

## **La evaluación de la racionalidad y coherencia de las políticas activas de empleo orientadas a la mejora de las condiciones de trabajo.**

Autor: Carlos Bueno Suárez.

Departamento de Economía Aplicada II. Universidad de Sevilla.

### **1. Introducción: El reto de las políticas de empleo**

La progresiva precarización en las condiciones de empleo observada en una de las partes que resultan de la manifiesta dualización del mercado de trabajo empieza a ser objeto de preocupación por los poderes públicos. Siendo cierto que el desempleo se ha establecido como el problema esencial al que éstos deben dar respuesta, más aún en un momento de coyuntura económica en el que la crisis impacta muy negativamente en la destrucción de puestos de trabajo y en el crecimiento del paro, la combinación y persistencia de este hecho, con la precariedad del empleo, lo sitúa en las agendas de decisión política. A través de la investigación que a continuación se presenta, se pone de manifiesto que la búsqueda de unos mayores niveles de empleo, desde la asunción de una estrategia competitiva, exigió introducir pautas de flexibilidad en los mercados de trabajo. Esto facilitó la superación de nuevos retos en lo que a creación de puestos de trabajo se refiere incidiendo, sin embargo, en la conformación de unas peores condiciones de estabilidad y retribución del factor trabajo. Precisamente, en este momento económico en el que nos situamos, precariedad y paro empiezan a ser considerados como dos caras de una misma moneda, en tanto que ambas afecciones del mercado de trabajo son limitadoras de la capacidad de sostenimiento y crecimiento de la demanda.

Las políticas de empleo tratan de incidir en diversos ámbitos:

En primer lugar en el ámbito de la protección ante el desempleo a través de lo que se han de considerar políticas asistenciales.

En segundo lugar en el ámbito de lo que se conoce como la empleabilidad tratando de mejorar el conjunto de aptitudes y de actitudes que brindan a un individuo la oportunidad de obtener un puesto de trabajo y de permanecer en el mismo. Esto se hace básicamente a través de la formación ocupacional, programas de formación-empleo, asesoramiento e intermediación. No obstante, el término de empleabilidad no debe ser considerado de forma exclusiva como característica inherente al individuo otorgando a éste la carga y responsabilidad de su éxito o fracaso ante la búsqueda de empleo.

En tercer lugar, las políticas de empleo también han de asumir la responsabilidad de incidir sobre el propio comportamiento de las empresas en cuanto a sus estrategias de contratación. Así, a través de instrumentos que se agrupan en lo que se conoce como políticas de fomento del empleo se tratan de mejorar las condiciones de empleabilidad del trabajador, y al mismo tiempo, tal y como explicitan en sus objetivos, incidir en la mejora de la calidad de sus puestos de trabajo.

En cuarto lugar, habría que añadir aquellas políticas de empleo que se dirigen a mejorar la productividad de las empresas por la mejora de los niveles de

cualificación de sus empleados a través de lo que se conoce como la formación continua.

No obstante, el conjunto de políticas de empleo se sitúa en una tesitura compleja, fundamentalmente por tres motivos:

- ↪ Por el requerimiento de compatibilizar la voluntad de aminorar el desempleo con el de generar además un empleo de calidad. La aplicación de instrumentos dirigidos con la “voluntad” de cumplir el primer objetivo ha incidido negativamente en el segundo.
- ↪ No se puede pensar que los instrumentos de fomento del empleo en términos generales van a resolver, por sí solos, el problema del desempleo o la precarización en el empleo global. No obstante, las actuaciones específicas de empleo sí tienen sentido para mejorar la posibilidad de empleabilidad y las condiciones laborales de ciertos colectivos y territorios con problemas concretos de inserción laboral. Pero no obstante, se puede llegar a pensar que esto termina incidiendo fundamentalmente en el orden en el que se establece la fila de desempleados en las puertas de los servicios de empleo.
- ↪ A su vez, podemos decir que la política de empleo está condicionada por la política económica en la que como premisa se establece que en el modelo de crecimiento económico y tecnológico posfordista no pueden existir frenos o normas sociales que relativicen la competitividad económica de los sistemas productivos y financieros.

De este modo, la configuración de una nueva morfología en el mercado de trabajo tiende hacia la definición de un nuevo perímetro de las relaciones laborales regidas básicamente por la lógica del mercado (Osuna, J.L y Bueno, C. 2007).

Y esto motiva que el ámbito de intervención de las políticas de empleo, como ámbito competencial, no puede ir más allá de controlar, en cierto modo, algunas de las dimensiones expuestas anteriormente y algunas de las consecuencias que pudiesen afectar negativamente a las dinámicas del actual modelo de acumulación. Las políticas de empleo que se aplican en la actualidad, no inciden por tanto en las causas que motivan el estado de desempleo y precarización en tanto que en el marco de las economías de mercado, propuestas estrategias planteadas en este sentido pudieran ser catalogadas como antisistémicas.

En definitiva, al hablar de políticas de empleo nos estaremos refiriendo a intervenciones públicas de carácter paliativo, y que en ningún caso, desde mi punto de vista, pueden ser catalogadas como curativas. Y esto es precisamente lo que pretendemos juzgar a través de la aplicación de la evaluación de la racionalidad y coherencia de las políticas activas de empleo, en el ámbito de intervención de una Comunidad Autónoma como la de Andalucía.

## 2. El contexto: Las exigencias competitivas del modelo de acumulación capitalista y su incidencia en la conformación del mercado de trabajo.

A lo largo de las dos últimas décadas, el mercado de trabajo se establece bajo el marco de unas nuevas relaciones laborales que, además, se generalizan en la mayor parte de las actividades y empresas. Hay aspectos de la naturaleza misma del trabajo y de las relaciones laborales a los que debe prestarse especial atención en tanto que la actual situación de crisis económica que acontece nos dirige hacia un contexto de gran incertidumbre. Así, aspectos tales como la flexibilidad; la desregulación; la externalización o la temporalidad se han convertido, entre otros, en dimensiones que caracterizan un “nuevo” modelo de acumulación (Román, C y Bueno, C. 2004). Ese “nuevo” modelo socioeconómico de acumulación surge tras la crisis de los años 70 con dos vertientes que se complementan:

- ✦ Por una parte, hacia una nueva estructura económico-productiva, ámbito productivo o faceta privada articulada en torno al nuevo modelo de producción flexible;
- ✦ y por otra parte, hacia una nueva esfera político-institucional favorecedora de procesos de mercantilización y de reorientación de los Estados a favor de los mercados, además de una desregulación o nueva regulación normativa de los procesos de uso del factor trabajo.

Se trataba de alcanzar, a través de las nuevas pautas de organización productiva una mayor productividad; una mayor capacidad de acceso y respuesta a nuevos mercados y una disminución del coste del factor trabajo

La regulación del mercado de trabajo se ponía al servicio de la búsqueda del crecimiento económico como fórmula para la creación de empleo siguiendo los preceptos de las corrientes imperantes bajo concepción neoclásica. Se establecen las nuevas orientaciones reguladoras del mercado de trabajo que, incluso, introducen y amparan determinadas fórmulas cuya finalidad última, aún no hecha explícita, será el reparto del empleo (.

La nueva regulación laboral, aplicaba una doble vía en la que, minorando o limitando el acceso a los derechos asociados al empleo, facilitaba al mismo tiempo una mayor flexibilidad en el mercado de trabajo como mecanismo no sólo de reducción del coste del factor trabajo para las empresas, sino también de reparto del empleo.

La emergencia de ese “nuevo” modo de organización productiva en las últimas décadas ha incidido en la conformación de un mercado de trabajo en el que no sólo los niveles de desempleo sino también la creciente precarización de las condiciones laborales están exigiendo una especial atención por parte de los poderes públicos.

El actual *modo de acumulación* se caracteriza, esencialmente, por elementos como la globalización de los mercados, la concentración empresarial y el aumento de la competencia entre las empresas y los territorios.

Aunque la competitividad no es la única variable relevante, la conexión entre globalización y mejora necesaria de la competitividad está fuera de toda duda, y las consecuencias que esa conexión tiene sobre toda la organización económica y social son de una gran complejidad.

El principal aspecto en el que cambia el modo de producción es la flexibilidad, pues la producción se organiza de forma que tanto el producto como el proceso puedan ser modificados sobre la marcha con una relativa facilidad.

Las empresas reaccionan a través de medidas que buscan tres objetivos esenciales:

- ↪ flexibilidad del aparato productivo,
- ↪ diferenciación en la oferta
- ↪ y competitividad a partir de la disminución de costes.

Son varias las instancias sobre las que se impulsan los cambios dirigidos a dichos objetivos, entre los que habría que destacar:

- ↪ las medidas técnico-productivas,
- ↪ las medidas de corte laboral
- ↪ y las medidas de carácter político o institucional.

Por tanto, es necesario atender a razones técnico-organizativas, económicas, socio-políticas, institucionales, laborales o espaciales para llegar a comprender la dinámica y comportamiento del mercado de trabajo actual.

Deberemos intentar aproximarnos al menos, a las motivaciones o causas que generan dinámicas, cada vez más extendidas, de empleo precario. Eso adquiere un especial interés para el debate y, por tanto, para el análisis, Y es que no se puede obviar:

- ↪ Por una parte, la posible funcionalidad que determinados elementos de precarización en el empleo presentan para el actual modelo de acumulación. Habría que considerar dinámicas de gestión empresarial que sustentan los crecimientos de productividad en la sobreexplotación del empleo; o requerimientos de mano de obra disponible en actividades estacionales como la agricultura, el turismo, etc.
- ↪ y por otra, también la funcionalidad de determinados factores de precarización por cuanto que a corto plazo pretenden reducir el paro de larga duración, al acelerar una mayor rotación en el empleo, pero necesariamente a costa de bajos salarios y fuerte inestabilidad.

Los *nuevos espacios laborales más flexibles* podrían caracterizar desde cuatro dimensiones el tipo de empleo que se genera:

- ↪ Espacios laborales caracterizados por unas insuficientes retribuciones salariales o de renta para hacer frente a las necesidades de vida.
- ↪ Espacios laborales sometidos a inseguridad e incertidumbre.
- ↪ Espacios laborales en los que se produce lo que podríamos denominar sobre-intensificación de los requerimientos del trabajo.
- ↪ Y finalmente espacios laborales con derechos sociales asociados al trabajo limitados o incluso ausentes.

En la actualidad parece, por tanto, fuera de toda duda la relación entre la desregulación o neoregulación laboral y la pérdida gradual de calidad de los empleos creados en las últimas dos décadas.

Precisamente esto es, entre otros muchos, uno de los motivos por los que se empiezan a cuestionar las recetas neoliberales que proclaman la desregulación y la flexibilidad laboral como fórmulas idóneas para hacer frente a este problema. Y es que los efectos de la aplicación de dichas recomendaciones han dejado una herencia que necesariamente debe ser enmendada.

### **3. La lógica racional y coherente de las políticas activas de empleo y el sometimiento de las políticas de empleo a unas exigencias productivas basadas en la competitividad en costes.**

#### **3.1. Evaluación del diagnóstico**

A través de la aplicación del Método Delphi se obtiene una base de elementos causales de precariedad; en el centro aquellos que fundamentalmente caracterizan los aspectos que afectan a lo que se puede considerar como un empleo precario. Y finalmente una amplia batería de ítems que tanto a nivel general, para el conjunto de la sociedad y de la economía, como a nivel específico para la vida diaria de las personas, se entiende, se derivan de la situación de precariedad de los trabajadores.

En un primer bloque se aborda la evaluación de contexto. Se hacía necesario, a través de la teoría del problema, determinar un modelo explicativo y aceptado por los stakeholders implicados de causas, dimensiones caracterizadoras y consecuencias de la precarización de las relaciones laborales<sup>1</sup>.

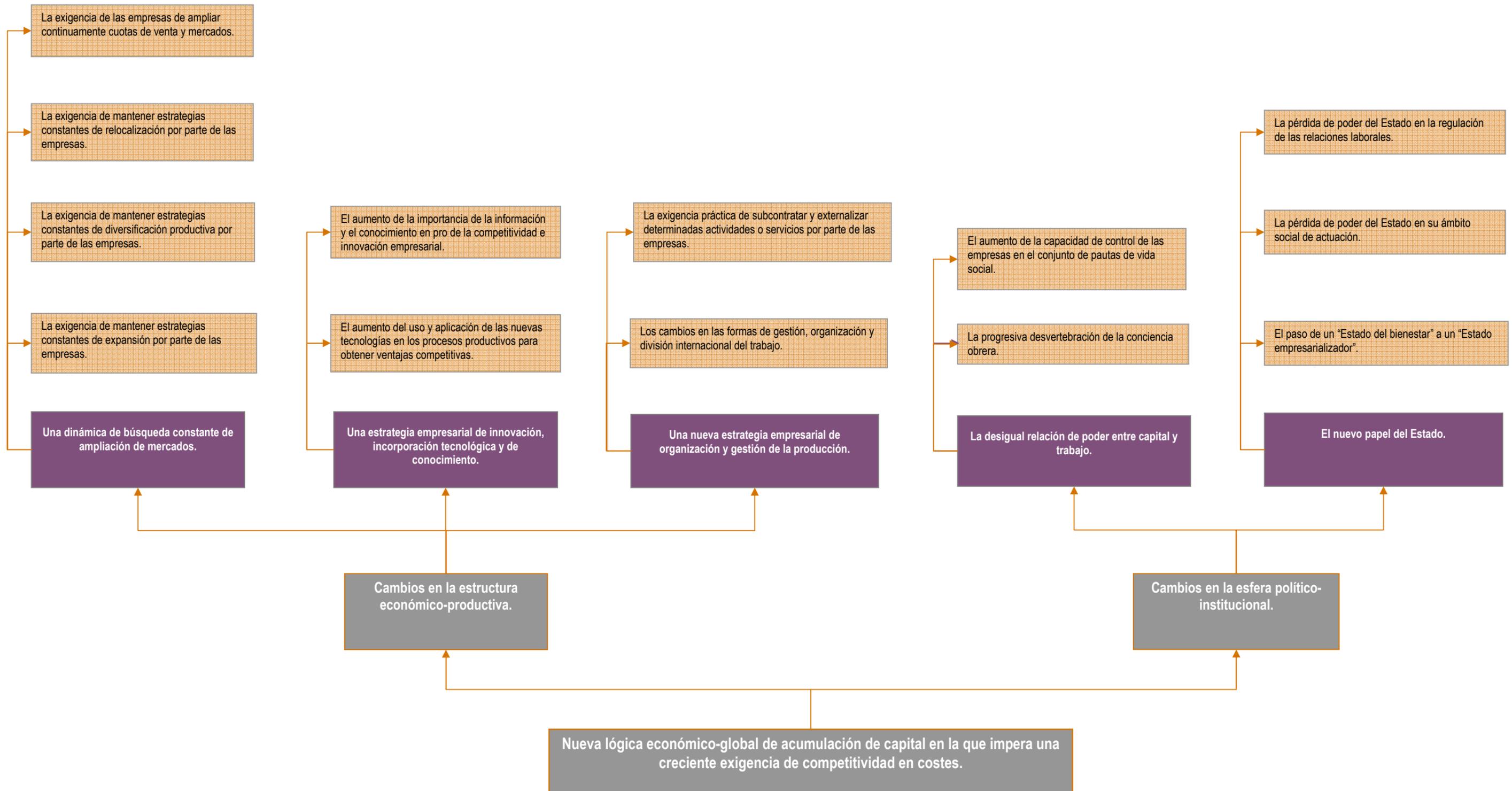
A través del correspondiente análisis factorial<sup>2</sup> se obtuvo una reagrupación definitiva de ítems conformando un modelo explicativo, con una elevada aceptación por parte de los stakeholders, y muy estructurado, tal y como exige la teoría del problema, con sus causas, características y consecuencias.

Las causas, quedan explicadas a través de un total de 13 ítems agrupados en 5 constructos. Éstos pueden explicar claramente las dos dimensiones a la que hicimos referencia en el marco teórico, los cambios en la esfera organizacional de la producción, por una parte, y los cambios en la esfera político institucional por otra como forma de impulsar una mayor competitividad de la economía.

---

<sup>1</sup> Todo esto se haría a través de Un enfoque participativo (en el que se ha implicado, en un proceso delphi, para la elaboración del diagnóstico, a 262 Stakeholders esencialmente gestores, técnicos, promotores, de políticas de empleo. Se contó con ellos en una primera fase en 11 grupos focales, y 65 de éstos en una segunda fase de cumplimentación de cuestionario para abordar el análisis de frecuencias y el análisis factorial con el que poder agrupar los ítems que explicaban cada constructo propuesto) y 20 técnicos para conformar las relaciones fines medios de la estrategia, y explicar posibles sinergias.

<sup>2</sup> Se aborda el análisis de fiabilidad de las escalas observando si los valores del alpha de Crombach correspondiente a cada una de éstas supera el valor 0,7. Asimismo, se observará el valor de la varianza explicada a través de dicha escala así como si dicho valor se ve incrementado al agrupar los ítems en constructos. Para ello se aborda una análisis factorial a través de los que se conoce como la matriz de componentes rotados; método de extracción: análisis de componentes principales; método de rotación: Normalización Varimax con Kaiser (Hair et al: 2000).



Las características de la precarización en el empleo se establecería sobre 4 dimensiones explicativas: 1) Salarios-renta-necesidades de vida; 2) Incertidumbre e inseguridad; 3) Sobreintensificación y 4) Pérdida de derechos asociados al trabajo. Estos se desagregan en un total de 12 constructos que agrupan un total de 42 ítems explicativos.

Por otra parte, las dimensiones caracterizadoras de la precariedad son contrastadas a través del análisis de las fuentes estadísticas secundarias disponibles.

En definitiva, se obtiene, a través de esa primera fase de evaluación de diagnóstico, una agrupación estructurada de dimensiones caracterizadoras de la precariedad del mercado de trabajo, percibida de forma efectiva por la mayor parte de los stakeholders. En una segunda fase asociada a la evaluación de diagnóstico, se contrasta, mediante indicadores obtenidos a través de fuentes estadísticas secundarias, la tendencia percibida de segmentación del mercado de trabajo andaluz. Se constata cómo la situación en Andalucía es peor que la de España y cómo las mujeres, los más jóvenes y los inmigrantes, en los casos para los que se dispone de información, siempre se encuentran en peor situación y/o posición relativa.

Posiblemente, la estructura y especialización productiva de Andalucía condicione el fenómeno anteriormente explicado, pero también el elevado desempleo alcanzado y la temporalidad como fórmula común de contratación son exponentes claros de lo que está aconteciendo en el mercado de trabajo andaluz. Y seguramente los niveles de renta salarial, la temporalidad, y continuas idas y venidas al desempleo, estén correlacionadas, conformando los caracteres más significativos de la precariedad en el mercado de trabajo. En la asunción de lo que Toharia llega a denominar cultura de la temporalidad nos encontramos cómo su tasa, en Andalucía, llega a aproximarse casi al 40%, superando en 15 puntos los ratios medios del conjunto nacional. Ciertamente es que esta proporción ha disminuido en los dos últimos años de crisis económica, explicado, no obstante, por la intensa “destrucción” de empleos temporales en una coyuntura como la actual. Dentro de la propia dinámica de temporalidad, tanto el número estimado de contratos por trabajador, como el número de contratos de duración inferior al mes, ponen de manifiesto una dinámica productiva que conforma una parte del mercado de trabajo, en la que la fuerte rotación de entrada y salida del mismo genera lógicas incertidumbres y situaciones de inestabilidad vital en quienes la padecen.

A esto se le añaden unas cifras de desempleo crecientes, que explican unas cada vez mayores dificultades de acceso a la ocupación, y provocan una gran debilidad de aquellas personas a las que se le prolonga el desempleo, unido a la extensión de aquellas otras situaciones en la que, aún estando ocupados, se percibe la presión y amenaza de unas cada vez mayores exigencias competitivas que repercute directamente sobre el factor trabajo, su coste y su estabilidad.

De este modo, se constatan, elementos caracterizadores de la situación de precariedad laboral tales como:

- ↪ Siete de cada diez hogares de Andalucía manifiesta dificultades económicas para llegar a fin de mes
- ↪ Más de la mitad de los asalariados en Andalucía perciben menos de 1,5 del SMI.
- ↪ El 69,9% de los trabajadores por cuenta ajena en Andalucía son “mileuristas”.
- ↪ Seis de cada diez asalariadas en Andalucía perciben menos del 1,5 del SMI
- ↪ En Andalucía, el salario medio de un inmigrante es la mitad del de un Español
- ↪ Se han llegado a alcanzar en Andalucía tasas de temporalidad que superan el 45%
- ↪ La crisis económica afecta a la temporalidad pero se mantiene por encima del 30%
- ↪ En Andalucía, siete de cada diez contratos temporales son para menos de un mes. En España seis
- ↪ Siete de cada diez mujeres que trabajaron anteriormente no dispone de prestación por desempleo
- ↪ La pensión media de Jubilación es en Andalucía 802,7 Euros menos que la media nacional (2009)
- ↪ En Andalucía, la pensión media de jubilación de las mujeres es un 60% de la cuantía que corresponde a la pensión media de los hombres
- ↪ Un 64,8% de ocupados de Andalucía percibe riesgos de accidente en su trabajo.
- ↪ En el año 2003 murieron en Andalucía dos trabajadores cada tres días.
- ↪ 21 días por trabajador ocupado son, de media los no trabajados por accidente en Andalucía
- ↪ Más de la mitad de los ocupados de Andalucía percibe que debe trabajar muy rápido.
- ↪ Cuatro de cada diez de los ocupados en Andalucía se ve sometido a sobreesfuerzo por trabajar con plazos muy estrictos
- ↪ Uno de cada cuatro ocupados en Andalucía considera que tiene una carga de trabajo excesiva.
- ↪ Casi la mitad de los ocupados de Andalucía percibe un sobreesfuerzo por tener que atender varias tareas al mismo tiempo.

El empleo precario se puede entonces entender por aquel en el que las características del puesto de trabajo mantienen en una situación de incertidumbre, inseguridad, vulnerabilidad, unidas a una insuficiente retribución para hacer frente a las necesidades esenciales de vida. El concepto de precariedad implica, por tanto, inestabilidad, falta de protección, inseguridad y vulnerabilidad social o económica.

# PÉRDIDA GRADUAL DE LA CALIDAD DEL EMPLEO.

**DIMENSIONES**

**FACTORES**

Espacios laborales caracterizados por unas insuficientes retribuciones salariales o de renta para hacer frente a las necesidades de vida.

Incumplimientos legales o de convenio que aminoran las retribuciones salariales.

- La adscripción de trabajadores a categorías profesionales inferiores a la que realmente se ejerce.
- La remuneración de trabajadores por debajo de lo que corresponde a la categoría profesional que ocupan.
- La remuneración de horas extraordinarias a precios de hora ordinaria.

Subterfugios legales que aminoran las retribuciones salariales.

- La discriminación salarial de colectivos específicos (mujeres, jóvenes, inmigrantes, etc.).
- La translación de costes productivos al propio trabajador, exigiéndole que aporte sus propias herramientas y equipamientos necesarios para el desempeño de su actividad profesional.
- La aminoración progresiva del salario base con relación a otros complementos de productividad.

Desequilibrio en la relación capital-trabajo.

- La pérdida de poder del trabajador en la negociación salarial.
- La individualización progresiva en las negociaciones de los salarios.
- La pérdida de representatividad sindical (dificultades de vertebración laboral, ausencia de espacios de negociación).

Espacios laborales sometidos a inseguridad e incertidumbre.

Incertidumbre ante la posibilidad de "caer" en el desempleo.

- La inseguridad laboral estructural (la que se refiere a toda la vida profesional del trabajador).
- Los fuertes requerimientos de adaptabilidad exigidos al trabajador (en un contexto de desempleo estructural).
- El abaratamiento progresivo del despido (algo que afecta incluso al indefinido).

Incertidumbre ante la propia temporalidad del empleo.

- La inseguridad laboral coyuntural (aquella que se vive y se padece de forma cotidiana en el puesto de trabajo).
- El aumento de la temporalidad en las relaciones laborales.

Temor a la inseguridad física y psíquica en el trabajo.

- La pérdida creciente de seguridad física en el puesto de trabajo.
- El aumento de los riesgos de siniestralidad laboral.
- El aumento del riesgo de padecer enfermedades asociadas al puesto de trabajo (pérdida de condiciones de salubridad en el puesto de trabajo, etc.).
- El aumento del riesgo de padecer enfermedades psíquicas asociadas al puesto de trabajo (estrés laboral, etc.).

Espacios laborales sometidos a sobreintensificación de los requerimientos del trabajo.

Mayores exigencias de esfuerzo físico y psíquico por parte de los trabajadores.

- El aumento de los ritmos de trabajo en detrimento del bienestar físico y psíquico del trabajador.
- La aceptación del trabajo a destajo como forma habitual de desempeño en determinadas actividades productivas.
- Las exigencias al trabajador de suplir con su esfuerzo personal la insuficiencia de medios con el fin de alcanzar determinados niveles de productividad.
- Los requerimientos de asunción de un mayor número de tareas en detrimento del bienestar físico y psíquico del trabajador.

Disponibilidad continua al enriquecimiento funcional y de cualificación de los trabajadores.

- La ampliación progresiva de responsabilidades asumidas por el trabajador en su puesto.
- La exigencia al trabajador de mayores niveles de flexibilidad funcional.
- La exigencia de esfuerzos de recualificación continua del trabajador en las empresas.

Mayores exigencias de ampliación de jornadas laborales.

- La exigencia de cumplir jornadas laborales más prolongadas por requerimientos productivos.
- La realización de jornadas que superen las establecidas contractualmente.
- La ampliación de la jornada de trabajo por realización de horas extraordinarias.
- La exigencia al trabajador de estar a disposición de la empresa para asentarse en cualquier otro ámbito geográfico.

La predisposición exigida al trabajador a los requerimientos productivos de la empresa.

- La exigencia de disponibilidad del trabajador en cualquier franja horaria.
- La exigencia del trabajador de disposición absoluta en cuanto a su movilidad geográfica.
- Las exigencias al trabajador de estar a disposición de la empresa para viajar continuamente.
- La exigencia al trabajador de estar a disposición de la empresa para asentarse en cualquier otro ámbito geográfico.

Espacios laborales con derechos sociales asociados al trabajo limitados o ausentes.

La pérdida de derechos asociados al trabajo y a percibir una vez finalizada la vida activa.

- La limitación progresiva de los derechos de jubilación (prestaciones futuras de jubilación).
- La progresiva dificultad de acceso a los derechos de jubilación.
- La tendencia a la disminución progresiva de la cuantía de las prestaciones sociales.

Limitación progresiva de los derechos de prestación por desempleo.

- La limitación progresiva de los derechos de prestación por desempleo.
- El aumento de dificultades para cumplir las exigencias o requisitos de acceso a los derechos de prestación por desempleo.
- La incertidumbre a la que se enfrentan aquellos trabajadores con unos derechos de prestación por desempleo de baja cuantía.
- La incertidumbre con relación a los escasos periodos de cobertura de las prestaciones por desempleo.
- La limitación progresiva de otros derechos de prestación por coberturas asistenciales.
- Los criterios más restrictivos de concesión de prestaciones sociales para algunas actividades profesionales (autónomos, regímenes especiales, etc.).
- La aminoración de periodos y cuantías de prestaciones asistenciales.

Las consecuencias también se agrupan finalmente en dos dimensiones con 9 constructos que conforman un total de 28 ítems. Y finalmente otros 20 ítems no agrupados.

Entre las consecuencias más manifiestas que se derivan de la precarización de las condiciones de trabajo se destacan algunas como:

- ✦ El aumento de los flujos migratorios
- ✦ El aumento de ocupados que trabajan en más de una actividad (aumentan las horas dedicadas a trabajos secundarios)
- ✦ Y con ello aumenta el número de horas trabajadas para poder disponer de niveles de renta suficientes para sobrevivir.
- ✦ Aumentan así las dificultades de compatibilizar la vida familiar y laboral.
- ✦ Se generan así graves problemas de desestructuración familiar derivada en muchos casos de la imposibilidad de que los padres se puedan hacer cargo de la educación de los hijos o del cuidado de los mayores.
- ✦ Se acrecienta el fenómeno del working poor. El trabajador pobre. El trabajador cuyos niveles de renta no le permite emanciparse, crear su propia familia o incluso en algunos casos no le permite comprar alimentos a final de mes. (fenómeno que incluso se puede observar en las grandes urbes que ejercen el liderazgo del capitalismo mundial, en los que los comedores sociales se llenan de trabajadores con nómina.

Ocurre que mientras estos hechos se acrecientan no suelen ser objeto de preocupación hasta que llegan a una dimensión tal que ponen en riesgo los requerimientos de sostenimiento de la demanda que exigen las economías de mercado. Y es que cuando las dificultades derivadas de la precarización adquieren unos niveles de extensión tales que inciden en los niveles de confianza y expectativas de las familias y, con ello, aminoran sus niveles de consumo e incluso sus capacidades para hacer frente a sus deudas, entonces el actual modelo de acumulación entra en una muy grave crisis.

Disminución de la capacidad de intervención del Estado. (Menor recaudación, exigencia de déficit cero, menor capacidad de gasto. Incertidumbre macroeconómica). (53,3%)

Aumenta el riesgo de aminoración de la demanda efectiva, (Demanda interna) = Incertidumbre macroeconómica. (55,2%)

Aumenta el endeudamiento global de las familias. (85,9%)

Aumenta la edad de emancipación de los jóvenes. (89,2%)

Prolongación de las jornadas laborales. (Jornadas declaradas, jornadas "no declaradas"). (92,3%)

Aumento de ocupados que trabajan en más de una actividad. (Incremento del número de horas en trabajos secundarios). (81,5%)

Mayor número de personas que trabajan en la unidad familiar. (84,4%)

Aumento de los flujos migratorios internos. (Movilidad geográfica interna). (69,2%)

Disminución de las tasas de natalidad. (68,8%)

Matrimonios más tardíos. (78,5%)

Disminuye el nivel de sindicación (desvertebración de la negociación colectiva). (72,3%)

Aumento de los accidentes laborales. (Incremento de los niveles de siniestralidad). (85,9%)

Aumento de enfermedades asociadas al trabajo. (Incremento de bajas laborales). (76,2%)

Aumento de patologías y perturbaciones psicológicas / psiquiátricas; trastornos depresivos, etc. (Aumento de ventas de fármacos antidepresivos). derivado de: Stress laboral, frustración, ansiedad. (89,1%)

Aumento del número de horas totales trabajadas. (89,2%)

Incremento de las dificultades/posibilidades para la conciliación de la vida familiar y laboral-profesional. (93,8%)

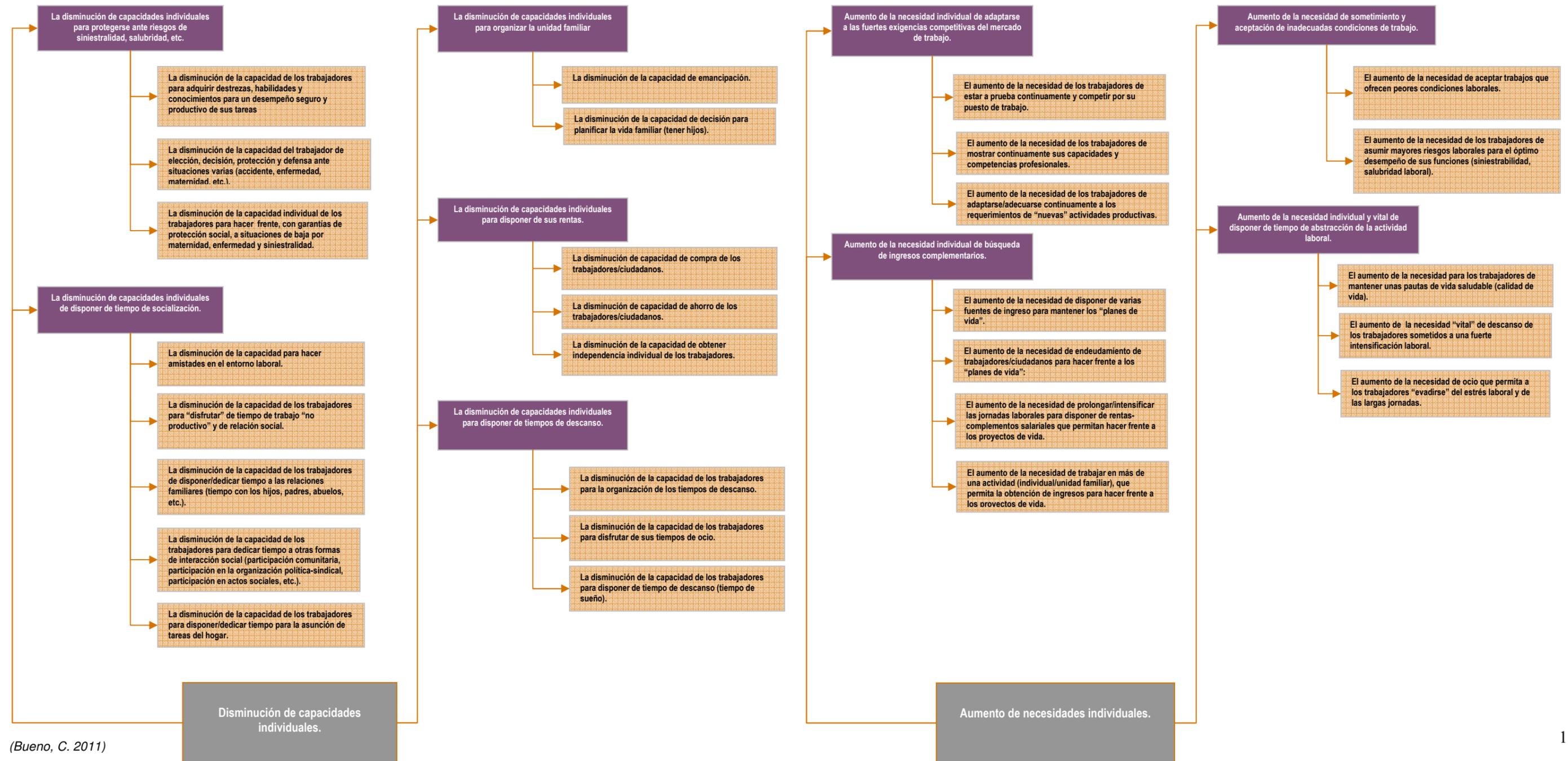
Aumento de los riesgos de inhibición en el puesto de trabajo; falta de concentración, desgana, desmotivación. Incide en la productividad. (93,8%)

Aumento de la temporalidad. (92,3%)

Aumento de personas que aún trabajando se encuentran por debajo del umbral de la pobreza; Working-Poor. (79,4%)

Aumento de la dependencia social del sujeto respecto a su contexto. (79,0%)

(\*) Entre paréntesis porcentaje de aceptación de relevancia por parte de los agentes informadores clave "Stakeholders". Resultados de la aplicación del método Delphi.



### 3.2. La evaluación de la pertinencia

El análisis de pertinencia exigía, en primera instancia, detectar y establecer las relaciones fines medios, delimitando los objetivos explícitos y sus líneas y medidas asociadas. Se trataba de estructurar en forma de árbol fines medios toda la política de empleo que se gestionaba en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

A través de la teoría de la implementación se estudian las acciones que conforman el contenido estratégico de las políticas a través de un mapa de relaciones fines medios entre instrumentos, medidas y objetivos propuestos.

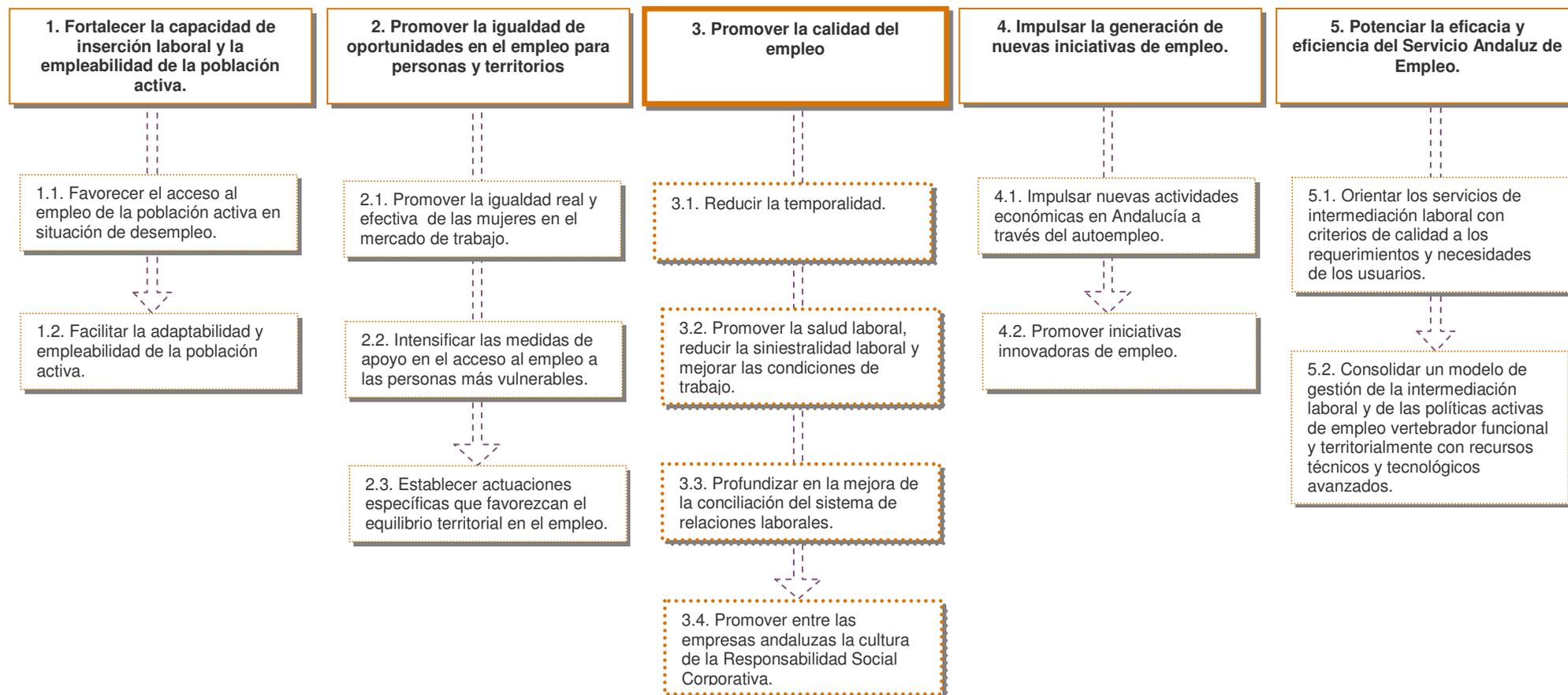
De este modo, se fueron estructurando adecuadamente los objetivos asociados a ejes de intervención funcional y las líneas de actuación de todo el conjunto de políticas activas de empleo.

Es así como se obtiene un “diagrama” estructurado y aceptado de la intervención completa, vertebrada e integral del conjunto de las políticas de empleo que se acometen en Andalucía.

1. Fortalecer la capacidad de inserción laboral y la empleabilidad de la población activa.
2. Promover la igualdad de oportunidades en el empleo para personas y territorios
3. Promover la calidad del empleo
4. Impulsar la generación de nuevas iniciativas de empleo.
5. Potenciar la eficacia y eficiencia del Servicio Andaluz de Empleo.

## Política de empleo

**Objetivo General: Consolidar un espacio laboral con crecimiento sostenido del empleo y la productividad.**



Weiss considera que se hace necesaria la comprensión del programa o la política para poder establecer un mejor desarrollo de los procesos analíticos de la evaluación (Weiss, C.H. 1998). Igual que la teoría del problema se centra, desde el establecimiento de las relaciones causa efecto en el análisis de contexto, la teoría de la implementación, desde el establecimiento de las relaciones fines medios, clarifica la lógica de la intervención (Bustelo, M. 2001).

La evaluación en cada uno de estos ámbitos acabará emitiendo asimismo juicio sobre la relación entre ambos, esto es sobre la orientación de la lógica de la intervención en la relación causal de los problemas detectada en el ámbito sobre el que se interviene. (Reboloso, E. et al. 2008) (Díez, M. A. y Setién, M. L. 2006).

En este sentido, la aplicación de la teoría de la implementación ha permitido determinar, con criterios de coherencia interna, las líneas de actuación que conforman el eje relativo a la mejora de la calidad de las relaciones laborales; se establecen las cuatro siguientes:

- Reducir la temporalidad
- Promover la salud laboral, reducir la siniestralidad laboral y mejorar las condiciones de trabajo.
- Profundizar en la mejora de la conciliación del sistema de relaciones laborales.
- Promover entre las empresas andaluzas la cultura de la Responsabilidad Social Corporativa.

Ya con ello, Se obtenía, hasta su mayor concreción de intervención, los instrumentos asociados al objetivo de mejora de la calidad en el empleo. Ahora, cuando se analiza con detalle las medidas concretas que se orientan específicamente para la mejora de las condiciones de trabajo en cada una de sus líneas de actuación, y estructuradas en Acciones y medidas.

## Política de empleo

### 3. Promover la calidad del empleo.

#### 3.1. Reducir la temporalidad.

3.1.1 Incentivar la estabilidad en el empleo en el tejido empresarial andaluz.

3.1.2 Promover campañas de promoción y concienciación para la mejora de la estabilidad en el empleo.

3.1.1.1 Incentivos a la contratación indefinida tanto a tiempo completo como a tiempo parcial en entidades de hasta 250 trabajadores.

3.1.1.2 Incentivos a la contratación indefinida tanto a tiempo completo como a tiempo parcial en entidades de más de 250 trabajadores.

3.1.1.3 Incentivos a la transformación en indefinidos en entidades de hasta 250 trabajadores.

3.1.1.4 Incentivos al empleo en áreas territoriales preferentes integrales para el empleo.

3.1.2.1 Acciones de asesoramiento y promoción de la estabilidad en las relaciones laborales, como mejor fórmula para la promoción profesional y la mejora de la competitividad empresarial.

3.1.2.2 Impulso, en el marco de la concertación social, de la concienciación hacia la mejora de las condiciones de estabilidad laboral.

#### 3.2. Promover la salud laboral, reducir la siniestralidad laboral y mejorar las condiciones de trabajo.

3.2.1 Implantar una cultura preventiva a los riesgos laborales.

3.2.2 Impulsar una mayor implicación social e institucional para hacer frente de forma vertebrada y coordinada al desarrollo de programas y planes de prevención de riesgos laborales.

3.2.1.1 Desarrollo de campañas de sensibilización a la siniestralidad laboral dirigidas a la sociedad andaluza.

3.2.1.2 Impulso del tratamiento de las materias preventivas en los diferentes niveles educativos y formativos para el empleo.

3.2.2.1 Mejora del soporte legislativo de las acciones preventivas.

3.2.2.2 Asunción de mejoras de coordinación administrativa en el marco de la prevención de riesgos laborales.

3.2.2.3 Consolidación de los niveles de implicación de las Instituciones, Entidades y Expertos relacionados con los aspectos preventivos.

3.2.2.4 Desarrollo de la participación/ compromiso de los agentes sociales y económicos.

3.2.2.5 Impulso de las acciones preventivas en la Administración Pública de la Junta de Andalucía y en el marco de sus relaciones contractuales con entidades públicas y privadas.

3.2.2.6 Desarrollo de programas preventivos específicos sectoriales y verticales.

#### 3.3. Profundizar en la mejora de la conciliación del sistema de relaciones laborales.

3.3.1 Fomentar una más racional y articulada estructura de la negociación colectiva.

3.3.2 Perfeccionar y desarrollar los contenidos de la negociación colectiva.

3.3.3 Fortalecer la capacidad de autorregulación de los sujetos colectivos en orden a la solución concertada de las divergencias surgidas en el ámbito laboral.

3.3.1.1 Incidencia en el conocimiento de la estructura de la negociación colectiva andaluza contribuyendo a la disminución de casos de atomización y de desarticulación.

3.3.1.2 Fomento de soluciones negociadas que hagan frente a vacíos de cobertura en la red de convenios colectivos andaluces y abarquen el más amplio espectro de trabajadores y empresarios

3.3.2.1 Impulso, desde la negociación colectiva, de las posibilidades que ofrece el marco legal en la búsqueda de la potenciación del empleo y su calidad a través de la oferta y promoción de cláusulas tipo.

3.3.2.2 Promoción, en los convenios colectivos, de cláusulas específicas que permiten reforzar la prevención de riesgos laborales, especialmente en los sectores de alto nivel de siniestralidad.

3.3.2.3 Promoción, desde el desarrollo de la cultura participativa, de los acuerdos necesarios que permiten consolidar estructuras empresariales más productivas y que compaginan la seguridad en el empleo con la flexibilidad de las organizaciones productivas.

3.3.2.4 Potenciación de cláusulas convencionales contra todo tipo de discriminación, en especial las relativas al género y a colectivos desfavorecidos.

3.3.3.1 Perfeccionamiento de los sistemas de solución extrajudicial de conflictos laboral potenciando las posibilidades de búsqueda de soluciones basadas en el consenso y la corresponsabilidad. SERCLA (Sistema Extrajudicial de Resolución de Conflictos laborales).

#### 3.4. Promover entre las empresas andaluzas la cultura de la Responsabilidad Social Corporativa.

3.4.1 Conocer el grado de implantación de aceptación de los factores que caracterizan la Responsabilidad Social Corporativa y sus efectos en el contexto económico y social de Andalucía.

3.4.2 Difundir la cultura de la Responsabilidad Social Corporativa.

3.4.1.1 Líneas de estudio e investigación sobre la Responsabilidad Social Corporativa.

3.4.1.2 Creación de foros de expertos que aporten las experiencias de aplicación de la Responsabilidad Social Corporativa. Intercambios de información sobre los avances más recientes en los métodos y proyectos de trabajo, las técnicas y herramientas utilizadas en cada una de las disciplinas de la RSC.

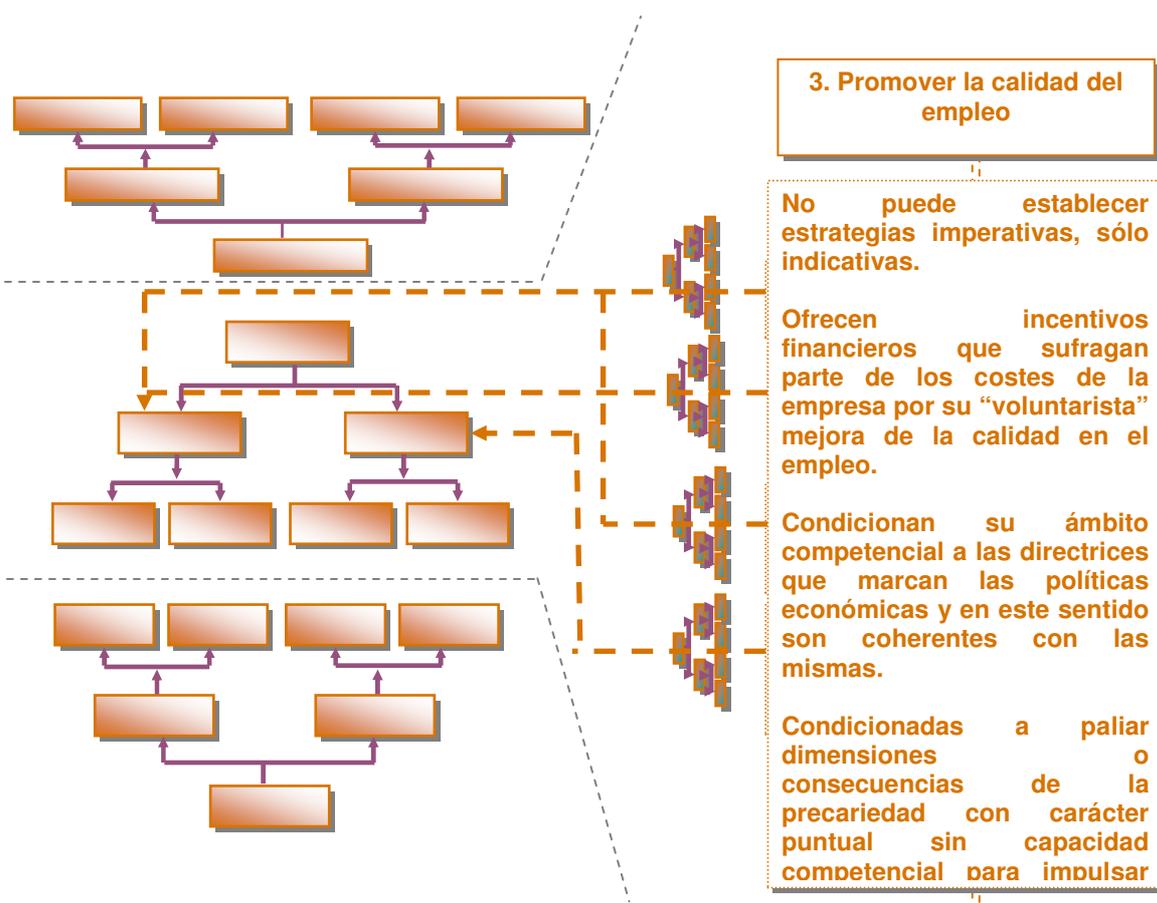
3.4.2.1 Difusión en Jornadas, seminarios, etc. de buenas prácticas en materia de RSC.

3.4.2.2 Campañas publicitarias que impulsen una imagen de diferenciación basada en la RSC.

Se constata que los instrumentos de políticas de empleo que pretenden la mejora de la calidad en el empleo se establecen sobre las siguientes premisas:

- ↪ No debían limitar las pautas organizacionales e institucionales dirigidas a la mejora de la competitividad de las empresas.
- ↪ Establecerían su ámbito competencial conforme a las directrices marcadas por las políticas económicas.
- ↪ Orientarían las políticas activas de empleo hacia la contención de las dimensiones caracterizadoras de la precariedad, y hacia las consecuencias que de ésta se pudieran derivar, siempre de forma coherente con los requerimientos productivos de las empresas.
- ↪ No establecerían estrategias imperativas hacia la mejora de las condiciones de trabajo sino, en todo caso, indicativas.
- ↪ Diseñarían incentivos financieros que sufragaran parte de los costes de una supuesta mejora de la calidad del empleo por parte de las empresas.

**La confrontación de las relaciones fines medios frente a las relaciones causa-efecto en el marco de las políticas activas de empleo**



Fuente: Elaboración propia

Cuando se asocian definitivamente las estrategias con los problemas detectados en la evaluación de contexto se corrobora finalmente que las políticas de empleo que son objeto de análisis no están orientadas a hacer frente a los factores causales de la precariedad en el empleo, y en todo caso, tratan de incidir mitigando determinados efectos y limitando, básicamente

desde directrices meramente indicativas, determinadas dimensiones caracterizadoras o determinadas consecuencias que se derivan.

Y es que, en definitiva, estamos observando cómo las medidas concretas que se dirigen a la mejora de la calidad de las condiciones de trabajo son, por una parte, esencialmente indicativas, y por otra absolutamente paliativas, en tanto que en ningún caso se confrontan con las indicaciones de mejora de la competitividad. Ni siquiera con la flexibilidad que pretende ampararse en estrategias competitivas en costes y que son las que, tal y como hemos visto en el diagrama de relaciones causales, incidiendo en las dimensiones y consecuencias de la precarización en el mercado de trabajo.

En este sentido, las únicas políticas de empleo que tiene cabida en el actual marco de intervención son aquellas que son sistémicas, y por tanto coherentes, con un modelo en el que se exige una mayor capacidad de crecimiento sobre la base de unos menores costes productivos.

### La orientación terciaria y secundaria de las políticas activas de empleo



Fuente: Elaboración propia

Es por este motivo por el que toda acción que pretenda mejorar la calidad en el empleo debe ser coherente con unas exigencias competitivas establecidas. Y es que posiblemente “la flexibilidad precarizadora” en el mercado de trabajo sea uno de los factores que mayor capacidad de incidencia tenga sobre la competitividad en costes.

No se disponen de políticas primarias por tanto, sino en todo caso secundarias o terciarias para hacer frente a la segmentación del mercado de trabajo.

Evidentemente ninguna política de empleo puede pretender menoscabar la orientación y exigencia competitiva de la Política Económica, y ésta se sostiene en una mayor flexibilidad que permita mejorar su competitividad en costes.

De hecho, el propio apartado 6.10 del PNR hace un reconocimiento explícito a la voluntad de consolidar un mercado de trabajo segmentado, en el que si bien pudiesen estabilizarse determinados empleos, se afirma que esto “se supedita a”, es decir se haga “sin perjuicio de mantener un marco de contratación temporal que permita responder a necesidades coyunturales”. En definitiva, tal

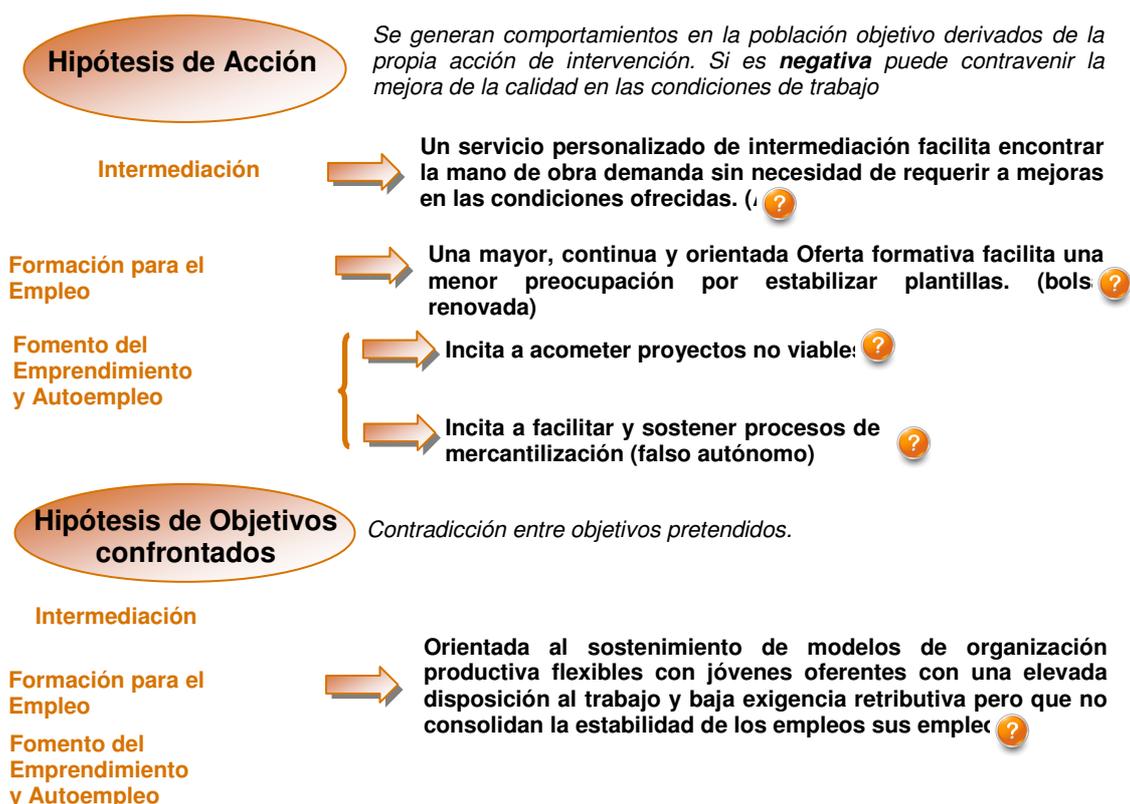
condicionante parece erigirse como una prueba flagrante de cual pretende ser el marco de referencia que condiciona las posibilidades de actuación de las propias políticas de empleo, de modo que la dualización o segmentación de los mercados de trabajo no sólo no se cuestiona sino que parece que se exige en virtud de los requerimientos productivos.

### 3.3. La evaluación de la coherencia

La coherencia interna nos permitiría detectar, las argumentaciones que justifican las hipótesis de sinergias que se pudieran presentar en el conjunto de las políticas activas de empleo hacia la mejora de la calidad en el empleo. Pero también, la presencia de hipótesis de acción<sup>3</sup> negativas y de hipótesis de objetivos confrontados<sup>4</sup>. Y quizás no se pueda ni tan siquiera afirmar que generen efectos perversos o inesperados en tanto que éstos pudieran estar incluso considerados como objetivos implícitos, que no explícitos, de una política de empleo sometida a favorecer un modelo de crecimiento sustentado en la mejora de la competitividad por la vía de la minoración de costes.

El análisis de la coherencia interna de las políticas de empleo exige considerar las siguientes hipótesis de acción y de objetivos confrontados:

#### Hipótesis de Acción y de Objetivos confrontados en el análisis de coherencia de las políticas activas de empleo



Fuente: Elaboración propia

<sup>3</sup> Las hipótesis de acción, aquellas que como consecuencia de la propia acción política pueden provocar comportamientos en la población a la que se dirige la intervención, que bien potencien el alcance de los resultados perseguidos (Acción positiva), o bien lo retrotraigan (Acción negativa).

<sup>4</sup> las hipótesis de objetivos confrontados que llegan incluso a cuestionar la oportunidad de algunos de los planteamientos estratégicos que se proponen; esto es, si realmente es la mejora de la calidad del empleo lo que se pretende lograr, o si en realidad pudieran existir objetivos implícitos priorizados que se ocultan tras los explícitamente reflejados

La coherencia externa es lo que nos lleva a revisar los principios rectores de las políticas de empleo en el ámbito de la Unión Europea y ve cómo se traducen en el ámbito Nacional.

La nueva estrategia para el empleo adoptada en el Consejo Europeo de Ámsterdam se inspira en el modelo imperante y que además se exigía para la convergencia económica. *“Este modelo se asienta en el axioma de la ineficiencia de las políticas ocupacionales basadas en el estímulo de la demanda, y postula una orientación en que la acción pública en la economía ha de ceñirse a estimular las fuerzas del mercado mediante la generalización de las desregulaciones-liberalizaciones, a proteger la competencia y a crear un marco favorable para el estímulo de la iniciativa privada que obliga a reducir los niveles de protección y reglamentación laboral legal para permitir el ajuste flexible y competitivo de las empresas”* (Brunet, I. y Jones, V.C. 2001: 11)

Es aquí donde se puede observar cómo la dicotomía entre flexibilidad de los mercados de trabajo y calidad de las relaciones laborales se supedita a una lógica competitiva y productiva. Y cómo eso condiciona la orientación, funcionalidad y capacidad de las políticas activas de empleo.

Si bien el análisis clínico de relaciones “causa-efecto” es lo que posibilita asociar la orientación de la estrategia respecto a las causas, dimensiones caracterizadoras e impactos; la evaluación de la coherencia externa permite situar el contexto institucional y estratégico que ampara las políticas activas de empleo gestionadas desde la Comunidad Autónoma de Andalucía. Esto nos permite detectar cómo los objetivos de mejora de la competitividad siempre contemplan la necesidad de flexibilizar los mercados de trabajo y de facilitar nuevas formas de organización empresarial.

Y es que, tanto a través de la Estrategia de Lisboa, como de la posterior Estrategia de Lisboa renovada, así como a través del Programa Nacional de Reformas 2005-2008, y el propio Marco Comunitario de Apoyo 2007-2013 se conformaba un marco estratégico coherente con las exigencias de competitividad para el crecimiento económico. Si bien aceptando y potenciando el hecho de que ésta pudiese sostenerse en una mayor flexibilidad de los mercados de trabajo. Así por tanto, aún explicitándose, en determinados casos, la voluntad de hacer frente a aspectos específicos de la precariedad laboral, fundamentalmente de la temporalidad y de la siniestralidad, la orientación contrastada del marco estratégico cuestiona claramente la intencionalidad y la sinceridad de mejora de las condiciones laborales, en tanto que la flexibilidad de los mercados de trabajo se muestra como condición “sine qua non” para la mejora de la competitividad.

Las políticas activas de empleo ejecutadas son, por tanto, coherentes con el marco estratégico sobre el que se sostienen, y es por ello por lo que en ningún caso hacen frente a las razones que explican y argumentan la creciente presencia de empleos temporales, con baja remuneración, sometidos a incertidumbre e inseguridad y con mayores dificultades de acceso a derechos asociados al trabajo. Y es que en ningún caso las políticas activas de empleo van a pretender poner freno a los factores de competitividad en los que se ha sustentado el modelo de acumulación. No obstante, es cierto, que de forma indicativa -que no imperativa- y puntual -que no general- se han dispuesto instrumentos de intervención orientados a paliar algunos de los efectos

derivados de las causas que precarizan el mercado de trabajo. Así ha sucedido para algunos de los colectivos o territorios que se ven más afectados; pero que, en ningún caso, se afrontan las propias causas estructurales que motivan y explican su situación de precariedad.

En definitiva, el análisis de coherencia externa permite contrastar que el marco estratégico que establece las pautas y directrices sobre las que se sostienen las políticas activas de empleo responde de facto a la lógica de una exigencia de medidas flexibilizadoras y des reguladoras del mercado de trabajo. Todo ello en la búsqueda de una estabilidad micro y macroeconómica. Aunque efectivamente tanto en las Directrices de la Estrategia Renovada de Lisboa como en el Programa Nacional de Reformas se hacen referencias a la necesidad de abordar la cuestión de la calidad en el empleo, ésta se establece, sin embargo, desde la consideración de que no contravenga la prioridad de flexibilizar el mercado de trabajo.

El más que difícil equilibrio entre un objetivo y otro, lleva necesariamente a que los objetivos acaben confrontados. Al estar priorizados de forma que uno, la mejora de la calidad de las relaciones laborales, esté siempre condicionado al otro, la necesaria flexibilidad para la mejora de la competitividad, y al ser éste último causa del primero, parece lógico entender que difícilmente las políticas de empleo podrán afrontar el problema de la precariedad en el mercado e trabajo, salvo en ámbitos muy concretos y siempre de forma paliativa y coyuntural. Asimismo, en un contexto de crisis en el que las tasas de desempleo aumentan, se transmite, tanto desde los poderes públicos como desde los grupos de presión, que el regreso a la senda de la generación de empleo requiere mayores esfuerzos de flexibilización, debiendo renunciar a la consolidación de determinadas condiciones de trabajo y derechos asociados al empleo con objeto de posibilitar el aumento de las ocupaciones; dos caras opuestas de una misma moneda que parecen, por tanto, no poder encontrarse.

## Bibliografía

Brunet, I. y Jones, V. C. (2001). *“Empleabilidad y Cualificación en la Unión Europea”*. Paper presentado en el 5º Congreso Nacional de Estudios del Trabajo. ASET.

Bueno, C. (2011) *“La precarización de las condiciones de trabajo: Análisis desde la evaluación de la racionalidad y coherencia de las Políticas Activas de Empleo en Andalucía”*. Tesis Doctoral, Universidad de Sevilla. Defendida con fecha 2011.

Bustelo, M (2001). *“La evaluación de las políticas públicas de igualdad de género de los gobiernos centrales y autonómicos en España: 1995-1999”*. Tesis Doctoral, Universidad Complutense de Madrid. Defendida con fecha 2001.

Díez, M. A. y Setién, M. L. (2006). *“Bases Metodológicas para la evaluación de proyectos de inserción social y laboral”* en *Ekonomiaz* nº 60 (2) *La evaluación de las políticas públicas en el País Vasco* Ed. Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco Vitoria.

Hair, J. F; Anderson, R. E.; Tatham, R.L.; Black, W.C. (2000): *“Análisis multivariante”* Ed Prentice Hall, Madrid

Osuna, J. L. y Bueno, C. (2007). “La evaluación de las Políticas Públicas: El caso de las Políticas de Fomento del Empleo Estable” en “Evaluación de Políticas Públicas” Revista Información Comercial Española ICE nº 836.

Reboloso E; Fernández-Ramírez B. y Cantón P. (2008). *“Evaluación de programas de intervención social”* Ed. Síntesis.

Román, C. y Bueno, C. (2004). *“Nueva economía y empleo en Andalucía”*. Sevilla. Ed. Instituto de Desarrollo Regional-Servicio Andaluz de Empleo.

Weiss, C. H. (1998). *“Evaluation. Methods for Studying Programs and Policies. Second Edition”*. Upper Saddle River (NJ), Prentice Hall.