de inflexión, en cuanto a usuarios, a oferta formativa, a nuevos programas de formación específicos, etc.

Por su parte, para OOEE_INM-IL-FO se realiza la formación "que se puede hacer", pero no la necesaria. Los centros no pueden planificar, ni hacer inversiones a medio plazo, porque el sistema no lo permite, ya que no se sabe qué ocurrirá al año siguiente. Por otro lado, es un sistema que no ha distinguido bien lo que era la formación ocupacional y la función social de ésta en el momento en que una persona se encuentra en situación de desempleo. Al respecto, apunta que en muchas ocasiones se ha regido por el "para que estén en casa, más vale que

hagan algo", sin valorar el coste que tiene tanto para la sociedad, como para el individuo. Es decir, se obliga a asistir a un curso aunque no sea lo que más interesa al usuario. Considera que se debería identificar bien al colectivo y entender sus necesidades, antes que darle una formación cualquiera. La misma persona entrevistada añade, con respecto a la certificación, que los cambios han sido muy limitados: "estamos en el año 2010 y en Catalunya aún no se ha emitido ningún certificado de profesionalización". Opina que hay dos temas primordiales: que la administración laboral emita certificados de profesionalidad de los cursos y que uno de los requisitos del contrato en prácticas sea, precisamente, el tener dicho certificado, lo que en su opinión le otorgará valor a lo que antes no tenía ningún valor. Reconoce, no obstante, que no puede hacerse de un día para otro y que algo sí se ha ido avanzando.

Para OOSS_FO, el sistema formativo no es ágil para facilitar la "puesta a punto" de las personas en paro. Es un sistema que está pensado más bien una "apuesta" para generar un cambio que debilite la resistencia de las empresas hacia la formación, más que una apuesta decidida por la mejora real de la empleabilidad de las personas. Es decir, se trataría de una actuación que iría sobre todo en la lógica de favorecer que las empresas consideren la "formación como una inversión y no como un coste". Así, el balance de la formación en España se hace en términos de "cuántas" personas han pasado por algún tipo de curso de formación para el empleo. Sin embargo, este aumento de la oferta formativa y del número de personas implicadas se ha producido a través de cursos cada vez más numerosos y más cortos. Por otra parte, un aumento que no se ha producido en las PYMES, que siguen estando fundamentalmente al margen de la formación.

La misma persona entrevistada prosigue que la posibilidad de desarrollo de políticas de formación se rige por la normativa estatal, y que desde la aprobación del decreto 395/2007, estas políticas se denominan de forma genérica "Formación para el empleo", lo que ha implicado un cierto cambio en la oferta formativa pues todas las líneas de actuación tienen que estar abiertas tanto a personas en paro como ocupadas, aunque se delimiten colectivos prioritarios. La oferta formativa la pueden promover los distintos agentes, pero en la actualidad sólo en aquellas especialidades que se tienen reconocidas y en instalaciones propias. La ley de subvenciones impide lo que era una práctica habitual de "subcontratación" de cursos de formación. La persona entrevistada ve positivo este control, pero no tanto la imposibilidad de concertar esa oferta formativa con otros centros. Ese requisito impide planificar una oferta conjunta para Catalunya porque, por ejemplo su organización, como otras, no dispone de instalaciones propias homologadas en todo el territorio para el conjunto de la posible oferta formativa contemplada en el Catálogo. Esa limitación también dificulta el trabajo a nivel sectorial, para el conjunto de Catalunya, un nivel que considera clave como eje de planificación de una oferta formativa específica a las características y necesidades de cada sector. Así, la demanda se distribuye en función de la disponibilidad de los cursos que el sindicato puede ofrecer, por lo que, en realidad, no pueden "programar" hasta que no saben cuáles son los cursos que van a poder realizar. Señala que, hasta la crisis, era difícil llenar los cursos de formación ocupacional, ahora sucede lo contrario. Y lo mismo con respecto a la formación continua: cuando había más posibilidades de empleo, también la motivación para

formarse era menor. Es este sentido, la crisis ha sido un detonante para la demanda de formación.

Para OOSS_IND, los planes sectoriales de formación se establecen a través de un porcentaje en función del número de parados y una estrategia de hacia dónde se dirige la empleabilidad de las personas. Comenta que existe una valoración más cuantitativa que cualitativa al respecto, y considera que se ha realizado una apuesta por un sector precario y de mano de obra intensiva, por lo que todo el empleo cualificado en industria (ingeniería y diseño, así como los trabajos más cualificados del trabajo productivo) ha ido desapareciendo paulatinamente; achaca todo ello a una falta de política económica en general, más que a una falta de política de empleo.

La tercera subhipótesis de la segunda hipótesis se remite al territorio: algunos ayuntamientos se han visto más implicados que otros en conseguir efectividad de las políticas activas de empleo. Las referencias en las entrevistas a esta subhipótesis son escasas. De hecho, sólo OOEE_INM-IL-FO y OOSS_FO comentan algo al respecto, y de modo circunstancial. Así, para el primero en poblaciones grandes, como en Sabadell, Mataró, Terrassa, hay una variedad relativa de cursos, pero no en otros sitios en los que los centros de formación carecen de las posibilidades de realizar una oferta amplia de formación especializada. Por su parte, para OOSS_FO el vínculo entre territorio y sector es clave, siendo uno de los problemas el limitado despliegue territorial del SOC. Aunque reconoce que el SOC facilita la presencia de las organizaciones sindicales y empresariales en las mesas territoriales, se trata de un mecanismo insuficiente y que no se usa mucho. Por ello apuesta por un impulso del Observatori de Treball como instrumento que permita conocer y evaluar las necesidades formativas.

Finalmente, la primera hipótesis específica plantea que los resultados de las políticas de empleo no parecen alentadores ni en términos cuantitativos (reducir el desempleo por debajo de determinadas tasas) ni sobre todo en términos cualitativos (los empleos conseguidos son de baja calidad). Las razones de esto pueden estar en parte en las políticas activas (escasos recursos, mala gestión, escasa evaluación), pero más claramente en la propia estructura productiva que ha funcionado hasta ahora con trabajo de baja vinculación, baja productividad y bajos salarios.

Al respecto, OOEE-FO manifiesta que desde su organización (patronal) se ha potenciado una formación donde las prácticas profesionales son fundamentales, aunque para la administración estas prácticas carecen de valor añadido y no existe esta línea formativa. Según la persona entrevistada, hace dos convocatorias, el SOC parceló los cursos con una duración importante (350 horas), convirtiendo sus unidades formativas en cursos propiamente dichos, con total independencia unos de otros (aunque manteniendo la relación en los contenidos) ("Què passa? Que ara nosaltres als alumnes els estem ofertant formacions de 80, 90 hores com a molt [...] No podem posar pràctiques professionals en uns cursos de 80 hores". Ello le lleva a concluir que el SOC pretende que se hagan "prácticas de perfeccionamiento"

fuera de la duración del curso. "Ha estat un canvi de model molt important i molt brusc, on els propis centres hem tingut molta feina per entendre i poder transmetre això a l'alumnat". Las prácticas de perfeccionamiento no ha tenido una buena acogida por parte de los usuarios de cursos. Por otro lado, las empresas tampoco han mantenido el convenio de colaboración, con respecto a las prácticas, y a esto se ha unido el impacto de la crisis. Algunos centros de formación han tenido problemas para encontrar empresas que acogieran a alumnos para hacer prácticas de 50, 60, 70 horas. Estas prácticas obligarían a aumentar el volumen de horas del curso, además de no ser pagadas ni al alumno ni al centro de formación.

La misma persona entrevistada manifiesta que la formación vinculada al catálogo y basada en certificado de profesionalidad necesita de un mayor desarrollo por parte del SOC, "perquè no està prou clarificat què han de fer els alumnes quan acaben aquesta formació, on han d'anar per acreditar-se". Hace falta cierto nivel de normalización en la concesión de certificados de profesionalidad de la oferta vinculada al catálogo. Alumnos de cursos realizados y acabados el año pasado todavía no han recibido las correspondientes titulaciones. Aunque ahora se da más importancia a los certificados de profesionalidad que hace tres años cuando empezó, todavía hay problemas de regulación de la acreditación.

Una de las características de la formación ocupacional que destaca OOEE-FO es que ésta se debe hacer en centros homologados, lo cual complica mucho su realización. Este tipo de exigencias son más laxas para la formación continua. El propio procedimiento de solicitud de la formación ocupacional (mecanizado, vía formulario informático) complica el proceso de solicitud: "Jo crec que el SOC lo que vol és que... cadascú s'especialitzi en una cosa. És a dir, si hi ha un IES que té aules de soldadura, doncs que sol·liciti l'IES formació ocupacional per a gent que vulgui fer soldadura. I tu, demanes el que pots fer per les teves aules". A ello se añaden los problemas de adaptación a los cambios en las necesidades en el mercado de trabajo, con exigencias de homologación en algunos casos excesivas.

Para el mismo interlocutor patronal, la formación ocupacional tradicionalmente se ha dirigido a mujeres y jóvenes "poco motivados", y a personas de más de 40-45 años (hombres y mujeres). Entre los programas específicos OOEE-FO destaca el programa "Forma i contracta". Es un programa formativo del SOC dirigido a las empresas, que comienza en la convocatoria 2008-2009. Quien lo solicita son las empresas. La persona entrevistada pone un ejemplo: "una empresa, jo, he d'ampliar les instal·lacions. Ampliar les instal·lacions em comportarà contractació de personal. Sol·licito aquest programa formatiu i aquest programa formatiu el que em proposa és que jo demano una subvenció per fer aquesta formació. Selecciono unes persones, i d'aquestes persones que jo selecciono, els hi ofereixo a tots la formació. Per a l'alumne serà subvencionat, per a la empresa serà subvencionada, però la condició que et posa el SOC és que l'empresa ha de contractar al 60% d'aquests alumnes". La empresa puede contratar un centro de formación para que realice dicha formación. La selección de los alumnos se hace a través de las OTG del municipio. Aquí la motivación de los alumnos es, según la persona entrevistada, mayor que en los cursos formativos ordinarios "perquè saben que darrera pot haver una contractació laboral". Este programa puede entrar en contradicción

con el actual sistema de módulos y unidades formativas. En este sentido, OOE-FO pone el ejemplo de una empresa que solicitó el programa, sólo propuso cuatro unidades formativas del módulo de formación existente, por lo que los alumnos que realizaron el curso no tendrían el certificado de profesionalidad, aunque el 60% de ellos serían contratados. Por ello, este programa, que teóricamente permitiría una mejor adaptación de la formación y las necesidades de las empresas, puede comportar insuficiencias en las cualificaciones formativas de los alumnos. Para OOE-FO la tendencia en el SOC es a aumentar este tipo de programas, aunque “el problema està en que les empreses actualment no tenen necessitat de contractar”. Por ello tanto las empresas como los centros de formación están “luchando” para que se reduzca el porcentaje de contratación “que és molt elevat”.

OOE-INM-IL-FO observa que ha habido un despliegue para llevar a cabo políticas activas de empleo, concretamente de formación ocupacional, sin ningún tipo de control sobre los resultados en el mercado de trabajo, ni en cuanto a cantidad, ni mucho menos en calidad, algo que ni siquiera se plantea y cuando se hace se realiza de forma descontrolada respecto a las necesidades reales del mercado de trabajo y de los participantes en la formación. A juicio de OOS-FO, el tipo de formación ideal sería aquel que permitiese una continua puesta al día, capaz de asumir los cambios en las formas organizativas y de trabajo en cada sector. Ello posibilitaría poder moverse y “mejorar” dentro de un determinado sector y no sólo dentro de una empresa. Sin embargo, el sistema de aprobación de los planes sectoriales de formación es rígido y burocrático. A parte de que tampoco las personas o las empresas perciben la necesidad de la formación, por lo menos en el grado que la persona entrevistada considerara deseable.

Para OOS-FO existe un sistema de acreditaciones ligado a las especialidades que constan en el Catálogo. Esta acreditación consiste en una certificación profesional, que, hoy por hoy, no tiene equivalencia clara en el sistema educativo formal. En realidad se certifica la asistencia, no tanto que se hayan interiorizado los contenidos. Y los cursos que no aparecen en el catálogo, no se certifican. Insiste, por otra parte, en la necesidad de que las personas consideren la formación como algo a desarrollar a lo largo del ciclo vital, lo que redundaría en una mejora de su empleabilidad, y con una acreditación formal “acumulativa” de la formación recibida. Por su parte, las empresas también deben reconocer la necesidad de la formación, lo que implica un cambio de cultura empresarial y una apuesta efectiva por “eso de la sociedad del conocimiento” y no por lo que ahora predomina, que es un modelo empresarial de competitividad basada en el “bajo coste”. Concluye con un contundente “no s’ha fet prou”.

OOS-SA observa avances en las políticas de formación: se han dado modificaciones incluso en los convenios colectivos en las empresas. Se ha empezado a hablar de carrera profesional. Hemos empezado a introducir cosas en la negociación que venían muy vinculadas con esa posibilidad formativa que había: las direcciones por objetivos, la carrera profesional. Por su parte, para OOS-CO las actuaciones han sido muy limitadas: “no ha habido más allá de lo que hemos podido hacer en los últimos años en el convenio, la tarjeta profesional de la construcción o algunas cosas que obligan a tener una cierta formación y a capacitar a la gente

para que puedan trabajar en las obras... ¿qué pasa ahora? con la reforma, si las ETT's pueden trabajar en la construcción ya será todavía peor... no ha obedecido a un plan de políticas de empleo." Por ello concluye que no habido una política de empleo para la construcción, apenas "ha habido algún convenio de la Fundación Laboral... tenemos el Instituto Gaudí de la Construcción, que empieza a ser una escuela de oficios de la construcción como tal escuela". La misma persona entrevistada insiste en una falta de formación y cualificación muy importante en el sector, a la vez que una cierta especialización –taylorización del trabajo- que ha sido contraproducente al cabo del tiempo: "El hecho de que no haya una formación reglada natural, de albañiles, de... ya dice mucho en torno a qué se espera en el sector: autodidactas y el que vale, vale... incluso a la larga ha llegado a desaparecer el "albañil integral", aquel albañil que alicataba, que hacía una pared, que era capaz de hacer cosas diferentes dentro de una obra... esta gente ha acabado haciendo reformas, porque tocan de todo un poco". Con todo, en su opinión, los cursos mejoran la empleabilidad de los participantes.

Por su parte, OOSS_IND, habla de la apuesta de la economía privada hacia sectores de mano de obra intensiva y de precariedad en el empleo, es decir, de generar mucho volumen de ocupación, con mucha precariedad y muy inestable; lo que explicaría que el peso industrial en los últimos años haya ido perdiendo porcentaje en la economía catalana. La razón, a parte de la apuesta por otros sectores, es la falta del fomento de la vinculación de la formación y, por lo tanto, de la cualificación de los trabajadores hacia sectores con mayor empleabilidad y en definitiva, con necesidades de mayor cualificación. A juicio de la persona entrevistada, no existe esa cultura de cualificación, y añade que los contenidos de la formación se determinan en función de la demanda únicamente, una demanda voluntaria. Ello impide impartir formación de carácter más especializado. La formación impartida es de carácter muy general y básica, por lo que los colectivos con mayor formación no encuentran lo que realmente necesitan. Si existiese otro tipo de política formativa, de carácter obligacional mediante algún acuerdo o vinculación empresarial hacia la formación, se podría plantear otro tipo de prioridades. De ahí que el desajuste entre las capacidades formativas y las necesidades de los puestos de trabajo.

OOSS_IND coincide con OOSS_SA en que la mayor parte de la formación que gestiona la empresa se dirige a mandos intermedios y otros puestos de mayor nivel. Se debería priorizar al colectivo de mano de obra intensiva, cualificar a los trabajadores, con el objetivo de cambiar el modelo productivo. Y sería necesario mejorar la acreditación de la formación. Considera que la acreditación puede servir como incentivo para el trabajador, así como un elemento de reconocimiento vinculado a la cualificación profesional. Con todo, se muestra optimista respecto a la nueva política de formación, que "mejorará la calidad de la formación".

IV- LAS ACCIONES DESDE LOS MUNICIPIOS Y LAS EMPRESAS³⁷

Por lo que respecta a la primera hipótesis general, encontramos la subhipótesis relativa a la capacidad de los actores para defender buenas condiciones laborales y a la disposición de un modelo económico y de baja regulación que permite a las empresas incrementar el empleo débil, con pocas contraprestaciones.

En este sentido, en cuanto al sector de la construcción, parece que la legislación ha tenido efectos respecto a la creación de un empleo con ciertas contraprestaciones, al menos en términos de cualificación. Así, la aparición de la obligatoriedad de la Tarjeta Profesional de la Construcción (TCP) en el IV Convenio Colectivo General del Sector de la Construcción mejora la acreditación, lo que puede llegar a revertirse en un empleo de mayor calidad respecto al pasado, en el que parecía que cualquier persona podía desarrollar funciones en el sector, fuese cual fuese su formación y preparación. No obstante, si bien las empresas entrevistadas (RRHH-COPEQ_BA y RRHHCOGRAN_IG) la toman como un asunto obligatorio, una reciente sentencia del Tribunal Supremo (TS) ha rechazado esa obligatoriedad, en tanto que se considera que el Convenio se ha extralimitado en sus funciones a la hora de exigir la obligación de obtener la TPC como medio exclusivo para acceder al empleo en la construcción. El TS no considera ilegal la TPC, pero sí suprime el carácter exclusivo de ésta, entre otras cuestiones. En cualquier caso, las empresas estudiadas siguen considerando como obligatorio el que todos los trabajadores cuenten con ella, dado que la sentencia apareció en diciembre de 2010. La obtención de la TPC se realiza mediante una formación genérica de ocho horas, más una formación específica del puesto de trabajo de veinte horas. En suma, veintiocho horas de formación cuyo objetivo fundamental es acreditar a los trabajadores respecto a conocimientos que tienen que ver con la prevención de riesgos laborales. Es por tanto una regulación que parece haber tenido una importante incidencia en las empresas, al menos como forma de acceso al empleo. De hecho, las mismas empresas la consideran como una “formación inicial”

Al margen de esta formación inicial, que realizan, se lleva a cabo una formación continua un tanto diluida y cuya incidencia en los puestos de trabajo es relativa. Se trabaja normalmente con centros privados, tales como el Instituto Gaudí de la Construcción, Bureau Veritas o Formastur. Del mismo modo, se realiza formación proveniente de los sindicatos, aunque con un peso menor. En cuanto a la formación proveniente de la Generalitat de Catalunya, se considera que es demasiado genérica, y con una participación de colectivos demasiado heterogéneos en cuanto a nivel, lo que provoca una incidencia directa muy baja en los puestos de trabajo, más allá de determinadas materias como la prevención de riesgos laborales.

³⁷ En este apartado se alude a los municipios por su nombre (y en muyocas ocasiones a las empresas). Se hace así para facilitar la identificación de los casos a las personas del QUIT que no han participado en el análisis de las políticas.

En el caso del sector de la Sanidad (RRHH_SAPU_BA y CE_SAPU_BA), y en concreto en el Hospital Can Ruti, parece que, contrariamente al sector de la construcción, existe una alta regulación en aquello referente a las políticas de formación, lo que puede repercutir en un empleo de mayor calidad. En este caso, la formación parece tener un gran peso en dos aspectos: en la contratación y en la carrera profesional. Respecto al primero, el sistema de ingreso al Hospital pasa por la creación de una bolsa de trabajo, valorándose especialmente la formación que tenga el aspirante para poder cubrir un puesto de trabajo. En cuanto a la carrera profesional, el Hospital cuenta con un sistema de carrera profesional en el cual para promocionar, es obligatorio realizar formación. Esto provoca que cierta formación se realice por conveniencia para sumar puntos y promocionar, más que por un interés por obtener mayor formación y que ello repercuta en el puesto de trabajo. En todo caso, se fomenta, mediante dicha obligación, la formación permanente del personal.

No obstante, existen algunos puntos débiles, especialmente en cuanto a la acreditación: ésta es inexistente cuando se trata de materias concretas, tales como formación en programas ofimáticos que, teóricamente no guardan relación con la función principal de los trabajadores pero que, a la práctica, son necesarios para desarrollar correctamente el trabajo. Al respecto, CE_SAPU_BA pone como ejemplo la necesidad de que enfermeros y enfermeras conozcan el programa Excel, la formación sobre el cual no obtiene ninguna certificación ni se tiene en cuenta como formación para promocionar en la carrera profesional. A pesar de ello, la formación impartida por el Hospital parece adaptarse a los puestos de trabajo, en general.

En cuanto al sector del Care, parece que de un modo u otro, existe una mínima regulación que ha podido mejorar los aspectos relativos a la formación. En concreto, en el caso explicado por CE_CAPEQ_IG, la entrada de la formación continua en el convenio de la XHUPS ha hecho mejorar todo el asunto de la formación, que posibilita complementos salariales en relación a la formación que se realice. En otro caso (CE_CAGRAN_RU), la entrada en vigor de la Ley de Dependencia provocó la posibilidad de realizar una formación acreditada como técnico sociosanitario. No obstante, ni siquiera los Ayuntamientos exigen ese título en sus pliegos, sino que se pide el título de auxiliar. En relación con la certificación, otro entrevistado, RRHH_CAPEQ_IG, cita el programa “Qualifica’t”, pero reconocen que aún no se han metido en el asunto.

Finalmente, respecto al sector de la Industria, una de las empresas estudiadas es un caso paradigmático de la debilidad de las políticas de formación, siendo ésta algo realmente testimonial y que guarda poca relación con los puestos de trabajo, en el caso de que se lleve a cabo algún tipo de acción (CE_INDGRAN_BA). En otro caso (CE_INDGRAN_RU), se realizan acciones formativas, especialmente para el personal técnico, pero han disminuido de entidad con la crisis y, además, la formación a la que puede acceder el grueso de la plantilla de

producción se realiza fuera del horario laboral. Este hecho limita el interés de los trabajadores y más aún cuando la formación no tiene repercusiones en términos explícitos de reconocimiento o de promoción. La tercera empresa estudiada, sí parece realizar más formación continua y ésta se ajusta de mejor modo que en los casos anteriores a los requerimientos de los puestos de trabajo (CE_INDPEQ_IG y RRHH_INDPEQ_IG).

Observando la segunda hipótesis, relativa a las políticas de empleo, y las diferentes estrategias de los actores, podemos señalar algún aspecto relativo a la eficacia de éstas y, especialmente, a la dificultad de que sindicatos intervengan en la dinámica de empleo de las diferentes empresas. En concreto, parece que la baja participación del Comité de Empresa en lo referente a la formación es una constante en todas las empresas de cualquier sector analizadas, salvo alguna excepción. El caso más extremo lo encontramos en una empresa del sector Industria de Badalona, en la que el propio encargado de RRHH (RRHH_INDGRAN_BA) reconoce que el Comité de Empresa ni participa “ni le dejan participar” en todo lo relacionado con el asunto. Incluso los propios representantes de los trabajadores, según CE_INDGRAN_BA, son los que encuentran dificultades para encontrar información sobre planes de formación de su propio sindicato. Lo habitual es que las empresas, mediante sus mandos intermedios, sean las que decidan y organicen los aspectos relativos a la formación y, a lo sumo, las que aceptan alguna sugerencia por parte de trabajadores para realizar alguna acción formativa, siempre bajo una “negociación” de carácter individual. En otro caso, el CE parece realizar propuestas de determinada formación que parecen ser atendidas por la empresa (CE_INDPEQ_IG). Sin embargo, las necesidades formativas las establecen los responsables de RRHH.

Fijándonos en el caso del hospital de Badalona, observamos que en la determinación de las necesidades formativas del personal, el papel del Comité de Empresa no es demasiado importante. El encargado de realizar estas labores es un comité pedagógico propio del Hospital que trabaja de forma independiente del CE, del cual, a lo sumo, recibe algunas propuestas sin que quede concretado si se tienen más o menos en cuenta a la hora de programar la formación (RRHH_SAPU_BA).

El sector que parece tener más participación del Comité de Empresa es el del Care. Un punto en común entre las dos empresas estudiadas es la participación del Comité de Empresa en todo lo referente a la determinación de las necesidades formativas de los trabajadores. En ambos casos, el CE negocia con la empresa los planes de formación.

Siguiendo con esta segunda hipótesis, podemos fijarnos en lo que ocurre a nivel de territorio, y las relaciones que establecen las empresas con sus respectivos Ayuntamientos. La primera gran conclusión que podemos extraer es que Igualada es el Ayuntamiento que mejor gestiona todo lo relacionado con la formación, siendo las empresas de ese territorio las que más vínculos establecen con él. En el caso de Rubí y Badalona, las acciones parecen mucho

más débiles, si no inexistentes. Observando detenidamente el caso de Igualada, podemos ver cómo se han llevado a cabo esfuerzos reales para potenciar la formación en el territorio, teniendo en cuenta las necesidades de éste. Según AL_FO:IG, en un inicio, que se remonta a mediados de los años noventa, Igualada realizaba una formación ocupacional cuyo impacto real en el territorio era limitado: se realizaba en función de las instalaciones de las que disponía el Ayuntamiento, no así en base a las necesidades formativas. Es interesante la iniciativa que se toma a partir del año 2000, consistente en reuniones entre diferentes actores y municipios del territorio (“comité de formación” se le llamó) para determinar las necesidades formativas del territorio y, por tanto, dejar de realizar cursos con escasa utilidad. De este modo, se buscó un acuerdo para solicitar formación a la Generalitat y que ésta no se solapase entre diferentes municipios cercanos. En dicho proceso de diálogo también formaron parte instituciones privadas, tales como Cruz Roja o la Unió Empresarial.

Entre los años 2006 – 2010, existió el Pacto Territorial por el Empleo, subvencionado por la Generalitat. En el marco del Pacto, se realizó en 2005 un estudio sobre las necesidades formativas en el territorio –revisado en 2008- lo que posibilitó una mejora en la planificación de la formación; de hecho, el propio Ayuntamiento de Igualada reformó sus instalaciones para poder llevar a cabo determinados cursos, para los que anteriormente no estaba preparado, en base a los resultados de dichos estudios. El esfuerzo por acompasar necesidades y oferta formativa es, por lo tanto, notable.

Tomando en consideración la hipótesis específica sobre las políticas de empleo, se observa, según explica, AL_FO_IG, que la eficacia de éstas ha sido realmente limitada, tanto en generación de empleos –cantidad- como en las condiciones de los mismos –calidad- salvo en el caso, nuevamente, de Igualada: el Ayuntamiento ha introducido en su formación ocupacional la posibilidad de realizar prácticas profesionales, lo cual parece haber sido un acierto en tanto que ha habido un aumento de la ocupabilidad de hasta un sesenta por ciento, según la entrevistada. No obstante, no se especifica el tipo de ocupación generada.

En el caso de Badalona, las acciones llevadas a cabo parecen responder a una lógica cuantitativa más que cualitativa: como explica AL_FO_BA, se tienen en cuenta las necesidades inmediatas del empresariado local, realizando –o al menos, intentando- formación acorde a ellas; pero como reconoce el entrevistado, dichas necesidades responden a trabajos de baja cualificación, resintiéndose de ese modo el tipo de formación impartida, a expensas de una búsqueda de más puestos, pero no mejores.

Respecto a Rubí, AL_FO_RU reconoce una mejora sustancial en la ocupabilidad de las personas participantes en los cursos de formación ocupacional: anteriormente, la inserción laboral de los participantes era nula. En la actualidad, se ha mejorado mucho al respecto, generando una mayor contratación. Sin embargo, tal y como ocurre en el caso de Badalona,

este aumento de puestos de trabajo no ha ido acompañado de un aumento de su calidad. A pesar de esta mejora de la inserción, la actual situación de crisis ha provocado que las empresas no puedan acoger a alumnos en prácticas, el mejor sistema, según la entrevistada, de inserción laboral. Actualmente, el IMPES cuenta únicamente con un curso que contempla un periodo de prácticas.

Por su parte, en las empresas tampoco parece que la formación ocupacional tenga una especial incidencia, salvo en las ubicadas en Igualada, lo cual guarda relación con lo anteriormente expuesto. Fijándonos en el sector de la construcción, en ambos casos, no se hace uso de ningún programa de este tipo para contratar trabajadores. En el caso concreto explicado por RRHH_COPEQ_BA, ubicada en Badalona, parece que los vínculos con el Ayuntamiento son nulos. Para RRHH_COGRAN_IG, responsable de calidad de una empresa ubicada en Igualada, ésta realiza determinada formación en colaboración con el Ayuntamiento, basada en la utilización de aulas de IGNOVA (área de promoción económica de Igualada); no obstante, la colaboración parece no ir más allá de la cesión de las instalaciones por parte del Ayuntamiento.

El caso opuesto lo explica RRHH_CAPEQ_IG, del sector care, en la que es interesante observar como esta empresa colabora con el Ayuntamiento de Igualada incorporando a alumnos en prácticas de los programas de formación ocupacional, llegando a formar parte de la plantilla. En el caso de otra empresa del mismo sector, ubicada en Rubí, no hay ninguna alusión al respecto.

Para RRHH_INDPEQ_IG, responsable de RRHH del sector de la Industria, ubicada en Vilanova del Camí (Igualada), la empresa establece vínculos con las Administraciones, acogiendo en prácticas a alumnos de programas de formación ocupacional.

RRHH_SAPU_BA reconoce que la relación que se mantiene desde el hospital con el SOC es, en la actualidad, inexistente. Únicamente en el año 2005, se contó con un programa en el que el SOC subvencionaba la contratación de personas en paro. Fruto de este programa, los participantes accedieron a la bolsa de trabajo del Hospital y parece que un 50% aproximadamente se quedó finalmente trabajando en la organización.

Finalmente, y en el marco de esta hipótesis específica en la que se cuestiona la eficacia de las políticas de empleo, es necesario hablar sobre la relación entre el SOC y los Ayuntamientos y empresas, y las posibilidades de actuación de estos últimos. El asunto que parece repetirse es el de la dificultad para homologar aulas, a partir de los exigentes criterios

provenientes del SOC. Este hecho provoca una eficacia muy limitada de las acciones formativas realizadas por los Ayuntamientos.

En el caso de Igualada, según explica AL_FO_IG, los centros privados han ido desapareciendo del territorio, en buena parte empujados por las estrictas exigencias de la Generalitat en cuanto a la homologación. Actualmente se cuenta con dos centros privados: Escola Pia y Unió Empresarial, así como los sindicatos que imparten formación. Estas exigencias de homologación de las aulas es algo que también afecta directamente al Ayuntamiento, como se ha dicho. De esta forma, se encuentran obligados a homologar aulas para realizar determinados cursos que pueden ser necesarios para el territorio; sin embargo, cuentan con la incertidumbre de que el curso demandado finalmente no se le otorgue por parte del SOC, perdiendo toda la inversión realizada en las aulas. En todo caso, parece que la mayor existencia de proyectos subvencionados públicamente –tanto a nivel regional como a nivel europeo- ha facilitado una mayor adaptación de la formación ofertada a las necesidades del territorio, en buena parte vía subvenciones para realizar homologaciones, entre otras cosas.

El SOC, en opinión de la persona entrevistada, parece estar más preocupado por cuestiones cuantitativas –número de alumnos- o de control, que por cuestiones de calidad de los cursos impartidos, al tiempo que con el paso a una parcelación de la formación en módulos, se ha podido ofrecer más formación, pero con los mismos recursos que, se entiende, son ahora insuficientes.

Fijándonos en Badalona, para AL_FO_BA, si bien se realiza una labor de prospección de empresas para conocer las necesidades formativas entre el tejido empresarial, reconoce que en la práctica, las acciones formativas se ven constreñidas a la homologación por parte del SOC para impartir determinados cursos. Por lo tanto, existe una limitación clara para programar formación. Al hilo de lo anterior, existe una deficiencia entre la formación ofertada y las exigencias del tejido empresarial, en tanto que las empresas exigen mano de obra en cualquier momento; esas exigencias no suelen coincidir en el tiempo con el fin de la formación que reciben los participantes. En opinión del entrevistado, esto podría solucionarse con la existencia de “contratos – programa”, consistentes en realizar formación al tiempo que se desarrolla la actividad laboral.

A pesar de las quejas respecto al excesivo control burocrático para realizar cursos, se percibe una buena sintonía con los esfuerzos que, a juicio del entrevistado, se están realizando desde la Generalitat para mejorar la ocupabilidad de las personas mediante la formación impartida, a través de un mayor ajuste de ésta a las necesidades empresariales. Esto, sin embargo, parece ser contradictorio con el asunto de la homologación y la imposibilidad de

poder realizar determinados cursos que estarían más acordes con las necesidades del tejido empresarial local.

Finalmente, en la línea de los otros municipios tratados, desde Rubí AL_FO_RU plantea la misma queja respecto a las estrictas exigencias de la Generalitat en cuanto a homologación para poder realizar acciones formativas. Nuevamente aparece la preocupación respecto a la inversión en aulas, sin tener claro si se va a poder realizar el curso por el cual se están adecuando las instalaciones. De este modo, se limita mucho la formación que pueden ofrecer los Ayuntamientos y los centros privados del municipio.

Ante estas limitaciones y estrictas exigencias, la práctica habitual del Ayuntamiento es demandar más formación de la que realmente se necesita, a sabiendas de que desde el SOC se rechazarán una parte de los cursos demandados. Es notable señalar que el SOC, de acuerdo con la entrevistada, no parece preocuparse de las necesidades reales de los territorios a la hora de otorgar los cursos.

Si bien el SOC ofrece formación para colectivos específicos, es el propio Ayuntamiento de Rubí el que no lo demanda, sin que parezca existir una razón clara al respecto. De forma única se realiza formación que se dirige fundamentalmente a mujeres en el marco del proyecto ILOQUID, promovido en este caso por la Diputació de Barcelona, cuya forma de trabajar es más flexible que la de la Generalitat, especialmente respecto a las rigideces sobre homologación. Por esta razón, desde el IMPES se valora más positivamente trabajar con la Diputación, aunque se reconoce que la oferta formativa del SOC es mucho más amplia.

Finalmente, un aspecto positivo que parece valorarse desde determinados Ayuntamientos, e incluso en el caso explicado por RRHH_CAPEQ_IG, es el programa “Qualifica’t” del SOC, aunque su incidencia no parece, aún, demasiado elevada. En el caso de Badalona, se valora el intento por parte de la Generalitat de hacer ligar los tres subsistemas de formación: formación reglada, continua y ocupacional. Al respecto, se valora especialmente dicho programa, cuyo objetivo general es dotar de cierta cualificación precisamente a la formación ocupacional, continua y a la experiencia laboral, con una especial incidencia en “colectivos singulares”. No obstante, no parece que haya habido un impacto real de dicho programa en las acciones llevadas a cabo en el municipio, dada la inexistencia de certificación de las acciones formativas, así como la inexistencia de programas específicos para colectivos determinados.

Del mismo modo, desde el IMPES de Rubí (AL_FO_RU) se valoran positivamente los esfuerzos de la Generalitat para adaptar los contenidos formativos a los certificados de

profesionalidad. Esta es una labor que, en opinión de la entrevistada, comienza a tomarse más en serio en la actualidad, siendo al inicio (cinco años atrás) un asunto más teórico que práctico. Están a la espera de poder valorar si la mejora en cuanto a los certificados de profesionalidad otorga un mayor reconocimiento profesional de la formación ocupacional; reconocimiento que, actualmente, parece nulo.

CONCLUSIONES

Las conclusiones recogen los aspectos más significativos de los resultados de las entrevistas que se vinculan con las hipótesis que orientan la investigación. Se indican, asimismo, aspectos que guardan una relación indirecta con las hipótesis, pero que sirven para entender mejor el desarrollo de las PAE y de la formación ocupacional desde la perspectiva de los actores involucrados en ellas.

Así, según la primera hipótesis, **el empleo ha aumentado hasta el 2007, pero se ha deteriorado su calidad y se ha fortalecido la segmentación** y, como primera subhipótesis se apunta a la **escasa capacidad de los sindicatos para defender buenas condiciones de empleo**. En este orden las entrevistas señalan:

- Para AA_FO1 y también para OOSS_IND y OOSS_CO, el crecimiento del empleo en los años inmediatamente anteriores se ha basado, como hipotetizamos, en empleos de mala calidad en sectores intensivos de mano de obra poco cualificada.
- Los responsables autonómicos entrevistados son críticos (mucho más AA_FO1 que AA_FO2) respecto a la participación de las organizaciones sindicales y empresariales en los organismos dedicados al diseño y aplicación de PAE. En el ámbito local, además, señalan su escasa capacidad de representación.
- Los sindicatos valoran mejor su participación en el funcionamiento de los órganos indicados, especialmente por la mejor coordinación que facilita el *Consorci per a la Formació Continua* (OOSS_FO). De hecho, los representantes sindicales ofrecen una valoración relativamente positiva de la formación continua, en especial en su sector de actividad (sobre todo OOSS-SA, menos OOSS_IND) y se posicionan en menor medida sobre la formación ocupacional. Por el contrario, valoran poco la eficacia de las Mesas Locales de Empleo en las que participan. Por su parte, las organizaciones empresariales apenas ofrecen valoraciones de su participación en organismos ligados a las PAE.
- Los sindicatos (OOSS_FO) atribuyen a la escasez de recursos y a las reticencias de las empresas en invertir en formación parte de las deficiencias que observan en materia de formación ocupacional y, sobre todo, continua. Al mismo tiempo, señalan la

reducción de su capacidad de intervención en la definición de la formación en la empresa (OOSS_IND).

- Para un representante patronal (OOEE_INM_IL_FO) no se ha distinguido bien cuál es la finalidad y la función social de la formación ocupacional, por lo que con frecuencia se utiliza como una forma de entretenimiento para las personas desempleadas.
- La escasa capacidad de intervención sindical en la formación llevada a cabo en las empresas es evidente según los casos estudiados: solamente en las dos empresas de *care* estudiadas el comité de empresa negocia con la empresa los planes de formación. En el caso del hospital público recibe información y puede realizar alguna propuesta a la dirección. En los casos analizados de la construcción y del sector metalúrgico las acciones formativas no son de gran calado, pero en ningún caso participa el comité de empresa en su concreción.
- Pese a la escasa capacidad de intervención sindical en las empresas, en los sectores analizados existen mecanismos de regulación relativos a la formación. Es el caso de la construcción, con la Tarjeta Profesional de la Construcción que implica una formación previa para los trabajadores en materia de seguridad laboral. También el del la sanidad pública, donde la carrera profesional se asocia a la formación. O el del *care*, en el que por convenio se asocian complementos salariales a la formación seguida.

La segunda hipótesis indica que las políticas de empleo y las estrategias de algunos actores pueden mejorar la calidad del empleo o frenar su deterioro y, como primera subhipótesis enfatiza la **posible debilidad de la eficacia de esas políticas de empleo y de la formación ocupacional**. En general, la mayor parte de entrevistados coincide en que se han producido avances en los últimos años en materia de PAE y de formación ocupacional, en lo que se refiere a mejorar la empleabilidad de las personas y a atender a las necesidades del mercado de trabajo. Aún así, se señalan varios problemas en relación a la subhipótesis, indicándose los siguientes factores de esa ineficacia:

- Inadecuación de la formación ocupacional a las necesidades del territorio y del mercado de trabajo. En buena medida (como indican AA_FO1 y AA_FO2) por la dependencia de los criterios estatales recogidos en el Catálogo Nacional de Cualificaciones y por la rigidez (OOEE_INM-IL-FO) del mismo.
- Escaso conocimiento de las necesidades del mercado de trabajo y de las características del tejido socioeconómico del territorio. Este aspecto es más enfatizado en el ámbito de los responsables autonómicos por AA_FO1 que por AA_FO2 y también se recoge en entrevistas a organizaciones sindicales y empresariales, ocasionalmente enfatizando éstas últimas los esfuerzos del SOC por acercarse a las necesidades de las empresas
- Inexistencia de mecanismos de evaluación de la formación ocupacional en términos de inserción laboral. Este factor es indicado por la práctica totalidad de entrevistados. AA_FO1, OOSS_FO, OOEE-FO y OOEE_INM-IL-FO, entre otros, lo subrayan especialmente, mientras que AA_FO2, aún y reconociéndolo, indica avances –sin concretarlos- realizados desde el SOC en este sentido.
- Deficiencias en la coordinación entre los mecanismos de orientación y de formación ocupacional, que no facilitan un tratamiento personalizado de las actuaciones. OOEE_INM-IL-FO y OOSS_FO señalan tales deficiencias, que son reconocidas por AA_FO1 y AA_FO2, que las atribuyen en parte a la carencia de recursos que, según la

segunda de esas personas se intenta subsanar a través de la colaboración con entidades de orientación y formación presentes en el territorio. En los municipios analizados la coordinación entre orientación y formación está poco presente.

- Excesivas exigencias en lo que se refiere a la homologación de las instalaciones de los centros. Esas exigencias quieren servir para garantizar la calidad de los cursos de formación ocupacional impartidos (AA_FO2). Pero abundan los entrevistados (OOEE_INM-IL-FO, OOEE-FO, OOSS_FO y las personas entrevistadas de los tres municipios elegidos; éstos últimos especialmente afectados por los criterios de homologación) que aducen que los centros no pueden tener estabilidad y les es difícil realizar inversiones cuando las convocatorias anuales, y las exigencias de los criterios de homologación, pueden implicar la no realización de los cursos previstos.
- Falta de acreditación y reconocimiento de los cursos de formación ocupacional. Este aspecto es admitido desde el SOC, aunque se señalan los avances experimentados en los últimos años en el impulso a los Certificados de Profesionalidad ligados a la formación a través de módulos (AA_FO2). Tales avances, aunque se reconocen por parte de otras personas entrevistadas, son calificados de netamente insuficientes (AL_FO_RU, OOEE_INM-IL-FO). Otros entrevistados (OOSS_FO) critican la inexistencia de la acreditación de la formación a través de las competencias adquiridas. Una acreditación que de hecho existe y debe formalizarse a través de los Certificados de Profesionalidad, y que se califica de inexistente por su escasa plasmación en la práctica. Así, OOEE-FO subraya lo confuso del proceso y que los alumnos que han seguido un curso de formación vinculado al Catálogo de Cualificaciones desconocen como acreditarse. Eso sucede de forma mucho más acusada con la acreditación de la experiencia profesional: para la mayor parte de entrevistados supone una práctica o una posibilidad casi desconocida.
- Cursos excesivamente genéricos. La mayor parte de la formación ocupacional se dirige a parados en general y algunos entrevistados (AA_FO1, OOEE_INM-IL-FO) señalan que los cursos debieran concretarse atendiendo a las características de las personas que van a seguirlos. Para éste último, representante patronal, se acaba realizando una formación genérica a modo de “terapia” para desempleados y sin opciones laborales concretas. Por otro lado, la formación que combina prácticas en las empresas es valorada de forma netamente positiva por todo tipo de actores entrevistados (AA_FO1, OOEE-FO y los tres técnicos municipales, entre otros).
- Probablemente la ineficacia de la formación ocupacional que resulta de los distintos elementos que se han explicitado explica otro de los resultados de las entrevistas: las empresas no tienen en cuenta la formación ocupacional como elemento de selección de personal. Solamente en dos casos, del *care* y del metal, ubicadas en Igualada se han contratado personas procedentes de la formación ocupacional o se han concretado prácticas en la empresa a partir de ella.
- En el ámbito de la empresa, y sobre todo en lo que se refiere a la formación continua, los sindicatos señalan que se da prioridad a la formación de directivos, técnicos y mandos intermedios (OOSS_SA); con ello se deja de (re)cualificar a los trabajadores, lo que resulta fundamental para cambiar de modelo productivo (OOSS_IND).
- También desde los sindicatos se señala la falta de recursos de todo tipo, materiales y de permisos para formación, al mismo tiempo que el desaprovechamiento de recursos formativos existentes (OOSS_FO) y, en particular, la falta de recursos financieros (OOSS_IND).

En lo que respecta a las hipótesis que enfatizan la presencia especialmente significativa de **mujeres y personas inmigrantes** en empleos de mala calidad, de las entrevistas se sigue:

- No hay acciones específicas en materia de formación ocupacional para mujeres o para inmigrantes, aunque algún entrevistado señala la formación lingüística para. Extracomunitarios (OOSS_CO) Los dos responsables autonómicos entrevistados coinciden en considerar esa inexistencia como un elemento positivo y entienden que las dificultades de inserción en el mercado laboral no derivan sólo en el sexo o en el lugar de origen. Coinciden, también en que la presencia de las mujeres (y, ahora, de los jóvenes) es mayoritaria en la formación ocupacional.
- En el ámbito municipal tampoco se desarrollan medidas formativas específicas para inmigrantes o mujeres, aunque en algún caso se alude a la presencia mayoritaria de mujeres en determinado tipo de cursos de formación ocupacional. Las PAE y la formación ocupacional quedan desligadas de las que puedan establecerse en materia de igualdad hombre-mujer o de integración social para el colectivo de inmigrantes.

En lo que respecta al **cambio de coyuntura protagonizado por la crisis económica** (contemplado en la segunda subhipótesis de la primera y de la segunda hipótesis, ambas vinculadas a la calidad del empleo), de las entrevistas se siguen una serie de cuestiones que conviene apuntar en lo que se refiere a las perspectivas de futuro de la formación ocupacional y de las PAE.:

- Los empleos destruidos en los últimos tiempos son, mayoritariamente, los empleos de poca cualificación y estabilidad y los de sectores en crisis. AA_FO1 y AA_FO2 coinciden en ello y señalan que la formación ocupacional tiende ahora a atender en mayor medida a la población procedente de esos sectores en crisis, con la construcción como paradigma.
- Desde la crisis se tiende a aumentar el número de personas que realizan cursos de formación ocupacional, reduciéndose la entidad de la formación recibida. Se trata, como señala AA_FO1 de *“menos y peor formación, pero para más gente”*. Una perspectiva en la que coinciden varios de los entrevistados (OOSS_FO, OOSS_IND y AL_FO_IG). Según los dos primeros se da prioridad a los aspectos cuantitativos sobre los cualitativos de la formación, de manera que el balance de la formación en España se hace en términos del número de personas que pasan por algún curso de formación para el empleo.
- Las tendencias de futuro observables no permiten advertir la emergencia de cambios significativos en el modelo de empleo. Así, los responsables autonómicos señalan el fomento de formación ocupacional dirigida a los denominados “sectores emergentes” (en especial medio ambiente, sostenibilidad y atención a las personas). Pero, como señala AA_FO1, los sectores emergentes difieren en los distintos territorios y debieran atenderse a las especificidades de cada uno de ellos. Más concretamente, y refiriéndose a la industria, OOSS_IND señala la incapacidad de organizaciones sindicales y empresariales en la definición de subsectores y empleos de futuro.

Finalmente, la tercera subhipótesis de la segunda hipótesis remite al territorio, indicando que la **eficacia de las PAE varía según los municipios** observados. En este orden los resultados que proporcionan las entrevistas son:

- Los representantes de las organizaciones sindicales y empresariales aportan pocos elementos al respecto, aunque se apunta la importancia de los vínculos sector-territorio y la variedad y entidad de los cursos según el municipio (OOSS_FO y OOEI_INM-IL-FO).
- Los diversos territorios responden de modo distinto a la adecuación de las PAE y de la formación ocupacional con las necesidades del tejido productivo y las características de las personas del territorio. Eso es así para AA_FO1 y AA_FO2, sugiriéndose, desde AA_FO1, que eso sucede en función de la propia realidad territorial y, sobre todo, en razón de la capacidad y de la implicación de los técnicos locales.
- En los casos estudiados se observa esa distinta respuesta apuntada anteriormente. Igualada destina mayores esfuerzos al conocimiento de la realidad y de las necesidades del tejido productivo local que Badalona o Rubí y, desde hace años, se advierten esfuerzos por adecuar la oferta formativa a tales necesidades. Igualada ha intentado, también desarrollar mecanismos de formación con prácticas en empresas (también en Rubí se desarrolla un curso de esas características), si bien en el actual contexto de crisis tales mecanismos, bien valorados por todos los agentes sociales, se hacen difíciles de concretar por las reticencias de las empresas. Finalmente, es también en Igualada donde se aprecia una mayor coordinación entre las diversas áreas municipales. Eso permite algunos avances en materia de integración de la orientación y la formación ocupacional y de la personalización de las PAE.

Bibliografía citada.

- Alujas, J.A. (2003), *Políticas activas de mercado de trabajo en España*, CES, Madrid.
- Alujas, J.A. (2006), “Las políticas activas del mercado de trabajo en España en el contexto de la UE”, en *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales* nº 61
- Ramos, F. (2011), “Les politiques actives d’ocupació », en en Maxé, V. y Muñoz, A., *op.cit.*
- Lope, A. (2011), “Els sistemes d’orientació i inserció laboral i la importància de la formació”, en Maxé, V. y Muñoz, A., *Manual per a la gestió de polítiques de promoció econòmica i desenvolupament local*, Departament d’Economia i Finances de la Generalitat de Catalunya i COLPIS, Barcelona.
- López, M.; Lope, A. y Verd, J.M. (2007), “El empleo subvencionado: entre las políticas activas de empleo y la mutación del salario”, en *Cuadernos de Relaciones Laborales* vol. 25 nº 2.
- Martin, J.P. y Grubb, S.R. (2001), *What Works and for whom: a review of OECD countries: experiences with active labour market policies*, OECD, París (working paper)
- Rosetti, N. (2007), *Exclusió laboral i polítiques actives, tesis doctoral*, Departament de Ciència Política i Dret Públic, Universitat Autònoma de Barcelona, Bellaterra (mimeo).
- Hernando, M. (2007) *El desenvolupament local*, UOC, Barcelona
- UE (2009), *Employment in Europe 2009. Recent Trends and Prospect*, Bruxelles

Anexo.

Balance legislativo sobre formación ocupacional

Iniciativa legislativa	Contenidos a destacar
España	
Real Decreto 1618/1990, de 14 de diciembre, por el que se aprueba el Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional	Se aprueba el Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional. Se crean los Comités Provinciales de Seguimiento de la Formación Profesional Ocupacional que actuarán como Órganos Provinciales.
Real Decreto 631/1993, de 3 de mayo, por el que se regula el Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional.	Reordenación de las acciones de formación ocupacional poniendo un mayor énfasis en la reinserción profesional de aquellas personas en situación de paro. Se crean los Centros Nacionales de Formación Profesional Ocupacional.
Ley 19/1997, de 7 de junio, por la que se modifica la Ley 1/1986, de 7 de enero, por la que se crea el Consejo General de Formación Profesional.	Se crea el Consejo General de Formación Profesional adscrito al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social como órgano consultivo, de participación institucional y de asesoramiento del Gobierno en Formación Profesional Reglada y Ocupacional.
Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, de las Cualificaciones y de la Formación Profesional.	Se crea un sistema integral de formación profesional, cualificaciones y acreditación. Las acciones formativas programadas se desarrollan en función del Sistema Nacional de Cualificaciones y Formación Profesional. Se regula el Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales. Se fomenta la oferta de formación a lo largo de toda la vida y ligada con la idea de “sociedad del conocimiento”, con las siguientes áreas prioritarias marcadas desde la UE: tecnologías de la información y la comunicación, idiomas de los países de la UE, trabajo en equipo y prevención de riesgos laborales.
Real Decreto 1128/2003, de 5 de septiembre, por el que se regula el Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales	Se regula la estructura y el contenido del Catálogo Nacional de Cualificaciones profesionales.
Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo.	Se crea el Sistema Nacional de Empleo, integrado por el Servicio Público de Empleo Estatal y los Servicios Públicos de Empleo de las CC. AA. Se destaca la importancia de la dimensión local a la hora de gestionar las políticas de empleo. Enfoque preventivo de las PAE, frente al paro de larga duración. Parte de la financiación de las PAE procede de los fondos procedentes de la Unión Europea. Coordinación de las PAE y la protección económica frente al desempleo.
Real Decreto 1558/2005 de 23 de diciembre sobre los requisitos básicos de los centros integrales de formación profesional.	Se regulan los requisitos básicos de los Centros integrados de formación profesional.
“Acuerdo de Formación Profesional para el Empleo”, firmado el 7 de febrero de 2006 por el Gobierno y los agentes sociales.	Se acuerda desarrollar un modelo estable de formación para el empleo. Entre los ejes de de la reforma destaca el de integrar lo subsistemas de formación ocupacional y continua, manteniendo sus especificidades, en el marco del aprendizaje a lo largo de la vida. Se contempla una formación ligada al CNCP, así como la posibilidad de acreditar competencias

	adquiridas tanto en procesos formativos como en la propia experiencia laboral.
Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo.	Se regula el subsistema de formación profesional para el empleo, que se estructura en formación de demanda (formación continua), formación de oferta (formación ocupacional y continua) y formación en alternancia con el empleo (empleo-formación, etc.). Se recoge la participación de los agentes sociales y de las CCAA dentro del Consejo General del Sistema Nacional de Empleo. Se crea la Comisión Estatal de Formación para el Empleo y se establecen nuevas funciones para la Fundación Tripartita. Las funciones principales de ambos son las de proposición y discusión de iniciativas formativas, y su seguimiento y evaluación. Se establecen los Certificados de profesionalidad para la oferta formativa establecida dentro del catálogo, y los Diplomas Acreditativos (o en su defecto, Certificados de asistencia) para las iniciativas no registradas. Se enfatiza la Administración Local como principal actor de integración e inclusión social de personas con dificultades en el mercado de trabajo. Se prevé evaluar la formación.
Orden Tas/718/2008, de 7 de marzo, de regulación de la formación de oferta	Desarrolla la formación de oferta y establece las bases que regulan la concesión de subvenciones públicas destinadas a su financiación. También recoge el acceso a la formación de los cuidadores de las personas en situación de dependencia, de conformidad con el Real Decreto 615/2007, de 11 de mayo, por el que se regula la Seguridad Social de los cuidadores de las personas en situación de dependencia, con el fin de consolidar e impulsar este ámbito de atención prioritaria para los poderes públicos. Se contempla un conjunto de medidas para que sean desarrolladas por las diferentes Administraciones públicas en lo que se refiere a la calidad y evaluación de la formación, así como respecto del seguimiento y control de la misma. Las convocatorias deberán contemplar entre los colectivos prioritarios al menos, a las mujeres, las personas con discapacidad y los trabajadores de baja cualificación.
Catalunya	
Real Decreto 1577/1991, de 18 de octubre	Se traspa la gestión de la formación ocupacional a la Generalitat de Catalunya.
Decret 288/1995, d'11 d'octubre, de creació dels centres d'innovació i formació ocupacional del Departament de Treball.	Se crean los centros de innovació y formación ocupacional (CIFO). (En el Decret 273/2001, de 25 de septiembre, se amplían los centros de innovación y formación ocupacional a Sant Feliu de Llobregat y l'Hospitalet de Llobregat.)
Decret 21/1999, de 8 de juliol, de creació del Consell Català de Formació Professional	Se crea el Consell Català de Formació Professional (CCFP).
Llei 17/2002, de 5 de juliol, d'ordenació del sistema d'ocupació i de creació del Servei d'Ocupació de Catalunya.	Se ordena el sistema de empleo catalán. Se crea el SOC y el <i>Pla de desenvolupament de polítiques actives d'ocupació</i> , los <i>pactes territorials per l'ocupació</i> y el <i>Observatori del Mercat de Treball</i> . Regula aspectos relacionados con la información y orientación profesional, la intermediación laboral, la formación profesional ocupacional y continua, medidas de fomento del empleo y del autoempleo. La programación de la oferta de formación profesional ocupacional y continua se fija en función del <i>Pla general d'ocupació de Catalunya</i> y el <i>Pla general de formació professional de Catalunya</i> . Se crean las

	<i>meses locals d'ocupació</i> : órganos de participación territorial en PAE.
Decret 176/2003, de 8 de juliol, de creació de l'Institut Català de les Qualificacions Professionals.	Se crea el Institut Català de Qualificacions Professionals, entre cuyas funciones destacan: - Definir y actualizar permanentemente las cualificaciones profesionales en el ámbito de Catalunya. - Definir y proponer, previo informe CCFP, un sistema integrado de cualificaciones y formación profesional. - Analizar y proponer, con la colaboración de los agentes sociales, previo informe del CCFP, las convalidaciones o correspondencias entre la formación especial específica, la ocupacional, la continua y la experiencia laboral. La definición y propuesta de un sistema integrado de cualificaciones y formación profesional comprende el Catàleg de Qualificacions Professional de Catalunya, un Catàleg Modular Integrat de Formació Professional y un Sistema de Reconeixement i Certificació de la competencia profesional.
Decret 69/2004, de 20 de gener, de reestructuració del Servei d'Ocupació de Catalunya del Departament de Treball i Indústria.	Regula los órganos de dirección que representan los escalones siguientes después de la Dirección. Entre ellos destacan: la Subdirección de programación de recursos e inspección de políticas activas, la Subdirección de fomento del empleo y el Servicio de formación.
Decret 160/2006. de 16 de maig, de reestructuració del Servei d'Ocupació de Catalunya	Reestructuración del SOC, desarrollando nuevos órganos y servicios. Entre ellos, destaca la estructura de la Subdirección General de PAE: Servicio de promoción del empleo, Servicio de Igualdad de oportunidades, Servicio de cualificación profesional (donde se encuentra la Sección de Formación Ocupacional), Servicio de orientación e intermediación y área de desarrollo metodológico. También se reestructuran los servicios territoriales.
Decret 28/2010, de 2 de març, del Catàleg de qualificacions professionals de Catalunya i del Catàleg modular integrat de formació professional	Se recoge el contenido y la estructura del Catàleg de qualificacions professionals de Catalunya y del Catàleg modular integrat de formació professional, así como la forma de elaborarlos y actualizarlos. También define el órganos responsable de éstos (Comissió coordinadora de qualificacions professionals de Catalunya).
Pla General d'Ocupació de Catalunya 2004-2006	Se establecen los criterios, directrices y prioridades de las políticas de empleo en Catalunya. Se integran todas las políticas y actividades que se vienen desarrollando. Se incluyen 27 retos del PGCOC, en función de 10 líneas de acción prioritarias, entre las que destacan: Ayudar a los desempleados y los inactivos a encontrar trabajo y prevenir el paro de larga duración; Promover la igualdad entre hombres y mujeres respecto al empleo y la remuneración; Combatir la discriminación de los grupos desfavorecidos; Reducir considerablemente el trabajo no declarado.
Estratègia Catalana per l'Ocupació – Pla General d'Ocupació de Catalunya (ECO-POC) 2006-2008	LA ECO recoge un conjunto de reflexiones y de líneas de actuación consensuadas por los principales actores de Catalunya, que sirve de marco de actuación para la elaboración del Pla d'Ocupació. Destacan: Modernizar el sistema de empleo de Catalunya; Quilificación; Fomento de la actividad emprendedora; Igualdad. Dentro de este último

	àmbit destaquen els següents punts: IV. a. Col·lectius amb dificultats específiques: persones immigrades IV. d. Igualtat de gènere: 57. Difondre les experiències de bones pràctiques de les empreses que assolixin acords relacionats amb la implantació de noves formes d'organització del temps de treball que permetin la conciliació de la vida personal, familiar i laboral dels treballadors i les treballadores.
II Pla General de Formació Professional de Catalunya 2007-2010	Establece las bases para crear un sistema integrado de formación profesional. Sus líneas prioritarias son: adaptación e innovación de los dispositivos y recursos de la formación profesional a las nuevas necesidades de la economía catalana; consolidación del sistema integrado de cualificación y formación profesional; potenciación del reconocimiento y del valor social de la formación profesional
Pla de Desenvolupament de les polítiques actives d'ocupació de Catalunya 2010-2011	Se concibe como la "hoja de ruta" del SOC. Este plan reúne y ordena las medidas y propuesta recogidas en otros documentos estratégicos (Pla General d'Ocupació, Estratègia Catalana d'Ocupació, Pla de Govern, etc. Establece mecanismos de evaluación. Este plan se concreta en 5 líneas prioritarias, 14 objetivos de línea y 45 medidas con sus correspondientes indicadores. Las líneas prioritarias son: Fomento de la empleabilidad de las personas y de su participación en el mercado de trabajo en condiciones de igualdad, Impulso de la cualificación a lo largo de la vida, Promoción del empleo y la dinamización del territorio, Fomento de la actividad emprendedora y la economía cooperativa, Mejora cualitativa de las PAE y de los servicios ocupacionales.
Acord estratègic per a la internacionalització, la qualitat de l'ocupació i la competitivitat de l'economia catalana 2005-2008	Hoja de ruta consensuada entre las OO. EE, los sindicatos y el Govern de Catalunya. Incluye 86 medidas concretas, cuantificadas con indicadores y presupuesto (hay datos sobre el seguimiento de las medidas), estructuradas en 7 bloques temáticos: Investigación, desarrollo e innovación; Capital humano; Infraestructuras; Ámbito empresarial; Internacionalización; Calidad del empleo; Cohesión social. Destacan en PAE: modelo de descentralización de actuación del SOC, recolocación de personas sin empleo, Comisión de inmigración en el SOC. Destaca en políticas de integración: Plan de primera acogida (incluye integración laboral).
Revisión e impulso del "Acord estratègic 2008-2011"	Renovación del acuerdo. Incluye 102 medidas concretas, cuantificadas con indicadores y presupuesto, estructuradas en 7 bloques temáticos: Innovación y conocimiento; Educación y cualificación de las personas; Infraestructuras; Competitividad empresarial; Actividad económica y medio ambiente; Calidad del empleo; Cohesión social.

Fuente: Elaboración propia

CODIFICACIÓN ENTREVISTAS TRANSMODE-Grupo Políticas JRS

Lógica de codificación:

La lógica de codificación sigue el siguiente orden: Actor_Ámbito_Municipio. A continuación, se reproducen todos los códigos para todos los actores, ámbitos y municipios. Para una mejor comprensión e identificación, se han separado por niveles de entrevistas, donde aparecen los posibles códigos en función del nivel. Se añade ejemplo para su mejor comprensión.

Se han actualizado y ordenado la nomenclatura de las entrevistas. Los códigos ya han sido introducidos al final del nombre de cada entrevista (tras la palabra Transmode).

NIVEL AUTÓMICO:

AA (Administración autonómica)

OOSS (Organizaciones sindicales)

OEEE (Organizaciones empresariales)

FO (Formación)

INM (Inmigración)

IL (Igualdad)

P.e.:

Entrevista a Mateo Hernando, SOC, ámbito formación (AA_FO)

NIVEL LOCAL:

AL (Administración Local)

RU (Rubí)

IG (Igualada)

BA (Badalona)

FO (Formación)

INM (Inmigración)

IL (Igualdad)

P.e.:

Entrevista a Anna Ribera, Formación, Igualada (AL_FO_IG)

NIVEL EMPRESA:

OOSS (Organizaciones sindicales)

RRHH (Dirección, recursos humanos)

CE (Comité de empresa)

GRAN (Empresa grande)

PEQ (Empresa mediana-pequeña)

[Para el caso de Sanidad: PU (Público), PRI (Privado)]

SA (Sanidad)

CO (Construcción)

CA (Care)

IND (Industria)

P.e.:

Entrevista a Manolo Royo, UGT-Sanidad (OOSS_SA)

Entrevista a Comité de Empresa de ELSAMEX, Empresa pequeña de construcción, Badalona (CE_COPEQ_BA)

RELACIÓN DE ENTREVISTAS Y SU CORRESPONDIENTES CÓDIGOS:

Entrevista	Código
1. Estatal / Autonómico	
SecIgualtat_MGerones_Igualdad	AA_IL
SecImmigració_MSolé_Inmigración	AA_INM
SOC_MHernando_Formación	AA_FO1
SOC_NSánchez_Formación	AA_FO2
Amic_UGT_LMoreno+AVallejo_Inmigración	OOSS_INM
CONC_APascual_Formación	OOSS_FO
CONC_JTapia_Inmigración_Igualdad	OSS_INM-IL
Cecot_STorrente_Formación	OOEE_FO
Pimec_IRuedas+XRobles_Inmigración_Igualdad_Formación	OOEE_INM-IL-FO
2. Local	
Badalona_EBou_Igualdad	AL_IL_BA
Badalona_FTosas_Formación	AL_FO_BA
Badalona_JACaubet_Inmigración	AL_INM_BA
Igualada_MAparicio_Igualdad	AL_IL_IG
Igualada_ARibera_Formación	AL_FO_IG
Igualada_AdFebrer_Inmigración	AL_INM_IG
Rubí_ATorner+MSegura+JTermes_Igualdad	AL_IL_RU
Rubí_MTorres_Formación	AL_FO_RU
Rubí_JLAriño_Inmigración	AL_INM_RU
3. Sector/Empresa	
CCOO_JPacheco_Industria	OOSS_IND
CCOO_RDomingo+JGonzález_Construcción	OOSS_CO
FSP_UGT_EDurán_Care	OOSS_CA
UGT_MRoyo_Sanidad	OOSS_SA
Can Ruti_CE_Sanidad_Grande_Badalona	CE_SAPU_BA
Can Ruti_RRHH_Sanidad_Grande_Badalona	RRHH_SAPU_BA
ELSAMEX_CE_Construcción_Pequeña_Badalona	CE_COPEQ_BA
ELSAMEX_RRHH_Construcción_Pequeña_Badalona	RRHH_COPEQ_BA
Mecanicas Caballé_CE_Industria_Grande_Badalona	CE_INDGRAN_BA
Mecanicas Caballé_RRHH_Industria_Grande_Badalona	RRHH_INDGRAN_BA
Emcofa_CE_Construcción_Grande_Igualada	CE_COGRAN_IG
Emcofa_RRHH_Construcción_Grande_Igualada	RRHH_COGRAN_IG
Fundació Sant Josep_CE_Care_Pequeña_Igualada	CE_CAPEQ_IG
Fundació Sant Josep_RRHH_Care_Pequeña_Igualada	RRHH_CAPEQ_IG
Verdés_CE_Industria_Pequeña_Igualada	CE_INDPEQ_IG
Verdés_RRHH_Industria_Pequeña_Igualada	RRHH_INDPEQ_IG
Suara_CE_Care_Grande_Rubí	CE_CAGRAN_RU
Suara_RRHH_Care_Grande_Rubí	RRHH_CAGRAN_RU
HGC_CE_Sanidad_Grande_Rubí	CE_SAPRI_RU
HGC_RRHH_Sanidad_Grande_Rubí	RRHH_SAPRI_RU
Continental_CE_Industria_Grande_Rubí	CE_INDGRAN_RU
Continental_RRHH_Industria_Grande_Rubí	RRHH_INDGRAN_RU

APROXIMACIÓN A LAS CONCLUSIONES GENERALES SOBRE EL CONJUNTO DE POLÍTICAS ESTUDIADAS.

En este último apartado se desarrolla una primera aproximación conclusiva respecto a las políticas analizadas. Una aproximación que se realiza a partir de las hipótesis planteadas, las cuales aparecen explicitadas en mayor medida que en alguno de los apartados referidos al análisis de políticas concretas.

Así, la **primera hipótesis** afirma que en el mercado de trabajo se ha incrementado la cantidad de empleo hasta el 2007, pero puede haberse deteriorado la calidad del mismo, fortaleciéndose la segmentación. Como subhipótesis se plantean:

- Los actores colectivos (sindicatos) e individuales (en particular inmigrantes y mujeres) han tenido poca capacidad para defender buenas condiciones de empleo. Las empresas han dispuesto de un modelo económico y de una regulación de bajo control que les permitían el uso de empleo débil con escasas contraprestaciones.

- El cambio de coyuntura, la crisis, ha tendido a destruir empleo débil, el más fácil de eliminar, con diferencias en razón del sexo y del origen (inmigrantes).

- La expansión del empleo se ha concentrado en ciertos territorios, por la presencia de la construcción, el turismo o los servicios personales. La calidad del empleo ha podido ser superior en las grandes empresas y en función de los agentes implicados, aunque la crisis puede estar rompiendo esa diferencia.

El análisis del conjunto de las políticas estudiadas confirma la primera hipótesis, en el sentido de que han contribuido al predominio de criterios cuantitativos en materia de empleo y, en particular, han profundizado un modelo basado en el uso intensivo de mano de obra para puestos de trabajo escasamente cualificados, con bajos salarios y malas condiciones de empleo. Así lo corroboran responsables sindicales y uno de los responsables autonómicos entrevistados sobre políticas de formación ocupacional, según los cuales ni éstas ni el conjunto de políticas activas han invertido esa tendencia. En el caso de las políticas de conciliación, no destinadas explícitamente a mujeres, y de igualdad, se han orientado a propiciar una mayor presencia cuantitativa de las mujeres en el mercado de trabajo, en un contexto de precarización creciente del mismo donde la dimensión de la calidad del empleo queda en segundo término. En ese mismo sentido, el crecimiento del empleo femenino destinado a la atención a las personas en general y al *care* en particular, ha reforzado las pautas de segregación ocupacional ya existentes sin que las políticas aplicadas las hayan modificado.

En lo que se refiere a la inmigración, los bajos niveles de control sobre la entrada irregular de inmigrantes y, especialmente, la ineficacia de las actuaciones contra la economía informal, han sido fundamentales para aquella profundización del modelo de empleo, como también lo han sido para perpetuar e incluso aumentar los niveles de segmentación en el mercado de trabajo. En este sentido, como se preveía, la crisis ha incidido de forma especialmente negativa en la población inmigrante, en tanto que sector débil del mercado de trabajo, y ha hecho crecer su ubicación en el sector informal. Sin embargo, este último aspecto se matiza al tener en cuenta que entre dicha población la informalidad ocupacional (con frecuentes trayectorias que han combinado empleos formales e informales) ha sido una constante incluso en los momentos de crecimiento.

Los actores colectivos, en especial los sindicatos, intentan desarrollar acciones en contra del empleo informal de los inmigrantes y en pro de un tratamiento decente y acorde a la legislación de los mismos en el mercado laboral. La gestión de la diversidad que propugnan, atendiendo a la heterogeneidad cultural asociada a la población inmigrante, queda hasta ahora en el terreno del discurso de las cúpulas sindicales y llega al nivel de algunas federaciones concretas. Pero no se concreta de ningún modo en las empresas, al menos no en el caso de las estudiadas.

Por otra parte, y siguiendo con el papel de los agentes sociales, la primera subhipótesis plantea que los sindicatos (valorados críticamente por los responsables autonómicos entrevistados en su papel respecto a la formación y a las PAE), han tenido poca capacidad para defender buenas condiciones de empleo, mientras que las empresas han dispuesto de un modelo económico y de una regulación laboral que les permitía el uso de empleos de baja calidad. Buena parte de los responsables sindicales entrevistados coinciden con esa idea, enfatizando la dificultad de intervenir en el ámbito de la empresa, por las reticencias de las direcciones, para propiciar la mejora de la calidad del empleo por la vía de la formación continua. Ese argumento se constata con claridad en los casos estudiados: solo en las dos empresas de *care* el comité de empresa negocia con la dirección los planes de formación y en el caso del hospital público es informado al respecto y puede hacer alguna propuesta; aunque es cierto que aquí, como en el conjunto de la sanidad pública (y en mucha menor medida en el sector del *care*) la carrera profesional se asocia de modo muy directo y regulado a la formación. En las empresas estudiadas del metal y de la construcción la formación es escasa y siempre obedece al criterio único de la dirección, con el matiz incorporado por la necesidad de obtener la tarjeta profesional para emplearse en el sector de la construcción que implica una mínima formación en materia de seguridad laboral.

Obviamente, elementos como los indicados no favorecen la mejora de la calidad del empleo existente a partir de la formación continua desarrollada en la empresa. Esa cuestión entronca con la tercera subhipótesis, según la cual la calidad del empleo ha podido ser superior en las grandes empresas y en función de los agentes implicados, aunque la crisis puede estar rompiendo esa diferencia. Es claro que la calidad del empleo no deriva solo de la formación que puede recibirse en la empresa, pero se asocia a ella. En los casos estudiados la formación continua es un elemento existente en grado diverso. Pero aunque se proporciona en mayor medida en las empresas de mayor dimensión, eso sucede en especial para las personas que ocupan puestos considerados centrales o estratégicos por la dirección.

Como segunda subhipótesis consideramos que la crisis, ha tendido a destruir empleo débil, el más fácil de eliminar, con diferencias en razón del sexo y del origen (inmigrantes). Esa idea es compartida por los entrevistados que se han manifestado al respecto, subrayando que la mayor parte de empleos destruidos, además de los propios de los sectores en crisis, son de baja cualificación y poca estabilidad. Las personas con esas características, y las procedentes de la construcción como el ejemplo más claro, son las que en la actualidad están siendo el objeto preferente de la formación ocupacional. Eso no es un aspecto negativo. Sí lo es, sin embargo, el hecho de que el cambio de coyuntura ha propiciado la acentuación de uno de los problemas centrales de la formación ocupacional: la primacía de la cantidad sobre la calidad que, según nuestra hipótesis, ha prevalecido en el modelo de empleo español. En este sentido abundan los entrevistados (desde responsables sindicales y autonómicos a técnicos locales y, en menor medida representantes empresariales) que afirman que estamos asistiendo a un aumento de cursos de formación ocupacional y de personas que los siguen, pero en detrimento de la calidad y de la profundidad de los mismos. Se priorizan, pues, los aspectos cuantitativos de la formación ocupacional sobre los cualitativos. Quizás las personas que siguen los cursos puedan acceder a un empleo, pero desde las premisas indicadas su calidad será probablemente baja.

Igualmente negativo resulta el hecho de que de los criterios que guían la formación ocupacional no se advierten tendencias a la emergencia de cambios en el modelo de empleo. Las alusiones a “sectores emergentes”, reiterando entre ellos la sostenibilidad y el medio ambiente y la atención a las personas, no permiten percibir dichos cambios. Y menos, aún, cuando tampoco organizaciones sindicales ni empresariales parecen tener clara la definición de subsectores o de actividades por los que cabría apostar en el marco de un modelo de empleo caracterizado por sus buenas condiciones y por la cualificación de los asalariados.

La **segunda hipótesis** considera que las políticas relativas al empleo han estado, supuestamente, dirigidas a apoyar a los segmentos más débiles del mercado de trabajo. Las estrategias de algunos actores pueden haber aprovechado tales políticas (de igualdad, activas de empleo, de inserción de inmigrantes) para mejorar la calidad del empleo o para frenar su deterioro. Como subhipótesis se plantean:

-La eficacia de esas políticas puede haber sido escasa por diversas razones: poca inversión, bajo control administrativo (debilidad de la Inspección de trabajo), poca evaluación de las PAE y de la formación ocupacional, dificultad de la acción colectiva para intervenir en la dinámica del empleo en las empresas, etc. Como hipótesis específica se afirma que, además de esa poca eficacia, la configuración de la estructura productiva, ha condicionado en gran medida el modelo de empleo en España.

-El cambio de coyuntura, la crisis, hace que se enfatice la cantidad de empleo muy por encima de su calidad. Eso afecta al desarrollo de las políticas y, por ejemplo, respecto a la inmigración pueden privilegiarse medidas de retorno sobre otras.

- Pueden existir casos, en empresas y en el ámbito local, donde la eficacia de las políticas (especialmente las de igualdad en las empresas; y las políticas activas y la formación ocupacional en el ámbito local) sea mayor, en función de las características y dinámicas de la realidad empresarial y territorial.

-En términos de políticas de inmigración, se configura una hipótesis específica según la cual la gestión de flujos se ha caracterizado por ser “pasiva”, intentando ordenar a la población de llegada, al tiempo que el Reglamento relativo a la “situación nacional de empleo” condiciona la inserción laboral de los inmigrantes, como también lo hace el poco eficaz control del trabajo informal. Se prevé, también, que los derechos laborales y de ciudadanía no marginan a los inmigrantes respecto a los autóctonos.

Esta última hipótesis específica se corrobora en gran medida. Así, es cierto que en las empresas estudiadas no existe el empleo informal, pero también lo es que en ninguna de ellas se valora la intervención de la Inspección de trabajo de forma positiva por casi inexistente y, en el caso de la construcción, se afirma la probable existencia de la informalidad entre las empresas subcontratadas pese a que la exigencia de la tarjeta de profesionalidad puede tender a reducirla. Por otra parte, no se advierte discriminación hacia la población inmigrante en lo que atañe a los derechos de ciudadanía y, en lo relativo a los derechos laborales, en las empresas la dirección y los representantes de los trabajadores afirman la inexistencia de discriminación en función del país de origen. Aún así, los pocos empleados de origen extracomunitario que existen en ellas suelen ocupar los puestos más bajos del escalafón laboral y su presencia ha disminuido con la crisis; sobre todo en aquellas empresas que cubrían sus necesidades laborales en ese orden vía ETTs. Por otra parte, el tipo de políticas dirigidas a los inmigrantes ha sido fundamentalmente de carácter pasivo. La búsqueda de emigrantes en origen ha sido prácticamente inexistente en las empresas estudiadas, con algún ligero matiz en el caso del hospital público y de una empresa del sector metalúrgico. Y, en especial y en materia de empleo, no se ha invertido en formación como un elemento favorecedor de la integración social a partir de la inserción laboral.

De hecho, cabe advertir que no han existido programas de formación ocupacional específicos dirigidas a inmigrantes ni tampoco a mujeres. En general los entrevistados valoran positivamente ese hecho, al entender que evita la discriminación en los cursos y, en ocasiones, se alude a programas formativos para esos colectivos. Pero son programas que no derivan de los servicios públicos de empleo, sino de los servicios sociales, y que se dan en el ámbito local para favorecer la integración (en idiomas para la población inmigrante) o para fomentar políticas de igualdad dirigidas a las mujeres. De este modo, al no existir programas que atiendan las especificidades de estos colectivos (por ejemplo, entre parte de la población inmigrante los escasos niveles educativos y capacidades lingüísticas, o entre esa población y parte de las mujeres autóctonas la escasa experiencia laboral), se puede correr el riesgo de una larga permanencia en el paro y, en algunos casos, la tendencia a caer en la exclusión

social. Por descontado que, en tanto que personas en búsqueda de empleo, esos colectivos pueden acceder a programas de formación ocupacional o a políticas activas (por ejemplo a algunos planes locales de empleo) pero en función de criterios distintos al origen o al sexo: la inserción de muchos inmigrantes desempleados procedentes de la construcción en cursos de formación ocupacional dirigidos a personas procedentes de sectores en crisis es un ejemplo al respecto. Por contra, aunque se reconoce la existencia de problemas, como la lentitud, en el reconocimiento de las titulaciones obtenidas en el país de origen por parte de los inmigrantes, el conjunto de las personas entrevistadas que se manifiestan al respecto también reconocen los avances experimentados en esa materia. Unos avances que, como se advierte en otra parte de estas conclusiones, no se aprecia en materia de certificación de la experiencia profesional.

Por lo que respecta a la tercera subhipótesis, se indica que pueden existir casos, en empresas y en el ámbito local, donde la eficacia de las políticas (especialmente las de igualdad en las empresas; y las PAE y la formación ocupacional en el ámbito local) sea mayor, en función de las características y dinámicas de la realidad empresarial y territorial. En materia de políticas de igualdad la dimensión de la empresa es fundamental ya que solo las grandes empresas están obligadas a concretar planes específicos al respecto.

En lo que se refiere al ámbito local no apreciamos diferencias significativas entre los tres municipios estudiados en lo que respecta a políticas de inmigración. Todos han articulado políticas de acogida como establece la legislación vigente, pero en ningún caso se aprecian medidas laborales específicas dirigidas a los inmigrantes, dirigiéndose la actuación de los servicios locales de empleo a atender de forma reactiva las demandas que reciben. En cambio, en lo relativo a las políticas de conciliación y de igualdad, como se trata con mayor detalle al referirnos a la hipótesis específica elaborada sobre ellas, hemos constatado que determinado tipo de acciones emprendidas desde la administración local de forma proactiva pueden impulsar el desarrollo entre las empresas del territorio de planes de igualdad. Finalmente, en relación a la formación ocupacional y a la concreción de otras políticas activas, sí se observa que su eficacia varía en función del territorio. Cada municipio responde de modo distinto a la adecuación de esas políticas con las necesidades del tejido productivo y las características de la población del territorio. Entre los tres municipios que hemos analizado, uno de ellos, el de menor dimensión, dedica mayores esfuerzos al conocimiento de las necesidades del tejido productivo y a adecuar la oferta formativa y los mecanismos de orientación laboral a tales necesidades. La mejor adecuación de la formación ocupacional a la realidad territorial parece responder, entre otras cuestiones, al grado de implicación y a la capacidad de los técnicos locales dedicados a cuestiones de empleo.

En lo que se refiere a la segunda subhipótesis, nos hemos referido a ella indirectamente al indicar, en el marco de la evaluación de la primera hipótesis, que como resultado de la crisis se acentúa la primacía de la cantidad en el número de cursos de formación ocupacional y de acciones relativas a las PAE (así como del número de personas implicadas) sobre la calidad y profundización de las mismas. En el terreno de la empresa,

observamos la tendencia, en algunos casos, a la reducción de los recursos y acciones destinados a formación continua.

Finalmente, no parece confirmarse nuestra segunda hipótesis, según la cual las políticas de empleo y las estrategias de determinados actores para aprovecharlas pueden servir para mejorar la calidad del empleo o frenar su deterioro. Probablemente eso sucede por la escasa eficacia de las principales de aquellas políticas de empleo, las activas. En este terreno, que se corresponde con la primera subhipótesis, los resultados de la investigación proporcionan un buen número de aspectos en los que se aprecian deficiencias en relación a las PAE y, más concretamente, a la formación ocupacional.

Entre tales deficiencias adquiere particular importancia la falta de adecuación de la formación ocupacional a las necesidades del mercado de trabajo, concretadas en territorios específicos a cuya realidad deben responder los programas formativos. Una falta de adecuación que remite a la escasas posibilidades por parte de las Comunidades Autónomas para desarrollar programas acordes a las características de su tejido productivo y al de las personas en búsqueda de un empleo o de mejoras en él y que, a su vez, se explica por la dependencia de los criterios estatales recogidos en el Catálogo Nacional de Cualificaciones. La reforma de las PAE, derivada del Real Decreto 3/2011 de 18 de febrero (ver apartado 1.2. del capítulo C) pudo coadyuvar a solventar este problema, a partir de las mayores posibilidades de actuación que proporciona a las Comunidades Autónomas para desarrollar programas propios de PAE y a partir de la relevancia que otorga a las actuaciones a desarrollar desde el ámbito local.

Otra deficiencia detectada de gran calado es la de la inexistencia de mecanismos de evaluación de la formación ocupacional en términos de inserción laboral efectiva, lo que implica enormes dificultades para mejorar y ajustar esa formación de forma que facilite el acceso al empleo de acuerdo a las necesidades y características del territorio. La falta de recursos es un problema reconocido de forma generalizada y explica, solo parcialmente, dicha inexistencia, así como otras de las carencias o deficiencias que estamos indicando.

Así, también son significativos los problemas que remiten a aspectos como la escasa capacidad de coordinación entre los mecanismos de formación ocupacional y los de orientación laboral, que dificultan un tratamiento personalizado de las actuaciones acorde con las características de las personas atendidas en los servicios públicos de empleo; o los que aluden a la dificultad de concretar programas de formación con prácticas en las empresas, en particular a partir del cambio de coyuntura económica. Igualmente supone un problema las exigencias, que muchos de los entrevistados valoran excesivas, para lograr la homologación de los centros que imparten cursos de formación ocupacional. Y, en particular, lo supone la concreción de cursos de formación ocupacional demasiado genéricos, así como la falta de acreditación de los cursos de formación ocupacional y de la acreditación y certificación de la experiencia laboral.

En alguno de estos aspectos se ha avanzado algo en los últimos años: Certificados de Profesionalidad en los cursos de formación ocupacional ligados a módulos formativos;

progresivos intentos del SOC de acercarse al conocimiento de las necesidades empresariales; mayor atención al territorio, por ejemplo a partir del *Pla Extraordinari d'Ocupació* o de los programas *Treball als Barris* i *Treball a les set comarques*; etc. Pero son avances insuficientes y que probablemente requerirían más recursos para aumentar la eficacia de la formación ocupacional y las PAE.

En definitiva, en Catalunya una parte sustancial de los entrevistados coincide en que las acciones del SOC en los últimos años, al menos hasta el cambio en el gobierno de la Generalitat, han mejorado la concreción de las PAE, en general, y de la formación ocupacional, en particular. Pero sigue primando la ineficacia de esas políticas en lo que se refiere a facilitar el acceso al empleo y, más aún, en lo que respecta a potenciar empleos de calidad.

Las razones de fondo de esa ineficacia escapan, quizás, a la propia planificación y concreción de las PAE. Al fin y al cabo, las PAE debieran responder a un diseño estratégico global de políticas de empleo asociadas a una determinada concepción de políticas económicas e industriales que permita avanzar, si esa es la opción, hacia una producción de bienes y servicios competitiva en términos de alto valor añadido y con empleos cualificados y de calidad. Si esa concepción está poco presente, implementar PAE en esa dirección pierde sentido. Tal vez esa es la razón última de su ineficacia para promover empleos de calidad o, incluso, empleos suficientes. La hipótesis específica, que incluíamos en el marco de la segunda subhipótesis, arguye que la configuración de la estructura productiva ha condicionado en gran medida el modelo de empleo en España. Las PAE y la formación ocupacional pueden haber tendido a reforzar ese modelo.

La **tercera hipótesis** indica la persistencia de la división del trabajo por sexos que condiciona la participación de las mujeres en el empleo y la calidad del mismo. Las subhipótesis derivadas son las siguientes:

- La inserción sectorial (servicios a las personas) en el empleo de mujeres inmigrantes puede haber facilitado el aumento del empleo, en algunos casos de calidad, entre las autóctonas. Pero sigue pesando la diferenciación por género en las condiciones de empleo por el mantenimiento de las acciones discriminatorias en las empresas y por el escaso aumento de la participación de los hombres en el trabajo doméstico.
- En el territorio las políticas locales pueden haber influido en las diferencias en el empleo entre hombres o mujeres o entre grupos de mujeres. Las características de la empresa inciden en las diferencias hombre/mujer en materia de calidad del empleo
- El cambio de coyuntura, la crisis, ha incidido menos entre las mujeres hasta finales del 2008 por el peso de la construcción en la misma. Desde el 2009 el crecimiento del paro es similar para ambos sexos por su aumento en los servicios. Igualmente, la crisis puede afectar a la calidad del empleo con el aumento de la irregularidad en el mismo.

Como hipótesis específica respecto a las políticas de conciliación y de igualdad se plantea que hay una serie de factores que afectan negativamente a su aplicación: falta de inversión en políticas sociales; poca disposición de las empresas a elaborar planes adecuados de conciliación o de igualdad; y perspectiva de trabajadores y empresarios (y de sus organizaciones representativas) de que solo las mujeres tienen que conciliar.

La persistencia de la división del trabajo por sexos como condicionante del acceso al empleo de las mujeres y de la calidad del mismo queda claramente reafirmada a partir del análisis de las políticas de igualdad y de conciliación. Esas políticas han mostrado poco interés en la transformación efectiva de la división sexual del trabajo, relativizándose su importancia en clave de igualdad entre hombres y mujeres y en el seno del propio colectivo femenino.

Sin embargo, las políticas de conciliación y de igualdad han ganado presencia en las estrategias y, en particular, en el discurso de las instituciones (autonómicas y locales) y en el de los agentes sociales, con una clara distinción entre ambas al menos hasta que descendemos a nivel de empresa. Instituciones y agentes sociales valoran de forma netamente positiva la Ley de Igualdad del 2007, mientras que la distinción y la valoración positiva de la legislación y de las políticas de conciliación y de igualdad está presente en el conjunto de organizaciones sindicales y empresariales, en éstas últimas entendiendo las políticas de igualdad como un elemento de captación y de fidelización de la fuerza de trabajo femenina; y lo está incluso en la perspectiva de representantes sindicales de sectores muy masculinizados. En el terreno de la empresa también lo está, pero aquí prima la confusión entre ambas, en tanto que incluso las medidas adoptadas a partir de, por ejemplo, planes de igualdad, se acaban concretando en medidas de conciliación especialmente dirigidas a mujeres con cargas familiares (hijos sobre todo): permisos laborales para visitas médicas, excedencias (en el ámbito de la sanidad pública), o facilidades de flexibilización en los horarios de entrada y salida como casos más extendidos. Tales medidas, más ampliamente utilizadas por las mujeres, no transforman las formas habituales de organización de la jornada de trabajo y no influyen, por tanto, en la distribución y organización de la vida cotidiana de hombres y mujeres.

En ese mismo sentido, y refiriéndonos a la subhipótesis que afirma el aumento del empleo, en algunos casos de calidad, entre las mujeres autóctonas con motivo de la mercantilización de los servicios de cuidado y su realización por parte de mujeres inmigrantes, cabe indicar la diferente capacidad de utilizar las medidas ligadas a la igualdad o a la conciliación en función del sector o de la ubicación de las personas en la organización de la empresa. Así, hemos constatado que en el ámbito de la empresa las políticas de conciliación y de igualdad se ven como menos necesarias por parte de la dirección y de los representantes de los trabajadores en sectores masculinizados. Pero, de forma un tanto inesperada, también constatamos la menor presencia de ese tipo de medidas en sectores, como el del *care*, muy feminizados y caracterizados por las malas condiciones de empleo y la precariedad laboral. La organización del proceso productivo de bienes y servicios es, también, un elemento significativo para observar la mayor o menor concreción de estas políticas. En el bien entendido de que siempre las utilizan más las mujeres (aunque el permiso de paternidad de 14 días promovido por la Ley de Igualdad del 2007 ha sido relativamente bien acogido), las

medidas se aplican sobre todo en determinado tipo de secciones (técnicas, de administración, o de gestión) y muy poco en otras; en las que se aduce las dificultades que generaría su aplicación para el buen funcionamiento de la actividad (producción, o personal médico y de enfermería en el sector sanitario). En cualquier caso, cabe apuntar que tales diferencias guardan relación con la óptica empresarial de retener determinadas franjas de la mano de obra femenina a partir de las políticas de conciliación, o a partir de los planes de igualdad en el caso de las grandes empresas: se dirigen a mujeres que cuentan con una cierta capacidad de negociación individual –que no colectiva- de sus condiciones de empleo a partir de la posición que ocupan en la empresa. Las políticas de conciliación parecen aplicarse, pues, a personas que cuentan con un empleo de cierta calidad y que se sitúan en secciones o departamentos cuyos requerimientos laborales facilitan su implementación.

En lo que se refiere a la segunda subhipótesis, relativa a la influencia sobre el empleo de las características de la empresa y a las políticas específicamente emprendidas en el territorio, cabe indicar que la segregación ocupacional entre hombres y mujeres es bien visible en todos los casos de empresas analizados. En las localidades estudiadas las políticas de igualdad en el empleo se ubican en distintas áreas municipales y juegan un rol secundario, desarrollándose acciones dirigidas, sobre todo, a mujeres en situación de vulnerabilidad o riesgo de exclusión social. La interacción entre las áreas de servicios sociales, donde suelen ubicarse las actuaciones dirigidas a las mujeres y las de promoción económica o servicios de empleo es escasa. Aún así, en el municipio de menor dimensión de los estudiados sí existe algún grado de coordinación que ha permitido, por ejemplo y entre otras cuestiones, la promoción de la concreción de planes de igualdad en algunas empresas (una de ellas estudiada en nuestro trabajo de campo) del municipio.

Esta última cuestión se relaciona con la hipótesis específica elaborada en torno a las políticas de conciliación y de igualdad. En ella se prevé la poca disposición de las empresas a elaborar programas de conciliación o de igualdad; así como la perspectiva de trabajadores y empresarios (y de sus organizaciones representativas) de que solo las mujeres tienen que conciliar. Esta última cuestión no se concreta para el caso de las confederaciones sindicales ni de las federaciones sectoriales de las mismas ni para los representantes del empresariado. Entre los directivos empresariales tampoco se aprecia esa perspectiva y lo mismo sucede, aquí con excepciones, entre los miembros de comités de empresa entrevistados. Pero, en la práctica las medidas aplicadas se utilizan, sobre todo y como se ha dicho, por mujeres.

Cabe añadir que la concreción de planes de igualdad se da únicamente en el seno de las empresas de mayor dimensión de las estudiadas. Responde, especialmente, a la necesidad de aplicar la legislación vigente y al aprovechamiento, en algún caso, de las subvenciones de la Generalitat al desarrollo de los planes³⁸. La iniciativa es siempre de la dirección y en general, con la muy relativa excepción del hospital público, los representantes de los trabajadores no

³⁸ Se subvenciona la implementación de planes de igualdad hasta un máximo de 10.000 euros y la incorporación de agentes de igualdad hasta un máximo de 15.000 euros, en este caso para empresas de más de 100 trabajadores.

intervienen en absoluto en la formulación del plan de igualdad; una formulación que suele subcontrarse a empresas externas como buena prueba de la relativa importancia que se concede a estas cuestiones. En cualquier caso, se ha demostrado –en un caso– que las políticas locales pueden incidir positivamente sobre el desarrollo de planes de igualdad. En particular cuando generan un discurso positivo para las empresas sobre la igualdad, convirtiéndola en un elemento de mayor eficiencia y productividad laboral. Un discurso que se relaciona con la perspectiva empresarial de fidelizar al colectivo de mujeres con problemas de conciliación que, por su ubicación en determinadas áreas, la dirección considera central o estratégico.

Finalmente, en lo que respecta a los efectos de la crisis, en lo que se refiere a la población inmigrante parece estar afectándola especialmente, tanto en términos de cantidad del empleo como de calidad del mismo; enfatizándose que se aprecia un aumento de la informalidad, en el marco de la tendencia a aceptar empleos independientemente de sus condiciones. Una tendencia que, en cualquier caso, afecta al conjunto de los segmentos que componen el mercado de trabajo y, en particular, a los más débiles entre los que las mujeres ocupan un lugar preeminente.

En términos de la aplicación de políticas de conciliación y de igualdad a las que nos hemos referido, del conjunto de entrevistas realizadas se sigue que, como resultado de la crisis, éstas se ven relegadas a un segundo plano en el marco de las políticas de empleo y a un aspecto marginal entre las estrategias de las empresas. La falta de recursos se deja notar en el ámbito autonómico y en el local en lo que atañe al desarrollo de políticas sociales, imprescindibles para fomentar la igualdad en el empleo. Las empresas, por su parte, destinan sus recursos a otros elementos que consideran más necesarios en su actividad. De ahí la ralentización de medidas destinadas a la conciliación, así como la reducción de los recursos destinados al desarrollo de planes de igualdad en las empresas a las que la legislación se lo impone. En las fechas en que finalizamos la redacción de este informe, el Departament de Treball de la Generalitat indica que deja de subvencionar los planes de igualdad de las empresas (La Vanguardia, 12 mayo 2011). Hasta ahora dicha subvención había coadyuvado a su implementación en numerosas empresas. No cabe duda que su supresión agudizará el relegamiento y la pérdida de relevancia de la aplicación de los planes de igualdad y, como efecto secundario, de las políticas de conciliación en las empresas.