

HERRADOR BUENDÍA, F. (2008): *Política social de mercado de trabajo en España. El origen del proceso de europeización de la política de fomento del empleo*. Valencia, ed. Tirant lo Blanch.

A partir de las crisis económicas de los años 70, las perspectivas académicas y públicas, en general, a propósito del funcionamiento del mercado de trabajo cambiaron en profundidad transformando el debate sobre las políticas públicas que regulan ese mercado. Las políticas económicas keynesianas de pleno empleo, basadas principalmente en la expansión de la demanda agregada, se demostraron insostenibles en el largo plazo en ese determinado contexto histórico, por las tensiones inflacionistas que provocaban. A su vez, la financiación de los de Estados de bienestar occidentales se complicó notablemente a raíz de la caída de las tasas de crecimiento y la aparición del desempleo masivo, que causó una disminución de las cotizaciones y un incremento de las erogaciones. Por último, la aparición de nuevas tecnologías (electrónica, informática y telecomunicaciones) modificaron la organización misma de la producción y del trabajo fabril. La crisis progresiva del fordismo y la difusión progresiva de una producción flexible, diferenciada y descentralizada, las deslocalizaciones y libre circulación de capitales, han transformado los supuestos sociales sobre los que se asentaban los sistemas de Seguridad Social europeos. En el caso de España, debe recordarse la rapidez de estos procesos en el contexto de la Transición (democratización de la legislación laboral y ampliación de los derechos sociales), y la concomitante crisis de reestructuración industrial y aumento del desempleo, especialmente juvenil, a niveles especialmente elevados. La respuesta inicial del Estado español frente a esta situación fue de pura reacción (ampliación de las políticas pasivas para paliar las dificultades de los desempleados), pero las dificultades de financiación, la falta de resultados en relación al aumento del desempleo, y por último la entrada de España en la entonces denominada Comunidad Económica Europea (CEE) hicieron que, por lo menos a nivel de debate público, las políticas activas de empleo fueran planteadas como posible solución de los problemas de funcionamiento del mercado de trabajo español.

Este trabajo del Prof. D. Herrador entra de lleno en este debate y analiza con detalle y precisión metodológica el periodo en qué España entraba en la CEE y se enfrentaba a tasas elevadas de desempleo. El objeto de su investigación, desde la perspectiva politológica, es el análisis y evaluación de las políticas públicas activas del mercado de trabajo en España y sus relaciones con las políticas específicas de la Unión Europea. El periodo de estudio escogido por el autor son los años inmediatamente posteriores a la entrada de España en la CEE (1986-1994). Esta etapa es clave para entender la evolución del mercado laboral español debido a sus implicaciones económicas (contexto comunitario altamente competitivo) y financieras (el acceso a los fondos estructurales europeos, en particular, el Fondo Social Europeo - FSE). El análisis empírico abarca la vigencia del primer Reglamento de Aplicación del FSE (1989-1993) y se asenta sobre los programas y estadísticas estatales anuales elaborados por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. El autor examina

los impactos de las políticas públicas de formación y empleo en el mercado laboral español y evalúa el grado de adecuación de las políticas públicas estatales de formación y empleo a las políticas de la Unión Europea en la materia.

Una de las hipótesis de base del trabajo es que existe un *feedback* entre las políticas públicas pasivas o garantistas y las políticas activas de fomento, promoción y generación de empleo. Esta retroalimentación deriva del hecho de que las políticas de sustitución de renta van dirigidas a la población pasiva pero compuesta por potenciales trabajadores, que no pueden contribuir económicamente a través de cotizaciones al mantenimiento de un sistema público de Seguridad Social. De esta forma, nace el problema de cómo financiar el conjunto de acciones positivas de empleo, que tienen la ventaja de reactivar la mayor potencialidad de capital humano posible de la población activa e incrementar su productividad, consiguiendo que la dependencia económica del individuo respecto del Estado sea menor y se obtengan unos crecientes niveles de inserción laboral por parte del mismo.

La perspectiva teórica de esta investigación se basa en el neo-institucionalismo y en las teorías de las relaciones industriales, que desde los años 50 vienen influyendo crecientemente en el estudio de los mercados de trabajo. El estudio del mercado de trabajo institucional, cuyo funcionamiento no es dejado al puro azar de las fuerzas de mercado, se apoya en una serie de normas formales o reglas del juego que, conscientemente, han venido consensuándose por el conjunto de los actores sociales. La construcción institucional del mercado de trabajo ofrece un respaldo teórico a la segmentación que se produce en el mismo, diferenciándose entre un mercado interno estable y cualificado (o primario) y otro externo (o secundario), poco cualificado, ya que estas segmentaciones son generadas por factores no considerados por la ortodoxia económica. Sin embargo, el autor evalúa también perspectivas teóricas alternativas (la marxista y la neoclásica), y considera especialmente útil recurrir al concepto de capital humano, que permite analizar las heterogeneidades del factor trabajo. En este sentido, el Prof. Herrador considera en cierto sentido útil una perspectiva híbrida dada por la combinación de los dos elementos, el de mercado (a través, en particular, del capital humano, es decir de la calidad de la fuerza trabajo) y el institucional (la importancia que tienen las instituciones en la ordenación del empleo).

El autor resalta la influencia determinante que las normas institucionales que reflejan los intereses de los actores sociales (sindicales, empresariales, gubernamentales) tienen sobre la actuación de las fuerzas de mercado. Para entender cómo inciden los poderes públicos en el funcionamiento general del mercado de trabajo y particularmente en las políticas públicas activas de empleo, el Prof. Herrador introduce el concepto de empleo como un sistema dinámico, compuesto por tres fases interrelacionadas: formación; intermediación y colocación; contratación. Cada una de estas fases se incorpora en una serie de instituciones normativas que las configuran, de manera que, a través de programas públicos en dichas áreas, la política de fomento del empleo queda integrada por el conjunto de acciones adoptadas por los poderes públicos para la obtención de sus objetivos, generalmente más empleo, más estable y de más calidad, con una atención especial a los grupos menos favorecidos.

De hecho, la estructura del trabajo deriva de este marco teórico y está dividida en tres partes que tratan en profundidad de los campos de la intermediación y colocación (cap. 1), la formación (cap. 2) y el fomento del empleo (cap. 3). Cada capítulo está organizado sistemáticamente en distintas secciones y el autor presenta cada área de estudio con una parte inicial teórica que examina las instituciones influyentes, el debate académico sobre la materia, qué políticas activas están relacionadas y sus efectos consiguientes sobre el mercado de trabajo. A continuación, el autor analiza la evolución normativa de las instituciones públicas que gestionan cada conjunto de políticas activas a nivel estatal. En el caso de la intermediación pública de empleo también introduce un análisis comparativo de los servicios públicos en los principales países de la Unión Europea. Sucesivamente, el autor examina la producción normativa comunitaria: por un lado, los actos de las instituciones políticas y administrativas europeas, a través de los Reglamentos y Marcos Comunitarios de Apoyo en el caso del FSE); y, por otro lado, los acuerdos y dictámenes comunes de carácter consultivo que elaboran los interlocutores sociales a nivel comunitario (el Diálogo social europeo y otros ámbitos de consulta bipartita o tripartita, según los casos). Una vez examinado el contexto y la norma que regula e influye sobre la instrumentación de las políticas activas estatales de empleo, el autor presenta el núcleo de la investigación que consiste en el análisis de evaluación de las políticas públicas de fomento del empleo, fundamentada en datos empíricos y estadísticos anteriormente señalados, para cada área.

En el apartado de conclusiones de cada capítulo se analiza y evalúa en qué medida el diseño de los programas guarda correspondencia con los objetivos establecidos. Lo que la investigación persigue es abordar el grado de eficacia (el grado de cumplimiento de los objetivos) en la implementación de dichos programas públicos a lo largo del periodo de referencia. El tipo de evaluación utilizada es la denominada de balance o conclusiva que consiste en valorar los resultados finales conseguidos por los programas para establecer a posteriori un juicio de valor sobre el impacto de los mismos. Los instrumentos de medición o indicadores de seguimiento juegan un rol decisivo en la evaluación de las políticas, y por esa razón el autor se detiene detalladamente sobre las razones de la selección de los indicadores que aporta al análisis. Consecuentemente, el Prof. Herrador lo que aborda es comparar a) la adecuación de los objetivos de los programas estatales a los objetivos establecidos para dichas materias por la normativa comunitaria; b) y la correspondencia entre los objetivos y las medidas de los programas estatales.

Durante este periodo de referencia (1986-1994), el autor parte de la hipótesis de la primacía que las políticas públicas pasivas tuitivas han venido teniendo sobre las activas de empleo. De ello se deduce la deficiente gestión que en materia de fomento del empleo se ha observado a través del análisis de evaluación sobre estos programas públicos. Dicha gestión ha favorecido la existencia y profundización del fenómeno de la segmentación del mercado de trabajo. En el caso de la intermediación, el servicio público de empleo español se ha dedicado principalmente a la gestión administrativa de las prestaciones por desempleo, dedicando un escaso número de acciones destinadas a favorecer la inserción laboral, adoptando un papel

que se ha reducido a la mera compilación de listados de parados y su facilitación pasiva a los empresarios que los requirieran. La escasa cuota de participación pública en la intermediación frente a la realizada por el denominado sistema de redes sociales ha incrementado, si cabe, la segmentación laboral. En el caso de la formación, la investigación muestra que la gestión de la formación profesional ha sido igualmente insuficiente e incoherente respecto a los objetivos establecidos a nivel comunitario e incluso estatal, y de hecho no ha favorecido una menor segmentación del mercado laboral: de hecho se observa que los escasos fondos disponibles favorecieron más a aquellos que menos los necesitaban (mayores de 25 años, con mayor nivel de formación) en detrimento de los que sí los necesitaban (menores de 25 años, con menor nivel de formación). Finalmente, en el caso del fomento del empleo, los objetivos estatales han entrado en contradicción con los objetivos europeos que impulsaban la conversión de los empleos inestables y temporales en empleos indefinidos y estables. En este caso, los objetivos estatales se han optado por fomentar la contratación temporal definida, justificándose como la forma óptima de generación de empleo junto con el fomento del autoempleo. Paradójicamente sólo el primero de estos objetivos (fomento de la contratación temporal) se ha cumplido plenamente, aunque a partir de los años posteriores, el problema de la temporalidad del empleo ha continuado siendo por parte de los gobiernos e interlocutores sociales un problema de envergadura, sobre el que aún no se ha logrado una solución satisfactoria.

Concluye el autor que el grado de eficacia de estas políticas activas ha sido más bien escaso, tanto desde el punto de vista de la coherencia de los objetivos estatales respecto de los objetivos comunitarios, como desde el punto de vista de la propia adecuación de medidas y objetivos estatales, demostrándose que la prioridad de la gestión se ha orientado a las políticas pasivas del mercado de trabajo.

Giuseppe MANUEL MESSINA
Investigador – Becario FPU
Universidad Complutense de Madrid