

# **POLÍTICAS SOBRE EL MERCADO DE TRABAJO Y ESTRATEGIAS DE INSERCIÓN SOCIO-LABORAL**

José Fons Torres  
*Secretario Ejecutivo UGT-PV*  
Rogelio Navarro Domenichelli  
Arturo Boix Cuenca  
*Gabinete Técnico*  
*Comisión Ejecutiva Nacional UGT-PV*

## **1.- INTRODUCCIÓN**

La sociedad española tiene ante sí el reto para los próximos años de adaptar su estructura productiva a unas mayores exigencias en términos de competitividad, renovando y ampliando sustancialmente los puntos fuertes en que tradicionalmente basó su capacidad de crecimiento económico. Es necesario, paralelamente, mantener un buen nivel de prestación de los servicios públicos básicos, ya que sobre su eficaz funcionamiento reposa en gran medida la posibilidad de hacer realidad el principio de igualdad de oportunidades y el mantenimiento de la cohesión social.

Por otra parte, el desempleo constituye en la actualidad el principal problema económico y social que afecta a la Comunidad Europea y al conjunto de la sociedad occidental. Por ello, son prioritarias las actuaciones dirigidas a aumentar el nivel de empleo existente, que se deben articular a través de la coordinación de las políticas de empleo, formación y de desarrollo de los sectores productivos. El empleo no se genera con las políticas de apoyo insustituible y una condición sinequanon, pero si no hay inversiones productivas, sin aumento de la producción y de la demanda de bienes y servicios no hay empleo.

La pertenencia a un área económica fuertemente integrada desde el punto de vista comercial, como es la Unión Europea, y los avances registrados en la liberalización de las relaciones comerciales internacionales, hacen que resulte ilusorio pensar en ganancias duraderas de empleo que no se apoyen en fuertes mejoras de la competitividad.

Así, pues, paralelamente debe proseguir el esfuerzo por mejorar los factores de competitividad distintos a los costes laborales tales como la formación integral, la creatividad y el diseño, el esfuerzo en investigación y desarrollo, las mejoras en las infraestructuras de comunicaciones y la mejora en la calidad de los servicios a las empresas. Este esfuerzo debe ser especialmente importante en el caso de la economía española dado el peso que aún tiene en su estructura industrial un gran número de unidades productivas que operan con bajos niveles de productividad.

Por otro lado, cualquier política de empleo debe partir del análisis del contingente de desempleados, que en España muestra los siguientes rasgos característicos:

- Aproximadamente el 39 por cien del desempleo se centra en los jóvenes, cuyo principal escollo es el acceso a la primera experiencia profesional, por lo que es primordial crear las condiciones que hagan más factible que puedan encontrar su primer empleo.
- Los desempleados de larga duración representan también una proporción relevante de los parados, siendo muy reducida la probabilidad de que encuentren trabajo debido a dos tipos de causas: el efecto desánimo (causante de la disminución del esfuerzo de búsqueda) y el rápido deterioro del capital humano (por alejamiento del sistema productivo).
- Existe, de igual modo, una bolsa importante de paro en adultos con edades superiores a los 45 años con un nivel educativo muy bajo y cuya recualificación resulta muy complicada.
- También existe un conjunto de colectivos con dificultades subjetivas (mujeres, discapacitados, marginados y excluidos sociales...).

La actuación pública en materia de política activa de empleo se ha de basar, por tanto, en este conjunto de hechos e incidir en sus causas si pretende resultar eficaz.

## **2.- POLÍTICAS SOBRE EL MERCADO DE TRABAJO**

Los términos “políticas de empleo” o “políticas del mercado de trabajo” son realmente amplios e incluyen una gran batería de medidas. Por un lado, cabe considerar del desempleo en su dimensión macroeconómica y aplicar, en consecuencia, una política monetaria o fiscal de estímulo de la demanda global. Por otro lado, cabe referirse a unas políticas del mercado de trabajo activas, orientadas en una doble dirección: a) al fomento de creación de puestos de trabajo donde la demanda de trabajo sea insuficiente (con programas orientados hacia la demanda) y b) al reajuste de la mano de obra en función de las diferencias existentes a nivel intersectorial o interregional, o de las variaciones experimentadas en la estructura de demanda (con programas orientados hacia la oferta).

Para luchar contra el paro, debe garantizar un crecimiento mayor y más centrado en los “sectores de futuro”. También debe asegurar un crecimiento que genere más empleo. Esta constatación no es nueva, constituye la base de la estrategia propuesta desde 1993 en el Libro Blanco de la Comisión Europea sobre el crecimiento, la competitividad y el empleo, que se ha ido definiendo a lo largo de los Consejos Europeos sucesivos. Esta estrategia se propone al mismo tiempo aumentar la eficacia y la competitividad de la economía europea y mejorar el funcionamiento de los mercados de trabajo.

Esto hace necesario una visión a medio y largo plazo, que al mismo tiempo sea una visión para la acción coherente y global.

Para crear puestos de trabajo, es indispensable el crecimiento, pero no cualquier crecimiento. Este debe ser sostenible y basarse en la estabilidad monetaria y en una política financiera saneada. Debe estar impulsado por la demanda y apoyado por la inversión productiva. En fin, el crecimiento debe crear empleo.

Para ello es necesario, una reestructuración selectiva del gasto público que mantenga los gastos que fomentan la inversión inmaterial en capital humano, I+D, innovación e infraestructuras indispensables para la competitividad. Es importante favorecer la vertebración del sistema crecimiento-tecnología-empleo, potenciando la cooperación y la difusión tecnológica en su entorno social y empresarial.

Por su parte, está generalmente reconocida la necesidad de desarrollar medidas activas de reinserción en el mercado de trabajo.

Los recientes esfuerzos de los Gobiernos se concentran en tres direcciones: el desarrollo de una formación profesional adaptada a las necesidades de los solicitantes de empleo, aumento de los estímulos a la reanudación de la actividad, y una actuación de los servicios de empleo que responda a las necesidades de la empresa.

## **3.- POLÍTICAS SOBRE EL MERCADO DE TRABAJO Y ESTRATEGIAS DE INSERCIÓN SOCIO-LABORAL**

Las políticas de Mercado de Trabajo, entre las que se incluyen obviamente las acciones dirigidas a combatir el desempleo pueden dividirse, de acuerdo con la taxonomía mantenida por la OCDE (1990) y la OIT (1993) en PASIVAS o ACTIVAS según pretenden básicamente responder a la situación de necesidad (prestación contributiva o subsidio) o posibilidad de inserción.

A fin de obviar la dificultad que la dicotomía activo-pasivo puede suponer, es preferible distinguir entre acciones “directas” de inserción (las que crean una oferta o procuran la máxima viabilidad de la misma) y acciones “facilitadoras” o de mejora de la cualificación o empleabilidad de los trabajadores y trabajadoras.

La Comisión Europea adoptó el pasado 14 de octubre la propuesta de líneas directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros para el próximo año. Estas líneas directrices mantienen la misma estructura de las establecidas por vez primera en 1998 –mejorar la capacidad de inserción profesional; desarrollar el espíritu de empresa; fomentar la capacidad de adaptación de los trabajadores y de las empresas, y reforzar la política de igualdad de oportunidades, siguen siendo sus cuatro pilares- y, en consecuencia, las modificaciones introducidas en las directrices para 1999 son mínimas.

No obstante se propone una serie de ajustes, como la acentuación de las medidas activas, con especial referencia a la modificación de los sistemas fiscales que afectan al empleo y a la necesidad de revisar críticamente las políticas de prejubilaciones; la importancia del aprendizaje a lo largo de toda la vida laboral, con particular atención a los trabajadores mayores; el objetivo de lograr un mercado de trabajo abierto a todos, capaz de integrar a grupos especialmente vulnerables, la necesidad de explotar en mayor medida el potencial de generación de empleos del sector servicios: la UE tiene una tasa de empleo en los servicios (el 39'2%) muy inferior a la de EEUU (54'2%), es decir 36 millones potenciales de empleos; conciliar la vida profesional y la vida familiar y evitar la discriminación entre hombres y mujeres en el acceso al empleo, a la formación continua, a determinadas profesiones y sectores de actividad.

### ***3.1. El desarrollo de estrategias de inserción socio-laboral.***

La intervención sobre el empleo supone considerar tres grandes tipos y niveles de intervenciones:

- A) El establecimiento de planes generales a escala nacional y/o regional (o supranacional como es el caso de la Unión Europea) que regulen medidas, fondos y tipos de programas (FEDER, FSE Y FEOGA, Programas e Iniciativas Comunitarias, Fondos de Cohesión...).
- B) El diseño de actuaciones y acciones concretas a nivel regional y local. El Libro Blanco de J. Delors sobre el crecimiento, la competitividad y el empleo señalaba 17 yacimientos de empleo asociados a nuevas necesidades derivadas de los cambios registrados en la estructura social, en los hábitos de compra familiares, de ocio o de cultura, de la protección y mejora del medio ambiente o de los entornos urbanos o de las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación. Se trata por tanto de definir nuevos perfiles profesionales en materia de educación, cultura, familia, Sanidad y Solidaridad, justicia, medio ambiente y Seguridad, Teletrabajo y nueva tecnologías de la información, a través de la explotación de las posibilidades de los yacimientos de empleo, igualmente es necesario estimular la educación de recursos para favorecer la emergencia de dichos yacimientos de empleo por parte de las administraciones públicas competentes en el ámbito de las políticas actuales de empleo.
- C) El ajuste específico de todos los programas a cada persona objeto de la acción, discriminando la pertinencia de la medida.

En los dos primeros casos, no obstante, el procedimiento para el desarrollo de la planificación, programación y ejecución de las intervenciones supone una metodología y dinámica específica que se debe concretar en:

- Análisis y evaluación del contexto socio-económico regional y local y definición de los perfiles de cualificación y empleabilidad de los trabajadores y trabajadoras demandantes de empleo, a fin de diagnosticar la situación y las posibilidades de actuación respecto al ajuste cualitativo y cuantitativo entre oferta y demanda de empleo.
- Establecer los elementos principales de la estrategia, a fin de destacar de forma clara los problemas y posibilidades de las actuaciones y estructuras y coordinar las diversas intervenciones y las posibles iniciativas.
- Planificar y llevar a cabo la realización de los proyectos a través de un plan de acción que materialice a través de actuaciones concretas los planteamientos generales y las nuevas directrices, generalizando que las acciones emprendidas inciden directamente en los problemas detectados.

Esta estrategia de inserción socio-laboral requiere:

- establecer objetivos concretos.
- considerar el contexto donde se va a implementar.
- explorar las posibilidades de los yacimientos de empleo.
- establecer mecanismos y dispositivos para conducir el proyecto de acuerdo con sus objetivos y el contexto en el que se realiza.
- evaluar en profundidad los efectos, esperados y no esperados, de las políticas, programas y acciones implementadas.

#### **4.- PACTOS TERRITORIALES PARA UNA MAYOR CONCERTACIÓN.**

La plena eficacia tanto de las reformas del sistema de empleo como de las ideas innovadoras depende de la movilización de los agentes públicos y privados en la escala territorial adecuada. Así lo demuestran las experiencias que se han visto coronadas con el éxito, ya sea en países de tradición descentralizada como otras experiencias prometedoras llevadas a cabo, en algunas regiones europeas y en numerosos núcleos urbanos, azotados por fenómenos de desempleo y exclusión social muy graves.

Sin crear estructuras nuevas, se trata de iniciar y desarrollar una dinámica política al nivel de los territorios, en torno a objetivos económicos y de creación de empleo realista. Lo importante, en efecto, es movilizar a los interlocutores implicados en la creación de actividades y empleo en ámbitos políticos de reflexión y propuesta. Las posibilidades son varias: bien una actuación sistemática a la escala del conjunto del territorio, bien enfoque experimentales basados en la selección de zonas consideradas las más aptas o bien por propia iniciativa de las colectividades locales mismas.

Así, para poder desarrollar con éxito un programa de apoyo a la creación de empresas y empleo se deben trabajar con dos dimensiones claramente definidas.

- a) De una parte la estructura socio-económica local, que debe ofrecer la capacidad para demandar productos y servicios aún no ofertados, y asimismo la capacidad de suministrar los inputs y servicios complementarios que esas nuevas ofertas precisen para desarrollar su producción; este universo (la sociedad local) es sin duda el elemento principal, ya que tiene que tener capacidad de demanda de nuevos productos y servicios. Y tiene que contar con capacidad científica y tecnológica para desarrollar las nuevas aplicaciones.
- b) El otro universo es el de la propia población desempleada, de entre la que tiene que surgir en parte el capital humano capaz de responder a esas demandas potenciales de los consumidores locales; de este universo interesa en primer lugar su capacidad emprendedora, su nivel de formación y, en tercer lugar pero no con importancia menor, su capacidad económica para acometer inversiones productivas con o sin ayuda de las Administraciones Públicas.

**En suma**, una estrategia de desarrollo a nivel local debe basarse en la detección de lo que denominamos vacíos productivos o nichos de mercado, esto es espacios para la producción de objetos o servicios demandados o demandables por la sociedad local que, o no son satisfechos por el aparato productivo local o simplemente todavía no han sido implementados en el mercado. Y precisa asimismo de la existencia de una materia prima muy especial: paradas/os emprendedoras/es, con formación apropiada y con una mínima capacidad económica (de inversión o de financiación). Sin la existencia de uno de los dos elementos (vacíos productivos y capital humano) cualquier inversión promocional está destinada al fracaso.

Es por tanto sobre esos dos elementos sobre los que deben centrarse los estudios previos que hayan de fijar el mapa sobre el que trabajar.

Naturalmente, la promoción de empleo (entendida por supuesto como acción pública tendente a la creación de puestos de trabajo que, previsiblemente, el mercado no generaría de forma natural) puede canalizarse también, en una parte importante, a través de empresas (fundamentalmente, aunque no únicamente PYMES) ya existente, en las que sea posible implementar apoyo tecnológico, formativo y/o financiero posible para que esos nuevos productos o servicios conlleven la creación de nuevos puestos de trabajo. Por lo que se hace asimismo imprescindible conocer la estructura empresarial ya existente en el municipio.

No se trata únicamente de añadir, a las tradicionales actividades de ayuda a la población desempleada, una estrategia económica de creación de nuevas actividades; sino que tales programas deben apoyarse tanto en un diagnóstico de la economía local como en un proyecto de añadir, a las tradicionales actividades de ayuda a la población desempleada, una estrategia económica de creación de nuevas actividades; sino que tales programas deben apoyarse tanto en un diagnóstico de la economía local como en un proyecto total de desarrollo.

Un segundo punto fundamental es el conocimiento en profundidad tanto de la evolución como de la estructura del empleo y el paro en el municipio, con un análisis más profundo de las características (edad, formación genérica y especializada, actitudes, capacidad económico-empresarial, etc.) del colectivo de paradas/os. Demasiado a menudo se proyectan grandes operaciones, basadas en la obtención de auxilios económicos, fundamentalmente de la Comunidad Europea, sin otro conocimiento sobre la situación del mercado de trabajo que los datos procedentes del INEM o algunas instituciones más o menos acertadas.

Estos elementos (conocimiento en profundidad de la economía y la sociedad local, análisis de la población y el mercado laboral) deben llevarnos a plantear un modelo de desarrollo que encaje en las características socioeconómicas del municipio, desagregado en los cuatro sectores de actividad hoy considerados. Esto es un proyecto global de desarrollo que deberá ser asumido por el conjunto de las Administraciones, fundamentalmente por la local, consensuado con todas las fuerzas políticas y sociales de la ciudad, y que señale las áreas de intervención prioritarias para la promoción de nuevos empleos.

A partir de aquí, como apuntan los documentos de la OCDE, “son necesarios un proceso reiterativo y un esfuerzo repetido en un amplio frente, que abarquen desde la concienciación y el desarrollo de la comunidad hasta cuestiones concretas de carácter técnico y empresarial y logren la participación de toda la comunidad en lo que puede considerarse una forma participativa de planificación del desarrollo y una acción cooperativa”.

De este modo es como debemos actuar, no únicamente sobre el paro, sino como el territorio o la ciudad como un organismo global. El desarrollo no depende únicamente de factores económicos, de inversiones, sino que implica, asimismo:

- Reforzar los valores de identidad y pertenencia territorial, fomentando el espíritu de ciudadanía y el componente relacional de la convivencia, pues sólo de esa forma se promueve una imagen de la ciudad, o del territorio de que se trate, y un espíritu en la población encaminado a su potenciación. Es decir, difícil será poner en marcha un proceso de desarrollo si partimos de una minusvaloración por los ciudadanos de los recursos y potencialidades locales, y de sus propios convecinos.
- Mejora de la calidad ambiental y las condiciones de vida, mejorando y valorizando el medio ambiente, el patrimonio edificado, reforzando la vida cultural y científica, promoviendo la solidaridad y la integración social.
- Por supuesto, creando una base económica sustentable.
- Y promoviendo la intensificación de los procesos de relación e integración en espacios más amplios, este proceso será fundamental, si en la fase de sustitución de importaciones se puede llegar, para potenciar las capacidades exportadoras de la economía local.

Desde luego, sobre la base de todos estos elementos señalados puede haber luego diversidad de estrategias sobre la base de los condicionantes ideológicos de quienes las diseñen, no debemos engañarnos a este respecto ya que las estrategias de desarrollo local se enmarcan plenamente dentro del sistema de mercado en el que nos desenvolvemos, y si no se adaptan al mismo están condenadas al fracaso.

En suma, es necesario reorganizar los sistemas de empleo para poner a disposición de las empresas y de los solicitantes de empleo servicios sencillos y adaptados a la situación de cada una de ellos. Es preciso modernizar los mercados laborales y basarse en la educación, la formación, la investigación y la innovación, a fin de anticiparse y no permanecer pasivos ante la evolución de la sociedad y de la tecnología. En este ámbito la contribución de los interlocutores sociales resulta fundamental y básica.