

# Trabajo y políticas de empleo y desempleo en Andalucía: un modelo de desarrollo condicionado

LINA GAVIRA ALVAREZ\*

---

## Introducción.

---

En nuestro ámbito institucional hay una cierta tradición de considerar los aspectos vinculados con las políticas de empleo como “política social” y los que se refieren a la creación de puestos de trabajo como “política económica”, normalmente articuladas a las estructuras productivas y que se inscriben en las denominadas “políticas de desarrollo”. En la nueva situación de glocalización<sup>1</sup>, la necesidad de articular la dimensión local con la global en las políticas de desarrollo, está cuestionando la pertinencia de lo que se viene entendiendo como desarrollo y, en concreto, como desarrollo local. Especialmente cuando se afronta uno de los problemas estructurales con más implicaciones sociales y políticas, como es el problema del empleo y el desempleo y su necesaria articulación con las esferas de lo político, económico, social, cultural y medioambiental al nivel concreto de la gestión.

Desde nuestra perspectiva las características del trabajo y la gestión de las políticas de empleo y desempleo son aspectos importantes que hay que considerar cuando se trata de tener una visión realista de las posibilidades de desarrollo de un área determinada. En este sentido, trataremos en este artículo de presentar algunos de los problemas que se encuentran cuando no se tiene en cuenta la integración de lo económico, lo social y lo cultural en el análisis y la gestión de las políticas de empleo y desempleo, siguiendo la línea de investigación que venimos manteniendo a este respecto.

Este artículo, concretamente, forma parte de una investigación pluridisciplinar más amplia sobre “Políticas de empleo y políticas de desarrollo local en los países del sur de Europa” financiada por la Comisión Europea<sup>2</sup>. Desde

---

\*. Lina Gavira es Profesora Titular del Departamento de Sociología y Trabajo Social de la Universidad de Sevilla.

<sup>1</sup>. PIETERSE, J.N. (1994) “Globalization as Hybridisation” en *International Sociology*, vol. 9, nº 2.

<sup>2</sup>. Este artículo es una parte de la investigación realizada junto con Francisco González, sobre “Desarrollo, empleo y desempleo en Andalucía” en el contexto de un equipo pluridisciplinar

esta perspectiva en nuestro análisis abordaremos los aspectos del trabajo vinculados con el ámbito del desarrollo local y su relación con el mercado de trabajo y las políticas de empleo en Andalucía.

Para ello partiremos del análisis de las relaciones existentes entre desarrollo y empleo. Continuaremos con una presentación de los rasgos de la oferta de trabajo disponible en Andalucía, para contrastarla con la fuerza de trabajo utilizada, esto es, caracterizaremos los rasgos de la ocupación y la población "excedentaria" o desempleada institucionalmente, para detenernos en los rasgos peculiares de la cobertura social del desempleo en Andalucía y finalizar con una aproximación al análisis de la gestión de las llamadas "políticas activas" de empleo y su relación con el desarrollo.

---

## 1. Vinculación entre desarrollo local y mercado de trabajo.

---

En otras investigaciones (Gavira, 1993, Gavira y Gonzalez, 1994, 1995)<sup>3</sup> ya hemos tratado las limitaciones que plantea seguir considerando el crecimiento de empresas como única vía para el crecimiento del empleo y el desarrollo local. Esto implica introducir a nivel local, que es en el que tiene sentido la organización de estrategias políticas defensivas fundamentadas en la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos (Preteceille, 1994)<sup>4</sup>, la lógica del crecimiento sin más, que se aplica a los lugares centrales. Esto parece una contradicción cuando, según algunas investigaciones que se han ocupado del tema de la localización de las empresas tras la reestructuración económica, en la etapa de desarrollo actual del sistema capitalista, la localización de las empresas no atiende sólo a factores localizacionales vinculados con los costes de producción, sino más bien con la posibilidad de obtener recursos con los que operar en el lucrativo mercado financiero, sustituyendo la lógica de la

---

en el que también se abordaban los aspectos jurídicos y económicos del tema. Esta investigación que está en proceso de publicación ha sido presentada en Cagliari en Noviembre de 1995.

<sup>3</sup>. GAVIRA, L. (1993) *Segmentación del mercado de trabajo rural y desarrollo: el caso de Andalucía*. Publ. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Serie Estudios. Madrid. GAVIRA Y GONZALEZ (1994) "EUROCOUNSEL-España. Informe de la tercera fase". Publ. Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y Trabajo. Dublín. y "Desarrollo local, empleo y desempleo" en *Políticas de empleo y políticas de desarrollo en los países del sur de Europa*. Cagliari, 1995 (En fase de publicación).

<sup>4</sup>. PRETECEILLE, E. (1994) "Paradojas políticas de las reestructuraciones urbanas, globalización de la economía y localización de lo político" en ALABART, GARCIA y GINER, *Clase, poder y ciudadanía*. Siglo XXI de España Edit.

economía productiva por la lógica de la financiarización a través de la movilidad que permite la desregulación global de capitales (Alonso y Conde, 1994)<sup>5</sup>.

Seguir pensando el desarrollo desde variables exógenas ha llevado a Andalucía a una enorme desarticulación interna de su economía (Delgado Cabeza, 1995)<sup>6</sup> y a altas tasas de desempleo como resultado de su subordinación periférica a las economías y a los planes institucionales centrales.

Si tratamos de analizar hasta qué punto el marco de relaciones socioeconómicas e institucionales posibilita la creación de empleo en nuevos sectores económicos, tal y como se señala en el Libro Blanco de Delors sobre “Competitividad, Crecimiento y Empleo”, hay que pensar las estrategias desde la realidad concreta y específica de Andalucía, desde lo político y desde los derechos de ciudadanía, evitando que sólo tengan protagonismo los factores ligados con los intereses de las elites económicas dominantes, que tradicionalmente han hipotecado un auténtico desarrollo.

En este sentido parece bastante incoherente seguir dejando en manos de un “abstracto mercado”, lo que en realidad tiene más que ver con un modelo concreto de regulación socioeconómica que beneficia a determinados grupos sociales. Según se desprende de las investigaciones que sobre estos aspectos se vienen desarrollando en Andalucía y en el marco de la Unión Europea, en regiones como esta, castigadas por el látigo del desempleo masivo, parece necesaria una apuesta de la sociedad y de sus instituciones políticas para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos/as andaluzas.

Ello implica **resocializar espacios** a nivel de la gestión concreta que hasta ahora han estado colonizados por la abstracción del mercado, es decir, resocializar lo que afecta a la esfera de las normas, de los valores y de los precios (Alonso, L.E. & Rodríguez, G. 1994)<sup>7</sup> respecto a los presupuestos que son pertinentes desde realidad andaluza concreta.

---

<sup>5</sup> . ALONSO, L.E. & CONDE, F. (1994) *Historia del consumo en España. Una aproximación a sus orígenes y primer desarrollo*. Edit. Debate. Madrid.

<sup>6</sup> . DELGADO CABEZA, M. (1995) “La economía andaluza en los años noventa. Rasgos básicos y perspectivas” en DELGADO, M. y ROMAN, C. *Ocho análisis de la economía andaluza*. Edit. Instituto de Desarrollo Regional. Sevilla.

<sup>7</sup> . ALONSO, L.E. & RODRIGUEZ, G. (1994) “Necesidades sociales y crisis de los consumos públicos” en *Revista de Occidente*, nº 162. Madrid.

En la práctica esto conduce a la necesidad de articular las políticas económicas con los aspectos medioambientales y los socioculturales. Repensando los criterios, conceptos y clasificaciones al uso y reformulándolos para que sean capaces de aportar de forma significativa herramientas y dispositivos de diagnóstico y acción, que permitan enfrentarse con el desempleo masivo y estructural.

Si entendemos que esta es la vía para proceder, parece que no tiene mucho sentido considerar cuestiones separadas las políticas de empleo y su gestión, ya que las mejores ideas políticas cuando no se sitúan en el marco en que institucionalmente van a ser desarrolladas, pierden una parte importante de relevancia. Así pues el marco institucional y los agentes involucrados en la gestión y control de las políticas, los niveles de capacitación de los técnicos y de los demás agentes implicados, los medios para desarrollar el trabajo,... son cuestiones fundamentales que pocas veces se consideran cuando se realizan análisis sobre las políticas de empleo y sus resultados. Sin embargo, estos aspectos se han presentado como relevantes en los trabajos que hemos venido desarrollando desde el programa de investigación-acción EUROCOUNSEL, sobre asesoramiento a los desempleados de larga duración en Europa, propiciado por la Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y Trabajo<sup>8</sup>.

Otro de los problemas recurrentes que hemos encontrado en este ámbito de trabajo, es la tendencia a la reificación que existe cuando se plantean las políticas de empleo. Ello quizás es debido a la sobredimensión de lo económico, entendido sólo como precio o monetarización de las relaciones sociales que siempre implica el trabajo. Esto genera un reduccionismo importante, que presupone que estas políticas pocas veces tengan presente la dimensión general u holística, que requiere la gestión del empleo en su ámbito concreto.

En la mayoría de los casos, se tiende a fragmentar la aplicación de las políticas de empleo, mediante acciones puntuales, ya sean de formación (el cursillismo), la orientación o la inserción y la creación del autoempleo; olvidando que para que la gestión del empleo sea eficaz, es necesario articular

---

<sup>8</sup>. La Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y Trabajo con sede en Dublín es un organismo autónomo de investigación administrado por una representación de los agentes sociales a nivel europeo y los estados miembros de la Unión Europea, que tiene como objetivo la realización de investigación en temas sociolaborales y medioambientales para propiciar propuestas de recomendaciones políticas a la Comisión.

<sup>9</sup>. BELTRAN, M. (1985) "Las cinco vías de acceso a la realidad social" en *Revista de Estudios e Investigaciones Sociológicas*, nº29. Madrid.

todas las dimensiones que concurren en el desempleado, en el trabajador o en el empleador: desarrollo personal como ciudadano activo, implicado en un medio social, económico y ecológico (holístico).

Las características de la oferta de fuerza de trabajo disponible, los mecanismos que están regulando la asignación de la oferta de fuerza de trabajo disponible a la demanda y los modos de utilización de este trabajo u ocupación y qué implicaciones tiene este modo de regulación para el objetivo de la lucha contra el desempleo, son cuestiones centrales que consideramos que se deben abordar desde una perspectiva crítica, en el sentido utilizado por M. Beltrán (1985), que vaya más allá de la simple descripción generalista y se inscriba en los fines y valores que los inspiran, enmarcándolo en la concreción de los significados que alcanzan estos factores en Andalucía y huyendo de los tópicos culturalistas.

---

## 2. Los rasgos de la oferta de trabajo disponible.

---

La población activa andaluza para 1994 es del 47.4%. Esta tasa, aún cuando es inferior a la española, debido fundamentalmente a la más baja incorporación de las mujeres al trabajo visible a las estadísticas, ha seguido un proceso de crecimiento mayor que en el resto de España (cuadro 1).

**Cuadro 1. Incremento de la Tasa de Actividad**

	España	Andalucía
1976-84	0.3%	0.9%
1984-90	1.2%	2.9%
1990-93	0.6%	1.1%

*Fuente:* EPA, Serie de datos homogéneos.

Las tasas de crecimiento de la población potencialmente activa son debidas fundamentalmente al crecimiento demográfico superior en Andalucía al resto de España, aunque la tasa media de población activa de Andalucía

sigue estando por debajo de la española. Sólo de 1993 a 1994 se ha incrementado en un 1%.

Los siguientes cuadros muestran qué relación se da entre actividad, ocupación y paro para el total de la población en Andalucía y España.

**Cuadro 2**

**Evolución reciente de la actividad, la ocupación y el desempleo en España**

AÑOS	ACTIVOS (miles)	OCUPADOS (miles)	PARADOS (miles)	TASA DE ACTIVIDAD	TASA DE PARO
1991	15.073,1	12.609,4	2.463,7	49,1%	16,3%
1992	15.154,7	12.366,2	2.788,5	48,6%	18,4%
1993	15.318,8	11.837,6	3.481,3	49,0%	22,7%
1994	15.468,3	11.730,1	3.738,1	49,0%	24,2%

*Fuente:* Encuesta de Población Activa (EPA). M.T.S.S..

**Cuadro 3**

**Evolución reciente de la actividad, la ocupación y el desempleo en Andalucía**

AÑOS	ACTIVOS (miles)	OCUPADOS (miles)	PARADOS (miles)	TASA DE ACTIVIDAD	TASA DE PARO
1991	2.472,2	1.834,1	638,1	47,2%	25,8%
1992	2.508,8	1.802,6	706,3	47,3%	28,2%
1993	2.533,3	1.696,7	836,6	47,1%	33,0%
1994	2.582,4	1.688,2	894,1	47,4%	34,6%

*Fuente:* Encuesta de Población Activa (EPA). M.T.S.S..

Puede observarse como la tasa de actividad de Andalucía sigue estando dos puntos por debajo de la tasa española, debido fundamentalmente a la menor incorporación de la mujer al trabajo extradoméstico. No obstante, parece ser que, dado el tipo de trabajo al que pueden acceder las mujeres, con

un fuerte componente de ocasionalidad en los sectores agrarios y de servicios, no se refleja en fuentes como la EPA, según algunas investigaciones han apuntado<sup>10</sup>. Si observamos la distribución de la actividad por sexo, según se hace en el cuadro siguiente, y su relación con la ocupación y el paro, la menor posibilidad de acceso de las mujeres al empleo formal y visible las estadísticas se hace presente.

Cuadro 4

## Actividad, ocupación y paro por sexo en Andalucía y España

	Andalucía			España		
	Actividad <sup>1</sup>	Ocupación <sup>2</sup>	Paro <sup>3</sup>	Actividad <sup>1</sup>	Ocupación <sup>2</sup>	Paro <sup>3</sup>
Hombres	63,0%	44,3%	29,7%	63,3%	50,8%	19,8%
Mujeres	32,7%	18,4%	43,7%	35,6%	24,4%	31,4%

1. Tasa de actividad = (Activos / Población) x 100.
2. Tasa de ocupación = (Ocupados / Población) x 100.
3. Tasa de paro = (Parados / Activos) x 100.

*Fuente:* EPA, Anuario de Estadísticas Laborales de 1994. MTSS.

Según las cifras al uso, la tasa de actividad de las mujeres visibles a las estadísticas no es ni siquiera de un tercio, casi tres puntos por debajo de la nacional, en tanto que la de los hombres es prácticamente equivalente a la de España para 1994.

Las altas tasas de desempleo, influyen también en la medición de la actividad, pues un importante número de desanimados, sobre todo mujeres y jóvenes que declaran no estar buscando empleo aunque quieren trabajar, se contemplan en las fuentes estadísticas como no activos. Esta es una categoría de población que fluctúa entre la actividad y la inactividad estadística en los periodos en los que las expectativas de trabajo varían.

<sup>10</sup>. GAVIRA, L. (1993). *Segmentación del mercado de trabajo rural y desarrollo: el caso de Andalucía*. Op. cit. GARRIDO, L. y GONZALEZ, J.J. (1990) "La estimación de la actividad y el paro agrario" en *Agricultura y Sociedad*, nº 54. Madrid.

La población activa andaluza tiene una estructura de edad bastante joven, con una importante proporción de menores de 25 años.

Los niveles de formación de la población activa dejan bastante que dese- ar. Según el último censo de población (1991) los niveles de formación para la población de 16 y más años en Andalucía, de forma simplificada, eran:

Analfabetos y sin estudios.....	18.14%
Formación básica .....	20.24%
Formación media .....	45.41%
Formación superior .....	15.14%

A los niveles existentes de formación reglada hay que añadir la falta de credibilidad que sigue teniendo la formación ocupacional existente como medio de cualificar para la obtención de un puesto de trabajo, en la medida en que el recurso formación se ha utilizado más como forma de “entretener” a los desempleados mediante cursos, como subrayaba un entrevistado, que como un instrumento real de inserción laboral. Quizás la falta de socializa- ción en los valores de la industrialización entendidos desde la perspectiva del “logro”, unido a la carga de personalismo-clientelismo que sigue rigiendo el acceso al mercado de trabajo en las empresas, así como los modelos discipli- nares vigentes en la organización y gestión del trabajo, estén en la base de esta situación.

### Cuadro 5

#### Distribución de la población activa por sectores

	España	Andalucía
Agricultura	9.2%	14.9%
Industria	19.4%	11.4%
Construcción	9.5%	10.1%
Servicios	53.1%	51.7%
Buscan primer empleo	8.8%	11.9%

Fuente: EPA. Anuario de Estadísticas Laborales de 1994. MTSS.

Esto se entiende mejor cuando se relaciona la actividad con los sectores económicos, como puede observarse en el siguiente cuadro.

Se observa que existe aún una importante especialización de la economía en el sector agrario y de servicios, que no están vinculados a la producción (M. Delgado Cabeza)<sup>11</sup>. Sin embargo, no está de más recordar, para entender el funcionamiento del mercado y la cultura del trabajo, que el sector con mayor peso cuantitativo es el de los servicios, con una fuerte presencia de los servicios de “refugio” y poco cualificados, siguiéndole en importancia el sector agrario con un fortísimo peso del trabajo asalariado y ocasional (algo más del 90%). Por otra parte, a pesar de los esfuerzos realizados para desarrollar la industrialización, el volumen de población ocupada en el sector industrial es equivalente al que busca el primer empleo (algo más del 11%), seguido de cerca por la construcción que ocupa a algo más del 10% de los activos, según datos procedentes de la EPA<sup>12</sup>.

En lo que respecta a la condición socioeconómica de los activos, los datos derivados de la situación respecto a las cotizaciones de la Seguridad Social pueden ser útiles. Aunque por tratarse de un fuente registral con fines asistenciales, se sabe que en ella no se contemplan a todos los activos y que, en cambio, se incluyen a algunos trabajadores que desde la perspectiva de la EPA serían inactivos. No obstante, estos datos, actualmente por la crisis fiscal del Estado están más controlados y son válidos para situar la realidad de la economía no oculta. En el cuadro siguiente se presentan los resultados de las afiliaciones para el año 1994.

De un total de 2582.4 mil activos, según la EPA, sólo 1872 mil cotizan a la Seguridad Social, lo que implica que hay un 23.6% que no están acogido a ningún régimen de contribución social. Esta cifra es un punto más baja que la existente para el conjunto de España. Pero lo realmente sorprendente es comprobar como aún más de la cuarta parte de la población afiliada pertenece al sector agrario, siendo el 92.1% asalariados eventuales. Los trabajadores autónomos sin asalariados sólo son el 16,1% de los afiliados, en tanto que el régimen general al que pertenecen los trabajadores no vinculados al sector pri-

---

<sup>11</sup>. DELGADO CABEZA, M. (1995) “La economía andaluza en los años noventa. Rasgos básicos y perspectivas”, Op. cit.

<sup>12</sup>. Para más información sobre los rasgos del mercado de trabajo andaluz ver GAVIRA, L. (1994) “Consecuencias para el desarrollo del modelo de gestión del trabajo en Andalucía” en Boletín Económico de la Junta de Andalucía, nº 18. Sevilla.

## Cuadro 6

## Afiliación a la Seguridad Social. Andalucía - España

	España		Andalucía	
	miles	%	miles	%
Total	12.045,5	100,00%	1.872,0	100,00%
Régimen General	8.373,2	69,51%	1.042,0	55,66%
Régimen Especial Minería Carbón	31,3	0,25%	0,9	0,04%
Rég. Esp. Agrario Cuenta Ajena	739,1	6,13%	450,5	24,06%
Rég. Esp. Agrario Cuenta Propia	431,9	3,58%	38,3	2,04%
Empleados del Hogar	150,6	1,25%	17,9	0,95%
Rég. Esp. Trabajadores Autónomos	2.213,1	18,37%	302,7	16,16%
Régimen Especial del Mar	106,2	0,88%	19,7	1,05%

Fuente: INSS. Anuario de Estadísticas Laborales de 1994. MTSS.

mario de la economía representa sólo el 55.6%, frente a casi el 70% existentes en España o casi el 76% de Cataluña. Esto muestra la especialización en el empleo agrario que aún existe, al ser este sector junto con los servicios, los que proporcionan el mayor volumen de trabajo a la masa de desempleados.

### 3. Relación entre oferta de fuerza de trabajo disponible y utilizada: la ocupación.

Más significativo aún resultan los datos de la ocupación. La tasa de empleo es la penúltima en el ranking de comunidades autónomas, sólo por delante de Extremadura. En números absolutos se sigue perdiendo ocupación de 1993 a 1994 (un 0.5% menos). En cambio, Andalucía ocupa el primer lugar en la tasa de paro del conjunto de comunidades autónomas (MTSS, 1994).

En lo que se refiere a la relación entre oferta y demanda de trabajo, los datos sobre el movimiento laboral registrado en los dos últimos años en Andalucía, derivado de fuentes registrales (INEM), muestra como la relación entre oferta de fuerza de trabajo disponible y la utilizada sigue incrementado

un saldo negativo en cuanto que por cada puesto de trabajo ofertado, existen 13 demandas en la oficina del INEM, en el año 1994.

### Cuadro 7

#### Movimiento laboral registrado en Andalucía (en miles).

	1993	1994
Ofertas de empleo	133,0	169,1
Demandas de trabajo	1.989,2	2.209,6
Relación demandas de trabajo/ofertas de empleo	15	13
Colocaciones	1.213,7	1.552,6
Paro registrado	574,6	575,2
Relación Paro registrado/Paro EPA	68,7%	64,3%
Demandas no incluidas como paro	648,8	606,5

Fuente: INEM. Anuario de Estadísticas Laborales de 1994. MTSS.

Sin embargo, el tipo de contratación realizada es fundamentalmente temporal, siendo casi la mitad el porcentaje de contratos indefinidos realizados en Andalucía, respecto a la totalidad del Estado; también es inferior el porcentaje de contratación a tiempo parcial, siendo el trabajo temporal con un 86% de contratación la tendencia imperante, según puede observarse en el cuadro siguiente.

### Cuadro 8

#### Contratos registrados, según duración. Año 1994

	España		Andalucía	
Indefinidos	200.665	3,32%	23.403	1,71%
Fijos discontinuos	3.623	0,05%	553	0,04%
Temporales	4.800.065	79,46%	1.176.475	86,15%
A tiempo parcial	935.428	15,48%	144.189	10,55%
No consta	100.821	1,66%	20.966	1,53%

Fuente: INEM. Anuario de Estadísticas Laborales de 1994. MTSS.

El análisis de los tipos de contratos registrados según las modalidades empleadas implica conocer hasta qué punto se utilizan los modelos de contratos que están sujetos a bonificación a través de las políticas de incentivación del empleo. En el cuadro siguiente puede observarse como los contratos de fomento de empleo son bastante menos significativos que en el resto del Estado (sólo un 16.1% del total), aunque los adscritos a convenios con el INEM que realizan las Administraciones públicas son superiores al resto de España, como puede observarse en el cuadro siguiente.

### Cuadro 9

#### Tipos de contratos registrados (en porcentajes). Año 1994

	España	Andalucía
Contratos ordinarios	70,74%	76,74%
- indefinidos (1)	2,52%	1,33%
- temporales	68,21%	73,86%
- sin información	1,67%	1,53%
Fomento de empleo	25,08%	16,11%
- indefinidos (1)	0,85%	0,41%
- temporales	8,74%	5,13%
- tiempo parcial	15,48%	10,55%
Convenios INEM	2,50%	7,14%
- temporales	2,50%	7,14%

(1) Se incluyen en este tipo la modalidad de fijo discontinuo.

*Fuente:* INEM. Anuario de Estadísticas Laborales de 1994. MTSS.

En cuanto a la relación existente entre fuerza de trabajo disponible y la utilizada, depende qué tipo de fuente se utilice los resultados varían. La fuente registral del INEM, aún cuando deja fuera del paro registrado en Andalucía a 606,5 mil demandantes de empleo, entre los que se encuentran los trabajadores agrarios eventuales, amas de casa, estudiantes..., se ha incrementado levemente de 1993 a 1994. La cifra de desempleo obtenido mediante muestra estadística (EPA) es bastante mayor, tal y como expresábamos al comienzo de este apartado, esto ha hecho saltar la polémica de la utilización política de ambas fuentes. Sin embargo analizando la relación que

existe entre los resultados obtenidos de estas dos fuentes se comprueba que en el caso de Andalucía se obtiene la más baja correlación de todas las comunidades autónomas, inferior también a la existente para España que supone que en el año 1994 el paro registrado era el 70.8 de la EPA, mientras era el 64.3 en el caso de Andalucía.

Esto es importante porque refiere a cómo el tipo de ocupación existente no sólo tiene implicaciones directas en cuanto a la mayor precariedad de las relaciones laborales, sino también en cuanto al tipo de aplicación que se hace de las políticas de gestión y registro del empleo y el desempleo, que a su vez incide directamente en el tipo de políticas derivadas del bienestar y las prestaciones por desempleo como tendremos ocasión de exponer más adelante. Esto es bastante grave porque subraya una característica de la dependencia de regiones que han tenido un modelo de desarrollo dependiente del modelo central urbano-industrial que hace que los dispositivos de clasificación, medida y control del empleo no estén adecuados a su realidad socioeconómica y cultural, lo que es un problema a la hora de poner en marcha políticas activas de empleo que realmente sean operativas para la realidad concreta andaluza.

Según la EPA son los trabajadores asalariados el colectivo profesional que, tras la etapa de crisis más aguda de los primeros noventa, siguen aún disminuyendo en 1994 Andalucía (un 1.3% respecto a 1993). Parece que la pérdida se debe fundamentalmente al sector industrial y de la construcción, pues la proporción de asalariados agrarios activos no ha disminuido sensiblemente, sino que ha sido el volumen de puestos de trabajo estables disponibles lo que realmente ha disminuido en el sector primario. Cuando se relaciona esta situación con las características del empleo en las empresas industriales y de servicios, según la Encuesta de Coyuntura Laboral, que recoge información en todo el Estado sobre empresas de más de 5 trabajadores, se observa que los rasgos de los efectivos laborales de este segmento del empleo siguen cambiando anualmente y son diferentes en Andalucía a los del resto del Estado. Los cuadros siguientes reflejan cuál es la evolución reciente.

## Cuadro 10

**Efectivos laborales: trabajadores por cuenta ajena en sectores no primarios  
y empresas de más de 5 trabajadores**

	España		Andalucía	
	miles	variación	miles	variación
Población activa 1993	5.987,4	-6,7%	675,8	-8,7%
Población activa 1994	5.871,7	-1,9%	674,1	-0,2%

*Fuente:* Encuesta de Coyuntura Laboral. Anuario de Estadísticas Laborales de 1994. MTSS.

## Cuadro 11

**Estructura del empleo en Andalucía en las empresas de más  
de 5 trabajadores del sector industrial y de servicios**

	1993		1994	
	miles	%	miles	%
Total	675,8	100,0%	674,1	100,0%
Hombres	499,5	73,9%	487,6	72,3%
Mujeres	176,3	26,1%	186,5	27,7%
Contrato indefinido	433,7	64,2%	429,2	63,7%
Contrato temporal	242,1	35,8%	245,0	36,3%
Tiempo completo	640,3	94,7%	631,2	92,4%
Tiempo parcial	35,5	5,3%	51,8	7,6%
Construcción		14,3%		12,9%
Industria		24,7%		24,1%
Servicios		61,0%		63,0%
Empresas de 6 a 50 trabajadores		50,5%		49,7%
Empresas de 51 a 250 trabajadores		21,9%		23,2%
Empresas de más de 250 trabajadores		27,6%		27,1%

*Fuente:* Encuesta de Coyuntura Laboral. Anuario de Estadísticas Laborales de 1994. MTSS.

Puede deducirse que aumenta levemente el empleo de mujeres, los contratos temporales y parciales, pero, sin embargo, estos últimos siguen siendo menos utilizados que en el resto de España.

En cuanto a los efectivos laborales asalariados, son los del sector servicios los que más siguen creciendo y se da una mínima variación entre el volumen de trabajadores que se ocupan en centros de más de 50 y 250 trabajadores, en detrimento de los intervalos por encima y debajo de esta magnitud, lo que apunta a que el tamaño de empresa mediano es el que mejor está resistiendo los embates de la reestructuración en estos sectores económicos no primarios. En lo que se refiere a la relación Andalucía/España en cuanto a la evolución total de los efectivos laborales en los últimos dos años, la proporción de efectivos laborales perdidos es equivalente, si bien en Andalucía se produjo una pérdida más brusca en 1993.

En lo relativo a los salarios obtenidos, partiendo sólo de la encuesta de salarios del INE, con todas las limitaciones de esta fuente, refiriéndonos a la ganancia media por hora trabajada (incluidas horas extraordinarias), se observa que la media estadística para Andalucía ha venido siendo desde 1990 a 1994 inferior a la media nacional española, aunque existen amplias diferencias interprovinciales vinculadas con la configuración histórica del modelo de relaciones laborales y la presencia de distintos sectores económicos.

Cuadro 12

## Ganancia media por hora trabajada

	1990	1991	1992	1993	1994
Andalucía	934	1002	1103	1151	1217
España	1005	1087	1171	1250	1306

*Fuente:* Encuesta de salarios INE.

---

#### **4. Los rasgos de la fuerza de trabajo desocupada y la cobertura social.**

---

Andalucía muestra las tasas de paro más altas de las comunidades autónomas españolas (ver cuadro 4) con un total de 894 mil desempleados, un 34.65 de la población activa. El desempleo ha seguido una evolución creciente desde principio de los noventa pasando a incrementarse la tasa anual en 8.8 puntos en cuatro años.

Sin embargo el desempleo afecta de forma desigual por sexo, de modo que la tasa de desempleo más alta corresponde a las mujeres con un 43,7% de paradas, frente al 29.7% de desempleo masculino. Estas tasas contrastan también con las españolas, estando las mujeres más lejos de la tasa de paro nacional proporcionalmente que los hombres, es decir, en Andalucía hay menos activas y más desempleadas que en el resto de España.

Las altas tasas de desempleo existentes se ven agudizadas por el enquistamiento de un creciente número de ciudadanos en la situación de desempleo de larga y muy larga duración. Así de los parados existentes, según la EPA en el primer trimestre del 1994, un 20% llevaba buscando empleo de uno a dos años y el 32,4%, casi un tercio, llevaba más de dos años de búsqueda.

Por otra parte, la necesidad de captar recursos económicos, hace que todos los miembros del grupo familiar se tengan que poner a disposición del escaso trabajo disponible existente, con la consecuente falta de dedicación a la mejora de las cualificaciones para el trabajo y el fracaso escolar de amplias capas de jóvenes, hijos de las familias menos favorecidas, entre las que se encuentran ya sectores sociales procedentes de las clases medias. Aunque sin embargo quizás resulte más paradigmático a este respecto el grupo de familias vinculadas al trabajo agrario estacional cuya reproducción se ve ampliada de forma que un 90% de los hijos y un 60% de las hijas de estas familias siguen siendo trabajadores agrícolas eventuales, estando sujetos a la estacionalidad y el subempleo y ocupando los niveles más bajos de renta de la estructura social.

También existen 26.505 trabajadores andaluces afectados por expedientes de regulación de empleo en 1994, siendo de extinción de relaciones laborales un 24%, de suspensión un 73% y de reducción un 2.7%.

A esta situación se suma la debilidad de la cobertura social del desempleo en Andalucía, mucho más baja que para el resto de España, lo que subra-

ya el carácter subordinado de la región (ver cuadro 13). Para analizar este punto, utilizaremos las cifras procedentes del INEM referidas a 1994. Del total de parados registrados como tales (los eventuales agrarios no se registran como desempleados), sólo un 19.9% recibía una prestación contributiva, es decir, había trabajado al menos un año, aunque no necesariamente de forma continuada. Un 39.8% accedió a subsidios asistenciales no agrícolas (75% del Salario Mínimo Interprofesional). Esto supone que la cobertura oficial del desempleo en Andalucía es sólo del 51,5% del total del paro registrado, mientras que para regiones como Cataluña en el mismo periodo el nivel de cobertura oficial era del 78,6%, siendo el 61.8% prestaciones contributivas y no existiendo el colectivo de trabajadores eventuales agrarios, los cuales de los 450.5 mil según el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, dados de alta en la Seguridad Social, sólo 197.4 mil (un 43.8%) han recibido un subsidio (SMI) por un máximo de nueve meses. Andalucía es la comunidad autónoma española con más subsidiados (la cuarta parte del total nacional), sin contemplar a los agrícolas.

Así pues, no se trata sólo de que en Andalucía exista una cobertura de desempleo 27,1 puntos inferior a la de Cataluña, con un tipo de cobertura, que se caracteriza por ser una renta insuficiente, a la que hay que añadir a los agrícolas, sino que esto muestra el tipo de **empleo precario** que existe para aquellos que no son todavía parados de larga duración.

Actualmente debido a la reestructuración económica existe una mayor presión en las políticas para reducir el gasto público, lo que incide directamente en la cobertura social de las situaciones de desempleo, que, según se observa en el cuadro 14, están disminuyendo a nivel nacional. Esto implica que en aquellas comunidades autónomas más frágiles, en cuanto a la estructura económica, debido a su carácter dependiente de sectores articulados con el exterior, que en el caso de Andalucía son los que menos empleo proporcionan, se produce un doble vínculo de dependencia de empleo precario y subsidios precarios que conduce al círculo vicioso de la reproducción ampliada de la precariedad y a la informalización. Pues en una situación de escasez y estacionalidad de puestos de trabajo (servicios y agricultura), cuando existe la posibilidad de obtener cualquier empleo formal no hay opción a la elección, ya que el no tomarlo implicaría, además de perder la renta derivada del trabajo y el vínculo personal con el empleador, perder la posibilidad de obtener cualquier tipo de renta suplementaria para el periodo de desempleo, que suele complementar el trabajo informal y ocasional que surge. Con lo que las relaciones laborales entran en una perversión que impide retomar otras vías a

través de políticas activas de empleo, ya que estas quedan hipotecadas por la necesidad de supervivencia de los trabajadores y la gestión del trabajo al más bajo coste de los empleadores.

Un desempleado prendido del “doble vínculo” de dependencia, no tiene disponibilidad para la propia inserción laboral estable, ya que la red de seguridad que hasta ahora brindaban las políticas sociales cada vez es más débil, en consecuencia, cuando se analizan en conjunto las características del llamado Estado del Bienestar en Andalucía respecto al resto de España, pueden explicarse bastantes cosas sobre a costa de qué y de quienes se sostiene una tasa de desempleo que afecta a más de un tercio de la población activa, cuando esta es inferior al cincuenta por ciento de la población.

Cuadro 13

## Prestaciones por desempleo. Nivel contributivo y asistencial (1994)

	España		Cataluña		Andalucía	
Total	1.759.383	100,0%	272.799	100,0%	495.104	100,0%
Prestaciones contributivas:						
- Desempleo total	738.365	41,9%	167.456	61,4%	98.625	19,9%
- Desempleo parcial	729	0,04%	238	0,08%	58	0,01%
Prestaciones asistenciales:						
- Subsidio	793.074	45,1%	105.106	38,5%	197.477	39,8%
- Subs. eventuales agrar.	227.215	12,9%	-	-	198.944	40,2%

Fuente: INEM. Anuario de Estadísticas Laborales de 1994. MTSS.

En esta situación el trabajo sumergido, fruto de la precariedad, el subempleo y el paro tienen como resultado un aumento de trabajadores subpagados y una competencia entre los mismos, que margina a aquellos grupos con peor posición en la estructura social, aumentando el nivel de marginación, la pobreza y la consiguiente falta de identidad de clase, lo que cierra el círculo de la dependencia, respecto de los empresarios en primer lugar y de los proveedores del asistencialismo público, en segundo lugar, que se traduce en lo político en votos cautivos.

Cuadro 14

Evolución de la tasa de cobertura<sup>1</sup>

	1992	1993	1994
Andalucía	54,3%	60,9%	51,5%
Cataluña	89,8%	89,8%	78,6%
España	63,2%	67,2%	57,9%

1. Tasa de cobertura = beneficiarios de prestaciones económicas (excluidos los de desempleo parcial y los trabajadores eventuales agrarios)/Paro Registrado X 100.

*Fuente:* INEM. Anuario de Estadísticas Laborales de 1994. MTSS.

Con esta estructura del mercado de trabajo, la competitividad de Andalucía vía calidad de producción y servicios y el propio desarrollo presente y futuro se ven seriamente comprometidos.

Puesto que la abstracción de una economía fundamentada en cifras, en la que la referencia de lo productivo se difumina en las estrategias de los actores privilegiados por ella en el ámbito financiero, está teniendo costes cada vez mayores para los ciudadanos en términos sociales y medioambientales, que incluso se vuelven en contra los objetivos perseguidos desde la lógica de los propios planteamientos utilizados, quizás haya que empezar a plantearse la **necesidad de cambio de paradigmas y de indicadores económicos**, pues seguir con el mismo modelo significa reproducir ampliamente la situación de subordinación, desempleo crónico y marginación de cada vez más ciudadanos.

Así pues consideramos fundamental vincular los enfoques económicos y estructurales sobre el desempleo con los grupos sociales y las organizaciones tanto gubernamentales como no gubernamentales, pasando a focalizar sobre los desempleados y no sobre el desempleo. En este sentido en Andalucía se pueden identificar una serie de grupos sociales especialmente frágiles y que están operando en la economía negra o son desempleados con una fuerte probabilidad de caer en el desempleo de larga duración y la marginación, y aunque la estructura familiar existente en Andalucía está haciendo de red, sus posibilidades en muchos casos están al límite. Entre los grupos de fragilidad cabe citar:

- \* Los jóvenes (mujeres y hombres) que proceden del abandono o el fracaso escolar; a nivel cuantitativo son los más numerosos pudiéndose distinguir aquellos hijos de trabajadores o de parados cuya situación es resultado de la necesidad de complementar las rentas familiares mediante el trabajo estacional para la subsistencia, por lo que con frecuencia se ven afectados por las migraciones temporales directamente, o de los miembros de su familia, a lo que se suma la falta de estímulo para incrementar su formación, puesto que no reconocen oportunidades de empleo en su medio. Esto condena a los jóvenes a la precariedad, reproduciendo ampliamente la estructura del desempleo.
- \* Los hijos de clase media, “aparcados” en el hogar familiar, con formación insuficiente o inadecuada, forman otro grupo diana de desempleados, al estar “desengañados” respecto al tipo de formación al que pueden acceder como vía de acceso al empleo, ya que numerosos titulados universitarios también se encuentran desempleados, según resultados obtenidos de investigaciones anteriores<sup>13</sup>.
- \* Las jóvenes amas de casa, solteras con hijos pequeños y las que tienen al esposo también en paro, constituyen otro de estos grupos con grandes dificultades para el empleo, tanto por la falta de una formación adecuada a los requerimientos de los empleadores en cuanto a saberes técnicos, como por la falta de cultura del trabajo (masculino), a causa de lo que supone la cultura de género y los conflictos que les acarrea el enfrentarse a su medio social con planteamientos igualitarios, por otra parte, poco asumidos por estas mujeres a no ser que hayan tenido alguna socialización política.
- \* Los parados universitarios, que son los que más tiempo permanecen buscando empleo.
- \* Las mujeres que se incorporan al trabajo fuera del hogar después de “criar” a los hijos, muchas de ellas en la economía sumergida estacionalmente.
- \* Los mayores de cuarenta años que han perdido su empleo y no encuentran un trabajo alternativo, con un fuerte componente de desestructuración psicosocial.
- \* Los minusválidos y las personas con problemas de marginación social o en riesgo de estarlo.

---

<sup>13</sup>. Para mayor detalle, véase Informe de la tercera fase del programa EURO-COUNSEL.

## 5. Las instituciones y la gestión de las políticas de empleo y desarrollo: el papel de las políticas activas en relación con el desarrollo.

Anteriormente nos hemos referido a la necesidad de articular las políticas económicas con los aspectos medioambientales y los socioculturales. Esto implica que no debería considerarse la gestión de las políticas de empleo como algo desvinculado del desarrollo personal, social, económico y ecológico (holístico) de los ciudadanos.

Ello supone entrar de lleno en el análisis de cómo se están vinculando, desde esta perspectiva, las políticas activas de empleo con la gestión del desempleo. Lo que conduce a cuestionarse qué se hace en el terreno de las llamadas políticas activas de empleo que implican información, formación, orientación, consejo, apoyo económico e inserción a través de la creación de nuevos puestos de trabajo, con las personas que están en situación de desempleo y también con los que se incorporan al mercado de trabajo o están en riesgo de perder su empleo. El cuadro 15 muestra el volumen de las ayudas concedidas por el Estado español para la creación de empleo en 1994.

**Cuadro 15**

**Apoyo a la creación de empleo.<sup>1</sup> Ayudas concedidas año 1994  
(millones de pesetas y porcentajes)**

	Andalucía		Cataluña		País Vasco	
Total	3.259.343	100,0%	2.725.527	100,0%	2.314.339	100,0%
Apoyo al empleo en coop. y SAL	912.912	28,0%	155.107	5,6%	92.671	4,0%
Promoción ILES	263.814	8,1%	408.588	15,0%	55.363	2,4%
Promoción empleo autónomo	1.496.780	45,9%	436.825	16,0%	969.032	41,8%
Integración laboral minusválidos	585.837	17,9%	1.725.007	63,2%	1.197.273	51,7%

1. Se refiere a las ayudas procedentes del Estado español.

Fuente: INEM. Anuario de Estadísticas Laborales de 1994. MTSS.

Puede observarse como en Andalucía es la promoción del empleo autónomo el capítulo de gasto que más recursos ha empleado, seguido por el apoyo a cooperativas y sociedades anónimas laborales. El capítulo de Iniciativas Locales de Empleo (ILE) es muy bajo en relación a Cataluña comunidad que también tiene transferidas competencias en temas de formación ocupacional. La mayor parte de los recursos de las ILES en Andalucía van destinados a cubrir los gastos de técnicos. Los siguientes cuadros muestran la relación entre desempleo y beneficiarios de ayudas con el total de ayudas recibidas. Destaca Andalucía al recibir la proporción más baja, a pesar de ser de las tres regiones presentadas la única que es objetivo 1.

Cuadro 16

**Relación total ayudas para el fomento del empleo y número total de desempleados. 1994**

Zona	Ayudas (millones pts)	Nº parados (miles)	Pts/parado
Andalucía	3.259.343	894,2	364.498
Cataluña	2.725.527	552,4	493.397
País Vasco	2.314.339	220,3	1.050.539
España	16.913.095	3.738,1	452.451

*Fuente:* INEM. Anuario de Estadísticas Laborales de 1994. MTSS.

Cuadro 17

**Relación total ayudas para el fomento del empleo y número total de beneficiarios. 1994**

Zona	Ayudas (millones pts)	Beneficiarios	Pts/beneficiario
Andalucía	3.259.343	331.600	982.914
Cataluña	2.725.527	116.100	2.347.568
País Vasco	2.314.339	134.900	1.715.595
España	16.913.095	1.212.600	1.394.779

*Fuente:* INEM. Anuario de Estadísticas Laborales de 1994. MTSS.

En los cuadros siguientes se analiza la evolución de beneficiarios de recursos del Fondo Social Europeo y su relación con el desempleo y el número de beneficiario de los mismos. Puede observarse que en el caso de Andalucía desde 1990 han sido menos los beneficiarios que en Cataluña, aún cuando tiene una población desempleada mayor. En cambio, la cantidad media recibida por cada beneficiario es mayor en Andalucía, aunque la cantidad media teórica que corresponde por desempleado está muy por debajo de la media española.

### Cuadro 18

#### Evolución del número de beneficiarios de las ayudas concedidas por el FSE (en miles)

	1990	1991	1992	1993	1994
Andalucía	75,0	87,3	79,0	131,1	124,4
Cataluña	98,0	102,7	93,9	272,8	133,3
España	502,1	560,0	532,1	1.218,5	1.080,8

*Fuente:* INEM. Anuario de Estadísticas Laborales de 1994. MTSS.

### Cuadro 19

#### Ayudas concedidas por el FSE. (miles pts-1994)

	Importe total	Importe/Beneficiario	Importe/Parado
Andalucía	26.503.600	213,05	29,63
Cataluña	16.821.200	126,19	30,45
España	187.236.900	173,23	50,08

*Fuente:* INEM. Anuario de Estadísticas Laborales de 1994. MTSS.

Si se trata de ver cual es la composición de las aportaciones, tal y como se hace en el cuadro 20, según el agente promotor por beneficiarios y cantidad de recursos económicos, se comprueba como es bastante más activo el papel del gobierno autónomo catalán que el andaluz como agente promotor, aún

cuando ambas regiones deban acogerse al marco comunitario de apoyo vigente para el Estado español. Esto subraya también la dependencia institucional más fuerte en Andalucía que en otras regiones del norte.

### Cuadro 20

#### Beneficiarios y ayudas concedidas, según agente promotor. 1994

	Andalucía	Cataluña
Estado central:		
Beneficiarios	73,50%	62,76%
Importe	85,85%	49,00%
Administraciones autónomas:		
Beneficiarios	26,49%	37,23%
Importe	14,14%	51,00%

*Fuente:* INEM. Anuario de Estadísticas Laborales de 1994. MTSS.

La descripción de los agentes implicados en la gestión de las políticas de empleo y el rol que desempeñan ha sido tratado en anteriores publicaciones, donde podía observarse que, ya fueran instituciones públicas o privadas, todos ellos partían de recursos públicos para llevarlas a cabo.

Los fondos comunitarios han tenido un papel importante en la puesta en marcha de las llamadas “políticas activas”, si bien los gestores de los mismos no siempre han sido personas vinculadas a la región, sino que en muchos casos la gestión se lleva a cabo con el asesoramiento de consultoras y empresas foráneas que garantizan en cierta medida la obtención de fondos comunitarios a partir de políticas de lobby con diferentes grupos de poder nacionales y comunitarios. La debilidad del control existente sobre los resultados y el tipo de evaluaciones que se realiza sobre estas políticas hacen poco transparente el análisis de los resultados. Por ello trataremos de describir algunas magnitudes que ayuden a situar al lector sobre estos aspectos.

<sup>14</sup>. GAVIRA, L. y GONZALEZ, F. (1993) EURO-COUNSEL-España, Informe de la segunda fase. Ed. Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y Trabajo. Dublín.

El marco de apoyo comunitario existente se expresa en el cuadro siguiente que recoge los últimos datos disponibles.

### Cuadro 21

#### Marco comunitario de apoyo 1989-1993 (en millones de pesetas)

I. Pluriregional:	
Gasto Público Total.....	517.489
II. Regional:	
Gasto Público Aprobado .....	117.320
Ayuda FEDER Aprobada .....	96.228
Gasto Público Aprobado .....	71.003
Ayuda FEOGA-O Aprobada .....	35.035
Gasto Público Aprobado .....	28.672
Ayuda FSE Aprobada .....	18.637
<b>TOTAL GASTO PUBLICO .....</b>	<b>276.995</b>
<b>TOTAL AYUDA FONDOS .....</b>	<b>149.900</b>

*Fuente:* Junta de Andalucía. Consejería de la Presidencia.  
Dirección General de Asuntos Comunitarios.

Los cuadros siguientes se refieren en concreto a la ayuda del Fondo Social y las Iniciativas Comunitarias aplicadas por la Junta de Andalucía. Actualmente está en vigor un nuevo marco de apoyo que supone una cofinanciación que pasa del 52% al 62%.

## Cuadro 22

**Iniciativas comunitarias (proyectos competencia de la Junta  
de Andalucía) (cifras en millones de pesetas)**

	Coste total	Aportación Fondos Comunitarios
<b>ENVIRREG</b> Mejorar el medio ambiente y favorecer el desarrollo económico	3.791	2.653
<b>PRISMA</b> Iniciativas en favor de las empresas de las regiones menos favorecidas	1.004	702
<b>TELEMATICA</b> Fomentar servicios avanzados de telecomunicaciones en regiones poco avanzadas	374	893
<b>STRIDE</b> Aumentar capacidad y de desarrollo económico	5.805	3.930
<b>INTERREG</b> Orientado a regiones fronterizas en el Mercado Unico	6.917	4.842
<b>LEADER</b> Enfoque integrado del desarrollo rural		2.841
<b>NOW</b> Mejorar el acceso de la mujer en el empleo y tecnología	273	178
<b>HORIZON</b> Para minusválidos y otros grupos desfavorecidos	598	389
<b>EUROFORM</b> Desarrollo de nuevas cualificaciones	539	350

*Fuente:* Junta de Andalucía. Consejería de la Presidencia.  
Dirección General de Asuntos Comunitarios.

## Cuadro 23

## Fondo Social Europeo (MCA regional) (en millones de pesetas)

Programas Operativos	Coste total	Aportación FSE
Acciones de valorización de los recursos humanos	14.955	9.721
Ayudas a mayores de 25 años parados de larga duración en materia de formación y colocación	3.329	2.164
Ayudas a menores de 25 años en materia de colocación y formación profesional	10.388	6.752
<b>TOTAL</b>	<b>28.672</b>	<b>18.637</b>

Fuente: Junta de Andalucía. Consejería de la Presidencia.  
Dirección General de Asuntos Comunitarios.

## 6. Papel que juegan las políticas activas de empleo.

La gestión del desempleo desde una perspectiva no asistencialista puede tener un **papel regulador** relacionado con su ámbito institucional tradicional de actuación, debido a *“la incapacidad estructural de las instituciones políticas y económicas existentes para percibir y actuar eficazmente ante las privaciones, riesgos y amenazas globales que causan”*<sup>15</sup>.

Pero también estas políticas pueden jugar un **papel animador del cambio** para mejorar las condiciones de vida de las personas, pero para ello se requiere de una perspectiva totalizadora y dinámica, lo que generalmente pasa por estar vinculada su gestión, no sólo con instituciones públicas de distinta índole, sino también con entidades o movimientos sociales alternativos.

<sup>15</sup>. OFFE, C. (1992). *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*. Edit. Sistema. Colección Politeía. Madrid.

<sup>16</sup>. Op. cit. Informes anuales.

En Andalucía ha dominado la perspectiva institucional hasta 1992, año que terminó el monopolio público de la gestión de políticas de empleo, para empezar muy timidamente a aparecer nuevos agentes, que han tenido un papel heterogéneo en cuanto a los resultados obtenidos, aunque a partir de 1996 se está dando una gran proliferación de los mismos.

Para presentar qué ha supuesto **logros** y cuales han sido los principales **obstáculos** del diseño de las políticas de empleo y su gestión, utilizaremos algunos resultados de la investigación realizada desde 1991 a 1994 en EURO-COUNSEL, programa que ha permitido analizar el papel jugado por el asesoramiento, entendido como nexo de unión entre las políticas y los usuarios de las mismas, así como de otras investigaciones en este terreno, manteniendo como paradigma la necesidad de adaptación a un entorno turbulento.

La estructura fragmentada de las competencias administrativas en materia de gestión de políticas que afectan a la situación de los ciudadanos frente al empleo viene siendo uno de los principales problemas para lograr la necesaria eficiencia de las mismas. A ello se suma el cambio seguido tanto por el Instituto Nacional de Empleo, como por el gobierno autonómico, al trasladar parte de la gestión de las políticas activas de empleo a entidades sociales de distinta índole.

Los cambios seguidos a partir de la reestructuración han supuesto una dimensión cuantitativa y cualitativa del desempleo que ya no puede seguir circunscrito a políticas o agentes públicos o privados concretos. Cada vez se produce un mayor acuerdo en la necesidad de la responsabilidad social en general y en el trascendente papel que deben jugar las Administraciones públicas para lograr llevar a cabo una línea política que implique la integración de los aspectos económicos-monetarios asociados a la situación de paro estructural creciente, con aquellos otros aspectos vinculados con el mundo psicosociocultural.

La apuesta por una política basada sólo en el crecimiento económico, sin vincularla a los aspectos sociales y medioambientales que se derivan de la misma, en Andalucía ha conducido a una mayor polarización y desvertebración socioeconómica, como el trabajo del profesor Delgado Cabeza ha puesto de manifiesto y de seguir así no parece que existan muchas esperanzas de cambio.

Se requiere más que nunca un cambio estructural de las políticas económicas, sociales, medioambientales y culturales. Ello implica un cambio en la

filosofía y la estructura de las administraciones y servicios públicos a los diferentes niveles de acción, que implique una mayor **INTEGRACION** y democratización, tanto de los contenidos como de las prácticas y de los agentes implicados.

Esta integración, según las investigaciones realizadas sobre estos aspectos, implicaría una coordinación y cooperación a los siguientes niveles:

1. En el diseño y la puesta en marcha de políticas actualmente separadas en el ámbito económico, social, medioambiental y cultural que se concreten en el ámbito local mediante el control de los ciudadanos. Actualmente estas competencias están divididas tanto a nivel nacional como local.

Estas medidas políticas deberían garantizar a todos los ciudadanos una calidad de vida básica y un soporte psicosocial que les permita vivir dignamente y garantice sus derechos como ciudadanos, rompiendo con el doble vínculo de la dependencia. Actualmente en Andalucía existe a este nivel el programa de Renta Mínima de Inserción Social que se aplica sobre todo en las áreas urbanas, para las situaciones de extrema gravedad que no puede considerarse que sea una política activa, pues no supone motivación ni movilización de los individuos, ni siquiera en muchos casos hay inserción laboral o formativa, por lo que tienden a enquistarse en la situación de precariedad. Para las áreas rurales el programa equivalente utilizado es el sistema de subsidio agrario. A nivel rural tampoco puede decirse que este sistema de subsidio sea una política activa, al contrario ha tenido efectos perversos que actualmente se tratan de paliar recurriendo a planes de contratación pública vía Plan de Empleo Rural que impliquen nuevas formas de estar en el empleo combinadas con la formación, dando protagonismo en cuanto a las propuestas y el control a las comunidades locales, debido al fracaso de los planes de formación vinculados anteriormente a este sistema. Hay que señalar que resolver el problema del desempleo rural es uno de los retos más importantes de estas políticas.

En algunos casos a través de estructuras locales se han intentado integrar la gestión de las políticas de empleo, hasta 1992 responsabilidad única del INEM, tal es el caso del plan piloto aplicado por la Mancomunidad del Bajo Guadalquivir y ahora generalizado al resto del Estado español aunque con menos recursos económicos a través de los Servicios Integrados de Empleo (SIPE), incluyendo en la misma estructura las políticas de informa-

ción, orientación a la búsqueda de empleo, formación e inserción mediante la creación del propio puesto de trabajo y la promoción económica.

En cambio han quedado fuera los aspectos sociales relacionados con los servicios de trabajo social que se ocupan de los colectivos con más dificultades ante el empleo y con problemas añadidos a nivel de deficiencias psicosociales, de vivienda, adicciones.. de grupos específicos jóvenes, mujeres, minusválidos, personas con problemas de vivienda o salud...etc. Tampoco se han integrado los servicios de educación, lo que es fundamental desde el punto de vista preventivo, existiendo desde hace unos dos años servicios propios de orientación vocacional y hacia el empleo. El mismo problema se presenta con los universitarios, que sólo a partir de los Centros de Orientación e Inserción en el Empleo (COIE) dependientes del INEM y de las Universidades.

Actualmente empieza a existir una mayor sensibilidad a este respecto, animada por las restricciones del presupuesto público que está llevando a programas pilotos como los Servicios Integrados para el Empleo, pero hasta ahora como hemos dicho sólo en los aspectos económicos y de ciertos grupos sociales.

Se requiere como señala el Libro de Blanco de Delors de imaginación para detectar nuevos campos de oportunidades de trabajo vinculadas con las necesidades sociales y el medioambiente. Aquí también se están poniendo en marcha algunas iniciativas en Andalucía, pero requieren de un apoyo de infraestructura tanto en cuanto a metodologías específicas en el campo de la detección de las mismas por los sujetos sociales, como en cuanto al apoyo económico, pues las medidas de ayudas a las PYMES que se inician son lentas y los problemas de formación, gestión y recursos financieros requieren de soluciones imaginativas que partan de la propia realidad sociocultural. Desgraciadamente con bastante frecuencia se da la paradoja de que en determinadas áreas locales en las que los responsables políticos han conseguido recursos económicos para llevar a cabo estas iniciativas, los problemas estructurales de dependencia del sur intervienen de forma que se ponen en manos de agentes de confianza política, la mayor parte de las veces desconocedores de la realidad y la cultura local, con lo que no llegan a obtenerse los resultados esperados.

A veces, sin embargo, surgen experiencias desde la base, como la que se ha dado en el municipio de Ronda, que tienen resultados, si no espectaculares, si perdurables. La experiencia iniciada en el municipio de Carmona,

financiada en principio por la Comunidad Autónoma con el apoyo de centros de investigación comunitarios, son nuevos experimentos en este sentido.

El otro gran problema que se presenta con la gestión de las políticas activas es la contradicción que se da entre la necesidad de un mayor apoyo, seguimiento y control que requiere recursos económicos y humanos y las restricciones presupuestarias, así como la precariedad a la que se ven sometidos los contratos de los técnicos implicados en la gestión de estas políticas activas, lo que genera desmotivación e ineficiencia. Todo ello vinculado a la cultura local de no separación entre lo político y lo técnico. Con la celebración de elecciones cada cuatro años, se plantea la duda de si el grupo político y/o el nuevo responsable político electo del área mantendrá la línea de trabajo técnico emprendida por el anterior equipo. Con el cambio de los políticos, cambian frecuentemente también los técnicos, con la consabida pérdida de capital humano y a veces la paralización de los programas.

2. Integración desde la perspectiva territorial de las políticas destinadas a grupos concretos. Es decir necesidad de vincular las políticas económicas a las áreas locales y a las características de los grupos sociales que están implicadas en las mismas, así como a sus culturas. Esto supone la necesidad de planes de acción con objetivos concretos y estratégicos coordinados y con una integración vertical y horizontal desde la Unión europea a las áreas locales. Actualmente los entes locales tienen grandes problemas de financiación y sus acciones en materia de aplicación de políticas activas dependen de otras Administraciones y subvenciones por lo que resulta bastante difícil la planificación y la permanencia de los planes de acción integrados.

3. Integración respecto a la colaboración y coordinación a través del partenariado que implique creación de redes y transparencia en la gestión de políticas entre los sectores privados y público, sindicatos, empresarios, comunidades de base, centros de investigación y universidades así como con los usuarios. Esto en la actualidad es prácticamente inexistente. Pues si bien existen redes a distintos niveles los grados de transparencia y la colaboración tienen fines utilitaristas de competitividad y posicionamiento en el mercado político y comunitario más que de colaboración real.

4. Integración de políticas activas significa también que la detección y la gestión de necesidades debe hacerse contando con los distintos grupos de usuarios, lo que implica contar con metodologías adecuadas que permitan la participación de los usuarios de los servicios (cualitativas-comprehensivas) y

una comunicación real. Esto es poco frecuente, pues debido a la presión del desempleo en términos cuantitativos, tiende a verse al usuario más como alguien al que hay que controlar, que como alguien con quien colaborar. La falta de recursos en relación al número de usuarios que debe atender cada servicio hace que esta relación sea muy limitada y que sólo se beneficien de políticas activas los que tienen mejor posición en la sociedad local o mejores redes, impidiendo el acceso a los colectivos más difíciles que, igual que un volumen importante de ciudadanos ni siquiera conocen en la mayor parte de los casos la existencia de las políticas activas existentes.

5. El seguimiento y la evaluación de estas políticas activas deja mucho que desear. Las metodologías imperantes se basan en los aspectos cuantitativos y no implican la racionalidad de los usuarios, por lo que su utilidad como instrumento para mejorar la eficacia de las mismas es sólo testimonial y responde a la lógica de los que financian las acciones políticas, no a los usuarios o técnicos implicados. Es necesario contemplar en las evaluaciones no sólo los aspectos económicos-monetarios, sino también los aspectos cualitativos en términos de bienestar social que las acciones generan.

6. No se ha cuidado suficientemente la formación y el papel mediador que deben tener los técnicos que gestionan estas políticas, puesto que suele apostarse más por la fidelidad política que por la eficiencia, cuestión esta bastante frecuente en la mayor parte de los países del sur.

Para concluir, decir que todos estos aspectos requieren de una nueva cultura organizativa de todos los agentes sociales implicados y una "toma de poder" de los ciudadanos de las estructuras, lo que en las regiones del sur no resulta muy fácil debido a la cultura de la delegación imperante, favorecida por la digitalización de los procesos organizacionales (Ibáñez, 1985) que deja fuera a todos los que emplean un modelo de racionalidad diferente. Las políticas activas para el desarrollo y el empleo en las regiones del sur precisan de una estrategia política local que permita que los ciudadanos puedan expresar su voz allí donde se juegan sus intereses materiales y su calidad de vida. La esquizofrénica competitividad económica/integración social de las políticas comunitarias no puede seguir manteniéndose sin un alto coste. El sur requiere de políticas y directivas concretas adecuadas a su realidad diferencial, históricamente determinada por el modelo de desarrollo internacional urbano industrial que las ha relegado, lo contrario sería profundizar más la brecha entre territorios y grupos sociales.