

EUROPEIZACIÓN, FOMENTO DE EMPLEO Y REDIFINICIÓN DEL BIENESTAR EN ESPAÑA

Félix Herrador Buendía

Universidad Complutense de Madrid

ffelixherrador@cps.ucm.es

Nota biográfica

El Dr. Herrador es Profesor de Ciencia Política y de la Administración en la Universidad Complutense de Madrid (UCM) y miembro y tutor interno de la Comisión de Prácticas de la Diplomatura de Gestión y Administración Pública de la UCM. Su trabajo académico e investigador se centra en el Análisis y Evaluación de Políticas públicas en relación con la Política Social, el Estado de Bienestar y la Gestión y Administración Sociolaboral.

PALABRAS CLAVE

Fomento de Empleo, Política Social, Mercado de trabajo, Estado de Bienestar y Bienestar Social-Sociedad del Bienestar.

Resumen

Los inicios de la influencia comunitaria en España sobre el Fomento de Empleo y la redefinición del bienestar ha permitido observar la irrupción de una nueva forma de actuación administrativa basada en las denominadas *acciones positivas*, que conlleva, a su vez, conceptos como *búsqueda activa de empleo*, *empleabilidad* y *nuevos yacimientos de empleo*. Estos conceptos responden a una nueva forma de entender la relación cultural, simbólica y axiológica tradicional entre Estado, Mercado, Individuo y Familia. En este sentido, el papel y la responsabilidad del Estado de Bienestar y de la gobernabilidad y administración y gestión sociolaboral de la res publica se encuentra directamente relacionado con el rol y la función que se le atribuye al individuo en términos de retroalimentación del sistema político (dependencia-aportación-mantenimiento-producto del bienestar). En España, y en el contexto europeo y mundial de globalización económica y competencia, se considera a la Política Social de Fomento de Empleo como la estrategia más adecuada para la consecución de niveles aceptables de bienestar social. Además, se convierte en el *indicador sociolaboral* más eficaz para el establecimiento de un seguimiento que permita analizar la evolución de la acción gubernamental y de su directa incidencia en la redefinición, mantenimiento y potenciación del Estado de Bienestar.

I.-INTRODUCCIÓN

El objeto de estudio de esta investigación es el estudio de los orígenes del proceso de europeización del fomento de empleo¹ en España, a través del análisis y evaluación del grado de adecuación de los Objetivos de los Programas Públicos estatales españoles de Fomento de Empleo en el mercado de trabajo (periodo 1986-1994), respecto a las directrices marcadas por la Unión Europea sobre la materia durante el periodo de vigencia del Primer Reglamento de Aplicación del Fondo Social Europeo (FSE) (1989-1993) y del Primer Marco Comunitario de Apoyo (MCA) para España (1990-1992). La razón de remontarse al año 1986 en la investigación de dichos Programas estatales tiene que ver con el hecho histórico de la incorporación de España a la entonces denominada Comunidad Económica Europea (CEE). Si bien, la influencia normativa sistematizada de las directrices comunitarias sobre Fomento del Empleo y de la Contratación no llegaría hasta la aplicación del Primer Reglamento del FSE.

El interés por el estudio del proceso de la europeización, del fomento de empleo y de la redefinición del bienestar en España se ubica en la necesidad de indagar y conocer las causas que obligaron a redefinir en España, a partir de mediados de los años 80 del siglo pasado, el concepto de Estado de Bienestar, que, posteriormente, han conllevado un profundo replanteamiento de la gestión pública de la política social de mercado de trabajo en nuestro país, y por ende, del conjunto de las estructuras de bienestar en nuestro país.

El pilar fundamental - premisa fundamental- para la existencia y legitimidad del Estado de Bienestar viene dada por la vía de la gestión y ordenación del mercado de trabajo y de las posibilidades reales de recuperación de empleo. Desde entonces, dicha recuperación de pérdida potencial de empleo ha venido acaeciendo, a través, del

¹ El concepto de *empleo* se puede definir como la realización de una actividad productiva por parte del trabajador, que le reporta una remuneración económica (salario o sueldo, en función de que sea una relación laboral asalariada –por cuenta ajena- o un tipo de trabajo –por cuenta propia-), y un status socioprofesional determinado. Con lo cual, este concepto posee cierta ambigüedad ya que a veces resulta complicado clasificar quiénes se puede considerar empleados o desempleados (Véase, el Informe Técnico de la OCDE sobre el empleo, parte Iª, 1997a). El fenómeno del empleo hace referencia a un concepto ambiguo e individualista que desde el punto de vista de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), abarca tres dimensiones, como son: que supone hablar del ejercicio de una actividad productiva; que a través de esta noción se implica unos ingresos para la persona que realiza esa actividad; y que mediante este concepto, el hombre adquiere un determinado status socioeconómico que deriva del ejercicio de la misma en un ámbito determinado.

fomento del empleo como fórmula eficiente de recuperación de activos desempleados².

En el conjunto de la Unión Europea, pero, sobre todo, en España, se produjo una situación de profunda crisis económica que caracterizó la segunda mitad de la década de los ochenta y primeros años de los noventa (del siglo pasado). Dicha crisis incidió decisivamente en el papel y la gestión del Estado de Bienestar en nuestro país marcado por la existencia de altas tasas de desempleo estructural y una situación macroeconómica de estanflación (fuerte estancamiento económico y crecientes elevados niveles de inflación), y todo ello en un contexto de recién estrenada incorporación de España al proceso de integración comunitario. De manera que, en una primera aproximación, las causas fueron, sobre todo, de carácter económico y financiero que cuestionaban la capacidad del Estado para mantener la viabilidad de su gestión del bienestar.

Se puede decir que, en España hasta que no apareció (a mediados de los años ochenta del siglo pasado), la profunda crisis socioeconómica y financiera de carácter estructural, no se tomó en consideración la existencia del mercado de trabajo y las necesidades de profunda reforma del mismo, que por la vía de la lucha contra unas altas tasas de desempleo estructural y de la reforma de un mercado laboral excesivamente rígido y reglamentado, debía de acometerse perentoriamente.

A la falta de reforma que impedía flexibilizarlo y adaptarlo a las nuevas formas de organización de las condiciones de trabajo y de los sistemas productivos, -determinadas por la irrupción de las nuevas tecnologías y de las enormes posibilidades potenciales que ofrecían, no solamente para mejora la gestión privada sino también la public management-, se unía consecuentemente la necesidad de reorientar las relaciones de trabajo y la vuelta a la concertación o diálogo social.

² El fomento del empleo como fórmula eficiente de recuperación de activos desempleados con un perfil de mayores dificultades de ser o de volver a ser contratados por el empresario. Consiste en un tipo de política pública -que basada en la incentivación económica, a través de la concertación social o el diálogo social como sistemas de negociación y consenso de intereses políticos, sociales y económicos de los interlocutores sociales-, se plasma y concreta en un conjunto de normas jurídicas que pueden ser atractivas para el capital. Dicha plasmación conlleva, por un lado, la necesidad de inversión de capital para creación de riqueza; y, por otro lado, altas dosis de "ingeniería jurídica creativa" que haga atractivo el producto legal que se ofrece al capital para que contrate. Es decir, creación de riqueza y generación de empleo. Para ello, en las Políticas de Fomento de Empleo, son indispensables dos condiciones: a) la existencia de estabilidad en las variables medioambientales (ante inestabilidad o riesgo el empresario se retrae, no invierte ni contrata), y b) la existencia de finanzas públicas equilibradas y saneadas que implica disponer de un presupuesto público que no se encuentre comprometido a priori con déficit y deuda (ya que parte importante del fomento de empleo supone aportación económica del erario público en cada una de las contrataciones, bien por la vía de la reducción de cotizaciones sociales o por la vía de la reducción o exención fiscal al empresario) (Herrador, 2002).

La redefinición de la gestión del bienestar por parte del Estado dejó ver la inexistencia de una articulación profesional y sería de programas públicos estatales de actuación en el mercado de trabajo que mostraban el desinterés producido como consecuencia de la bonanza económica de años precedentes en nuestro país.

En el momento en que se genera un contexto de estanflación fuerte que impide el mantenimiento financiero público de las estructuras del bienestar, junto con elevados niveles de dependencia económica de los individuos respecto del sistema de la seguridad social, es cuando el decisor y gestor público se “acuerdan” de la reordenación del mercado de trabajo y del, entonces, servicio público de empleo, por la vía del fomento de empleo, como elemento estratégico clave de toda economía. Y de la necesidad de articular programas públicos de actuación en materia de mercado de trabajo dignos de esa consideración. Se necesitaba reequilibrar el sistema público de bienestar social, a través de las políticas de mercado de trabajo y de la relación directa entre dependencia de dicho sistema y contribución al mismo.

El interés de este trabajo radica en la aproximación a las causas de la crisis en España, no sólo de carácter económica, sino también social y política, a las que hay que añadir la “causa comunitaria” de la Unión Europea (UE) que imponía una serie de directrices y deberes de política económica y social a las que los Estados miembros no deberían sustraerse so pena de posibles penalizaciones financieras.

La crisis económica afectó a la financiación hasta entonces unilateral de las estructuras del bienestar por parte de los poderes públicos. Ante una situación de “fallos del Estado”, éste no podía seguir haciéndose cargo de dicha gestión. Se necesitaba que el Mercado o sector privado corriera en su auxilio, a corto plazo, garantizando la sostenibilidad y viabilidad económica de las políticas sociales tuitivas, entre las que, las políticas pasivas de mercado de trabajo se convertían en la piedra angular que conservase la “paz social”. Y a medio plazo “cediendo” otras funciones prestacionales en régimen de concertación o competencia.

Ante esta situación, la Política Social de Mercado de Trabajo se convertiría en el eje de referencia fundamental sobre el que rebasaría el replanteamiento y redefinición del Estado de Bienestar.

Con lo que, en la gestión de las políticas de mercado de trabajo se empezaron a potenciar las denominadas Políticas Activas o positivas (implica conceptos como: “búsqueda activa de empleo”, “empleabilidad”, “nuevos yacimientos de empleo”) en detrimento del tradicional predominio de las Políticas Pasivas o tuitivas (“prestación

económica contributiva y asistencial”, “subvención económica”). Claro está, que todo inicio de cambio requería un tiempo de adaptación para ver sus efectos. Los primeros resultados no se verían hasta mediados de la década de los años noventa (del siglo pasado) con la vuelta a la interlocución social o “diálogo social”.

De manera que en el Mercado de Trabajo debido, entre otras, a las razones apuntadas anteriormente, el sistema público comenzó a invertir la cultura tradicional excesiva de dependencia del ciudadano respecto del Estado tuitivo y taumatúrgico ya que necesitaba recuperar las altas tasas de activos desocupados que reunían los requisitos indispensables para que empezaran o volvieran a contribuir fiscalmente al sistema, a través del empleo. Se necesitaba recuperar el potencial perdido. La receta comunitaria era muy clara, en este sentido: para crear riqueza y generar empleo había que desregularizar “la excesiva regulación y reglamentista” del mercado de trabajo español, flexibilizando su entrada y salida del mismo, sobre todo ésta última reduciendo los altos costes de indemnización por despido improcedente.

Todo este planteamiento conllevaba un cambio de filosofía y concepción de cual debía ser el rol del Estado de Bienestar que dependía, en un primer momento, de las políticas económicas (cómo se gestionaría el presupuesto) y sociales (cómo se mantendría la paz social) en una situación de crisis.

La idea era reconfigurar el funcionamiento del mercado de trabajo mediante el replanteamiento del papel de las instituciones de la administración laboral y de sus funciones y competencias (INEM). La finalidad era recuperar el papel protagonista del Estado perdido frente a la intermediación privada de la mano de obra: recuperar “cuota gestión de mano de obra” respecto al mercado (empresas de trabajo temporal y agencias privadas de colocación).

Este cambio de filosofía o concepción del WS se realizaría reorientando la política de mercado de trabajo hacia la promoción de las políticas activas de empleo, a través de la rehabilitación del INEM (entonces competente en dichas políticas) mejorando cuestiones como: la Información y el Asesoramiento Individual y Colectivo de las personas registradas formalmente en las Oficinas de Empleo del INEM. A dichos desempleados se les prepararía para la “búsqueda activa de empleo” mediante la recepción de acciones formativas, e intentando ajustar y reubicar las políticas pasivas de prestación económica a los grupos destinatarios reales en un contexto de sistema de seguridad social universal garantista.

En una situación de crisis económica y financiera como la de entonces, el mantenimiento prolongado de una política fiscal expansiva impositiva de rentas de trabajo obligó a los poderes públicos a mirar hacia el mercado de trabajo ("redescubriéndolo ya que su existencia hasta la crisis era obviada por el responsable político y administrativo) para entender que la crisis se "resolvería" combatiendo, gestionando y recuperando las altas tasas de desempleo, a través de un tipo de WS más volcado a la creación de empleo, y no tanto a la gestión del desempleo. De esta manera se comenzaba a equilibrar el diseño de las políticas sociales del mercado laboral. La idea era: a mayor reducción del desempleo mayores niveles de cotizaciones sociales al sistema que vía saneamiento del presupuesto público revertiría en aumento del gasto público para mejorar la cantidad y calidad de prestación de servicios públicos.

Y, en este sentido, el Fomento de Empleo adquiere su pleno sentido estratégico de incentivación de la inversión del capital, creación e riqueza y generación de empleo. Se necesitaba urgentemente reequilibrar la función tuitiva de dependencia del Estado tradicionalmente volcada hacia la gestión económica de prestaciones. Desde mediados de los años ochenta (del siglo pasado), las exigencias de la UE en materia de fomento del empleo, conjuntamente, con la existencia de un contexto mundial de globalización económica (que no social), y el consiguiente crecimiento de la competencia sobre la base de las transformaciones tecnológicas en el la organización del trabajo y del sistema productivo, determinan el giro brusco de la concepción de la gestión del bienestar social del Estado que posibilite su mantenimiento en la Sociedad del Bienestar capitalista.

Debido a todas estas cuestiones, la reivindicación actual de la importancia del papel del Estado en la gestión del bienestar ya no va a hacer de este, el único protagonista de la misma. Si bien es cierto, y siguiendo al Profesor Peters, ello no impide apostar por el neo-institucionalismo (en cualquiera de sus vertientes) para legitimar su existencia y actuación por rendimiento en pos del interés general. Ahora el WS gestionará en un ámbito de Sociedad del Bienestar Capitalista.

De manera que, para que contribuyan al sistema, el Estado les facilitará su reincorporación al mercado laboral, reduciendo así en lo posible el desempleo estructural. La atracción del capital se realizará, a través del fomento del empleo, que necesita como requisito previo básico la existencia de un contexto o variable ambiental de estabilidad en todas sus vertientes (sobre todo, política, social y

económica), saneamiento de finanzas públicas. Ya que ante la existencia de mínima incertidumbre o riesgo, el capital se retrae y no invierte. El capital es conservador a la hora de arriesgar e invertir.

La hipótesis de partida de este trabajo reside en que los Objetivos de los Programas Públicos estatales de Fomento de Empleo en España (periodo 1986-1994) –y durante el periodo de vigencia del primer Reglamento de Aplicación del Fondo Social Europeo (FSE) (periodo 1989-1993) (objetivo 3) y del primer Marco de Apoyo Comunitario (MAC) (periodo 1990-1992)-, no se han adecuado a las directrices comunitarias, que sobre la materia, establecían como objetivo prioritario la contratación estable e indefinida en el tiempo para el empleo o mano de obra. Por el contrario, los Objetivos de dichos Programas (periodo 1986-1994) se dirigían hacia un tipo de contratación inestable y definida.

La explicación reside en la constatación de que la gestión estatal de los inicios del proceso de europeización del fomento del empleo se orientaba hacia un tipo de contratación que ahondaba la existencia de la segmentación laboral entre mercados internos estables y cualificados y mercados externos o secundarios caracterizados por la falta de cualificación, formas precarias de empleo y riesgo de exclusión del mismo, a través de la temporalidad y la precariedad de acceso a la vida laboral. En el periodo cronológico de referencia no se garantizó que los mercados externos, más flexibles, no erosionaran sistemáticamente la seguridad en el empleo y la calidad en el puesto de trabajo por lo que abogaba la Unión Europea. De esta forma, se desatendía, por parte de los poderes públicos estatales españoles, la normativa comunitaria establecida al respecto, ya que se optaron por sistematizar la flexibilidad y temporalidad como vía de fomento del empleo y de la contratación.

Las perspectivas teórico doctrinales utilizadas en este análisis de evaluación (entendido como un análisis ex post) (Subirats, 1994) de política pública de fomento de empleo son la política y la neo-gerencial. La perspectiva política del análisis³ en un contexto de método comparado intensivo⁴, lleva a la comparación del grado o nivel de

³ La importancia reside en la capacidad de control sobre el desarrollo y balance final de un programa de actuación de los poderes públicos. Además en ciertos países existen mecanismos que permiten la actuación del poder legislativo en el control de la continuidad o implementación de un programa mediante el "sunset legislation" o el "legislative oversight" (Subirats, 1994).

⁴ Comparar va más allá. Es un ejercicio cotidiano repetitivo y necesario para realizar múltiples operaciones vitales cotidianas. La Comparación se entiende como ejercicio intelectual universal que sirve de base para cada tipo de conocimiento sistemático y para realizar sencillas operaciones. La Comparación precisa explicar el mundo político donde los Valores-Normas-Instituciones-Actores varían mucho de unos lugares a otros. Lo que sirve en un sitio no sirve en otro. Generalmente, los campos de investigación en las ciencias sociales se definen en función del objeto en el que centran el interés del conocimiento. Concretamente, ocurre lo mismo con la Política Comparada que está integrada por todas las obras de **GRUPO DE TRABAJO 18**
Las políticas de los Estado del Bienestar en perspectiva comparada.

adecuación de los Objetivos establecidos por los Programas estatales en relación con los Objetivos establecidos por las directrices normativas comunitarias en cuanto a la gestión de Fomento de Empleo en los inicios del proceso de europeización (periodo 1989-1993).

La perspectiva gerencial o neo-gerencial ofrece un tipo de comparación desde la eficiencia en cuanto al % PIB de gasto público empleado por España en relación con la media utilizada por el conjunto de la Unión Europea. Se puede decir que la eficiencia neo-gerencial engarza con el planteamiento actual de la Legitimidad por Rendimiento de la gestión estatal. Desde la eficiencia gerencial: "el acento se pone en relacionar los costes y los beneficios generados or los resultados del programa" (Subirats, 1994;141).

Actualmente, se concibe la Política como actividad en un sentido de Política como Producto, como Output del sistema. Esta actividad política se desarrolla en un contexto sistémico de retroalimentación demandas-contestaciones. La Política como Producto exige una gobernación eficaz y eficiente: que sirva. Esta concepción de servicio útil se constituye en la justificación ante el ciudadano de la razón de ser y existir del Estado, el Gobierno y su Administración Pública. Se necesita gobernar y gestionar la creación y prestación de servicios públicos de tal manera que los ciudadanos reconozcan en el Estado "lato sensu" el garante del "interés general" para una correcta gobernación y gobernabilidad que proteja de las contingencias del mercado a los miembros más débiles del sistema político. De ello se deduce que la legitimación del Estado va más allá de la meramente institucional.

investigación dedicadas no sólo a las descripciones más o menos exactas de los hechos políticos en varios países, sino también a avanzar en el conocimiento acerca de las semejanzas y diferencias entre las estructuras políticas, y al mismo tiempo contrastar proposiciones teóricas acerca del funcionamiento real de las instituciones políticas. En este sentido, se opta por la acepción reducida de la Comparación entendida como procedimiento sistemático y ordenado para examinar las relaciones, semejanzas y diferencias entre dos o más objetos o fenómenos con intención de extraer determinadas conclusiones (Laíz y Román, 2003).

II.-EL PAPEL DE LAS POLÍTICAS ACTIVAS DE MERCADO DE TRABAJO

II.1 Definición y principios fundamentales

La ordenación de toda política de empleo posibilita la obtención de un trabajo por parte de todos los individuos capaces y disponibles, la elección libre de una ocupación y de una formación profesional acorde con sus cualidades, y que dicho trabajo sea productivo para la sociedad y para la economía (OCDE, 1991). Para ello, en un contexto de crecimiento económico y de aumento de la competitividad en los mercados (mercado de trabajo), la tendencia al desarrollo y consolidación del fomento del empleo y la contratación se configura como la consecución de mayor y mejor empleo que combine la cantidad y calidad de los puestos de trabajo. En este sentido: "Según la orientación teórica y los objetivos pretendidos, la concepción de la política de empleo será más o menos extensiva en cuanto a los agentes y a los individuos interesados" (Rose, 1987;112).

Como se aprecia, resulta determinante el sujeto que elabora la política de empleo -que como acepción amplia, que recoge tanto el campo de la protección como el de la promoción del empleo, posee un sentido que se corresponde con este último-, de manera que las diferencias no impiden que exista un núcleo común de medidas incluidas bajo el término de *política de empleo*, y que, de hecho, corresponde a la parte más visible de la política estatal (Rose, 1987). Esta aproximación a las políticas activas positivas de mercado de trabajo, que tiene que ver con la promoción del empleo mediante la naturaleza de sus acciones necesita, en primer lugar de una aproximación teórica clarificadora del concepto central de "empleo"⁵ que seguidamente posibilite entender apropiadamente en que consisten dichas políticas⁶, si bien ello no es tarea fácil. Por ello, identificados los tipos de medidas y las

⁵ El concepto de *empleo* se configura como ambiguo ya que por una parte hace referencia a una economía de mercado donde el trabajo es considerado como el precio de un producto más en un mercado tradicional cualquiera, y ese precio tiene relación con la función que ejerce el trabajo para contribuir en la producción y, además, porque se puede preguntar: ¿A quiénes se consideran empleados o desempleados?; es decir, si se piensa en la población activa (función productiva) o inactiva (función de consumo); en la empleada o desempleada, surgen otras ambigüedades: ¿Se puede aseverar que son desempleadas aquellas personas que no trabajan por desánimo y/o aquellas que son obligadas a dejar de trabajar a una determinada edad?. En cuanto al carácter individualista que también posee el concepto de empleo, cabe decir que ello es así porque cuando se habla de persona empleada o desempleada, se hace mención a aquél que entra en la vida activa o que sale de la misma (pero la realidad debe ser contemplada desde la perspectiva de la unidad económica y no solo desde la visión individual).

⁶ La política de fomento del empleo: "(...) viene a ser parte de un todo, aunque con propia identidad: instrumento de la política de empleo, en cuanto coadyuva al fin principal de la misma como *política activa de empleo*; y participe de los mismos fines de la política de colocación aunque utilizando medios distintos para su consecución" (Alvarellos, 1983,122).

finalidades generales de la política de fomento de empleo (la búsqueda de la máxima utilización de los recursos disponibles, humanos y económicos, y la mayor adecuación posible de la oferta y la demanda en el mercado de trabajo), ésta se circunscribe en el marco del conjunto de medidas y acciones que abarca la política de empleo en su globalidad (Alvarellós, 1983).

Desde una visión *lato sensu*, se puede asegurar que: "La política de mercado de trabajo se inscribe en el contexto más amplio de las políticas económica, social, educativa y cultural" (OCDE, 1991), puesto que la gestión del mercado laboral no es uniforme y se encuentra sujeta a la política económica -nekeynesiana y neoclásica o monetarista- y a la política de empleo. Es decir, por un lado, se puede considerar la política de mercado de trabajo y empleo como un:

(...), conjunto dinámico de medidas y acciones múltiples encaminadas a procurar posibilidades ocupacionales y a satisfacer las necesidades de mano de obra que, en cada momento y situación, precisen las actividades económicas (Alvarellós, 1983;15-16).

Y, por otro lado, se define la política activa de fomento de empleo como:

(...), parte de un todo, aunque con propia identidad: instrumento de la política de empleo en cuanto coadyuva al fin principal de la misma como política *activa* de empleo; y participe de los mismos fines de la política de colocación, aunque utilizando medios distintos para su consecución (Alvarellós, 1983;122).

Con lo que, todo lo que signifique coordinación entre las políticas de mercado laboral y las políticas económicas es indispensable para asegurar un crecimiento económico sostenido de la producción y del empleo. En el conjunto del corpus doctrinal existe la dinámica o tendencia a identificar la política activa de fomento del empleo con política de empleo y de mercado de trabajo, en su conjunto.

En este sentido, los instrumentos de una política de empleo se pueden concretar en tres conjuntos de medidas: *acciones sobre la oferta de mano de obra* (pueden consistir en reducir las disponibilidades de la mano de obra frenando el acceso al empleo a ciertas categorías o provocando la salida de otras, o por el contrario, en tratar de repercutir o distribuir el volumen de empleo existente); *acciones sobre la demanda de mano de obra* (inciden de lleno en el ámbito de las denominadas *políticas macroeconómicas* y la demanda del factor trabajo depende,

entre otras causas, de los niveles actuales y futuros en la demanda de bienes, aunque toda política que actúe sobre la demanda en el mercado de bienes, con el objetivo de generar empleo, debe cuidar un grado aceptable de compatibilidad con otros objetivos -estabilidad de precios-; y *acciones sobre materia de formación y colocación* (constituyen, desde el punto de vista estrictamente doctrinal, las medidas de lo que podría denominarse política de mercado de trabajo *strictu sensu*, ya que esta forma de actuación reviste una gran importancia puesto que sus acciones están encaminadas a mejorar los niveles de información; de formación y potenciación del reciclaje o de la readaptación de la fuerza de trabajo y a facilitar el proceso de colocación; por ejemplo: el reforzamiento de los servicios públicos de empleo a través de la mejora de la información sobre ofertas y demandas de empleo; la promoción de la movilidad profesional mediante educación y formación permanentes; y la ayuda a la movilidad geográfica (OCDE, 1991).

De modo que si la política de empleo se considera como el conjunto de actuaciones directas de los poderes públicos sobre los elementos y sobre el funcionamiento del mercado laboral para conseguir unos objetivos que apuntan en la dirección de que se está en presencia de uno o varios sujetos que operan mediante unos medios para lograr unos fines (OCDE, 1986), entonces en lo relativo al contenido de la política de empleo cabe distinguir, dos amplios frentes como son, por un lado, las *políticas* macroeconómicas y por otro lado, las políticas de empleo.

Las políticas macroeconómicas tratarían de abordar los problemas derivados de una insuficiencia de la demanda agregada y las *políticas de empleo* pretenderían subsanar los desajustes y deficiencias del mercado de trabajo (OCDE, 1986). Consecuentemente, la política de fomento y promoción del empleo debe, no solamente, servir para conseguir un mejor compromiso entre inflación y desempleo, y para igualar las posibilidades de acceso al mercado laboral, sino que también tiene como objetivo la promoción del crecimiento económico mediante el aprovechamiento de los recursos económicos.

Y, paralelamente, toda definición de política de empleo o de mano de obra se apoya en unos principios fundamentales que constituyen las directrices sobre las que se pueden articular las medidas políticas de los Estados, configurándose así como unas bases mínimas en la vertebración de las acciones que es preciso sistematizar e instrumentar en la persecución, al menos, de la mejora de los niveles de empleo (Alvarellós, 1983). Estos principios son: la configuración de políticas globales de

empleo y mano de obra, (en las que queden debidamente cohesionadas las distintas acciones particulares y medidas que integran su contenido); la política de mano de obra, (que como instrumento del desarrollo económico, debe dirigirse a facilitar el ajuste entre las necesidades económicas y los recursos de la mano de obra, con base en la programación y ejecución de unas medidas que deben ser expansionistas en relación con el empleo y la producción, y, además, deben ser antiinflacionistas respecto de los costes de producción y de los precios); la orientación de las políticas de empleo hacia la puesta en práctica de medidas a medio y largo plazo (en una situación de paro estructural, sin perjuicio de que queden justificadas intervenciones coyunturales); la adopción de acciones especiales destinadas a ayudar a los grupos desfavorecidos a conseguir o mantener un empleo o a facilitar su reempleo; la observación en la evolución de las políticas de mano de obra en los países del entorno; y un mayor grado de colaboración y solidaridad en la ejecución y puesta en práctica de las medidas integrantes de la política de empleo a nivel nacional -a partir de la previa concertación de los poderes públicos con los agentes económicos sobre la ordenación de las condiciones de producción y la regulación de las relaciones laborales- (OCDE, 1976;1978).

En cuanto a los contenidos de los programas que articulan la políticas públicas activas de empleo, la doctrina mantiene que se conciben como: "acciones concretas sobre el mercado de trabajo y los sectores productivos desde una perspectiva principalmente microeconómica" (Alvarellos, 1983;126), reduciéndose el énfasis del uso principal y preferente que se le dan a las medidas generalistas macroeconómicas⁷, a través del diseño de programas experimentales subvencionados⁸ de fomento del empleo temporal y coyuntural -que se orientan a cubrir genéricamente las demandas

⁷ Las medidas concretas ofrecen una serie de incentivos, que claro está, tienen diferentes características en función del sector que tratemos, diferenciando entre las acciones de creación directa de puestos de trabajo y las subvenciones al empleo o exenciones fiscales, concedidas a empresas privadas, y los programas de generación de empleo en el sector público. Cabe decir que la analogía entre las dos fórmulas aparece siempre que un programa de creación de empleos en el sector público tenga una equivalencia a una subvención al empleo del 100% (Véase, el Informe Técnico de la OCDE titulado "Los incentivos a la creación de empleo", publicado por el MTSS en 1983).

⁸ La concesión de subvenciones que están: "(...), encaminadas a favorecer la creación de empleos en el sector privado, es una medida de incentivación. La reacción positiva o no, de los empresarios privados a dicha incentivación, depende de todo un conjunto de otros factores, y sobre todo, de las perspectivas de evolución de la demanda a nivel general y a nivel de empresa. Los programas de creación de empleos en el sector público, en cambio, no son tributarios de esos factores, y aunque corren riesgo de tener un carácter más artificial, su primordial objetivo consiste en permitir que los trabajadores adquieran una experiencia profesional y se preparen para ocupar un empleo permanente en otros lugares" (OCDE, 1983;11).

de ocupación que se experimentan geográfica, productiva o grupalmente⁹. Se observa que bajo el término de política de fomento del empleo:

(...) se integran un conjunto diversificado de políticas con el mismo significado que representan, genéricamente, una serie de intervenciones selectivas sobre la oferta y/o la demanda de trabajo orientadas a producir una más intensa utilización de la mano de obra disponible y, al mismo tiempo, una mayor transparencia y fluidez del mercado de trabajo: constituyen por tanto, esencialmente, instrumentos de adecuación coyuntural de la fuerza de trabajo a las necesidades cuantitativas y cualitativas de mano de obra que presenta en cada momento y lugar la actividad económica (Alvarellos, 1983:127).

Simultáneamente, el planteamiento de la OCDE favorece la demora de los tiempos de empleo a través de la existencia de otro conjunto de medidas que se encuentran orientadas a una más óptima distribución del empleo disponible que supone el retraso en el acceso a la vida activa de determinadas categorías de trabajadores, la utilización de los contratos laborales temporales y a tiempo parcial –para compensar la limitación de horas extraordinarias y pluriempleos-, y la proliferación de las jubilaciones anticipadas combinada con la reducción progresiva de los tramos de edad de las jubilaciones de naturaleza forzosa (OCDE, 1997a).

Toda política pública –y en este caso, la política de fomento del empleo-, se plasma en una serie de programas y en un conjunto de medidas, acciones o actividades que los llevan a cabo. Concretamente, se considera como:

(...) el conjunto de medidas y acciones que dan contenido propio y característico a la política de fomento del empleo se orientan a estimular la creación de puestos de trabajo, ya sea directa o indirectamente, y a sentar las bases para la recuperación efectiva del citado equilibrio en el mercado de trabajo (Alvarellos, 1983:120).

Es decir, las políticas activas de empleo o de fomento de la contratación han venido siendo identificadas como medidas flexibilizadoras del mercado laboral tendentes –sobre todo, en el nivel de las unidades económicas de producción-, a favorecer la

⁹ Es obvio, que esta práctica no se opone a los fines de flexibilización del sistema económico y del mercado laboral ya que se dirigen a la superación de las deficiencias estructurales que se observan en este último, para obtener su adecuado y correcto funcionamiento; ya que se asocia el concepto de políticas activas de empleo al de flexibilidad o adaptabilidad, consecuentemente, del mercado de trabajo (Véase, Alvarellos, 1983).

creación de empleo creando las condiciones necesarias de estabilidad política y económica que puedan incidir directa o indirectamente en la reducción de las elevadas tasas de desempleo.

Los contenidos de los programas de fomento de empleo y de la contratación agrupan las funciones de orientación, colocación, formación profesional, movilidad, ayudas a los trabajadores privados de empleo y creación, mantenimiento y promoción de empleo (Rose, 1987)¹⁰, y en un contexto de crecimiento económico¹¹, el contenido teórico global de la política de mano de obra resulta de una diversidad que no es sencilla de unificar desde las perspectivas científica y jurídica, ya que la pluralidad de aspectos:

(...), que presenta el empleo (políticos, económicos, sociales), por tales razones, reclama un tratamiento pluridisciplinar de este fenómeno y la más estrecha conexión y coordinación entre las medidas generales de política económica y social y las de política de empleo. Ello viene así exigido de modo y manera tal que se haga posible la mayor satisfacción del legítimo derecho de todos los hombres al trabajo y el mantenimiento estable del empleo, (...), y, al mismo tiempo, se promueva e incentive la actividad productiva, a través de actuaciones globales y sectoriales orientadas a la satisfacción de las necesidades empresariales y adaptadas siempre en su ordenación a la situación coyuntural del mercado de trabajo y de la economía nacional (Alvarellos, 1983;15).

En cuanto a su contenido es imprescindible poseer una visión general de los presupuestos clásicos de ordenación y reciprocidad entre la política económica, la política de empleo y la política de colocación porque la política de empleo necesita de un conjunto de acciones tendentes a la consecución del pleno empleo y elevación de los niveles de empleo, quedando la creación de puestos de trabajo supeditada a factores económicos y sociolaborales que se hacen presentes en el mercado laboral, y cuya desconexión es motivo de desajustes entre ofertas y demandas de trabajo.

¹⁰ El conjunto del corpus doctrinal, en esta materia, utiliza indistintamente, para hacer referencia a las políticas de empleo, términos como: políticas activas, políticas positivas, políticas activas positivas, políticas activas de empleo, políticas de mano de obra, políticas de fomento, de promoción, de generación y de creación de puestos de trabajo.

¹¹ De entrada, y en un escenario de globalización económica y de superación de fronteras que posibilite la libre circulación de personas, productos, servicios y bienes, y capitales, se sobre entiende que la doctrina asocia la política de empleo, en su conjunto, a las políticas activas positivas que se concretan en las acciones que tienen que ver directa o indirectamente con la generación de empleo neto (obviamente, sin olvidar la otra vertiente equilibradora de la política de empleo y que tienen que ver con las políticas pasivas y/o de sustitución de renta, denominadas también políticas de protección social y del empleo) (Véase, Alvarellos,1983).

Así se hacen necesarios unos planteamientos globales de política económica -presupuestaria, financiera, monetaria y fiscal-, que se coordinen con otros de política laboral y formativa para conseguir un adecuado crecimiento de la ocupación en relación con el crecimiento de la economía, y poder disponer de una mano de obra cualificada en función de lo que demandan las nuevas tecnologías implantadas en los sistemas productivos. Dicha coordinación entre los contenidos de política económica y política de empleo -entendida como política activa de mano de obra plasmada en una serie de programas de fomento de empleo-, se concreta en dos cuestiones: la de la reactivación del crecimiento económico que precisa de estabilidad de precios, presupuesto saneado, equilibrio de la balanza de pagos, moderación de los incrementos salarial (cuestión que se conforma como la premisa de la ordenación de las acciones de impulso y fomento del empleo, con la colaboración de las inversiones pública y privada); y la de la superación de la rigidez que manifiesta el mercado de trabajo que obliga a adoptar medidas concretas para lograr la mayor transparencia y flexibilidad del empleo y de sus estructuras ocupacionales (Alvarellos, 1983).

También, los programas de fomento o promoción de empleo, a parte de fijar las condiciones convencionales del trabajo contratado, incluyen estímulos a la demanda ocupacional, y también establecen una garantías mínimas a favor de los acogidos a ellos a fin de que se cumplan y respeten las previsiones ordenadoras y tuitivas del empleo en ellas contenidas (Alvarellos, 1983). De forma que las medidas que mejoran el funcionamiento del mercado de trabajo, que también refuerzan la oferta de empleo y facilitan la adaptación a los cambios estructurales evitan la incertidumbre de ver comprometida una expansión prolongada en el tiempo (OCDE, 1991). No obstante, la política de fomento de empleo:

(...), -o lo que es lo mismo, de estímulo a la creación de puestos de trabajo-, se articula a través de unas disposiciones generales, que diseñan las líneas maestras de orientación de la acción estatal en la materia, y de unas normas particulares reguladoras de los programas de fomento del empleo para grupos específicos de trabajadores (Alvarellos, 1983;122-123).

De esta manera, se constata que las políticas públicas de fomento del empleo juegan un papel fundamental con la utilización del instrumento contractual, puesto que:

La filosofía que inspira las intervenciones normativas que se incluyen en esta línea es la de aumentar la flexibilidad de la contratación laboral,

abriendo el abanico de las posibilidades al alcance del empresario, para vencer su resistencia a la contratación estable en situaciones de incertidumbre económica, aunque sin remunerar todavía a la coyunturalidad de las medidas, lo que implica un planteamiento implícito *de retorno a la normalidad* cuando las circunstancias lo permitan” (Segura, Durán, Toharia y Bentolila, 1991;25).

Este planteamiento aclara en cierto sentido lo que significan las políticas de promoción del empleo y las normas de contratación, que justificadamente reflejan su carácter coyuntural y eficaz debido a la situación de empleo que intentan acometer (aunque siempre reconociendo implícitamente la necesidad de mantenimiento de un contexto económico de crecimiento que será, al fin y al cabo, el que permita el éxito en la implantación de estas medidas normativas).

Paralelamente, junto a la visión institucionalista (de intervención de los agentes sociales en la estructuración y funcionamiento del mercado de trabajo y en el diseño de las políticas de fomento del empleo), la consideración de la importancia capital que también tiene el aspecto jurídico-formal del fomento de la contratación -en una situación de continua innovación tecnológica a la hora de atender los Inputs que generan los empresarios y los mercados de trabajo-, hace que la política de fomento del empleo se identifique con la política de pleno empleo¹² de la mano de obra (Montoya, 1991).

Para ello, el papel de las políticas de empleo o de mano de obra deben afrontar una serie de problemas estructurales que se traducen en altas tasas de paro, con lo que deben contemplar un conjunto de objetivos básicos, entre los que destacan:

(...), movilizar los recursos humanos reduciendo la desigualdad en el acceso al empleo y a la formación y reintegrando a los parados de larga duración y a los grupos más débiles en el mercado de trabajo; desarrollar unos mercados de trabajo eficientes fomentando en los trabajadores y en los empresarios un espíritu de búsqueda activa de; y mejorar la calidad de la mano de obra desarrollando cualificaciones adaptadas al empleo. La

¹² La finalidad central de la política de *pleno empleo* u *ocupación plena* es la supresión del desempleo forzoso, y los medios para conseguir este objetivo son de naturaleza económica (acciones públicas y privadas para obtener el incremento de la inversión y del consumo), pero, sobre todo, de carácter institucional con la intervención del Estado (regulación de la colocación, regulación del empleo de extranjeros en territorio nacional y de nacionales en el extranjero, medidas legislativas dirigidas a la protección genérica de la estabilidad en el empleo -control público de despidos reconversión de empresas para evitar cierres (...)-, especial tutela del empleo de determinadas categorías de trabajadores -edad madura, minusválidos, trabajadoras con hijos a su cargo, (Véase, Montoya en la obra titulada “Derecho del Trabajo”,1991).

aplicación de un programa de ese tipo debe basarse en un amplio sistema de seguimiento y examen de los mercados de trabajo (OCDE, 1992;20).

En cuanto a los medios a utilizar para conseguir estos objetivos, que tienen que ver, directamente, con la consecución de la idea de la flexibilidad o adaptabilidad del mercado laboral, se plasmarán:

(...), modificando la organización del trabajo y favoreciendo la movilidad de la mano de obra y la formación de capital humano, así como mediante ajustes salariales (...), la reducción de las rigideces en el mercado de trabajo será más eficaz si va acompañada de tendencias similares de los mercados de productos y capital (OCDE, 1985;14).

No obstante, en situaciones de altas tasas de desempleo, las orientaciones de fomento del empleo propugnan:

(...), la reducción de la jornada, de las horas extraordinarias y del pluriempleo; la anticipación de las jubilaciones; la propulsión de las contrataciones temporales; la bonificación de los nuevos contratos; la contención del crecimiento de los salarios y de las cuotas de la Seguridad Social (...) (Montoya, 1991;554).

Sin embargo, en este escenario y, paralelamente a la constatación de la existencia de un debate doctrinal, es un hecho mencionar que el diseño de las políticas públicas activas de fomento de la contratación obedece, básicamente, a tres fenómenos que pueden alterar negativamente el funcionamiento, actual y futuro, de los mercados laborales. En un primer momento:

La evolución demográfica que desembocará en una reducción del número de jóvenes que acceden al mercado de trabajo –que con frecuencia son los trabajadores más móviles y adaptables-(...) (OCDE, 1991;17).

Esta situación podría generar una escasez de mano de obra que agravase más la necesidad de movilizar los recursos humanos infrautilizados. En un segundo momento:

Con la proliferación de nuevas tecnologías, los puestos de trabajo demandan generalmente cada vez mayor calificación; el mismo ritmo del cambio exige el empleo de trabajadores más adaptables, dispuestos a

mejorar su capacitación a lo largo de toda su vida activa (OCDE, 1991;18).

En este sentido para hacer frente al déficit de personal cualificado que se produce, es conveniente una mayor inversión en capital humano para los trabajadores; y en un tercer momento:

Para responder a las presiones crecientes causadas por el cambio estructural, los puestos de trabajo se diversifican según las condiciones de trabajo y la calificación exigida, pero también según las perspectivas de empleo de larga duración y de desarrollo profesional que ofrecen (OCDE, 1991;18).

Con ello, la búsqueda de trabajo y el reclutamiento de personal, se convierten en operaciones clave que deben ser facilitadas por las acciones de los poderes públicos, de ahí que las políticas activas positivas de fomento de empleo tienen la misión de movilizar los recursos humanos, de tal forma que:

Debe concederse prioridad a medidas activas como la formación, los programas de colocación y de reinserción destinados a los desempleados, los inactivos y los beneficiarios de la ayuda social, de forma que se rompa el círculo de dependencia, se reduzcan las desigualdades en el acceso al empleo y, en general, se introduzca a los trabajadores en la gran corriente de las actividades productivas. Esas prioridades debieran reflejarse en la asignación de los recursos (OCDE, 1991;19).

Por ello, el principio básico que sirve a la idea de sociedad activa, es el de ayudar al desarrollo de los mercados y el de generalizar la actividad para todos los activos, con la finalidad de combatir la pobreza, la dependencia y la exclusión social, y las políticas activas también han de desarrollar las calificaciones adaptadas al empleo para:

(...), evitar la aparición o el agravamiento del *déficit de personal calificado*, que tendría graves repercusiones en los resultados económicos, hay que desarrollar lazos nuevos con el sistema de enseñanza y reforzar el papel primordial desempeñado por el sector privado en la formación de los trabajadores y en la mejora de las calificaciones de los mismos (OCDE, 1991;20).

Finalmente, también es preciso incidir en que las políticas activas de empleo tienen un papel fundamental en la educación y promoción de un espíritu de búsqueda activa de empleo¹³ en el individuo a través de la ayuda que ofrecen los instrumentos de la intermediación pública denominados Servicios Públicos de Empleo.

En cuanto a las principales orientaciones de las políticas activas de empleo conviene, de entrada, distinguir entre los cambios introducidos en el marco reglamentario y los operados en el contenido de los programas de trabajo, si bien es cierto, estos dos campos están estrechamente interrelacionados:

Las tentativas hechas para modificar las normativas se han orientado sobre todo a tres campos: los mecanismos de fijación de los salarios, la legislación sobre empleo y despidos y la ordenación del tiempo de trabajo (OCDE, 1991;41).

A la vez, las políticas de empleo no deben olvidar tomar una serie de medidas para erradicar en lo posible el desempleo estructural de larga duración que tanto daño produce, y que se agrupan en dos estrategias a seguir: "(...), fomentar la colocación de empleos estables, y b/ crear alternativas, cuando sea necesario, a los puestos de trabajo estables" (OCDE, 1987;392). Igualmente, las políticas activas de fomento de empleo tienen que tener muy en cuenta dentro de los colectivos de los desempleados estructurales, a mujeres¹⁴ y jóvenes¹⁵, aunque por determinadas circunstancias, los empresarios son muy reticentes a la hora de contratar jóvenes para sus unidades de producción, porque:

¹³ En un escenario de movilización estatal del factor trabajo se hace indispensable la actuación de los servicios de intermediación pública a través de sus funciones de orientación y asesoramiento individual y colectivo, allá donde se encuentren las mejores oportunidades de empleo para los mismos (sobre todo, se potencia la entrada laboral en los denominados nuevos yacimientos de empleo que se localizan en los sectores productivos más novedosos y vanguardistas de la economía –medio ambiente, cibernética, telemática,...-) (Véase, el Informe Técnico "Nuevos Yacimientos de Empleo en España. Potencial de crecimiento y desarrollo futuro", elaborado por Cachón y Fundación Tomillo, y publicado por el MTAS,1999).

¹⁴ Cabe constatar que aunque las mujeres participan el mercado de trabajo oficial desde hace mucho tiempo, tanto en el sector agrícola como en otros, los últimos veinte años han sido testigos de un crecimiento especialmente rápido de la actividad femenina en casi todos los países, salvo en los de Europa meridional. Además, por lo que se refiere a los diferentes tipos de empleo, el trabajo a tiempo parcial es realizado principalmente por mujeres, si bien la mayoría trabaja a tiempo completo. (Véase, el Informe Técnico OCDE "Perspectivas del Empleo", 1988).

¹⁵ Se puede deducir que un objetivo más limitado consistiría en compensar el elemento estructural del paro juvenil actual y futuro redoblando los esfuerzos para preparar a los jóvenes a la vida activa, garantizar la continuidad de la enseñanza y crear directamente empleos a favor de aquellos para quienes "el mercado funciona mal", detectar en seguida los grupos que pueden quedar expuestos al paro y poner en marcha programas especiales para las personas en paro prolongado o periódico, en especial para los jóvenes de 20 a 24 años. También se podría establecer un salario mínimo diferenciado, cuando la relación actual entre salarios reduce las posibilidades de empleo juvenil, y tratar de eliminar los obstáculos de orden institucional y los prejuicios que, a nivel de empresa, comprometen el reclutamiento de jóvenes (Véase, el Informe Técnico OCDE "El Paro Juvenil. Causas y Consecuencias", 1984).

El empresario duda también en contratar mano de obra joven a causa del elevado nivel de costes no salariales que ello implica, en forma de cotizaciones a la caja de seguridad nacional o a la seguridad social, o de gastos de formación, o de vacaciones pagadas, o de pagos a la caja de pensiones (OCDE, 1984;14).

Se constata que las políticas activas de mano de obra tienen que plantearse un doble reto consistente en impedir que el desempleo cíclico actual se convierta mañana en desempleo estructural y en llevar a las economías de los países occidentales y europeos a crear empleo de calidad. Este reto se llevaría a cabo a través de la consecución de tres grandes objetivos: movilizar los recursos humanos, desarrollar cualificaciones relacionadas con el empleo y fomentar la eficiencia de los mercados laborales (OCDE, 1993), para lo que se adoptarían una serie de medidas macroeconómicas y estructurales complementarias y coherentes que posibiliten un ambiente no inflacionista predecible y un aumento de la adaptabilidad de los mercados laborales y tradicionales.

Es decir, para el objetivo de movilización de los recursos humanos es necesario que estas políticas activas y positivas de mano de obra utilicen una serie de acciones relacionadas con lo que se conoce como incentivación a la creación de empleo, que trata de estimular la inversión de capital y la creación de puestos de trabajo, tanto en el sector privado como en el público. En este caso, la doctrina sostiene que el diseño de *las orientaciones de las políticas activas de empleo* tienen que ver con el papel público de las políticas de fomento, promoción, generación o creación de empleo y de la contratación, en un contexto de crecimiento, de *globalización económica*, y de innovaciones tecnológicas que influyen sobre el aumento creciente de la *adaptabilidad-flexibilidad* de la mano de obra-, es el de incentivar al empresario para que contrate -sobre todo, a los colectivos con mayores dificultades-, ofreciéndole ventajas fiscales y de cotizaciones sociales al sistema mediante fórmulas contractuales ligadas a programas formativos.

Resulta evidente que en este escenario, la desregulación general, para mejorar los niveles de empleo y contratación, ha adquirido la forma de flexibilización laboral puesto que los altos niveles de desempleo estaban en estrecha conexión, ya fuese con la rigidez que imponía la legislación laboral en materia de contratación, o con la escasa cualificación de la mano de obra para las nuevas necesidades impuestas por el acelerado proceso de innovación tecnológica.

Si bien es cierto, la principal orientación de la política activa de empleo conlleva la adopción de una mayor prioridad en la generación de empleo que en el caso de la protección por desempleo, dada la naturaleza estructural del problema del paro y la práctica imposibilidad de alcanzar rápidamente ritmos de crecimiento económico que permitieran una significativa reducción de las tasas de desempleo.

Aquí, los abundantes incentivos públicos a la actividad productora privada encontraron su referente para el mercado en las políticas de formación y en las subvenciones a la contratación (OCDE, 1993), de modo que las políticas activas de empleo se pueden abordar desde los puntos de vista económico y sociolaboral. Desde la perspectiva económica, los programas de fomento de empleo activo potencian la idea de búsqueda activa de empleo¹⁶ y alcanzan la finalidad de adecuar los ritmos de crecimiento con el volumen de empleo existente y disponible en cada momento, tomando como referencia la situación del mercado laboral y la composición cuantitativa y cualitativa de la oferta laboral¹⁷; y desde la perspectiva sociolaboral, las acciones de fomento del empleo se enmarcan en un conjunto de actuaciones encaminadas a la dinamización del mercado laboral y a la corrección de las disfuncionalidades que se producen en el mismo en detrimento de las posibilidades de empleo de los colectivos –incidiendo en los que más dificultades presentan– (Alvarellós, 1983). Con lo que, la capacidad de adaptación de los mercados laborales a los cambios económicos ha sido motivo de preocupación para los poderes públicos durante más de una década ya que el análisis del proceso de creación y destrucción de mano de obra ha sido cada vez más importante para comprender mejor cómo se ajusta el empleo en contestación a las dificultades (OCDE, 1996).

Paralelamente, es necesario resaltar el interés que se suscitó con las políticas de ajuste positivo¹⁸ en su relación con las políticas de empleo, y que fue representado

¹⁶ La idea de búsqueda activa de empleo descansa en una nueva concepción de las políticas públicas de empleo que tratan de potenciar la vertiente activa de las mismas, en un contexto de crecimiento económico, para conseguir el pleno empleo u ocupación plena a través de la incentivación económica y la promoción de la contratación respecto del capital aumentando la eficiencia del mercado de trabajo a través de la prestación de una amplia gama de servicios a los diversos participantes en el propio mercado (Véase, OCDE, 1991).

¹⁷ De manera que las medidas contenidas en tales programas deban tener una naturaleza selectiva sobre la base de criterios como (zonas geográficas, sectores económicos o colectivos específicos de trabajadores desempleados), y asumir el propósito de cooperar a una mejor asignación de los recursos productivos (Véase, Alvarellós, 1983).

¹⁸ Solo las políticas de *flexibilización* y de formación del trabajador aparecían contempladas entre las políticas de ajuste que conllevaban la adopción de esfuerzos, como por ejemplo facilitar la transferencia de mano de obra y de capital hacia las actividades idóneas por las ventajas comparativas y los precios relativos de los dos factores, habida cuenta de la evolución de las posiciones competitivas internacionales, de las nuevas tecnologías y de las nuevas estructuras de consumo y producción (Véase, OCDE, 1984).

por las nuevas aplicaciones de las tecnologías, que cuestionaron las estructuras tradicionales de productividad y de empleo y que alcanzaron su cenit en los años ochenta del siglo pasado. Sin embargo, para la doctrina, el objetivo fundamental de las políticas de flexibilización no era crear empleo por sí mismas, sino el de ayudar a la creación del mismo y que la idea de flexibilización del mercado se entendiera desde un principio como una medida necesaria para garantizar la regeneración del tejido productivo, junto con la movilidad del capital, en el intento de diversificar y regenerar la estructura productiva de las economías nacionales (OCDE, 1991). Para lo que se requería que las políticas de formación y cualificación de la mano de obra, que se basaban en la convicción de que el proceso de diversificación del tejido productivo iba a implicar una transformación cualitativa de la demanda de trabajadores por parte de los empresarios, se potenciaron.

Así, a la vez se podría favorecer la creación de empleo adaptando la cualificación profesional de la oferta a los nuevos requerimientos de la demanda aunque el potencial de creación de empleo siempre haya estado limitado por el comportamiento de la demanda de trabajo y de la actividad económica en su conjunto (OCDE, 1997a).

Se observa que, globalmente, las orientaciones de las políticas públicas activas de empleo tienen que atender las consecuencias o impactos que conlleva la incorporación de una nueva tecnología en el mundo de la empresa, y más concretamente, en el conjunto de la plantilla de trabajadores y en las relaciones sociales de producción, a efectos de necesidades de empleo, ya que:

(...), cuando se analiza el efecto total que produce la tecnología del empleo, es necesario tener en cuenta no sólo su influencia en una determinada empresa cuando introduce una nueva tecnología, sino también su influencia en otros rivales de la misma industria y en otras industrias, más en general, en la medida en que la cantidad gastada en un producto compita con otros gastos (...) La recuperación en la demanda de trabajo de una industria puede ser contrarrestada o reforzada por lo que ocurra en otras industrias y en otras empresas (OCDE, 1997a;276).

Además, es un hecho que las políticas de empleo en la mayor parte de los países occidentales comunitarios han decidido otorgar una alta prioridad política al crecimiento de los medios asignados a la enseñanza y formación profesionales, reforzando así eficazmente sus vínculos con el empleo que se demanda. Estas

orientaciones políticas necesitan de un conjunto de acciones tomadas para ofrecer las mejores posibilidades de formación a los recién llegados al mercado laboral, y que desemboquen a largo plazo en una formación profesional inicial de duración cada vez mayor. Para lo que es conveniente que los sistemas formativos se orienten a la satisfacción de las necesidades que son cambiantes, y puedan utilizar sus recursos de manera eficaz y eficiente (OCDE, 1983).

De forma que la educación y formación cumplirían los objetivos sociales y culturales fundamentales de generación y distribución de cualificaciones y competencias como importantes cuestiones para los poderes públicos que siempre han de actuar con eficacia, eficiencia y equidad. Paralelamente, se constata:

La importancia de la calidad de la mano de obra como determinante del crecimiento económico agregado es algo que se reconoce en general (...), los niveles de productividad y de renta están estrechamente correlacionados con los niveles de estudios y de cualificaciones profesionales (OCDE, 1997b;263).

En el campo de las políticas activas del mercado laboral, las cualificaciones y las competencias son factores que afectan a la capacidad para adaptarse e innovar que cobran protagonismo con la brusca irrupción de las nuevas tecnologías en las estructuras organizativas del trabajo y de la producción, y que hace que las políticas de empleo tengan que orientarse hacia los requisitos novedosos que demanda el avance técnico. Por ejemplo, en un escenario de crecimiento económico y de necesaria flexibilidad o adaptabilidad de la mano de obra adquiere notable protagonismo el fomento del trabajo a tiempo parcial¹⁹, sobre todo, en relación con determinados colectivos debido a sus especiales dificultades de acceso al mercado de trabajo (jóvenes, mujeres y disminuidos), de modo que:

(...), numerosos asalariados y parados se declaran tentados por él; (...), bajo ciertas condiciones. Los Poderes Públicos quieren desarrollarlo. En

¹⁹ El trabajo a tiempo parcial, como instrumento de política activa de empleo (part-time job), no debe confundirse con el trabajo de carácter temporal ya que se define como un trabajo efectuado de forma regular y voluntaria durante una jornada sensiblemente más corta que la normal; es decir, a estas características de regularidad, voluntariedad y duración inferior, hay que añadir el hecho de que debe ser un solo y único empleo. Además, por ejemplo, las medidas específicas para fomentar este tipo de empleos (part-time) pueden ser desde la creación de un marco favorable que los estimule mediante acciones jurídicas, sociales y económico-financieras hasta la creación de empleos compartidos (job sharing) pasando por el fomento de estos contratos en el sector de las administraciones públicas, el fomento de la jubilación progresiva a través del paso previo a empleos part-time, la estimulación de estos contratos entre los jóvenes, la adaptación de esta modalidad contractual a ciertas categorías de personas desfavorecidas en el mercado de trabajo, especialmente si llevan ya largo tiempo en desempleo (Véase, OCDE, 1991).

cuanto a los empleadores, estarían dispuestos a dejarse convencer, (...), los primeros buscan un mayor dominio de su tiempo, un compromiso razonable entre vida profesional y obligaciones familiares (...), los segundos tienen en la cabeza el punzante problema del paro, y consideran el trabajo a tiempo parcial como un medio de combatirlo (...), para los terceros es un instrumento de gestión moderno de la mano de obra que permite rentabilizar los equipos y adaptarse a la demanda, aunque sea a costa de cambios en la organización del trabajo de la empresa (OCDE, 1985;11).

Con esta propuesta, entre otras, se reconoce que *el papel de las políticas activas o positivas* se circunscribe en la concreción de un conjunto de acciones flexibilizadoras de promoción del empleo, que aporta alternativas contractuales que conjugan la necesidad de obtener cierto grado de flexibilidad o adaptabilidad en el mercado laboral con el nítido objetivo de reducir las elevadas tasas de desempleo, de una manera prolongada en el tiempo para que posibiliten las condiciones imprescindibles para crear nuevos puestos de trabajo (OCDE, 1995).

II.2 Aspectos del Mercado de Trabajo relacionados con las Políticas de Fomento de Empleo y de Contratación

La consideración de las políticas de empleo mediante el fomento de la contratación empresarial dependen en gran medida de los cambios en la estructuración, organización y funcionamiento del conjunto del mercado de trabajo considerado teóricamente como unidad de análisis. En términos generales, la influencia del mercado de trabajo en las políticas públicas de fomento de empleo está en función de la situación coyuntural de la economía que se reflejará en las variaciones de los niveles de contratación. Es un hecho que:

En situaciones de recesión económica, derivadas generalmente de crisis estructurales, se produce normalmente una sensible atonía en la actividad inversora y productiva, y por repercusión, en la dinámica generadora del empleo, lo que obliga al sistema en conjunto a intentar lograr de nuevo el equilibrio a través de un reajuste de todo el aparato productivo y a la instrumentación de medidas de emergencia que permitan la reactivación económica y del empleo (Alvarellos, 1983;119-120).

Estas situaciones trasladadas al mercado laboral y a las empresas producen un efecto destructivo de puestos de trabajo existentes, la aparición generalizada del fenómeno del desempleo -que afecta tanto al individuo como al *cuerpo social*-, y un: "excedente de mano de obra disponible, que el sistema productivo es incapaz de absorber por falta de capacidad para dinamizar la inversión productiva y que hace surgir otros fenómenos, como la emigración, el trabajo eventual y el subempleo" (Alvarellós, 1983;120).

En este escenario, las políticas económicas que se lleven a cabo van a resultar decisivas junto con aspectos como la potenciación de la protección por desempleo, el fomento de la contratación y la búsqueda activa de empleo a la hora de desarrollar -en mayor o en menor medida-, las políticas sociales de empleo y los aspectos del mercado de trabajo que, a su vez, influyen sobremanera sobre las políticas activas que tienen que ver con variables como: el factor tecnológico (nuevas tecnologías), el fenómeno de la flexibilidad-adaptabilidad (en las unidades económicas de producción y en el mercado de trabajo), y las figuras contractuales (modalidades de contratación).

Como consecuencia de las relaciones que se crean entre tecnología-empleo y flexibilidad-adaptabilidad y seguridad-empleo, surgen las necesidades contractuales que regulan las mismas y que se concretan, tomando cuerpo, en el fomento del empleo. Además, las potencialidades que ofrecen las nuevas tecnologías modifican los sistemas productivos de las empresas (variedad, cantidad y calidad de lo que se produce), y las pautas organizativas de las condiciones generales de trabajo influyendo así, en las exigencias de flexibilización y adaptación de las mismas a un contexto económico dominado por una creciente competitividad, que en último lugar afectará a la rígida estructuración y funcionamiento del mercado laboral (Doeringer y Piore, 1985).

Esta afectación se desarrollará por la vía de la adaptabilidad del mismo mediante la variación de las ofertas de empleo que alterarán las modalidades contractuales utilizando, sobre todo, la temporalidad en las mismas en función de las necesidades productivas. Si bien es cierto, las unidades económicas de producción son las que varían en última instancia los comportamientos y configuraciones de los mercados laborales, potenciando sus segmentos internos cualificados y estables en detrimento de los externos, menos cualificados y más inestables, en los que

predomina la incertidumbre que supone la contratación temporal de la mano de obra (Doeringer y Piore, 1985).

El factor tecnológico en el fomento de empleo

La influencia global del *factor tecnológico* y del *sistema tecnológico* resulta ser clave para las políticas de empleo ya que el tránsito del sistema mecánico al sistema electrónico, representa un salto cualitativo enorme, recordando que la introducción de las nuevas tecnologías se convierte en la factor fundamental que hace quebrar el sistema tradicional de organización científica del trabajo (taylorismo) en los años setenta, y que permite la apertura hacia nuevas formas de organización del trabajo y nuevos modos de producción flexibles. En este caso, la electrónica y, concretamente, su dispositivo técnico denominado *chip*, es la clave, puesto que permite el tratamiento de los datos, de la información, su almacenamiento y difusión dentro de una unidad de producción determinada.

Es decir, el sistema electrónico se combina con otros sistemas técnicos como son las nuevas tecnologías de la comunicación y la robótica, y la utilización de esta mezcla de tecnologías dentro de las economías nacionales, de los diversos sectores productivos –en mayor o menor medida–, y de las empresas, supone de entrada la necesidad de reorganizar las estructuras productivas, potenciar el trabajo en equipos autónomos descentralizados de producción y recualificar progresivamente la mano de obra que tiene que manipular dichas tecnologías.

Con ello, la producción de bienes, productos y servicios aumenta, se diversifica, y colman necesidades humanas y sociales que van más allá de las primarias, porque la demanda aumenta, se pluraliza, se vuelve exigente en función de las ventajas que les ofrece la innovación técnica, y todo es consecuencia de las enormes posibilidades que implica el uso simultáneo y polivalente de las nuevas tecnologías, que inciden profundamente en la producción y en la demanda de los mercados tradicionales (OCDE, 1988).

Así, el sistema tecnológico se convierte en un factor impredecible; es algo que le viene dado al hombre por la propia dinámica del avance científico y técnico, que:

(...), se remonta, al menos, a hace doscientos años. La llegada de varias tecnologías nuevas ha reavivado muchos argumentos anteriores que se refieren a un gran número de cuestiones, que van desde los determinantes económicos del avance tecnológico hasta su influencia en la economía y la sociedad, (...), el cambio tecnológico, al reducir la

cantidad necesaria de recursos por unidad de producción, permite producir más con una cantidad dada de recursos y de esa manera facilita la mejora duradera del empleo y de las ganancias reales. Una de las cuestiones claves es saber si o en qué medida el proceso se autorregula, en el sentido de que la demanda aumenta paralelamente al aumento de la capacidad productiva (OCDE, 1988;389).

Se puede observar que *la influencia de las nuevas tecnologías*²⁰ en el sistema productivo no es fácil de aprehender ya que el fenómeno de la adaptabilidad va a determinar el empleo y, globalmente, el mercado de trabajo. En este sentido:

(...), la manera en que influyen la introducción y la amplia difusión de los nuevos productos y procesos en el nivel de empleo y en su estructura es utilizando los conceptos más generales de innovación y aprendizaje: cómo introducen las empresas y los países las nuevas tecnologías en los procesos de producción y cómo realizan los cambios organizativos necesarios para asimilarlas eficientemente (OCDE, 1997a;273).

Por tanto, las nuevas tecnologías afectan tanto a la oferta como a la demanda de trabajo ya que las tasas de actividad femeninas han aumentado en el panorama de los países industrializados debido a importantes procesos de cambio social y a la utilización de métodos eficientes de control de la natalidad. También, el envejecimiento de la población en el mundo industrializado –que caracterizará la futura oferta de trabajo-, se debe a la aparición de nuevas tecnologías en los campos de la sanidad y la natalidad (OCDE, 1997a).

El fenómeno de la flexibilidad-adaptabilidad y seguridad en el fomento de empleo: la flexi-seguridad

Para una parte de la doctrina, el *debate sobre la flexibilidad* implica un profundo cambio respecto del proceso de trabajo en favor del trabajador flexible y en relación con el mercado de trabajo en beneficio de una mano de obra flexible (trabajadores no permanentes ni de plena dedicación). En el escenario actual se mantiene la idea de que con una mayor *flexibilidad del mercado de trabajo*²¹ se consigue una mayor eficacia de la política de empleo puesto que tiene que ver con la capacidad que poseen

²⁰ El profesor Sabel se posiciona contrariamente a la tendencia del determinismo tecnológico ya que la configuración de las tecnologías (*nuevas tecnologías*) y la estructura industrial contemporánea fue posible gracias a acontecimientos ajenos al mercado, es decir: “el sistema fabril no fue un mero resultado del avance tecnológico, sino la consecuencia de una determinada distribución de la propiedad que fomentó un conjunto correspondiente de avances tecnológicos (...), se pone en cuestión la idea de que los elementos esenciales de la mecanización fue el resultado del sistema fabril” (Sabel, 1985;64).

los individuos en la vida económica y, en particular, en el mercado laboral, para renunciar a sus hábitos y adaptarse a las nuevas circunstancias. Esta capacidad de adaptación depende de las aptitudes personales (capacidad, cualificación, voluntad de cambio) y del clima económico, social y político que reúne en ese momento (OCDE, 1991).

Concretamente, el término económico de *flexibilidad* aplicado al mercado de trabajo significa que la sociedad debe adaptarse con facilidad, rapidez y eficiencia a tipos de empleos diferentes, a nuevas formas de -cualificaciones, de relaciones entre empresas y trabajadores-, y a un modo más flexible de organización de las unidades de producción.

Resulta conveniente aclarar que este concepto no se aplica solamente a los salarios porque la flexibilidad de los mercados laborales puede verse incrementada, por un lado, modificando la organización del trabajo -favoreciendo la movilidad de la mano de obra y la formación de capital humano-, y por otro lado, ajustando los salarios (OCDE, 1991).

Con lo que el fenómeno de la *flexibilidad* o *adaptabilidad*²² en el empleo configura las necesidades de mano de obra que las empresas tienen y que las políticas de promoción y fomento de empleo concretan, plasman, estimulan e incentivan -a través de sus programas y de sus acciones²³-, ofertando de esta manera una variedad de modelos de contratación a los empresarios para que contraten. Esta nueva estructuración de los mercados laborales tenderá a segmentar aún más, los mercados internos²⁴ y externos -que saldrán perjudicados porque las nuevas tecnologías

²¹ Actualmente, se es más proclive a la utilización del término *adaptabilidad*, que se maneja en el contexto industrializado occidental, y que permite no confundirle con acepciones tradicionales ambiguas, cuando no peyorativas del mismo, y que emanan del concepto de flexibilidad, entendido como despido libre de los trabajadores por parte empresarial sin atender al requisito de autorización administrativa previa, o como acciones de regulación de expedientes de empleo por la vía rápida (Véase, el Informe Técnico de la OCDE titulado "Políticas de Mercado de Trabajo en los Noventa", 1991).

²² El profesor Ralf Dahrendorf mantiene que el fenómeno de la flexibilidad o adaptabilidad consiste en la capacidad de los individuos para renunciar a sus hábitos y adaptarse a las nuevas circunstancias. También se puede abordar este fenómeno como la capacidad de adaptación de las empresas a las nuevas necesidades de los sistemas productivos (Véase, el capítulo segundo de esta investigación titulado "Instituciones de Formación").

²³ Se puede decir que las medidas a favor de un mercado de trabajo más flexible o adaptable y con mayor capacidad de generación de empleos pueden discurrir por dos caminos distintos: desde el *ámbito microeconómico* de la empresa, a través de la moderación de los costes reales del trabajo, y desde el *ámbito macroeconómico* del mercado de trabajo mediante modificaciones en las condiciones de contratación laboral (Véase, el Informe Técnico de la OCDE titulado "Políticas de Mercado de Trabajo en los Noventa", 1991).

²⁴ La importancia de los mercados (o segmentos) internos de trabajo como aspecto influyente en las políticas de promoción y fomento del empleo reside en que los poderes públicos estimularán y ofrecerán a los empresarios contratos de formación incentivados económicamente para cubrir la escasez de trabajadores cualificados en ocupaciones clave, puesto que estos expresan su imposibilidad de contratar

requerirán mayor cualificación y la flexibilidad de una organización, que se dirigirá a prescindir de la mano de obra menos cualificada, y por tanto más barata- (Doeringer y Piore, 1985). Evidentemente, esto variará la globalidad de las ofertas o necesidades empresariales de mano de obra a la hora de concretar los perfiles requeridos en los potenciales demandantes de empleo y, en última instancia, también se alterará la estructuración y funcionamiento de los mercados de trabajo -independientemente, de los sectores productivos-, teniendo en cuenta el fenómeno de los nuevos yacimientos de empleo y de las posibilidades de la nueva economía). El *fenómeno de la flexibilidad o adaptabilidad*²⁵ muestra que: "existen tantas formas de flexibilidad como componentes de la relación laboral y, juntas, son objeto de compromisos en los que se tienen en cuenta numerosos parámetros propios del país, sector o empresa de que se trate" (OIT, 1988;17). La tendencia existente es la de demostrar una nueva y universal trayectoria hacia la combinación de una flexibilidad funcional y numérica, reconociéndose, por otra parte, que no es algo nuevo ya que la influencia o determinación de ese fenómeno *en el empleo* viene por las formas que adapta el término; es decir, la *flexibilidad-adaptabilidad* utiliza una variedad extrema de medios²⁶ para adaptar el volumen y la distribución del trabajo a la desaceleración del crecimiento económico (Boyer, 1986).

La utilización sistemática de estos *medios o instrumentos flexibilizadores* del empleo facilita una clasificación de las posibles formas de flexibilidad²⁷ con la que, al fin y al cabo, se trata de demostrar la descomposición del *fordismo* y la aparición del *posfordismo* como búsqueda de la flexibilidad del mercado de trabajo y del empleo.

en el mercado de trabajo externo la mano de obra suficiente para hacer frente al aumento de la demanda de producto (Osterman,1988; Doeringer y Piore,1985).

²⁵ Estas formas de flexibilidad como componentes de la relación laboral son: el coste del trabajo, la diversificación de los tipos de empleo; el tiempo de trabajo; la organización del trabajo (polivalencia y movilidad); y la formación y calificación (motivación).

²⁶ Además, de la flexibilidad numérica y funcional, existe otro tipo de flexibilidad o adaptabilidad bajo la forma de *empleo oculto o disimulado* que -desde una perspectiva sociológica-, se puede considerar como un tipo de empleo que aunque no es ilegal en si mismo, no está declarado ante las autoridades administrativas para su conocimiento, sustrayéndose a la legalidad reglamentadora relacionada con los impuestos y con las cotizaciones sociales (Véase, Boyer, 1986).

²⁷ Boyer trata de cinco formas fundamentales de flexibilidad o adaptabilidad: *la mayor o menor adaptabilidad de la organización productiva* (depende en gran medida de las opciones tecnológicas y organizativas que se efectúen en la empresa); *la aptitud de los trabajadores para cambiar de puesto de trabajo* (dentro de una organización en función de la capacitación y competencia de la mano de obra); *la debilidad de las restricciones jurídicas que regulan el contrato laboral, y en particular, las decisiones de despido* (forma de flexibilidad que insiste en los aspectos institucionales relacionados con el derecho del trabajo o con las cláusulas de los convenios colectivos); *la sensibilidad de los salarios nominales o reales* (que esta relacionado con la situación económica de cada empresa, o en general, con el mercado de trabajo); y, finalmente, *la posibilidad de las empresas de sustraerse a una parte de las deducciones sociales y fiscales* (que implica liberarse de las regulaciones públicas que limitan su libertad de gestión) (OCDE, 1987).

GRUPO DE TRABAJO 18

Las políticas de los Estado del Bienestar en perspectiva comparada.

Mención obligada de referencia requiere *the underground economy*, sobre todo, cuando se afronta la consecución del objetivo del *pleno empleo* u *ocupación plena* como uno de los objetivos básicos de la política económica, en un contexto de *flexibilidad* o *adaptabilidad* del mercado de trabajo. Y, esto es así, porque es fundamental la complementariedad entre el mercado oficial de trabajo y el *mercado paralelo oficioso*, ya que se trata de ver como los trabajadores realmente ocupados distribuyen su tiempo entre la actividad oficial y la no oficial, en función de las ventajas pecuniarias y de cualquier otra índole (OCDE, 1986). Se hace necesario conocer en qué medida los desempleados buscan en dicho mercado una renta complementaria que, añadida al subsidio de desempleo, tienda a igualarse a la renta que se percibe en el *mercado de trabajo formal oficial* (OCDE, 1986).

Paralelamente, desde la década de los años ochenta del siglo pasado, la reacción patronal ante el desarrollo del poder sindical ha seguido diferentes estrategias, cuyo objetivo común fue siempre la búsqueda de la flexibilidad como una máxima que constituía la condición básica para recuperar el control de la organización del trabajo y de las fuentes de beneficio. Dicha *flexibilidad*, que fue convertida en el objetivo oficial de la política económica, con el fin de adaptar la producción a la competencia extranjera y a la fortísima inestabilidad cíclica de la demanda, tuvo consecuencias inequívocas para las relaciones de fuerza dentro de la empresa (fábrica), tanto en el campo de la productividad como en el de los despidos y salarios.

El concepto de flexibilidad del mercado de trabajo hizo reflexionar acerca del hecho de que las políticas de control de los ingresos, de equilibrio del gasto público y de estabilización de la balanza de pagos, constituían un intento insuficiente de lucha contra la recesión y la *estanflación*, porque ya no eran suficientes para generar la espiral de crecimiento tan necesario que permitiese regresar a unos niveles de empleo aceptables. Así, se volvió la atención hacia un mercado laboral lleno de un conjunto de factores de rigidez (prácticas laborales restrictivas, delimitación del empleo, fijación de las horas de trabajo, costes de mano de obra, carencia de enseñanza y formación), que se conformaban como los obstáculos económicos reales que impedían el crecimiento económico y de los márgenes de beneficios empresariales, el aumento de la competencia y la creación de empleo. Si bien en un principio, los sindicatos se opusieron firmemente a este tipo de análisis de la crisis económica, por considerar que este planteamiento era una amenaza para la mayor parte del progreso social. Posteriormente, ante la continua recesión, el desempleo creciente y la

desindustrialización de sectores en los que había contado con una gran afiliación, dicha argumentación se hizo más abierta, admitiendo algunos sindicatos que:

(...), la *flexibilidad controlada* podría servir para ayudar a la industria y al sector servicios a adaptarse a las nuevas necesidades productivas, a medida que poderosas fuerzas económicas y comerciales empezaban a presionar sobre los métodos de fabricación vigentes (OIT, 1992;9).

Con la existencia de nuevas realidades en el mercado laboral, que han ayudado al impulso de la industria y al aumento del nivel de empleo, se han venido generando cambios profundos en los sistemas de negociación, por ejemplo, a través de la suavización de la legislación vigente y de las negociaciones con los interlocutores sociales referentes a condiciones generales de trabajo. Además, es importante dejar claro, que durante estos años se produce un cambio radical en la actitud de los interlocutores sociales²⁸ respecto a la *idea de la flexibilidad o adaptabilidad*, puesto que hasta entonces las prácticas de empleo más flexibles se consideraban como una forma de limitación del crecimiento del empleo durante los periodos de reestructuración industrial.

Desde mediados de los años Ochenta (del siglo pasado) se reconoció que para contener el problema del empleo y dar nuevo impulso a la actividad económica, eran necesarios unos programas más amplios y una nueva manera de pensar respecto a la productividad, a la organización del trabajo y al ambiente social interno a escala empresarial. Con ello, la flexibilidad del mercado de trabajo y, consecuentemente, del empleo, repercutiría en todos los aspectos de las relaciones laborales (OIT, 1987), aunque Dahrendorf, "(...), reconoció (...), que la flexibilidad, aunque esencial, no era la panacea de todos los males económicos" (OIT, 1992;16), y según los expertos, *en este escenario de flexibilidad o adaptabilidad*, además de constatar que el mercado de trabajo desempeña un papel importante en el proceso de crecimiento económico y de creación de empleo, se deben tener en cuenta otras cuestiones relacionadas con variables macroeconómicas que inciden indirectamente en dicho proceso, como son: los déficits de la hacienda pública, los desequilibrios comerciales y la deuda exterior (MTSS, 1988). Se observa que el concepto de flexibilidad adquiere presencia en el momento que se entiende que la vida laboral debería estar menos reglamentada y

²⁸ Se deduce que los partidarios de la alternativa a la economía de la oferta señalaban como mérito de sus tesis, la disminución del desempleo operada en Estados Unidos desde 1982, así como la estabilización del paro en Japón, atribuyendo estos hechos a una legislación laboral más flexible, a una protección social menos generosa, a una mayor movilidad de la mano de obra y a unos sistemas salariales mucho más diferenciados, recomendando las mismas recetas para el conjunto de los países occidentales europeos.

más diversificada, pudiéndose repartir entre empleo, formación y tiempo libre. Consecuentemente, los cambios que suponen un cambio gradual desde el contexto de la *producción en masa fordista* hasta un escenario de producción más flexible en pequeñas series, posibilita responder con mayor facilidad a las diversificadas exigencias del consumidor y repercutirán indefectiblemente en el contenido del trabajo, en la clasificación de los empleos y en las prácticas laborales, prestando mayor atención a la rapidez de adaptación, a las clasificaciones de aplicación múltiple y a la movilidad de la mano de obra (OCDE, 1987).

Por último, se puede afirmar que para el *fenómeno de la flexibilidad del trabajo*, la *década de los años ochenta y principios de los noventa* se presenta como una respuesta al doble reto del empleo y de las nuevas tecnologías, puesto que se hace indispensable progresar en estas dos direcciones, so pena de fracasar en todos los intentos de conseguir la finalidad perseguida por dicho fenómeno, que es la de mejorar la competitividad de las empresas (OIT, 1992). Y, reconociendo que perviven algunas viejas prácticas insertadas en estructuras industriales anticuadas -que responden a *formas taylorianas de organización del trabajo*, y que se remontan a los inicios de la industrialización, imposibilitando a los trabajadores tipo alguno de control personal sobre su propio trabajo-, se hace inevitable la realización de una prospectiva que analice si resulta factible la introducción o no, de cierto grado de flexibilidad o adaptabilidad en los distintos niveles organizativos dentro de la empresa:

(...), todo indica que la tecnología y la sociedad del siglo XXI desechará estructuras casi militares de las primeras sociedades industrializadas y exigirá una forma mucho más flexible de relaciones laborales (OIT, 1992;18).

Solicitar un mayor grado de flexibilidad o adaptabilidad (para las empresas y sus trabajadores) no implica arremeter contra las leyes sociales que han tenido su papel histórico ni pedir la *desregulación* para volver a establecer la ley de la selva; sino que, por lo contrario, supone un esfuerzo para encontrar las normas adecuadas a una sociedad dinámica y reivindicar el papel crecientemente relevante de la tecnología (OIT, 1992).

Consecuentemente, surge una demanda consistente en combinar dos términos, a priori, conceptualmente irreconciliables, y que representan la antítesis en las posiciones de representantes de empresarios y sindicatos, como son: la flexibilidad y

la seguridad en el empleo. De esta necesidad es de la que surgirá el intento de aproximación al concepto de equilibrio: la flexi-seguridad²⁹.

III.- EUROPEIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS ACTIVAS EN ESPAÑA

III.1 Situación previa de la Política de Fomento de Empleo en España al proceso de europeización

El Acuerdo Económico y Social (AES) de 9 de Octubre de 1984, significaba la plasmación del proceso de concertación social³⁰, que se originaba en el contexto de la transición democrática en España.

La situación del mercado laboral se encontraba ante un difícil proceso de cambio de su marco institucional debido a la aparición de las nuevas tecnologías y su influencia en el modelo de Organización Científica del Trabajo (OCT) de Taylor. La irrupción de las nuevas tecnologías determinará el surgimiento de fenómenos como la segmentación y dualización de los mercados de trabajo. En este sentido se hacía indispensable la reivindicación firme de la participación *del factor institucional* en el mercado de tal manera que evitara que la ley del mercado impusiera su lógica de funcionamiento *economicista*, sin salvaguarda alguna de la vertiente social fundamental del trabajo que caracteriza a todo mercado de trabajo, y que es el propio trabajador (Álvarez, 1996).

Lo cierto, es que el movimiento *teorizador flexibilizador*, surgió como una respuesta de emergencia a la crisis económica de los años setenta del siglo pasado consolidándose, de tal forma que cuando se implanta el *modelo de sociedad post-industrial*, que tantas incógnitas planteaba en materia de empleo y trabajo, parecía difícil el retorno del *modelo clásico proteccionista* de relaciones laborales (modelo indudablemente beneficioso para los trabajadores pero que despierta el rechazo por parte de un sistema productivo retado por la competencia estatal e internacional que

²⁹ La "flexi-seguridad" supone, en el contexto de la Unión Europea, la mezcla de flexibilidad y/o adaptabilidad en los mercados de trabajo. Dichos mercados tienen que hacer frente a importantes desafíos (rápido ritmo de integración económica internacional, progreso tecnológico, diversidad creciente de ámbitos del trabajo y vida privada, envejecimiento población). Estos retos demandan acuerdos de trabajo flexible que permitan la adaptación al cambio y aumenten la participación de la fuerza de trabajo. Además, el aumento de la segmentación del mercado de trabajo (entre segmentos internos caracterizados por puestos regulares, seguros y crecientemente cualificados con perspectivas de carreras académicas, y segmentos externos o secundarios del mercado de trabajo que recogen formas de empleo precarias con elevado riesgo de exclusión del mismo), pone en evidencia, la necesidad de garantizar que los mercados de trabajo más flexibles no contribuyan a una erosión sistemática de la seguridad en el empleo y de la calidad del empleo (Boletín de Información Sociolaboral Internacional, nº 135. MTAS, Febrero 2007).

³⁰ El proceso de concertación social lo que hace es impulsar el desarrollo de las políticas activas y pasivas del mercado de trabajo en España desde 1977 (Véase, la obra de MTAS "Veinte Años de Concertación y diálogo social en España", publicada por MTAS en 1997).

precisa en consecuencia, de una mayor agilidad en la disposición de los factores de producción, entre ellos, el trabajo (Segura, 1993).

En ese contexto de la década de los años setenta, el mercado laboral estatal se enfrentaba, por primera vez, con una serie de cambios económicos y sociales decisivos que contribuirían a la aceleración del proceso de crisis del sistema rígido de relaciones laborales existente hasta ese momento en favor de otro sistema flexible y menos rígido. Se necesitaba cambiar el sistema de relaciones laborales existente que se caracterizaba por ser excesivamente reglamentista y dirigista por parte del Estado (es decir, se constituía como un mercado laboral muy rígido con ausencia de normas sobre negociación colectiva donde el único elemento susceptible de ser relativamente modificado a corto plazo era el relacionado con el incremento o decremento del número de horas extraordinarias trabajadas) (Álvarez, 1996). Así que, con la introducción de las nuevas tecnologías -que diversificaron e incrementaron los procesos de producción que se hicieron más intensivos en capital y en ahorro de factor trabajo-, y junto con la considerable incorporación de nuevos activos en el mercado de trabajo se generó una situación, cuanto menos contradictoria ya que se produjo, a la vez, una situación combinada de generalizada estabilidad en el empleo y de inexistencia de herramientas válidas de negociación colectiva del sistema legal anterior de relaciones laborales.

Resultaba imprescindible la realización de un cambio transcendental que afrontara las nuevas circunstancias socioeconómicas de los años siguientes a través de una posterior transformación que posibilitó que el mercado estatal comenzara a segmentarse fuertemente, lo que hizo que en los años ochenta del siglo pasado se empezara a manejar la posibilidad, por parte de los poderes públicos, de llevar a cabo alguna modificación legal que propiciase una cierta flexibilización de dicho mercado (Rosenberg, 1989).

De manera que un mercado laboral donde el nivel de desempleo era tan elevado, sobre todo en los jóvenes, la variable de la demanda de trabajo ejercida por parte de las unidades de producción, era la realmente relevante (Serrano y Aláez, 1991).

No obstante, no se puede obviar el caso de que los orígenes de la alta tasa de paro juvenil en términos comparativos con otros países occidentales se debía a varias causas, como eran: la existencia de cohortes de población que entraron en el mercado de trabajo como consecuencia del *boom demográfico* de los años sesenta y mitad de

los setenta del siglo pasado en un contexto de expansión económica; el hecho de que la formación profesional no integrada con la formación general; y la minusvaloración de los estudios de formación profesional en el conjunto de la sociedad (García de Blas, 1989). Se necesitaba estimular la oferta y demanda de mano de obra flexibilizando el mercado de trabajo e investigando las posibles y variadas fórmulas existentes de *flexibilización*: "la única que se introduce realmente entre 1977 y 1993 es la flexibilidad laboral externa, es decir, la flexibilidad para modificar el volumen de plantilla mediante contrataciones temporales. Desde el punto de vista de las autoridades económicas, la introducción de la flexibilidad laboral permitía establecer las condiciones necesarias para fomentar el empleo a corto plazo y mantener la estrategia de la política macroeconómica" (Álvarez, 1996;93-94).

En este sentido, las grandes líneas de la política de empleo en España se adoptaron con los *Pactos de la Moncloa*³¹, que fueron más sociales que políticos representaron en definitiva la transición política, social y económica con el comienzo del denominado *proceso de concertación social*³², facilitándose que posteriormente a 1980, los pactos lograran ser firmados todos los años, a excepción de 1984 y 1987, con fórmulas y resultados diversos. Dicha transición necesitaba una generación estable y flexible de figuras contractuales que facilitara la creación de puestos de trabajo y el ajuste de la demanda a las circunstancias de la oferta; el establecimiento de acciones positivas de estímulo a la generación de empresas y de empleo; la ampliación y diversificación de la oferta de formación profesional adaptándola a las nuevas tecnologías y a la demanda del sistema productivo; y el establecimiento de líneas de actuación tendentes al reparto de trabajo. De modo que las medidas que se necesitaban para el mantenimiento del empleo tenían que ver con la reconversión y la reindustrialización; con las ayudas públicas para el mantenimiento del empleo en

³¹ A lo largo de la transición política española, la *concertación social* desarrolló un papel básico ya que el pacto social se ha configurado como uno de los elementos clave de un pacto político global que caracterizó el proceso de transición y consolidación democrática, donde acuerdos de una gran trascendencia como fueron los *Pactos de la Moncloa* (que tuvieron, sobre todo, como aportación básica referida al mercado de trabajo, la introducción del empleo temporal) y el *Acuerdo Nacional de Empleo* (ANE), se produjeron en coyunturas políticas muy particulares y cuando aún no se había articulado y definido totalmente un sistema nítido de relaciones laborales. El proceso de *concertación social* culmina con el Acuerdo Económico y Social (AES) de 1981. (MTAS, 1997).

³² Aunque tanto la *concertación* como el *diálogo* son pautas informales de conducta entre los interlocutores sociales basadas en la *idea de pacto social*, tienen distintas *metodologías de trabajo*; es decir, mientras la *concertación social* se constituye como un proceso global de pacto social sobre el conjunto de las materias objeto de ser tratadas en un marco de relaciones laborales o industriales, el *diálogo social* se configura como un método de trabajo en el que las partes sociales acuerdan de antemano seleccionar una serie de temas puntuales a tratar y negociar -y que tienen que ver con condiciones de trabajo en las unidades de producción y en el mercado de trabajo-, mediante el establecimiento de unas mesas de trabajo *ad hoc* que perduran abiertas el tiempo que se tarda en cerrar un acuerdo social entre las partes.

cooperativas junto con compensaciones económicas a los centros especiales de empleo; y con la suspensión temporal y el desempleo parcial (Toharia, 1991b).

Los Pactos de la Moncloa³³, firmados el 27 de octubre de 1977 representaron, como se ha señalado anteriormente, el referente e inicio de un proceso de concertación social muy inestable en el que los pactos tuvieron un papel puramente político sin la participación expresa de los agentes sociales. Estos pactos se justificaban por la necesidad de superar la grave crisis económica de la década de los años setenta y por la exigencia de repartir equitativamente los costes sociales de esa crisis entre los diversos grupos sociales; es decir, se trataba de establecer un conjunto de acciones económicas estabilizadoras a corto plazo, incluyendo a la vez las directrices fundamentales de las reformas estructurales políticas y económicas que permitieran el inicio de un necesario proceso de saneamiento y reforma que la situación exigía. En este contexto, se creó el Instituto Nacional de Empleo (INEM)³⁴, que marcaría un antes y un después clave en la concepción de la gestión del mercado de trabajo estatal y en el diseño de sus políticas públicas activas y pasivas³⁵.

CUADRO 1. Modalidades contractuales³⁶ originadas por la reforma laboral de 1984.

A/ Contratos de inserción laboral incentivada de determinados colectivos.

➤ -Contrato en Prácticas (RD 1992/84, de 31 de Octubre).

³³ Los *Pactos de la Moncloa* fueron firmados el 27 de octubre de 1977 por las principales formaciones del arco parlamentario constituyente y fueron ratificados por las dos cámaras parlamentarias. Los representantes de los empresarios y sindicatos no suscribieron estos pactos, aunque los dirigentes de CC.OO. y de UGT, presentes en el parlamento como diputados, les dieron su voto favorable (Véase, MTAS, 1997).

³⁴ El *Instituto Nacional de Empleo* (INEM) se crea por Real Decreto-Ley 36/1978, de 16 de noviembre (Véase, el Capítulo de esta investigación titulado "Instituciones de Intermediación y Colocación").

³⁵ Desde la constitución del *INEM* en 1978 (incluyendo el periodo de esta investigación, 1986-1994) ha venido prevaleciendo en la gestión del mercado de trabajo español, las políticas pasivas de garantía y/o sustitución de renta en detrimento de una mayor explotación de los recursos humanos disponibles a través de las políticas activas de fomento del empleo. En este sentido, las funciones básicas (asociadas a las políticas activas de mercado de trabajo), que explicarían la denominación tal del *INEM* y que estarían en importancia por delante de la gestión administrativa de las prestaciones por desempleo (políticas pasivas de mercado de trabajo), son las que tienen que ver con la organización del Servicio Nacional de Empleo con carácter público y gratuito; con las ayudas que ofrece a trabajadores en la búsqueda activa de un empleo y a las empresas en la posibilidad de encontrar trabajadores adecuados; con el fomento de la formación de los trabajadores mediante la preparación y ejecución de los programas del *Plan Nacional FIP*; y con la gestión y control de la gestión económica, en última instancia (prestaciones por desempleo, ayudas y subsidios de desempleo para proteger empleo) (Véase, MTSS, 1995).

³⁶ Los tipos y características específicas de estos contratos se desarrollarían a través de normas de rango inferior en Octubre de 1984 y estarían vigentes, sin modificación alguna, hasta Abril de 1992. Aunque de forma excepcional, en el cuarto trimestre de 1988, se intentaría introducir una nueva modalidad de contratación juvenil para aplicar el denominado, en su momento, *Plan de Empleo Juvenil* (que preveía el establecimiento coyuntural de contratos temporales de aprendizaje a cambio de una retribución salarial más baja que la correspondiente a la categoría profesional que se ocupara, retomándose años después este planteamiento con el *Contrato de Aprendizaje*, aunque con ligeras modificaciones), que finalmente fracasaría ante las críticas suscitadas entre los interlocutores sociales (Véase, Álvarez, 1996).

- -Contrato para la Formación (RD 1992/84, de 31 de Octubre).
- -Contrato por tiempo indefinido de trabajadores jóvenes menores de 26 años (RD 799/85).
- -Contrato para trabajadores mayores de 45 años (RD 799/85).
- -Contrato para mujeres en oficios en los que se encuentren subrepresentadas (OM de 21-II 86).
- -Contrato para trabajadores minusválidos (RD 1451/83, de 1 de mayo).

B/ Contratos Temporales de fomento del empleo (sin incentivos ni requisito causal) (RD 1989/84, de 31 de octubre).

C/ Contratos de duración determinada de carácter causal: (RD 2104, de 21 de noviembre).

- -Contrato para la realización de una obra o servicio determinado.
- -Contrato eventual.
- -Contrato de interinidad.
- -Contrato por lanzamiento de nueva actividad.
- -Contrato para trabajos de carácter fijo-discontinuo.

D/ Otros contratos:

- -Contrato a tiempo parcial (RD 1991/84, de 31 de octubre).
- -Jubilación anticipada mediante sustitución por otro trabajador-Contrato de Relevo (RD 1991/84, de 31 de octubre).

Fuente: (Álvarez, 1996).

III.2- Adecuación de los objetivos de Fomento de Empleo estatales a las directrices y objetivos comunitarios establecidos por el Reglamento de Aplicación del FSE (periodo 1989-1993) y por el MCA para España (periodo 1990-1992)

La realización de esta comparación intensiva entre los niveles comunitario y estatal permite observar tanto, el nivel de influencia de la normativa comunitaria de fomento de empleo o de la contratación sobre los Programas públicos estatales, a través de los objetivos que se establecen⁵⁷, como el nivel estatal de correspondencia existente entre los objetivos comunitarios y los estatales en la materia, durante la vigencia de la normativa comunitaria (1988-1993) que se circunscribe al periodo investigado.

El siguiente cuadro establece los siguientes objetivos o ámbitos de aplicación de la Unión Europea y de España en la materia:

CUADRO 2. Objetivos o ámbitos de aplicación comunitarios (Reglamento y MCA) y estatales en materia de fomento de empleo o de la contratación.

⁵⁷ por un lado, el Reglamento de aplicación (CEE) nº4255/88 del Consejo Europeo, de 19 de Diciembre³ y sus Orientaciones, regulan las intervenciones generales del Fondo Social Europeo (FSE) (periodo 1988-1993); y, por otro lado, el Marco Comunitario de Apoyo (MCA)⁴, recoge dichas Orientaciones y regula las intervenciones específicas del mismo Fondo para el caso estatal en virtud del objetivo nº3 (periodo 1990-1992).

Objetivos o ámbitos de aplicación comunitarios

- "combatir el paro de larga duración mediante la reinserción profesional de personas mayores de 25 años que se encuentren en situación de desempleo desde hace más de 12 meses antes" (Reglamento).
- "combatir el desempleo de larga duración a través de la inserción profesional por colectivos (de desempleados de larga duración con mayores dificultades de reinserción)" (MCA).
- "fomentar el empleo por tipos de contratos (estabilidad con la conversión de empleos temporales en indefinidos; la creación de nuevos empleos de carácter estable; y la creación de actividades autónomas)" (MCA).
- "fomentar nuevos empleos tecnológicos (que exijan un amplio conocimiento de las nuevas tecnologías)" (MCA).

Objetivos estatales

- fomentar el empleo temporal.
- fomentar el empleo de actividades independientes y autoempleo.

Fuente: Reglamento de aplicación (CEE) N°4255 del Consejo Europeo, de 19 de diciembre, en virtud del objetivo n°3 que regula la intervención normativa del FSE para el periodo 1988-1993, MTSS,1987; y Marco Comunitario de Apoyo (MCA) que regula las intervenciones del Fondo Social Europeo (FSE) en virtud del objetivo prioritario n°3 para España -periodo 1 de Enero de 1990-31 de Diciembre de 1992-, MTSS,1990; y Programas públicos estatales anuales de mercado de trabajo dependientes de los presupuestos generales anuales del Estado publicados por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) (periodo 1986-1994).

Se observa que los objetivos estatales no se corresponden o no se adecuan con el objetivo general del Reglamento: "combatir el paro de larga duración mediante la reinserción profesional de personas mayores de 25 años que se encuentren en situación de desempleo desde hace más de 12 meses antes", puesto que los objetivos estatales no hacían mención alguna respecto a este tipo de paro estructural, siendo el nivel de adecuación nulo.

En cuanto a la relación de los objetivos estatales con los específicos del MCA, se comprueba que tampoco se da adecuación o correspondencia entre los mismos sobre todo ya que los primeros apuestan por la temporalidad y precarización de la contratación como forma de fomentar el empleo, y los objetivos específicos del MCA inciden en dicho fomento a través de una opción distinta como es la de favorecer la contratación indefinida estable.

Además, no se produce adecuación alguna entre el objetivo estatal (fomentar el empleo mediante actividades independientes y autoempleo) y el conjunto de los objetivos comunitarios puesto que el mismo se sitúa al margen de las directrices normativas comunitarias acerca del fomento de empleo. Se demuestra que los objetivos estatales de fomento de empleo o de la contratación no han perseguido dichas directrices sino que se han encaminado en dirección contraria dando prioridad a la generación de nuevas figuras contractuales temporales precarias (Véase, el apartado del anexo). Se puede afirmar que el nivel de adecuación o correspondencia entre los objetivos estatales y los comunitarios del MCA sobre fomento de empleo o de la contratación ha sido inexistente a lo largo del periodo 1989-1993.

Y, ello se comprueba en los siguientes cuadros, a través de la comparación que se deduce de los datos que ofrecen los Instrumentos de Mediación o Indicadores de Seguimiento (ISs) de Fomento de Empleo seleccionados de los que ofrecían los propios Programas públicos estatales sobre la materia:

CUADRO 3. Indicadores de Seguimiento (ISs) que se corresponden con los Objetivos de Fomento de Empleo o de la Contratación a evaluar (periodo 1986-1994).

<p><u>Objetivo:</u> - fomentar el empleo temporal</p> <p>➤ (IS) Tasa de Temporalidad (en cifras relativas)</p>
<p><u>Objetivo:</u> - fomentar el autoempleo</p> <p>➤ (IS) Número de trabajadores ocupados por cuenta propia (en cifras absolutas)</p> <p>➤ (IS) Número de ayudas económicas anuales de fomento de empleo autónomo para ocupados por cuenta propia (en cifras absolutas) (Véase, "Ayuda a parados que crean nuevas empresas" (Cuadro 6)</p>

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Encuesta de Población Activa (EPA) (INE) (periodo 1986-1994) y de los Boletines de Estadísticas Laborales (BELs) (MTSS) (periodo 1986-1994).

Para el Objetivo de *fomentar el empleo temporal*, durante estos años, se ha utilizado el Indicador de Seguimiento (IS) siguiente:

- (IS) Tasa de Temporalidad (en cifras relativas)

CUADRO 4. Número de asalariados contratados temporalmente³⁸ (en cifras absolutas) y Porcentajes de asalariados temporales durante el periodo 1986-1994.

	<u>1986</u>	<u>1987</u>	<u>1988</u>	<u>1989</u>	<u>1990</u>
CT's ³⁹ (1) --(4)		1.253.800	1.895.200	2.396.200	2.837.200
CI's(2) 6.687.600	--		6.923.900	6.720.800	6.710.300
Tt(3)	--	15,33 29,78		21,99	26,31
	<u>1991</u>	<u>1992</u>	<u>1993</u>	<u>1994</u>	
CT's 3.025.200		3.135.000	3.187.500		2.916.800
CI's 5.974.900		6.630.400	6.325.600		6.168.000
Tt		32,10 33,61	33,50		32,10

Fuente: Encuesta de Población Activa Detallada (EPA). (Resultados detallados. 2º Trimestre anual, periodo 1986-1994). (1) (CT's) Contratos Temporales (representan el número de personas asalariadas cada año con contratos temporales o definidos de duración determinada). (2) (CI's) Contratos Indefinidos (representan el número de personas asalariadas cada año con contratos indefinidos). (3) (Tt) Tasa de Temporalidad. (4) (--) No se ofrecen datos EPA porque solo se contabilizan asalariados a partir del 2º Trimestre de 1987. (5) Solamente se manejan datos referidos al volumen de contratados porque la EPA (Resultados detallados) no los ofrece en las variables por sexo y nivel de estudio.

³⁸ La EPA facilita la tasa de temporalidad que mide trimestralmente el número de personas que son contratadas temporalmente. La razón más importante por la que se analiza la tasa de temporalidad o los porcentajes de asalariados temporales del periodo de referencia durante el 2º trimestre de cada año es porque la reforma de la metodología EPA se inicia precisamente en este 2º Trimestre de 1987, por lo que la consideración del mismo permite recoger el periodo más largo posible (Véanse, Segura, Durán, Toharia y Bentolila, 1991). Sin embargo, es necesario aclarar que, por ejemplo, los datos que ofrece el INEM están relacionados con la temporalidad pero sobre los contratos de trabajo que reflejan la rotación de los mismos; es decir, cuántos contratos de trabajo temporal puede llegar a tener una misma persona anualmente (Véanse, las Memorias anuales de actividades del INEM, 1986).

³⁹ Se entiende por Contratos Temporales (CT's) el conjunto de los denominados Contratos Temporales de Fomento de Empleo (CTFE,s) (en prácticas, formación/aprendizaje y a tiempo parcial) y de los Contratos Temporales Ordinarios Causales (CTOC, s) (por obra o servicio, eventual, interino y por nueva actividad) (Véase, Álvarez, 1996).

Se observa el aumento que se produce en cifras absolutas del número de personas contratadas temporalmente desde el inicio hasta el final del periodo de referencia, pasándose de 1.253.800 contratados temporalmente en el 2º Trimestre de 1987 a 3.025.200 en el 2º Trimestre de 1994.

Esto supone en cifras relativas para el conjunto del periodo considerado un incremento de la tasa de temporalidad (o del porcentaje de asalariados temporales) de algo más del 100% de lo que se deduce que la reforma laboral de 1984 influyó notablemente en la consecución del objetivo de *fomentar el empleo temporal* establecido por los Programas públicos estatales y que sirvió para ahondar claramente en la segmentación o dualización del mercado de trabajo español. Es decir, se apuesta por la potenciación de la temporalidad contractual como medio más eficaz a corto plazo para estabilizar y romper la tradicional rigidez de dicho mercado, a través del mecanismo de la flexibilidad de entrada.

Y, por último, para el Objetivo de *fomentar el autoempleo* se utilizan los Indicadores de Seguimiento (IS) siguientes:

- (IS) Número de trabajadores ocupados por cuenta propia (en cifras absolutas)

CUADRO 5. Ocupados por cuenta propia durante el periodo 1986-1994 (en cifras absolutas).

<u>Total Ocupados por cuenta propia</u>			
<u>1986</u>	--(1)	<u>1991</u>	3.243.600
<u>1987</u>	3.474.100	<u>1992</u>	3.191.100
<u>1988</u>	3.425.200	<u>1993</u>	3.136.500
<u>1989</u>	3.381.200	<u>1994</u>	3.102.500
<u>1990</u>	3.272.900		
	<u>Varones</u>	<u>Mujeres</u>	
<u>1986</u>	--	--	
<u>1987</u>	2.352.600	1.121.500	
<u>1988</u>	2.346.000	1.079.200	
<u>1989</u>	2.316.700	1.064.500	
<u>1990</u>	2.240.000	1.033.000	
<u>1991</u>	2.226.400	1.017.200	
<u>1992</u>	2.180.400	1.010.700	
<u>1993</u>	2.147.800	988.600	
<u>1994</u>	2.148.900	953.600	
	% Ocupados por cuenta propia sobre contratados (temporales e indefinidos)		
<u>1987</u>	42,48		
<u>1988</u>		39,75	
<u>1989</u>		37,12	
<u>1990</u>		34,36	
<u>1991</u>		33,21	
<u>1992</u>		33,54	
<u>1993</u>		34,52	
<u>1994</u>		34,47	

Fuente: Encuesta de Población Activa (EPA) (periodo 1986-1994. IV Trimestre anual).

(1) (--) No se ofrecen datos.

Se aprecia que el número de ocupados por cuenta propia decrece desde 1987 hasta 1994 en un 10,69%, pasándose de 3.474.100 ocupados a 3.102.500, respectivamente. Estos ocupados por cuenta propia desagregados por sexo también decrecen pero en el caso de las mujeres este descenso supone casi el doble más

respecto a los varones. El número de varones decrece en un 8,65%, pasándose de 2.352.600 ocupados en 1987 a 2.148.900 en 1994; y el número de mujeres también decrece en un 14,97%, pasándose de 1.121.500 ocupadas en 1987 a 953.600 en 1994.

Los ocupados por cuenta propia en comparación con el conjunto de los ocupados por cuenta ajena (contratados temporales e indefinidos) descienden en el conjunto del periodo desde 1987 hasta 1994, pasándose de un 42,48% a un 34,47%, respectivamente.

Estos datos sobre ocupados por cuenta propia demuestran que el objetivo estatal de fomentar el autoempleo como medida de fomento del empleo para estabilizar el mercado de trabajo, no interesa y no se considera. Y, además, la existencia del predominio de los contratados indefinidos, a lo largo de estos años, corrobora el alto grado de rigidez existente en el mercado de trabajo estatal español.

En cuanto a las ayudas económicas anuales de fomento del empleo autónomo para ocupados por cuenta propia durante el periodo de investigación 1986-1994, se puede decir que no han significado absolutamente nada debido a su número y a sus cuantías escasísimas. Además, dichas ayudas en forma de subvenciones y de capitalización por desempleo desaparecieron a partir de 1991.

III.3- Gasto público en términos de % PIB destinado por España al Fomento de Empleo y de la Contratación respecto del dedicado por la UE (periodo 1986-1994)

Finalmente, se observa el nivel de esfuerzo económico traducido en % de gasto público PIB que se ha destinado al fomento de empleo o de la contratación durante el periodo de referencia y su comparación con el % de gasto público destinado por el conjunto de la Unión Europea (UE) y de los países más representativos, a lo largo de estos años.

CUADRO 6. Gasto público medido en términos de % PIB destinado por España al Fomento de empleo o de la Contratación respecto del utilizado por la UE (periodo 1986-1994)⁴⁰.

	1986		1987(1)		1988		1989		1990	
	E	UE	E	UE	E	UE	E	UE	E	UE
<u>Subvenciones</u>										
<u>a la creación directa</u>										
<u>de empleo permanente</u>										
y a la contratación	1,09	2,06	0,42	2	0,55	1,74	0,49	1,39	0,45	0,89
-subvenciones al empleo permanente en sector privado	0,80	0,25	0,11	0,31	0,20	0,35	0,15	0,30	0,14	0,31
-ayuda a parados que crean nuevas empresas	0,18	0,17	0,20	0,20	0,23	0,15	0,21	0,14	0,19	0,15
-creación directa de empleo en el sector público o en organismos sin fines de lucro	0,11	1,64	0,11	1,49	0,12	1,24	0,13	0,95	0,12	0,43

	1991		1992		1993		1994		MEDIA PERIODO	
	E	UE	E	UE	E	UE	E	UE	ME(3)	MC(4)
<u>Subvenciones</u>										
<u>a la creación directa</u>										
<u>de empleo permanente</u>										
y a la contratación	0,40	1,99	0,28	1,94	0,20	2,09	0,17	2,08	0,45	1,79
-subvenciones al empleo permanente en sector privado	0,12	0,35	0,09	0,38	0,09	0,35	0,11	0,4		
-ayuda a parados que crean nuevas empresas	0,20	0,25	0,14	0,17	0,05	0,24	0,02	0,23		
-creación directa de empleo en el sector público o en organismos sin fines de lucro	0,08	1,39	0,05	1,39	0,06	1,5	0,04	1,45		

⁴⁰ La consideración del dato relativo a la media del % PIB dedicado a Gasto público para el fomento de empleo del conjunto de los países comunitarios entre 1986-1994, es fundamental para comprobar con cierta perspectiva la importancia que realmente los países europeos concedían a todo lo relacionado con la necesidad de fomentar la contratación y de flexibilizar o adaptabilizar la estructuración y el funcionamiento de los mercados laborales.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de "Perspectivas del Empleo 1992" (MTSS,1992) para la obtención de los datos del periodo cronológico (1986-1990); "Perspectivas del Empleo 1996" (MTSS,1996) para los datos del periodo cronológico (1991-1993); y, por último, "Perspectivas del Empleo 1998" (MTSS,1998) para los datos del año 1994, publicados por la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE).(1) Este año supuso la entrada de España en la entonces Comunidad Económica Europea (CEE) y la posibilidad de poder beneficiarse económicamente de los fondos estructurales comunitarios sobre todo del Fondo Social Europeo (FSE) destinado como ayuda al Fomento de Empleo o de la Contratación gestionado en España por el INEM, a través del Primer Reglamento comunitario de Aplicación (1988-1993) y del Marco Comunitario de Apoyo para España (Objetivo nº3) (periodo 1990-1992).(2) Cero o menos de la mitad de la última cifra utilizada (Véanse, los Informes técnicos anuales publicados por la OCDE titulados Perspectivas del Empleo para el periodo de referencia 1986-1994). (3) Media Española (ME) (%PIB) de inversión en Gasto público para Fomento de Empleo o de la Contratación (periodo 1986-1994). (4) Media Comunitaria (MC) (%PIB) de inversión en Gasto público para Fomento de Empleo o de la Contratación (periodo 1986-1994) del conjunto de los Estados miembros de la Unión Europea (UE) que estaba compuesta (a fecha del periodo de referencia de esta investigación -además de España-), por: Alemania, Bélgica, Dinamarca, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Países Bajos (Holanda), Portugal y Reino Unido.

En este cuadro se contempla que el % PIB de gasto público estatal dedicado a *subvenciones a la creación directa de empleo permanente y a la contratación* decrece sensiblemente, pasándose de un 1,09% en 1986 a un 0,17% en 1994. Sin embargo, en el caso de la UE se produce un ligero aumento en dichas subvenciones, pasándose de un 2,06% en 1986 a un 2,08 en 1994.

También se produce en el caso estatal un descenso significativo en cuanto a las desagregaciones de dichas subvenciones destinadas al empleo permanente en el sector privado, a la ayuda a parados que crean nuevas empresas y a la ayuda de creación directa de empleo en el sector público o en organismos sin fines de lucro.

El descenso más fuerte se ha dado en las subvenciones al empleo permanente en el sector privado, pasándose de un 0,80% en 1986 a un 0,11% en 1994. En cuanto a la UE ocurre parecido ya que solo se observa un descenso de dichas

subvenciones en concepto de creación directa de empleo en el sector público o en organismos sin fines de lucro, pasándose de un 1,64% en 1986 a un 1,45% en 1994.

En este sentido, se comprueba que el %PIB de gasto público estatal en concepto de subvenciones a la creación directa de empleo permanente y a la contratación durante el conjunto del periodo, está muy por debajo que el que destina la UE ya que la (ME) es de un 0,45% y la (MC) es de un 1,79% para el mismo periodo.

No obstante, (y en relación con datos fuera del cuadro de referencia número 6) de los países más representativos de la UE (Alemania, Francia, Reino Unido e Italia), el único que ha invertido más %PIB de gasto público en concepto global de fomento de empleo o de contratación a lo largo de estos años ha sido Alemania con una media de un 0,51% (frente al 0,45% de España) puesto que las medias de Francia y Reino Unido se sitúan muy por debajo con un 0,16% y un 0,12%, respectivamente. Sin embargo, en cuanto a fomento de empleo en Italia se repite la misma situación anterior que con la formación profesional (no facilitándose dato alguno del periodo 1986-1994) (MTSS,1992, 1996, 1998).

IV.-CONCLUSIONES

El Análisis de Evaluación de esta investigación constata que el grado de europeización del fomento de empleo y la redefinición del bienestar en España durante el periodo de referencia (1989-1993) ha sido muy escaso ya que los Programas estatales anuales de mercado de trabajo se han orientado en sentido contrario a las directrices establecidas por la normativa comunitaria en la materia, a lo largo del periodo de vigencia del primer reglamento de aplicación del Fondo Social Europeo (1989-1993).

Por un lado, desde la perspectiva política de dicho análisis, dichos Programas no han respetado el fomento del empleo y de la contratación estable e indefinida en el tiempo para la mano de obra (seguridad y calidad en el empleo) que perseguía garantizar que los mercados externos, tradicionalmente más flexibles, no erosionaran sistemáticamente la seguridad y la calidad en el puesto de trabajo. Dicha garantía trataba de evitar ahondar en la existencia de la segmentación laboral entre los "mercados internos o primarios" estables y cualificados con posibilidades de establecer carrera profesional y los "mercados externos o secundarios" caracterizados por la falta de cualificación, por el predominio de formas precarias de empleo y riesgo de exclusión del mismo, a través de la temporalidad y la precariedad de acceso a la vida laboral.

Por otro lado, desde la perspectiva gerencial de dicho análisis y a la vista de los datos, se comprueba que ha existido un escaso y relativo grado de eficacia respecto al esfuerzo económico estatal dedicado al fomento de la contratación permanente y estable -en términos de %PIB de gasto público social-, cuya media resulta ser claramente inferior desde el punto de vista comparativo con la media de gasto destinada a la materia por parte del conjunto de la Unión Europea. Si bien es cierto, no ocurre lo mismo con casi todos los países comunitarios más representativos que poseen medias de gasto más bajas que la media de gasto en España.

V.- REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICA

- ALVARELLOS, C.: *Sistema Institucional y Normativo del Empleo*. MTSS (IELSS), 1983.
- ÁLVAREZ, C.: *El Impacto de la Contratación Temporal sobre el Sistema Productivo Español. Relaciones entre segmentación laboral y productiva*. CES, 1996.
- BOYER, R.: *La Flexibilidad del Trabajo en Europa*. MTSS, 1986.
- CACHÓN, L. y FUNDACIÓN TOMILLO: *Nuevos Yacimientos de Empleo en España. Potencial de crecimiento y desarrollo futuro*. MTAS, 1999.
- DOERINGER, P. y PIORE, M.: *Mercados Internos de Trabajo y Análisis Laboral*. MTSS, 1985.
- GARCÍA DE BLAS, A.: "El problema del paro juvenil en España". Rev. Economía y Sociología del Trabajo, Octubre 1989.
- HERRADOR, F. : « Aproximación teórica al fenómeno del desempleo : el caso del desempleo de larga duración ». MTAS. Serie Asuntos Sociales, nº35, 2002.
- LAÍZ, C. y ROMÁN, P.: *Política Comparada*, Mc Graw Hill, 2003.
- MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES: *Veinte Años de Concertación Social y diálogo social en España*. MTAS, 1997.
- ___: Marco de Apoyo Comunitario. Objetivos 3 y 4. España 1990-1992. Regiones no comprendidas en el objetivo 1". MTSS, Julio, 1990.
- ___: El Fondo Social Europeo. Reglamento de Aplicación 1988-1993. MTSS, 1989.
- ___: Presupuestos de los programas públicos anuales del mercado de trabajo para el periodo 1986-1994. MTSS (1986-1994).
- ___: Boletín de Información Sociolaboral Internacional, nº 135. MTAS, Febrero 2007.
- MONTOYA, A.: *Derecho del Trabajo*. TECNOS, 1991.
- ORGANIZACIÓN DE COOPERACIÓN DESARROLLO ECONÓMICO: Estudio de la OCDE sobre el Empleo. PARTE I. Evidencia y Explicaciones. Tendencias del Mercado de Trabajo y fuerzas subyacentes de cambio. MTSS, 1997a.

___: Estudio de la OCDE sobre el Empleo. PARTE II. El potencial de ajuste del mercado de trabajo. MTSS, 1997b

___: Perspectivas del Empleo 1996. MTSS, 1996.

___: Perspectivas del Empleo 1995. MTSS, 1995.

___: Perspectivas del Empleo 1993. MTSS, 1993.

___: Perspectivas del Empleo 1992. MTSS, 1992.

___: Políticas de Mercado de Trabajo en los noventa. MTSS, 1991.

___: Perspectivas del Empleo 1988. MTSS, 1988.

___: Flexibilidad y Mercado de Trabajo. El debate actual. MTSS, 1987.

___: Perspectivas del Empleo 1986. MTSS, 1986.

___: Los Servicios Públicos de Empleo. El Servicio Público de empleo en un mercado en evolución. MTSS, 1985.

___: Jóvenes sin Empleo. Tres estrategias. MTSS, 1984.

___: El futuro de la Enseñanza y la Formación Profesional. MTSS, 1983.

___: Recomendación sobre política global de empleo y de la mano de obra. MTSS, 1976.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT): La Organización del Trabajo y los derechos de las trabajadoras. O.I.T, 1994.

___: La Flexibilidad del Mercado de Trabajo. Antología comparada. MTSS, 1992.

___: La Flexibilidad del Mercado de Trabajo. Una selección de criterios y experiencias. MTSS, 1988.

___: El Cambio tecnológico. La respuesta tripartita 1982-1985. MTSS, 1987.

OSTERMAN, P.: *Mercados Internos de trabajo*, MTSS, 1988.

PETERS, G. : *El Nuevo Institucionalismo. Teoría Institucional en Ciencia Política*, Gedisa, 2003.

GRUPO DE TRABAJO 18

Las políticas de los Estado del Bienestar en perspectiva comparada.

- ROSENBERG, S.: "De la segmentation à la flexibilité". Travail et Societé, Vol.14, nº4, 1989
- SABEL, C.: *Trabajo y Política. La División del trabajo en la Industria*. MTSS, 1985.
- SEGURA, J.: "Algunas reflexiones sobre la reforma del mercado de trabajo". Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, nº70, 1993.
- SEGURA, J., DURÁN, F., TOHARIA, L. y BENTOLILA, S.: *Análisis de la Contratación Temporal en España*, MTSS,1991.
- SERRANO, I. y ALÁEZ, R.: "Una Valoración crítica de las Políticas de Empleo". Revista Ekonomiaz, nº19, 1991.
- SUBIRATS, J.: *Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración*, MAP, 1994.
- TOHARIA, L.: "El mercado de trabajo español: evolución y perspectivas". Rev. Estudios Regionales, 1991b.