

El empleo subvencionado: entre las políticas activas de empleo y la mutación del salario

Martí LÓPEZ ANDREU

Profesor Asociado, Departamento de Sociología, Universitat Autònoma de Barcelona
martí.lopez@uab.es

Andreu LOPE PEÑA

Profesor Titular Departamento de Sociología, Universitat Autònoma de Barcelona
miembro del grupo QUIT. andreu.lope@uab.es

Joan Miquel VERD PERICÀS

Profesor Titular Departamento de Sociología, Universitat Autònoma de Barcelona
miembro del grupo QUIT. joanmiquel.verd@uab.es

Recibido: 14-7-2006

Aceptado: 12-2-2007

RESUMEN

En los últimos años han ido ganando peso en Europa las políticas que, con el objetivo de crear empleo, ofrecen algún tipo de subvención al empleo. Este tipo de políticas, con dispositivos de intervención variados, se sitúan a menudo dentro del capítulo de políticas activas destinadas a la creación de empleo, vinculándose a menudo con la política europea de empleo. El artículo proviene de una investigación europea que a modo comparativo pretendía establecer diferencias y tendencias comunes y, en este sentido, consiste en una conceptualización del empleo subvencionado y de sus modalidades existentes, especialmente en España, y comparándola con medidas de otros países europeos. Finalmente, se indican tendencias que enuncian estos dispositivos en la transformación de la relación salarial.

Palabras clave: Empleo subvencionado, políticas activas, relación salarial, protección social, relaciones laborales.

Subsidised employment: between employment active policies and wage mutation

ABSTRACT

In recent years national state policies in Europe have developed some mechanisms of subvention to employment with the objective of creating employment. This kind of subsidies, with different types of intervention, are often situated in the side of active policies, linked frequently with European employ-

ment strategy. The article derives from a comparative European research project that tries to establish differences and common tendencies in this question. In this sense, the article offers a conceptualisation of subsidised employment and its different types, especially on the Spanish case and compares it with other European countries. Finally, it shows some tendencies that announce that these interventions hint towards a wage relation mutation.

Key words: Subsidised Employment, Active Policies, Wage Relation, Social Protection, Labour Relations.

REFERENCIA NORMALIZADA

LOPEZ ANDREU, M., LOPE PEÑA, A., VERD PERICÁS, J.M., 2007, «El empleo subvencionado: entre las políticas activas de empleo y la mutación del salario», *Cuadernos de Relaciones Laborales*, Vol. 25, núm. 2, 2007.

SUMARIO: 1. Introducción. 2. La lógica del empleo subvencionado en el marco de las políticas europeas de empleo. 3. Dimensiones del empleo subvencionado. 4. El empleo subvencionado en España. 4.1. Formas de legitimación e intervención, 4.2. Evolución histórica del empleo subvencionado en España. 4.3. Los beneficiarios del empleo subvencionado en España. 5. El empleo subvencionado en Europa: los casos de Portugal, Italia y Francia. 5.1. Portugal: el desempleo y la formación como objetivo de las medidas. 5.2. Italia: La relativa desalarización como mecanismo de reducción de los costes laborales. 5.3. Francia: la ruptura silenciosa de la norma salarial, 6. Conclusiones. 6.1. ¿Una nueva relación entre empleo y protección social? 6.2. Hacia dispositivos estructurales de activación de recursos. 6.3. Hacia derechos individuales en el mercado de trabajo. 7. Bibliografía.

1. Introducción

En los últimos años el desarrollo de formas y de mecanismos de empleo que incluyen elementos de subvención, es decir, que cuentan en su concreción con determinadas intervenciones por parte de la administración pública que suponen una reducción en alguna de las dimensiones del salario, sitúan al empleo en el corazón de un proceso dónde se están modificando y transformando las tradicionales vinculaciones entre empleo y protección social que tenían al salario como núcleo central. Con este objeto de estudio, y con la participación de grupos de investigación de 9 países europeos, surge el proyecto europeo *Employee's Resources and Social Rights in Europe* (RESORE)¹, en cuyo marco se sitúa el presente artículo. En él, pretende-

¹ El proyecto europeo *Employees' Resources and Social Rights in Europe* (RESORE) ha sido financiado por la Comisión Europea (HPSE-CT-2002-00104), se ha desarrollado entre el 01-12-2002 y el 01-12-2005 y ha contado con la participación de los siguientes equipos de investigación: Groupe de Recherche sur l'Education et l'Emploi – GREE (Universidad de Nancy 2, Francia), Departamento de Antropología – DiSA (Universidad de Génova, Italia), Centre d'Estudis Sociològics sobre la Vida Quotidiana i el Treball– QUIT (Universidad Autónoma de Barcelona, España), Centro de Estudios de Economía Industrial, do Trabalho e da Empresa – CETE (Universidad de Porto, Portugal), Centre for Research on Innovation and Competition – CRIC (Victoria University of Manchester, Reino Unido), Groupe Inclusion and Exclusion – Department Communication and Social Welfare (Universidad de Utrecht, Holanda), Wirtschafts und Socialwissenschaftliches Institut – WSI (Hans Boeckler Foundation, Alemania), Groupe de Recherche sur les Acteurs Internationaux et leurs Discours – GRAID (Universidad Libre de Bruselas, Bélgica), Forschungs und Beratungste-

mos argumentar el desarrollo de mecanismos basados en la lógica de la subvención al empleo, como un factor especialmente significativo en la búsqueda del aumento de la ocupación. Tales mecanismos se observan en diferentes países de la UE, siendo nuestra intención comparar su concreción en varios países, con la finalidad de observar la existencia de similitudes entre los diferentes casos analizados, al tiempo que constatamos la existencia de una cierta lógica común en las políticas de empleo subvencionado que se aplican en realidades sociales relativamente diferentes.

El tipo de políticas que aquí interesa empieza a desarrollarse a partir del estancamiento del empleo, que en Europa occidental empieza a darse desde mediados de los años 70, y de la crisis de modelo social y económico del pleno empleo caracterizado como fordista (OFFE, 1992; PRIETO, 1999; entre muchos otros). Sin embargo, el nivel europeo primó durante muchos años la lucha contra la inflación. No es hasta la cumbre de Luxemburgo de 1997, y más tarde y con mayor énfasis en la de Lisboa, cuando el empleo pasa a ser una prioridad en las políticas de la UE y para el conjunto de los quince países que entonces la componían. De este modo, en la última década la creación de empleo y las políticas de empleo son un elemento estratégico de primer orden en la UE, configurándose éstas bajo el dominio progresivo de las denominadas *políticas activas de empleo* y mostrando un vínculo cada vez mayor con las políticas de protección social. Así, una actitud proactiva de la administración pública y de los actores sociales en relación al empleo configura el marco en el que las *ayudas al empleo* (ALUJAS, 2003) significan una parte importante de las políticas de los diferentes gobiernos.

En relación a lo comentado, este artículo pretende: 1) establecer dimensiones de análisis para comprender y clasificar las diferentes modalidades de empleo subvencionado; 2) comparar diferentes medidas desarrolladas en diversos países de la UE para establecer similitudes y diferencias; y 3) concretar algunas de las tendencias comunes que se están desarrollando y que muestran un cambio en la configuración de la relación salarial y en las formas de potenciar la creación de empleo. Los apartados que componen el artículo recogen diferentes aspectos de tales pretensiones. En primer lugar, situamos el concepto de empleo subvencionado ubicándolo, además, en la lógica implícita en los criterios que orientan las políticas europeas. En un segundo apartado describimos las formas de intervención sobre las relaciones de empleo que comportan las medidas de empleo subvencionado enfatizando, por otra parte, los elementos que sirven para legitimarlas. El tercer apartado aborda y concreta ese tipo de medidas para el caso español, al tiempo que analiza su evolución a lo largo del tiempo. El apartado cuarto analiza ejemplos paradigmáticos del empleo subvencionado en países de nuestro entorno, como Portugal, Italia y Francia; destinándose las conclusiones a establecer las interacciones entre los diversos apartados que permiten aproximarse a los tres aspectos que, al inicio del párrafo, indicábamos que pretendemos cubrir con este trabajo.

Ile Arbeitswelt – FORBA (Austria). Pueden consultarse los principales resultados de la investigación en: <http://www.univ-nancy2.fr/ILSTEF/RESORE>.

2. La lógica del empleo subvencionado en el marco de las políticas europeas de empleo

Nuestro análisis de los cambios ocurridos en las formas de empleo y su financiación toma como punto de partida la perspectiva de los *regímenes de recursos* (Clasquin *et al.*, 2004; Friot, 1998, 2006), que tiene como elemento central la preocupación por los modos en que los diferentes sistemas nacionales de empleo y de protección social han configurado diversos modos de acceso a los recursos por parte de los/as trabajadores/as. Nos referimos aquí a trabajadores/as y no a ciudadanos/as porque, desde esta perspectiva, el interés se dirige hacia el *salario* como institución central donde se generan, se modifican y/o se disminuyen los flujos de recursos vinculados al empleo.

La perspectiva citada persigue, pues, examinar con detalle las interconexiones existentes entre empleo, salario y protección social. Estas interconexiones han constituido la base de los sistemas *bismarckianos* de protección social durante décadas (Friot, 1999) y siguen constituyendo el eje central en torno al cual se distribuyen los recursos (monetarios o no) a que tienen acceso los/as trabajadores/as. La perspectiva implica también tomar el salario como elemento esencialmente conflictivo y, en este sentido, introducir en el análisis la defensa que de los derechos vinculados a él hacen los representantes de los trabajadores (Atzmüller, Clasquin y Queirolo-Palmas, 2004), tanto en dirección al Estado –pues el salario es un campo de intervención continua del Estado– como hacia los empleadores.

Es pues desde esta perspectiva que abordaremos todo un conjunto de formas específicas de empleo que surgen, con diferentes formatos y con intensidades variadas, en todos los países de Europa. Se trata de aquellas situaciones de empleo en que, como consecuencia de la actividad legisladora del Estado, se produce una reducción del salario total (salario directo más cotizaciones sociales) pagado por el empleador. A todas estas situaciones de empleo las denominaremos *empleo subvencionado* (ES, a partir de ahora). Esta reducción del salario total, sea o no compensada con una aportación por parte del Estado con recursos provenientes de otras fuentes (normalmente impuestos), supone dotar al receptor del salario con un nuevo estatus de “trabajador subsidiado”, que lo aísla de la relación salarial para situarlo en una tierra de nadie alejada de algunos de los derechos asociados al empleo. En este sentido, consideramos ES aquellos casos en que puede constatarse una reducción del salario por debajo de los niveles acordados en convenio o que son comunes en un determinado sector. Pero también aquellos casos en que el trabajador ve mermado su nivel de protección social, tanto si se trata de la indemnización por despido, de su prestación por desempleo, o de sus derechos a la pensión de jubilación. Por otro lado, con el término de ES no nos referimos únicamente a las situaciones en que la reducción de los recursos tiene un carácter exclusivamente individual. Con este término también nos referimos a las situaciones de empleo en que a pesar de no producirse una reducción de los recursos que recibe o recibirá un/a trabajador/a específico/a, sí se da una reducción de los flujos de recursos que colectivamente reciben

los trabajadores, por ejemplo, cuando se reduce la aportación empresarial que financia ciertas pensiones o prestaciones contributivas.

Todos estos cambios ocurridos en las formas de empleo y vinculados a la actividad reguladora del Estado deben situarse en el contexto de las políticas sociales y laborales llevadas a cabo en Europa en los últimos veinticinco años. Una de las características de las actuales sociedades capitalistas occidentales es la subordinación de las políticas sociales a las políticas económicas (JESSOP, 2002), de modo que los cambios en los derechos sociales vinculados al empleo sirven como medio para conseguir objetivos relacionados con las políticas de empleo, las políticas de rentas, las políticas de formación o incluso políticas industriales.

Es importante destacar que el marco de análisis que utilizamos supone romper con las dicotomías, mercantilización *vs.* desmercantilización, o mercado *vs.* estado que establece Esping-Andersen en sus trabajos (1990, 1999). Ello se pone especialmente de manifiesto si hablamos de políticas activas o de activación. Como acabamos de señalar, diferentes países europeos llevan a cabo sus políticas de fomento del empleo mediante la redefinición de ciertos derechos vinculados al empleo (*workfare*), y por lo tanto vinculando estrechamente el derecho a recibir ciertas prestaciones con una determinada situación en el mercado laboral. En este orden, más que establecer cuánto de mercantilización implican medidas que expresan tendencias como las que acabamos de indicar, o el nivel de mixtificación entre mercado y estado al que se llega, la perspectiva que utilizamos se interesa por el grado en que estas políticas suponen una merma o una desaparición de ciertos recursos asociados al empleo o un endurecimiento de las condiciones para acceder a ellos.

Las políticas con ese tipo de premisas y/o de consecuencias, están predominando, con ritmos y mecanismos de concreción diversos, en el conjunto de la UE. Es en este sentido, en el que puede afirmarse que la Estrategia Europea de Empleo tiende a responsabilizar de las situaciones concretas de empleo y, más aún, de desempleo, a los propios individuos (WATT, 2003) enfatizando el papel de las características y de la “disposición” y “actitudes” de las personas frente a elementos como las estrategias y las características del tejido empresarial o los aspectos estructurales de los mercados de trabajo que, sin duda, condicionan de un modo fundamentalmente las posibilidades de las personas para acceder a un empleo y, más todavía, la especificidad del mismo.

Las políticas europeas de empleo, que se han aplicado con mayor o menor diligencia pero de forma común en el conjunto de países de la UE han girado en torno a conceptos como el de *empleabilidad* o, algo más recientemente, el de *activación*, presentando ambos amplias connotaciones de ambigüedad (ver al respecto el análisis de SERRANO, 2003). Ambos conceptos se sitúan hoy en el eje de los criterios que deben guiar la búsqueda del pleno empleo, un objetivo desaparecido durante años en la UE a tenor de los elevados índices de paro y que en la actualidad ha cobrado vigencia. Precisamente, los colectivos a los que se dirigen las medidas de empleo subvencionado son también aquellos que figuran en el punto de mira de los discursos en torno a la empleabilidad, la activación y la obtención del pleno empleo. Un pleno empleo que, sin embargo, se sitúa en una óptica distinta a la del pleno empleo keynesiano o

fordista en dos aspectos –entre otros– que nos interesa subrayar aquí. Esos dos aspectos se refieren a las características del empleo, por un lado, y a la tipología de los empleados por otro. El empleo keynesiano-fordista que entra en crisis hace tres décadas, se caracteriza por basarse en condiciones de trabajo protegidas y reguladas y por garantizar un salario y unas prestaciones sociales asociadas al mismo que proporcionan grados de suficiencia y de independencia económica. Ese tipo de empleo se caracteriza también por ser fundamentalmente masculino, basándose en el modelo *breadwinner* que prima la presencia en la actividad laboral de los hombres.

Desde la cumbre de Lisboa el pleno empleo relativo (en ningún caso se prevé que todos los adultos estén empleados) que potencia la Estrategia Europea de Empleo tiene como uno de sus principales ejes la creación de empleo para las mujeres. De hecho, el aumento de las tasas de empleo en toda la UE se corresponde con el fuerte incremento del empleo femenino, al tiempo que el desarrollo en toda Europa de medidas legislativas y de políticas concretas dirigidas a facilitar la conciliación entre la vida laboral y la vida familiar son una buena muestra de la importancia otorgada a la dimensión femenina del empleo. Son, igualmente, muestra de la creciente vinculación entre las políticas de empleo y las que tienen que ver con la configuración de las prestaciones sociales y de los mecanismos para obtenerlas.

3. Dimensiones del empleo subvencionado

En el artículo comparamos la situación del ES y sus implicaciones sobre el mercado de trabajo y los recursos que reciben los/as trabajadores/as en cuatro países del sur de Europa: España, Portugal, Italia y Francia. Se trata, en la práctica de una comparación asimétrica, puesto que Portugal, Italia y Francia se toman como elementos de contraste con el caso español, que es el que tomamos como ejemplo ilustrativo principal de las políticas de empleo que han ido erosionando el volumen de recursos que reciben los/as trabajadores/as. Los otros tres países sirven como prueba de que los dispositivos de ES adquieren formas muy diversas, con efectos también diferentes en función de la realidad social sobre la que se apliquen estas políticas.

La mencionada diversidad hace que resulte difícil realizar una comparación sistemática entre medidas de diferentes países, de la misma forma que lo es buscar equivalencias funcionales. Los mercados de trabajo y las tradiciones en política social y de empleo son diferentes para cada Estado, puesto que se inscriben finalmente en un modelo específico de relaciones sociales (BILBAO, 1999). Es en este sentido que resulta imprescindible tomar en cuenta como elemento de interpretación la dimensión societal en la que se desarrollan las citadas medidas (MAURICE, SELIER, SILVESTRE, 1982). No obstante, si analizamos las diferentes modalidades de lo que hemos caracterizado como ES, es posible identificar en todos los países que tratamos dos dimensiones comunes que ayudan a realizar una clasificación de los diferentes dispositivos. Estas dimensiones se refieren, por un lado, a los mecanismos de legitimación y, por otro, a las formas de intervención sobre las relaciones de empleo.

Así, si hacemos referencia a las *formas de legitimación*, es decir, a cuáles son los criterios explícitos que justifican y legitiman las diferentes medidas, podemos señalar las siguientes:

- 1) Legitimación por el *aumento de la empleabilidad*, que recoge aquellas medidas que se justifican porque favorecen la posibilidad de inserción laboral de determinados colectivos –parten, pues de una definición relativamente negativa del sujeto–.
- 2) Legitimación por criterios de *cualificación*, que agrupa aquellas medidas destinadas a favorecer el encuentro, en el terreno de la empresa, entre la formación del trabajador y las necesidades y requerimientos de cualificación del puesto de trabajo en la empresa.
- 3) Legitimación por *necesidades económicas*, que incluye las disposiciones destinadas a favorecer el crecimiento y desarrollo de la actividad económica apoyando el reemplazo de la fuerza de trabajo, así como la adaptación de la empresa a los cambios del mercado.
- 4) Legitimación por *promoción del autoempleo*, que agrupa a aquellas medidas que favorecen que colectivos con dificultades de acceso al empleo se conviertan en autónomos o en emprendedores.

Es necesario indicar que las dimensiones señaladas responden al discurso del legislador. Pero la legitimación por necesidades económicas como para promover el autoempleo responden a la lógica dominante ya señalada de aumentar la empleabilidad y la activación de la fuerza de trabajo. En este sentido, se pueden incluir en la dimensión de legitimación por necesidades económicas a los contratos temporales, con menor coste del despido que el contrato indefinido, puesto que los empresarios usan a menudo este tipo de contratos (existentes desde hace tiempo en la legislación) en puestos de trabajo que por su continuidad y características podrán formar parte de una relación permanente de empleo.

En base a estas razones o argumentos justificativos se desarrollan las diferentes medidas con la intención de reducir el paro en determinados colectivos y grupos sociales. Éstas suponen, como hemos señalado anteriormente, una intervención pública en el sentido de como se asignan y distribuyen los recursos entre los actores y sujetos en el marco del salario. Así, las diferentes *formas de intervención pública* sobre la relación de empleo pueden ser:

- 1) *Decontribución directa*: Supone una reducción del coste de la fuerza de trabajo, básicamente para el empleador –un ejemplo para el caso español lo constituye la reducción de la cuota empresarial a la Seguridad Social, en concreto en la cuota por contingencias comunes–.
- 2) *Reducción de la protección social*: Puede hacer referencia a cualquiera de las prestaciones que se derivan del contrato laboral.
- 3) *Forma mixta salario/subvención*: El Estado financia parte del salario y de los costes laborales, o financia parcialmente los costes de establecerse como autónomo.
- 4) *Reducción del salario fijado en convenio*: Hace referencia a las medidas que

permiten una menor remuneración a la estipulada por la legislación o por el convenio correspondiente.

El peso que estas diferentes formas de legitimación y tipos de intervención pública tiene en cada país es dispar. Pero la importancia que en todos los países que analizamos presentan las medidas que suponen una decontribución directa es reveladora del tipo de políticas preferentemente llevadas a cabo. Se trata de países en los que las necesidades de crear empleo se han traducido en el desarrollo de medidas que reducen los costes de las cotizaciones, aunque en el caso italiano es también muy significativa, como veremos, la creación de un tipo de contrato que se sitúa a medio camino entre la relación laboral y el empleo autónomo. La situación italiana muestra un claro intento de eludir la relación salarial, en un contexto en que esta relación es ya de por sí relativamente débil en comparación con otros países de su entorno.

Junto con la identificación de las dimensiones citadas, resulta también interesante realizar una breve comparación estadística en relación con el gasto en políticas de empleo de los cuatro países que analizamos. Ello permite situar en su contexto cómo se desarrollan las medidas, qué colectivos son los afectados, y cómo se distribuyen los recursos vinculados al salario.

Si atendemos a los datos que muestra la tabla 1, se comprueba que, a pesar de los cambios y de la diferente intensidad, tanto España como Italia y Francia muestran unos vínculos entre salario y empleo que se insertan en los modelos de Estado del Bienestar continentales basados en esquemas contributivos que tiene como eje la seguridad social (ESPING-ANDERSEN, 1999). Mención aparte merece Portugal, donde el elevado porcentaje de empleo sumergido favorece el importante peso que alcanzan otras fuentes de financiación distintas a las aportadas por el gobierno o a las que derivan de las cotizaciones sociales. A pesar de todo, en términos de modelo de protección social, Portugal puede englobarse en el conjunto de países que presentan un importante peso de las cotizaciones sociales en la financiación de la protección social y un relativo menor peso de la que tiene su origen en la fiscalidad.

Por otro lado, resulta también interesante poner de manifiesto el volumen de gasto público que cada uno de los países que analizamos destina a las políticas laborales. En este sentido destaca el gasto realizado en Francia, que se sitúa claramente por encima de la media europea (UE-15), tanto en políticas activas como, sobre todo, en las llamadas políticas pasivas. El caso español resulta también interesante, al situarse por debajo de la media europea en el conjunto de políticas, pero por encima en las políticas pasivas. Finalmente, Portugal e Italia se sitúan por debajo de la media europea tanto en las políticas pasivas como en las activas, con un porcentaje llamativamente bajo para el caso italiano en las políticas pasivas, situación que lleva a este país a situarse por debajo de Portugal en el porcentaje de gasto público destinado a las políticas laborales.

Una vez realizada esta primera aproximación general, pasamos a tratar las medidas concretas en cada uno de los países. En primer lugar abordaremos el caso español, en que se revisan los colectivos a los cuales se han destinado las medidas

Tabla 1: Financiación de la protección social según el origen de los recursos. 2001-2003

	Cotizaciones sociales			Gobierno			Otros		
	2001	2002	2003	2001	2002	2003	2001	2002	2003
EU-15	60,5	63,6	63,8	31,6	32,8	32,8	3,4	3,6	3,4
España	69,2	67,9	68,7	26,7	29,1	28,4	4,1	3,0	2,9
Portugal	54,4	52,8	50,3	37,8	38,9	40,0	7,8	8,3	9,7
Italia	57,0	57,0	58,6	41,1	41,3	39,8	1,8	1,7	1,6
Francia	66,7	66,6	67	30,4	29,8	29,7	2,8	3,6	3,3

Fuente: Eurostat, *European Social Statistics, Social protection, Expenditures and Receipts, 1995-2003*.

Tabla 2: Gasto público políticas en políticas laborales. % del PIB. 2003

	UE-15	España	Italia	Francia	Portugal
Servicios Políticas Laborales	0,196	0,016	-	0,250	0,129
Pol. Activas (cat. 2-7)	0,701	0,589	0,663	0,836	0,542
Pol. Pasivas (cat.8-9)	1,441	1,527	0,615	1,769	1,279
Total	2,338	2,133	1,278	2,854	1,951

Cat 2-7: Formación, rotación en el empleo y trabajo compartido, incentivos al empleo, integración de personas discapacitadas, creación directa de puestos de trabajo, incentivos al autoempleo.

Cat 8-9: Prestaciones por desempleo, prejubilaciones y otras situaciones (pensiones, bajas, etc.) con protección social.

Fuente: Eurostat, Labour Market Policy database, Mayo 2006.

de ES y las implicaciones que estas formas de intervención tienen sobre las relaciones de empleo. También se realiza, para el caso español, un repaso de la evolución histórica de este tipo de medidas. A continuación, se aborda la realidad del ES en los casos portugués, italiano y francés. Para estos países se realiza un análisis centrado en medidas escogidas, que ponen de manifiesto, a la vez, tanto la generalización del ES en los países de nuestro entorno como las formas específicas que éste adopta.

4. El empleo subvencionado en España

4.1. Formas de legitimación e intervención

Tomando las dos dimensiones apuntadas en la sección anterior –formas de legitimación y de intervención pública– se presenta a continuación la tabla 3, que pretende recoger todas aquellas medidas que en España pueden considerarse como ES.

De este modo, cruzando las dos dimensiones mencionadas obtenemos un panorama de las diferentes modalidades existentes o ya derogadas de ES en España.

En relación con esta tabla, no está de más recordar que consideramos como subvención al empleo toda intervención que suponga una reducción de la circulación de los recursos asociados a la relación salarial. Es por ello que se ha incluido en el conjunto de medidas el *contrato por obra y servicio*, así como el resto de contratos temporales. Consideramos que los menores costes del despido –8 días por año trabajado–, en relación al contrato indefinido, suponen una disminución de recursos para los trabajadores. Este hecho es más significativo en el caso del contrato por obra y servicio; éste se establece jurídicamente como el destinado para la realización de una obra o prestación de un servicio, con autonomía y sustantividad propia dentro de la actividad de la empresa y cuya ejecución, aunque limitada en el tiempo, sea en principio de duración incierta. Esta falta de claridad, que deja a los convenios sectoriales o de empresa la identificación de las tareas a cubrir con este tipo de contrato, ha permitido su ya señalada utilización de forma generalizada, substituyendo en muchos casos relaciones laborales que permanecen en el tiempo, llegando a alcanzar en el 2006 los 6.395.190 contratos²; y contribuyendo, además, a mantener la elevada tasa de temporalidad que afecta al 33,82% del total de asalariados³.

A partir de la clasificación de la tabla, se puede observar que históricamente ha existido en España un dominio de medidas que se basan en la decontribución directa en la cuota empresarial de la Seguridad Social por contingencias comunes, asociada, mayoritariamente, a la contratación indefinida de determinados colectivos. Éste es el caso del Plan para el Fomento del Empleo Estable (PFEE) iniciado con el acuerdo de los actores sociales mayoritarios en 1999 y que se ha ido renovando año tras año incrementándose los colectivos sujetos a la aplicación de las medidas. También puede observarse en la tabla 3 la importancia de las medidas legitimadas por el aumento de la empleabilidad. En el siguiente apartado ofreceremos un análisis detallado de las medidas más importantes, que nos ayudará, además, a hacer más visible la concepción que utilizamos del ES.

4.2. *Evolución histórica del empleo subvencionado en España: entre la flexibilidad y la reducción de la temporalidad*

Si algo caracteriza el mercado de trabajo español en los últimos 25 años es su elevada tasa de desempleo y su elevada temporalidad, si bien las cifras de paro han descendido de forma muy notable en los últimos tiempos. En este sentido, y teniendo como horizonte la puesta al día en relación a Europa en materias sociolaborales,

² Estadística de contratos del INEM. Datos acumulados 2006. La figura permite la realización de contratos, incluso diarios, para tareas concretas en sectores tan variados como la construcción, el periodismo, la mensajería, etc., basándose en considerar que se desarrolla una tarea que no es fruto de la variación en las exigencias de trabajo sino una tarea diferente.

³ 4º Trimestre de la EPA 2006.

Tabla 3: Intervención pública y principios de legitimación

	<i>Decontribución directa</i>	<i>Forma mixta salario/subvención</i>	<i>Reducción de la protección social</i>	<i>Reducción del salario</i>
<i>Legitimación por aumento de la empleabilidad</i>	<ul style="list-style-type: none"> – Programa para el Fomento del Empleo Estable (PFEE)(*) – Contrato temporal y de interinidad para minusválidos – Incentivos conversión en empleo estable – Contratación temporal de personas en situación de exclusión social – Personas víctimas de la violencia doméstica 	<ul style="list-style-type: none"> – Contrato indefinido para trabajadores minusválidos – Contrato temporal de inserción – Bonificaciones Fomento del Empleo 2006 (Acuerdo para la mejora del Crecimiento y del Empleo) 	<ul style="list-style-type: none"> – Contrato para el fomento de la contratación indefinida – Contrato temporal de fomento del empleo (*) 	
<i>Legitimación por aumento de la cualificación</i>	<ul style="list-style-type: none"> – Contrato para la formación 			<ul style="list-style-type: none"> – Contrato en prácticas – Contrato de aprendizaje (*)
<i>Legitimación por necesidades económicas</i>	<ul style="list-style-type: none"> – Contratación interina por descanso de maternidad – Contratación interina en sustitución de personas con suspensión de contrato por maternidad, adopción, etc. 		<ul style="list-style-type: none"> – Contrato de lanzamiento de nueva actividad (*) – Contrato de obra o servicio determinado – Contrato eventual por circunstancias de la producción – Contratación en sustitución por 	prejubilación
	<i>Legitimación para promover el autoempleo</i>		<ul style="list-style-type: none"> – Subvención estatal a desempleados para que se establezcan como autónomos – Subvención estatal a los minusválidos para que se 	establezcan como autónomos

(*) Actualmente ya no están en vigor.

Fuente: Elaboración propia

así como la plena entrada en una situación de competitividad internacional, se ha generado el desarrollo de todo un conjunto de medidas que podemos clasificar dentro del ES. Estas medidas no se pueden separar de un proceso de ruptura de la norma social del empleo (entendido en el sentido de RODGERS, 1992)⁴ y de (des)regulación o nuevo tipo de regulación del mercado de trabajo⁵. Es en esta línea que no podemos aislarlo de este proceso generalizado de extensión de las formas atípicas de empleo, y de gestión de los resultados que estas provocan.

El punto de inicio de este recorrido se sitúa a inicios de la década de 1980 cuando, ante el fuerte crecimiento del paro, las actuaciones de los primeros gobiernos del PSOE sobre el mercado de trabajo se centran en introducir mayores cotas de flexibilidad. Como punto de partida, es importante destacar la reforma del *Estatuto de los Trabajadores* del año 1984, que impulsa mediante subvenciones –fundamentalmente mediante desgravaciones en la cotización de las empresas– la contratación temporal no causal con los llamados “*contratos temporales de fomento del empleo*”, es decir, independientemente de las circunstancias de producción de bienes o de servicios de la empresa.

En el posterior periodo de crecimiento económico entre 1985 y 1991 crece el empleo y disminuye el paro (del 21,9% en 1985 al 16,3% en 1990), pero como consecuencia de estas políticas la rotación de los trabajadores es cada vez mayor y la temporalidad en el mercado de trabajo aumenta hasta el 32% en 1991. Segura y otros (1991) señalan que el efecto que tuvieron estas políticas fue mínimo, es decir, que la mayor parte del empleo se hubiera creado igualmente con el impulso proporcionado directamente por el crecimiento económico.

Con la recesión económica que se inicia en 1992 se destruye muy rápidamente el empleo temporal creado en el periodo anterior y también parte del empleo fijo existente anteriormente. Mediante una nueva reforma del *Estatuto de los Trabajadores* en 1994 se introduce mayor flexibilidad sobre el despido, la movilidad y la negociación y se legaliza la existencia de *Empresas de Trabajo Temporal* (Sebastián, 1995). La misma reforma elimina el contrato temporal de *fomento del empleo* y reforma el contrato *para la formación* y el contrato *en prácticas* (sin efecto real sobre las tasas de temporalidad). Así, se conceptualiza una ecuación, anunciada por Bilbao (1994) que nos ayuda a entender la actual situación: sólo desestabilizando los que están dentro (fijos) se logrará insertar a los que están fuera (jóvenes, desempleados, temporales, etc.). Los resultados de ésta política son claros: una temporalidad que sigue bordeando o superando el 30% y un discurso que culpa a los sindicatos de defender sólo a los *insiders*.

⁴ La conceptualización del autor sería asimilable a la norma de empleo fordista: empleo indefinido, con jornada fija, a tiempo completo, y con acceso a un salario directo e indirecto que permite la reproducción social de la familia trabajadora.

⁵ Como ha indicado Jessop (2002), el término desregulación presupone que no hay intervención en un mercado “autorregulado”, pero como el mismo pone en evidencia lo que hoy en día se desarrolla es una forma de intervención en política social y económica (una nueva regulación) de apoyo al mercado y a su competitividad, en lo que él ha llamado Estado Competitivo o de Competición (*Competitive State*).

A partir de la segunda mitad de la década de los años 90, con el Partido Popular en el gobierno, tiene lugar la reforma laboral de 1997. Así, con la intención de reducir la elevada temporalidad existente (cerca del 34%) se firma entre los sindicatos más representativos y la patronal *el Acuerdo Interconfederal para la Estabilidad en el Empleo* (AIEE), que posteriormente el gobierno del PP convierte en ley (RDL 8/97 y 9/97). En las citadas leyes se eliminan hasta siete tipos de contratos temporales, se limita la duración de los contratos temporales, como norma general, a dos años (anteriormente eran tres años) y se fomenta directamente la utilización del contrato indefinido mediante una nueva modalidad denominada *contrato para el fomento de la contratación indefinida*, que reduce la indemnización por despido objetivo improcedente. Aunque inicialmente sólo podía ser utilizado hasta el año 2001, tras considerarse que sus efectos sobre la reducción de la temporalidad habían sido positivos sigue vigente en la actualidad, y se han incrementado los colectivos que se pueden contratar con este contrato. Esta figura contractual es especialmente relevante pues supone una reducción en la indemnización por despido objetivo improcedente de 33 días por año trabajado frente a los 45 del contrato indefinido ordinario. Esta figura adquirirá especial relevancia puesto que a pesar de no haber contribuido a reducir la temporalidad (que se mantiene con un elevado 33,8% para 2005⁶) se utiliza masivamente, suponiendo el 34,26% del total de contrataciones indefinidas en el 2005⁷. En esta misma línea, el Acuerdo para la mejora del crecimiento y del empleo de Mayo de 2006, firmado entre los actores sociales y el Gobierno, mantiene los colectivos a los que se puede realizar el citado contrato, pero permite que se concreten en la transformación en indefinidos los contratos temporales celebrados hasta el 31 de diciembre de 2007.

En 1999 comenzó la aplicación de las nuevas bonificaciones para la contratación indefinida diseñadas en el plan de *Fomento del Empleo Estable*, medidas que vienen reeditándose en los últimos años. Se trata de disminuciones a las cuantías de la Seguridad Social a determinados colectivos (menores de 30 años, desempleados que lleven más de 12 meses inscritos en el INEM y desempleados mayores de 45 años), añadiéndose un 5% para las mujeres de cada uno de los grupos, durante 1 o 2 años dependiendo de los colectivos. En el año 2005 se establecieron bonificaciones para nuevos colectivos, como las mujeres víctimas de violencia doméstica, así como aumentar la bonificación en un 10% si se trata de mujeres empleadas a tiempo completo.

El número de contratos con bonificación que se acogen en marco del PFEE desde 1999 ha ido ampliándose, perdiendo su carácter colectivo para irse generalizando y, como hemos indicado, estableciéndose como un dispositivo permanente. Junto con estas consideraciones, la pista de que nos encontramos ya no con una medida específica sino con un acceso generalizado al empleo indefinido con menos costes la podemos observar en la siguiente tabla:

⁶ Para el total de trabajadores temporales 4º Trimestre de la EPA 2005.

⁷ Estadística de contratos del INEM: *Datos Acumulados Diciembre 2005*.

Tabla 4: Contratos indefinidos. Total y acogidos a medidas de fomento del empleo por modalidad. Datos acumulados. 1997-2004

Contratos	Número	% sobre modalidad
Ordinarios <i>Bonificados</i>	3.407.327 395.840	11,6
«De fomento»* <i>Bonificados</i>	2.565.322 2.309.428	90,0
Total nuevos <i>Bonificados</i> <i>Con menor coste de despido</i>	5.972.649 2.705.268 2.565.322	45,3 43,0
Conversiones <i>Con menor coste de despido</i>	3.408.821 2.874.415	84,3
Total contratos <i>Bonificados</i> <i>Con menor coste de despido</i>	9.381.470 2.705.268 5.439.737	28,8 58,0

* Todos ellos con menor coste de despido.

Fuente: CES (2005), en base a Datos del Servicio Público de Empleo Estatal proporcionados a la Comisión de Expertos para el Diálogo Social.

Tal y como se observa, una importante proporción del empleo indefinido creado desde 1997 hasta 2004 tiene alguna bonificación al empresario, en forma de reducción de la cuota de la Seguridad Social o de menor coste del despido, llegando al 86,8% del total de contratos indefinidos (nuevos y conversiones).

El objetivo de reducir la temporalidad y aumentar el empleo indefinido es también el objetivo del nuevo sistema de bonificación, que sustituye el PFEE, que se desarrolla en el Marco del Acuerdo para la Mejora del Crecimiento y del Empleo en Mayo de 2006. La reforma se concreta en tres grandes líneas:

- 1) Por un lado, se han reducido de manera general las cotizaciones empresariales de los contratos indefinidos en un 0,25 a partir de Julio de 2006 y otro 0,25 a partir de Julio de 2008. Igualmente, se iguala a la baja la cotización empresarial de los contratos temporales a través de ETTs con los ordinarios⁸.
- 3) Se amplía el uso del contrato indefinido de fomento del empleo, con menores costes de despido, a los supuestos de conversión de contratos de duración determinada o temporal, hasta el 31 de diciembre de 2007.

⁸ En este sentido, y vinculado a lo que estamos indicando en todo el texto, una medida temporal (las bonificaciones a la contratación del PFEE) ha evolucionado hasta establecerse como un dispositivo permanente de reducción en las cotizaciones empresariales.

Por otro lado, se sustituyen las reducciones a la cotización del PFEE por un programa de transferencias económicas directas a la contratación indefinida de determinados colectivos, en lo que hemos llamado forma mixta salario/subvención. En este sentido, se han mantenido los colectivos del PFEE pero se han incluido los jóvenes de 16 a 30 años, con lo que el carácter específico de la medida se diluye. Igualmente, se ha aumentado el período de la subvención a 4 años, y en algunos casos (mayores de 45 años y discapacitados) durante todo el período de contratación. En la Tabla 5 pueden observarse los colectivos y cuantías que se contemplan:

Tabla 5: Programa y colectivos sujetos a bonificación. 2006

Colectivo afectado	Subvención (cuantía anual)	Duración de la medida
Mujeres <ul style="list-style-type: none"> – Contratadas en los 24 meses siguientes al parto. – Contratadas después de 5 años de inactividad laboral, si, anteriormente a su retirada, han trabajado, al menos, 3 años. – Con contrato suspendido (indefinido o temporal) reincorporadas tras la maternidad. 	1200 euros	4 años
Desempleadas, así como víctimas de la violencia de género.	850 euros	4 años
Mayores de 45 años	1200 euros	Toda la vigencia del contrato
Jóvenes de 16 a 30 años	800 euros	4 años
Parados de al menos 6 meses y personas en situación de exclusión social	600 euros	4 años
Conversiones en indefinidos de contratos formativos, de relevo, sustitución y por jubilación	500 euros	4 años
Personas con discapacidad	3000 euros	Toda la vigencia del contrato
Personas con discapacidad severa	3200 euros	Toda la vigencia del contrato
Plan extraordinario conversión temporal en fijo. Celebrados antes del 1 de Junio de 2006, siempre que la conversión se realice antes del 1 de enero de 2007	800 euros	3 años

Fuente: Acuerdo para la mejora del crecimiento y del empleo (CCOO, 2006).

4.3. Los beneficiarios de los recursos del empleo subvencionado en España

Como hemos visto, la principal modalidad de intervención en España ha consistido en reducir la cuota patronal a la Seguridad Social, si bien recientemente se pretende impulsar lo que hemos caracterizado como forma mixta salario/subvención. En todo caso, el conjunto de medidas consideradas, ya sean reducción de la protección social, forma mixta salario/subvención, decontribución directa, etc. tienen como receptor de la subvención al empresario. Así, se concentran en éste las ayudas en el momento de crear empleo y, como también se ha señalado anteriormente, esto supone ineludiblemente considerar al salario como un coste que hay que reducir y al que hay que subvencionar si se quiere crear empleo.

La importancia de las transferencias a los empleadores queda reflejada en los datos de la tabla 6. En la misma se indica el gasto público en políticas de empleo y los beneficiarios de las mismas. Así, si observamos el capítulo incentivos al empleo, que incluye las bonificaciones a la cotización del PFEE y las conversiones de los contratos temporales en indefinidos, constatamos el dominio de las transferencias a los empleadores. Ocurre lo mismo cuando observamos el capítulo de creación de empleo directo, que incluye la colaboración del Servicio Público de Empleo con ONGs para contratar desempleados, las casas taller, etc.

Tabla 6: Gasto en incentivos y creación de empleo por perceptores (%). 2003

	<i>Transferencias a individuos</i>	<i>Transferencias a empleadores</i>	<i>Transferencias a proveedores de servicios</i>
<i>Incentivos al empleo</i>	0,62	72,04	—
<i>Creación de empleo directo</i>	—	18,82	8,52
Total	0,62	90,86	8,52

Fuente: Elaboración propia en base a European Social Statistics, *Labour Market Policy, Expenditures and Participants, Data 2003*, European Commission 2005

Así, más del 90% del gasto en políticas laborales destinadas específicamente a la creación e incentivos al empleo tiene como receptores a los empresarios, especialmente mediante el mecanismo de reducción de las contribuciones sociales⁹. Esto supone potenciar el impulso a la creación de empleo desde la lógica de considerar el coste de la fuerza de trabajo como el principal elemento a tener en cuenta. Supone, igualmente, y tal como apuntábamos en el primer apartado del texto, apo-

⁹ De acuerdo con los datos para el año 2003 de la Labour Market Policy (2005) el 94,54% del gasto en incentivos al empleo es en base a la reducción de las cotizaciones sociales.

yar la idea que lo importante es aumentar la tasa de empleo independientemente de la calidad de éste.

A partir de datos como los señalados, podemos observar como en el caso español, en contraposición con otros países de la UE, la base de la reducción de las cotizaciones sociales se ha centrado en colectivos generales y no específicos, hasta el punto que el último desarrollo legislativo supone una rebaja general de las cotizaciones empresariales en la contratación indefinida. Este hecho dibuja una tendencia donde la política de empleo, vinculada a la protección social y a los derechos sociales, usa estos últimos como mecanismo de creación de empleo y, además, camina en una dirección que apoya la idea que la excesiva temporalidad que existe en España se debe, fundamentalmente, a unos supuestamente elevados costes laborales.

5. El empleo subvencionado en Europa: los casos de Portugal, Italia y Francia

En este apartado entraremos a señalar brevemente las principales características del ES en tres países del sur de la UE. Para ello se ha tomado para cada país aquella medida que hemos considerado más significativa del tipo de intervenciones llevadas a cabo. El objetivo se centra en observar como los diferentes países usan los dispositivos del ES en relación a la propia situación del mercado de trabajo, a la estructura y a los problemas que se identifican en el mismo. Esos dispositivos son:

- Para el caso portugués, las medidas de exoneraciones temporales de las cotizaciones sociales.
- Para el caso francés las exoneraciones generales de las cotizaciones sociales.
- Para el caso italiano, el contrato de Collaborazione Coordinata Continuativa.

Estas medidas son particularmente relevantes en cada país y permiten observar, respetando las diferencias societales existentes una tendencia común respecto a las formas en que se distribuyen los recursos, a los mecanismos a través de los cuales se establecen los derechos, o al papel del ES en esta cuestión.

5.1. Portugal: el desempleo y la formación como objetivo de las medidas

Las principales medidas de ES en Portugal han estado históricamente basadas en dos dimensiones:

- 1) Por un lado se han centrado en aumentar los niveles formativos de los trabajadores y “modernizar el tejido productivo”. En este sentido, en la década de 1990 se desarrollan especialmente medidas formativas para los trabajadores basadas en realizar prácticas en empresas, públicas o privadas, a cambio del salario mínimo, con complementos dependiendo del nivel de cualificación del trabajador –lo que hemos caracterizado como forma mixta salario/subvención–.
- 2) Por otro lado la lucha contra el desempleo es el otro eje básico de la política de empleo portuguesa, en un primer momento centrado en el paro exis-

tente entre los jóvenes, y generalizándose después a toda la población desde que en los últimos años el desempleo aumenta con la crisis económica generalizada en todo el país. En este sentido, se establece la necesidad de aumentar los niveles de empleo, y es en este capítulo que entran las medidas en las que nos centraremos, caracterizadas por la exoneración parcial de cotizaciones sociales, lo que hemos identificado como decontribución directa.

En Portugal los recursos de la Seguridad Social han jugado tradicionalmente un papel activo en la política de empleo: una parte de las cotizaciones sociales se establecen como el presupuesto de la Agencia de Empleo y de Formación Profesional, financiando los pagos a los trabajadores cuando realizan prácticas formativas en las empresas. Así, y siguiendo esta tendencia histórica, ya en 1986 el Decreto Ley nº 257/86 permitía exoneraciones temporales de las cotizaciones sociales en aras a permitir la entrada en el mercado de trabajo de los jóvenes (de 16 a 30 años) demandantes del primer empleo, llegando a exonerarse cerca del 20% de las cotizaciones sociales por un período máximo de 24 meses (RUIVO y DIAS DA SILVA, 2004). Esta medida se extiende en 1995 (Decreto Ley nº 85/95) al aumentarse el período de la reducción de la cotización de 24 a 36 meses, así como los colectivos a los que se puede aplicar la medida, incluyendo a los parados de larga duración, pero se establece que es necesaria una creación neta de puestos de trabajo. Los datos de los que disponemos señalan que para 2002 el total de trabajadores incluidos en las medidas han sido 141.623, suponiendo un gasto de 172,57 millones de euros para el mismo año. Es de resaltar que las exenciones que se han establecido desde 1986 son solo parcialmente compensadas por la citada Agencia de Empleo y de Formación Profesional.

No existen estudios suficientes que indiquen si el desarrollo de estas medidas ha permitido el mantenimiento o no del puesto creado una vez terminado el período de subvención, el número exacto de población afectada, etc. A pesar de esto, los datos del *Labour Market Policy Database* indican que en el 2003 los incentivos al empleo suponen buena parte del gasto en política de empleo, siendo la principal forma de política activa de empleo, superando de largo tanto el capítulo de Formación como el de Creación de Empleo Directo, y alcanzando un 64,73% del gasto público en estas políticas.

Las medidas analizadas nos muestran como el uso de los recursos derivados de la relación salarial, en concreto los de la Seguridad Social, se utilizan para promover la creación de empleo. El modelo es bastante parecido al que hemos visto en el caso español, si bien en este caso la reducción de las cotizaciones sociales se centra menos en la lucha contra la temporalidad y más en la creación de empleo¹⁰. En este sentido, ambos países se caracterizan por un débil gasto social, utilizan los recursos de la protección social como mecanismo para la creación de empleo, como una política activa.

¹⁰ Existe también un dispositivo destinado a crear empleo estable. Para las empresas de menos de 50 trabajadores que creen un nuevo puesto de trabajo, o para las de más de 50 trabajadores que contraten a un desempleado de más de 45 años que lleve por lo menos 4 años registrado como parado, se les ofrece una ayuda financiera de 12 veces el salario mínimo mensual.

Estos elementos de la política activa se desarrollan en detrimento de aquellos que se centran en transferir recursos formativos, monetarios, etc. al individuo, y se concentran en transferir recursos o eximir de su transferencia al empresario.

5.2. Italia: La relativa desalarización como mecanismo de reducción de los costes laborales

En el caso de Italia podemos observar como ante problemas parecidos se establecen soluciones o dispositivos diferentes a los que hemos observado hasta aquí. Hemos visto como en España y en Portugal la creación de empleo ha ido vinculada a la creación de un dispositivo basado en la exoneración parcial de las cotizaciones sociales o decontribución directa como vía de reducción de los costes laborales. Italia se caracteriza por un importante peso del empleo autónomo y, en este sentido, el mecanismo ha sido el de la creación de una figura contractual muy importante numéricamente y que es cualitativamente heterodoxa: el llamado contrato de *Collaborazione Coordinata e Continuativa (CoCoCo)*, un contrato de prestación de servicios que reúne elementos del trabajo dependiente y del trabajo independiente. Las características de este tipo de contrato son:

- 1) Se deja fuera del ámbito del derecho laboral, estableciéndose como empleo no subordinado. Se transforma en 1995 con la reforma de las pensiones, introduciéndose una cotización para la pensión del 10-12% del total del sueldo en una caja separada en la Seguridad Social.
- 2) Progresivamente han ido ampliándose sus derechos, todo y permanecer alejados de los asociados al empleo estándar: extensión de la cobertura por maternidad y enfermedad en 1997, entre otros.
- 3) Progresiva eliminación *de facto* de la no subordinación al establecerse horarios, mantenimiento de la relación con un mismo empleado, etc.

El contrato se establece entonces fuera de la relación salarial, pero a la vez parecería que ha perdido el carácter de no subordinado propio de una relación meramente mercantil, ya que las condiciones de trabajo se asemejarían a las de una relación laboral por cuenta ajena. No disponemos de datos que nos permitan discernir si los trabajadores con CoCoCo son antiguos autónomos o falsos autónomos, o si por el otro lado se trata de trabajadores en los que se sustituye una relación laboral. En todo caso, y dada su importancia numérica, sí que podemos afirmar que supone la existencia de un tipo de empleo que, por sus condiciones, debería ser una relación laboral por cuenta ajena: mantenimiento de un mismo empleador, horarios fijos, etc., pero que se mantiene alejada de ella en lo que se refiere a los costes salariales y a la protección social a que da derecho. Es así que el recorrido final es el de creación de empleo, en base a la reducción de los costes del mismo para el empresario.

Como venimos señalando, a pesar de que se ha incrementado su cotización no se han desarrollado todos los derechos de los que dispone el empleo estándar, aunque establece una movilización de recursos de los trabajadores hacia una caja espe-

cífica.. Igualmente, al establecerse un contrato con menos derechos sociales, con reducción de cotizaciones sociales (o nula, como por ejemplo en el desempleo), y sin el reconocimiento del estatus de trabajo dependiente logra un segundo objetivo: se establece un dispositivo permanente que contribuye a que se logre el equilibrio de la Seguridad Social en base a los recursos de los trabajadores, sin aumentar los costes laborales y sin necesidad de transferir fondos desde la fiscalidad (FRAVEGA y QUEIROLO-PALMAS, 2005). En relación al número de efectivos a partir de los datos de los efectivos inscritos en la *Casa de la Gestione Separata* (CGS), podemos señalar un importante crecimiento numérico: de 1.008.115 en 1996 a 2.146.382 en 2001. Los datos recogidos por Vasapollo (2006) apuntan la existencia de más de 2.400.000 personas empleadas con este contrato en el año 2002, así como la tendencia a su crecimiento progresivo. Igualmente, ese autor, subraya la gran diversidad de actividades laborales y de condiciones salariales y de empleo que se engloban en el marco del sector de los CoCoCo

En el año 2003 en el marco de una reforma laboral generalizada (la conocida como Ley *Biagi*) el dispositivo CoCoCo ha sido reemplazado por el dispositivo *Laboro e progeto*. La reforma ha supuesto la reafirmación de las características que hemos señalado anteriormente; profundizándose los aspectos que permiten a los empresarios menores costes laborales al usar el citado contrato. Igualmente se mantiene el carácter individual del salario como no derivado de la negociación colectiva, así como su no inscripción en el marco común de la empresa en referencia al resto de las condiciones de trabajo

5.3. Francia: La ruptura silenciosa de la norma salarial

Las “*exonérations générales des cotisations sociales*” en Francia no hacen referencia a una medida particular, sino a un conjunto de medidas donde las modalidades concretas cambian con el tiempo. Hoy en día tienen como característica su generalización en el mercado de trabajo y estar desligadas del trabajador y sus características. La exoneración se desarrolla a lo largo de la década de 1990 y se aplica en relación a los bajos salarios (teniendo como referencia el salario mínimo) y la reducción de la jornada de trabajo. De acuerdo con lo que estamos viendo, se ha hablado de una *revolución silenciosa* (DANIEL, 1998) en la política social francesa, en el sentido que las políticas públicas no se basan en apoyar a determinada población por sus “déficits”, desventajas o características concretas en el ámbito laboral, sino que nos encontramos con una medida que muta de lo coyuntural a lo estructural, donde la exoneración de la cotización social se generaliza.

Si bien las medidas específicas de las exoneraciones existen desde la década de 1980, su generalización se efectúa durante la década de los noventa. La Ley de 31 de Diciembre de 1992 inauguró rebajas en las cotizaciones en el empleo a tiempo parcial, continuándose con la reducción de las cotizaciones patronales en todo tipo de contratos en varios capítulos (prestaciones familiares, enfermedad). El conjunto

de medidas son fusionadas en 1996 para instaurar una reducción creciente de las cotizaciones patronales. Con la “Ley Aubry” del año 2000 el incentivo para reducir la jornada de trabajo a 35 horas se establece en base a la reducción de los costes laborales. Así, se proporciona una exoneración parcial de la cotización vinculada a la reducción de la jornada de trabajo negociada en las empresas, siempre que el acuerdo alcanzado en la negociación comporte contrapartidas en términos de creación de empleo. Las exoneraciones se vinculan al salario en relación al salario mínimo (SMIC), estableciéndose una escala de gradación en los salarios comprendida entre 1 y 1,8 veces el salario mínimo (Higelé y Khristova, 2005).

A pesar de las incertidumbres sobre los resultados de esta política, en 2003 la “Ley Fillon” desarrolla las medidas de reducción de las cotizaciones sin contrapartida, ni a la jornada de trabajo ni a la creación de empleo. Se basa en exoneraciones en base a los bajos salarios de trabajadores con jornadas no sujetas a la reducción a 35 horas. En la tabla siguiente puede observarse como estas formas de decontribución directa han ido avanzando hasta establecerse no ya como una medida temporal y específica sino como un dispositivo que poco a poco ha ido socavando los principios de la relación salarial:

Tabla 7: Efectivos de las exoneraciones generales. 2002 y 2003

	2002		2003	
	Efectivos (millones)	Efectivos en % del empleo asalariado	Efectivos (millones)	Efectivos en % del empleo asalariado
<i>Exoneraciones vinculadas a las 35 horas</i>	6,5	38,0	5,5	34,4
<i>Exoneraciones bajos salarios 39 horas</i>	5,0	29,0	4,7	30,6
<i>Total</i>	11,5	67,0	10,1	64,6

Fuente: Fravega y Queirolo-Palmas (2005).

Así, como hemos señalado, la reducción masiva de las cotizaciones sociales va estableciéndose como la nueva norma salarial en un contexto dónde las prestaciones sociales vinculadas al salario se vinculan cada vez más a la contrapartida de lo cotizado, a la trayectoria laboral individual del trabajador. De este modo, en el año 2000 un cuarto de los asalariados franceses está vinculado por el dispositivo de exoneración vinculado a las 35 horas, rondando en los años 2002 y 2003 las dos terceras partes de los trabajadores, mientras que algunas estimaciones señalan que el número de personas afectadas por este tipo de medidas llegaría a los 11 millones (DARES, 2003).

Como hemos señalado las exoneraciones generales no son una nueva medida en Francia, pero lo que si es nuevo es su espectacular extensión. La generalización de esta

forma de decontribución significa una importante modificación de la relación salarial al modificar la cantidad de recursos disponibles del salario indirecto, operando desde el punto de vista de un desplazamiento de la financiación del salario indirecto y de las prestaciones sociales desde las cotizaciones sociales a la fiscalidad (impuestos). En definitiva, las prestaciones sociales se desvinculan paulatinamente de la relación salarial, al quedar afectados de modo muy considerable los recursos disponibles.

6. Conclusiones

6.1. ¿Un nueva relación entre empleo y protección social?

En los apartados anteriores se ha mostrado que países con realidades sociales y de empleo diversas han desarrollado dispositivos de intervención en el mercado laboral parecidos. Estas intervenciones deben enmarcarse en lo que hemos denominado *empleo subvencionado*, es decir el tipo de empleo surgido como consecuencia de aquellas medidas que suponen, fundamentalmente, una reducción del coste laboral para el empleador, tanto por la vía de reducir las cotizaciones sociales como por la vía de la reducción del salario directo.

A pesar de las diferencias en las medidas concretas, se comprueba que los dispositivos de actuación con mayor impacto en los países analizados se desarrollan bajo dos formas principales, *decontribución directa* y *reducción de la protección*, quedando en un segundo plano las *formas mixtas de salario/subvención* y las *reducciones del salario fijado en convenio*. Las dos primeras formas de intervención –es decir las más extendidas– tienen en común la reducción de las cotizaciones sociales (salario indirecto) que pagan las empresas, si bien en el primer caso no se reduce la protección social, mientras que en el segundo caso sí.

Este tipo de medidas juegan un papel contradictorio en la regulación de los vínculos entre salario y protección social. Junto con las intervenciones que vienen estableciendo condiciones restrictivas para el acceso de los/as trabajadores/as a ciertas prestaciones sociales con el argumento de la insuficiencia de recursos, se establecen medidas que hacen más atractiva la contratación de algunos colectivos precisamente reduciendo las aportaciones de las empresas a la protección social. Este doble frente no deja de ser contradictorio, puesto que la reducción de las aportaciones de las empresas contribuye, precisamente, a disminuir el conjunto de recursos destinados a financiar la protección social de los/as trabajadores/as.

Por otro lado, cuando las medidas suponen una reducción de la protección social se pone claramente de manifiesto la subordinación de los objetivos de protección social al “gran objetivo” de la creación de empleo. De este modo, el nivel de protección y el presupuesto que se le destina se convierten en una pieza más del conjunto de políticas de empleo llevadas a cabo. Se entiende que la ocupación generada no se habría creado sin el sacrificio de algunos de los elementos de protección social que van asociados al empleo asalariado.

Nos encontramos, pues, con la absorción de lo social –aquellos elementos de relativa socialización de recursos existentes en la sociedad– por la esfera económica, debilitándose, como resultado, los derechos sociales y la posición del trabajo asalariado en la sociedad. Parecería que caminamos hacia un modelo dónde la creación de empleo se convierte en un eje central, y en relación a este objetivo la protección social se convierte en una herramienta, subordinándola y poniéndola a disposición de las políticas de empleo. Así, los mismos instrumentos que han servido y aún sirven para asegurar derechos, por ejemplo, la Seguridad Social, son hoy en día la herramienta que sirve también a las políticas y necesidades del mercado, a través de medidas como las deducciones en las contribuciones sociales o las bonificaciones a la contratación.

6.2. *Hacia dispositivos estructurales de activación de recursos*

Es importante señalar que estas medidas basadas en la reducción de los costes laborales y en la disminución de los recursos disponibles vinculados al salario han ido convirtiéndose en estructurales, con una clara tendencia hacia su consolidación. El ejemplo más evidente es el del CoCoCo italiano, puesto que supone un contrato con carácter indefinido, pero también en el caso portugués las medidas descritas llevan años en desarrollo y van incluyendo cada vez a más colectivos. En los casos español y francés, especialmente, se pasa de un dispositivo inicialmente temporal a una forma cada vez más mayoritaria de permanecer en el mercado de trabajo. Así, en un primer momento las disposiciones se centran en colectivos específicos: jóvenes, parados de larga duración, mujeres, etc. para progresivamente extenderse a más colectivos. Tanto en Francia como en España la población afectada por el conjunto de medidas de empleo subvencionado es muy elevada, lo que se muestra en que han pasado a tener, cada vez más, un carácter general.

Si atendemos a las formas de legitimación de las medidas que hemos revisado, se comprueba que, principalmente, la intervención estatal se justifica por el aumento de la *empleabilidad*. Es decir, se entiende que el hecho de insertar, aunque sea temporalmente y reduciendo los costes de la parte empleadora, favorecerá, pasado cierto tiempo, las posibilidades de hallar un empleo sin necesidad de subvención.

No obstante, bajo la idea de empleabilidad subyacen con fuerza las diferencias societales: en el caso español se busca mejorar las posibilidades de contratación indefinida, en el caso francés las medidas se vinculan a la reducción de jornada y a los empleos con bajos salarios, y en el caso portugués se dirigen claramente a ciertos grupos de trabajadores (jóvenes, desempleados, baja formación, etc.). El caso italiano constituye una realidad particular, ya que las medidas de mayor impacto en el mercado de trabajo no están dirigidas a ningún colectivo específico ni tienen ningún tipo de limitación en su duración. En este caso se crea un tipo de empleo que tiene una clara vocación de transformación de las condiciones del mercado de trabajo: ni se contempla como medida transitoria para las personas contratadas, ni se justifica por unas supuestas dificultades de inserción de estas personas.

El marco en el que se mueven las intervenciones entra también en la lógica de la *activación de recursos*. Aquí activar¹¹ supone traspasar recursos de la protección social a las políticas que buscan la generación de empleo, con una lógica perversa que disocia el primer elemento del segundo o, incluso, los convierte en contrapuestos, de modo que sólo la reducción de la protección social permitiría el aumento de los niveles de empleo. De esta manera, se considera que los recursos destinados a la protección social deben utilizarse “de forma activa” para aumentar el empleo en determinados colectivos, es decir, pasan de ser unos recursos que actuarían como garantía de derechos sociales en situaciones y contingencias laborales, para ser unos recursos que se ponen a disposición de un solo agente, la empresa, con el objetivo de la creación de empleo.

6.3. *Hacia derechos individuales en el mercado de trabajo*

Las consecuencias directas sobre el nivel de protección social de algunas de las medidas analizadas son evidentes. Podemos señalar los efectos de los CoCoCo italianos (reducción de la prestación por desempleo y salario) y los de los contratos derivados del AIEE y del Acuerdo para la Mejora del Crecimiento y del Empleo en España (reducción de los costes del despido). Pero además, los dispositivos de empleo subvencionado deben situarse en el contexto más amplio en que se están desarrollando en todos los países de la Unión Europea reformas a la protección de desempleo, que tienden a reforzar la contributividad y la condicionalidad de la prestación por desempleo. Así, el nuevo modelo de inserción social que se está definiendo en función de los cambios señalados, se desplazaría progresivamente de la relación salarial en sentido amplio (participación en el mercado de trabajo y derechos asociados) a, únicamente, la participación directa en el mercado de trabajo (empleo). Esta participación generaría, por un lado, unos derechos más bien escasos y condicionales. Por otro lado, tenderían a disminuir las posibilidades de asumir formas de vida dignas fuera de un mercado de trabajo donde la frecuencia de las entradas y salidas (de los, en un momento empleados/as, y en otro momento parados/as), tenderá a aumentar (SANTOS ORTEGA, 2003).

Como resultado de todos estos procesos, la relación salarial, que en los países con modelos bismarckianos de protección social es una condición de acceso a buena parte de los recursos colectivos, va erosionándose paulatinamente con la introducción de nuevas excepciones a la norma salarial general. Todo el conjunto de medidas analizadas, que inicialmente se legitiman por la necesidad de hacer “más atractivos” a ciertos colectivos con dificultades de inserción, han propiciado un modelo

¹¹ Como es sabido, la división entre medidas activas y pasivas no deja de ser arbitraria y semánticamente tendenciosa. En el marco de la Unión Europea se consideran *activas* las medidas de gasto público que suponen una transferencia de recursos (por ejemplo cualquier tipo de subvención o bonificación a las empresas), excepto el pago de prestaciones por desempleo o jubilación.

en que los derechos vinculados a la relación salarial se encuentran progresivamente desuniversalizados y fragmentados (GOBIN, CORON Y DUFRESNE, 2004).

Por otro lado, el carácter esencialmente conflictivo del salario como espacio de lucha por derechos y recursos (FRIOT, 1998; 2004) tiende a desaparecer ante una nueva lógica en que el salario (directo e indirecto) deja de ser un derecho colectivo para convertirse en el pago de un esfuerzo individual. Esta lógica, coherente con los principios de la Estrategia Europea del Empleo descritos al inicio del artículo, se refuerza mediante las políticas activas de empleo y el concepto de activación, al incidir en la responsabilización de las personas de su situación laboral. Si una persona no tiene empleo será porque no lo busca con suficiente intensidad, por una serie de características personales poco adecuadas para el mercado de trabajo, o porque no se forma –e informa– de la manera necesaria.

En este mismo sentido, desde el punto de vista de cómo se distribuyen los recursos, hemos visto que la relativa socialización de los riesgos laborales y sociales que suponía el salario también pierde fuerza. Las situaciones susceptibles de protección social pasan de ser una contingencia colectiva que afecta a los/as trabajadores/as, a ser una cuestión individual que debe ser tratada desde una perspectiva particular. Como hemos señalado, si bien el empresario aparece casi como único actor receptor de recursos, en este caso desaparece como corresponsable de las situaciones y los riesgos del mercado de trabajo, y por tanto en la financiación de las prestaciones sociales. Si a ello añadimos la perspectiva del *workfare*, es decir el subordinar el bienestar y las prestaciones sociales a un cierto comportamiento proactivo por parte de los/as trabajadores/as, nos encontramos con un conjunto de elementos que muestran una notable mutación de las características asociadas comúnmente a la relación salarial fordista. Caminamos pues hacia una transformación de la relación salarial y de su vinculación a los recursos de importante calado.

BIBLIOGRAFIA

ALONSO, L. E.; BLANCO, J.

1999 “La transformación de las bases sociales del conflicto laboral”, en Miguélez, F. y Prieto, C. (dir. y coord.): *Las relaciones de empleo en España*. Madrid: Siglo XXI.

ALUJAS, J.

2003 *Políticas activas de mercado de trabajo en España: situación en el contexto europeo*. Madrid: Consejo Económico y Social.

ATZMÜLLER, R.; CLASQUIN, B.; QUEIROLO-PALMAS, L.

2004 “Unions and the Wage-Welfare Nexus”, en B. Clasquin; N. Moncel; M. Harvey y B. Friot (eds): *Wage and Welfare. New Perspectives on Employment and Social Rights in Europe*. Bruselas: P.I.E. – Peter Lang.

BILBAO, A.

1994 *Obreros y ciudadanos. La desestructuración de la clase obrera*. Madrid: Trotta.

BILBAO, A.

1999 *Modelos económicos y configuración de las relaciones industriales*. Madrid: Talasa.

COMISIONES OBRERAS (CCOO)

2006 *Acuerdo para la mejora del crecimiento y del empleo*. Disponible el 12/05/2006 en: http://www.ccoo.es/publicaciones/0605_acuerdoempleo.pdf.

CLASQUIN, B.; MONCEL, N.; HARVEY, M.; FRIOT, B.

2004 *Wage and welfare. New perspectives on employment and social rights in Europe*. Bruselas: P.I.E. – Peter Lang.

DANIEL, C.

1998 “Les politiques de l’emploi : une révolution silencieuse”. *Droit Social*, Janvier.

DARES

2003 *Les politiques de l’emploi et du marché du travail*. París: La Découverte.

ESPING-ANDERSEN, G.

1990 *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Londres: Polity Press

ESPING-ANDERSEN, G.

1999 *Social Foundations of Postindustrial Economies*. Oxford: Oxford University Press

FRAVEGA, E. ; QUEIROLO-PALMAS, L.

2005 *Mutations dans les relations entre emploi et protection sociale. Une lecture à travers des mesures phares dans 8 pays européens*. Deliverable 35, WP6. “Employees’ Resources and Social Rights in Europe” (HPSE-CT-2002-00104). Disponible el 2/06/2006 en: <http://www.univ-nancy2.fr/ILS-TEF/RESORE>.

FRIOT, B.

1998 *Puissances du salariat: emploi et protection sociale à la française*. París: La Dispute.

FRIOT, B.

1999 *Et la cotisation sociale créera l’emploi*. París: La Dispute.

FRIOT, B.

2004 “Resource regime reform and worker status”, en B. Clasquin; N. Moncel; M. Harvey y B. Friot (eds): *Wage and Welfare. New Perspectives on Employment and Social Rights in Europe*. Bruselas: P.I.E. – Peter Lang.

FRIOT, B.

2006 “Le salariat: pour une approche en termes de régimes de ressources”, en F. Vatin (ed.): *Salariat: théorie, histoire, enjeux*. París: La Dispute.

GOBIN, C.; CORON, G.; DUFRESNE, A.

2004 “The EU. Reorganizing Resources: Employment, Pensions and the Wage”, en B. Clasquin; N. Moncel; M. Harvey y B. Friot (eds): *Wage and Welfare. New Perspectives on Employment and Social Rights in Europe*. Bruselas: P.I.E. – Peter Lang.

HIGELÉ, J.P.; KHRISTOVA, A.

2005 *Prime pour l'emploi et exonérations générales de cotisations*. Informe nacional para el Deliverable 29, WP6. Documento de trabajo. “Employees' Resources and Social Rights in Europe” (HPSE-CT-2002-00104).

JESSOP, B.

2002 *The Future of Capitalist State*. Londres: Polity.

MAURICE, M.; SELLIER, F.; SILVESTRE, J. J.

1982 *Politique d'éducation et organisation industrielle en France et en Allemagne*. París: PUF.

MORÁN, A.

1996 “Auge y crisis de los grandes acuerdos sociales de los 80. De la clase obrera al mercado de trabajo” a *Cuadernos de Relaciones Laborales*, nº 9, pp.13-55.

OFFE, C.

1992 *La sociedad del trabajo*. Madrid: Alianza.

PRIETO, C.

1999 “Crisis del empleo: ¿crisis del orden social?”, en Miguélez, F. y Prieto, C. (dir. y coord.): *Las relaciones de empleo en España*. Madrid: Siglo XXI.

RUIVO, M.; DIAS DA SILVA, A.

2004 *Subsidised Employment and Labour Market Policy in Portugal*. Informe nacional para el Deliverable 9, WP6. Documento de trabajo. “Employees' Resources and Social Rights in Europe” (HPSE-CT-2002-00104).

SANTOS ORTEGA, A.

2003 “La invasión de la ideología empresarial en los márgenes del mercado de trabajo: inseguridad laboral, paro e inserción”, en *Cuadernos de Relaciones Laborales*, Vol. 21, nº 1, pp. 107-128.

SERRANO, A.

2003 “Towards convergence of European activation policies?”, en Foden, D. y Magnusson, L. (eds), *Five years' experience of the Luxembourg employment strategy*, Bruselas: ETUI.

VASAPOLLO, L.

- 2006 “Trabajo atípico y precario como elemento determinante estratégico del capital en el paradigma del devenir postfordista” en Bel, J. y otros (coords.): *Miradas sobre la precariedad*. Barcelona: El Viejo Topo.

WATT, A.

- 2003 “Reform of the European Employment Strategy after five years: a change of course or merely of presentation?”. Ponencia presentada en el Seminario *The territorial dimension of the EES*, IES: Córdoba.