

José Luis Osuna Llana*
Carlos Bueno Suárez**

LA EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS: EL CASO DE LAS POLÍTICAS DE FOMENTO AL EMPLEO ESTABLE

Este artículo muestra los desafíos a que se enfrenta actualmente la sociedad española respecto al tema del empleo, e invita a la reflexión sobre sus posibles soluciones en el corto y largo plazo. Tomando como referencia los resultados cuantitativos y cualitativos de los últimos años, se resaltan los imperativos de mejorar la estabilidad y calidad del empleo, para lo cual resulta necesario un cambio de paradigma en los enfoques tradicionales. Se resalta el papel de la evaluación en el incremento de la eficiencia y eficacia de las políticas públicas relacionadas con este tema, así como en el logro de una mayor participación ciudadana.

Palabras clave: políticas públicas, evaluación, mercado de trabajo, empleo.

Clasificación JEL: J23, J68.

1. Políticas públicas y empleo: dos ciclopes que nos desafían

El presente trabajo se inserta en una línea de investigación priorizada por políticos, académicos y agentes sociales en todas las latitudes, ya que enlaza dos aspectos de vital importancia: las políticas públicas de em-

pleo y los debates en torno a su evaluación. La complicada realidad de cada uno por separado es suficiente para merecer especial atención por parte de cualquier estudioso comprometido. Su conjunción representa retos que exceden las posibilidades expositivas de este artículo; por lo que no se aspira a ofrecer respuestas acabadas, sino a incentivar la reflexión y el debate en torno a esta dinámica problemática con honestidad científica; abriendo espacios a soluciones alternativas que escapen de los dogmas imperantes en la ciencia económica y en la gestión pública.

Internacionalmente el diseño de políticas y la gestión pública se enfrentan, hoy, a desafíos de mayor alcance que en el siglo XX debido, entre otros factores, a las

* Catedrático del Departamento de Economía Aplicada II. Universidad de Sevilla. Asesor científico del Instituto de Estudios de Economía, Evaluación y Empleo (I3E).

** Profesor ayudante del Departamento de Economía Aplicada II. Universidad de Sevilla. Asesor científico del Instituto de Estudios de Economía, Evaluación y Empleo (I3E).

Versión de noviembre de 2006.

complejidades e incertidumbres que les impone las características actuales del proceso de globalización, sumado a la impronta específica de las diferentes macroregiones y a las exigencias particulares de cada país.

Un conjunto de requerimientos comunes a los que deben dar respuestas las políticas y la gestión pública contemporánea se han identificado por los especialistas en los albores del actual milenio. Los políticos y la Administración pública española no escapan a esos retos, enmarcados en la necesidad de una recuperación del papel del Estado y de su rediseño, que le permita dirigir con acierto los procesos de descentralización autonómica y local, conjugando armónicamente la autonomía en lo administrativo y la responsabilidad en lo político.

A lo anterior se suman dos imperativos: la innovación continua en los mecanismos de gestión de modo que se garantice una mayor democratización y control de la sociedad civil sobre la toma de decisiones; así como la actitud y aptitud de los responsables públicos para defender el patrimonio y el bienestar de todos los ciudadanos por encima de los intereses de las minorías, al tiempo que se procura generar una sinergia virtuosa a partir de la complicitad de actuaciones entre el sector estatal y el privado.

Un rasgo distintivo de las tendencias enunciadas lo constituye el auge del consenso sobre la relevancia del papel de la evaluación de las políticas públicas, que ha sido reconocida como una palanca de vital importancia para contribuir a mejorar la calidad de dichas políticas, profundizar la democracia, construir ciudadanía y crear valores públicos.

Entre las políticas públicas más representativas de la necesidad de estar sistemáticamente sometidas a rigurosos procesos de evaluación se encuentran las vinculadas al problema del desempleo, que constituye una de las principales preocupaciones de los ciudadanos en la mayoría de los países en nuestro tiempo, y objeto de controvertidos debates en el seno de la Unión Europea. Para la sociedad española es aún motivo de intranquilidad y de permanente reflexión crítica. Por ende, la eva-

luación de las políticas asociadas a su enfrentamiento adquiere especial connotación.

El proceso de creación-destrucción de empleo no es sólo un problema influido por factores tecnológicos, como pretende presentarse en ocasiones, su caracterización es mucho más compleja, porque intervienen elementos de naturaleza psicológica, jurídica, institucional y cultural, además de las variables asociadas a la estructura económica, los condicionamientos sociales y las decisiones políticas.

El desempleo afecta sensiblemente las capacidades psicológicas del individuo, erosionando su productividad potencial y, por ende, su empleabilidad, requiriéndose largos plazos para su reconstrucción. Pero no es un problema socioeconómico acuciante sólo porque afecta las posibilidades de supervivencia y dignidad humana de cada ciudadano de forma individual, sino también por su connotación colectiva, en términos de construcción o mantenimiento de la cohesión social, y por sus dimensiones éticas, culturales, así como por sus repercusiones en los flujos migratorios.

Resulta fácil inferir de todo lo expuesto anteriormente que la evaluación no se puede limitar sólo a constatar los resultados de las políticas de empleo, sino que es imprescindible incorporarla al análisis del diseño, sin subestimar el seguimiento al proceso que se desea examinar. Estas constataciones durante la aplicación de las políticas posibilitan la retroalimentación a los tomadores de decisiones y les permiten introducir las correcciones pertinentes sobre el racional funcionamiento del mercado laboral, las condiciones de los trabajadores, las capacidades formativas de los recursos humanos y las relaciones entre empleadores-empleados. De ahí la distinción, en una perspectiva temporal, de tres tipos de evaluación: *ex ante*, durante y *ex post*.

La trascendencia de las políticas públicas sobre el empleo se fundamenta en su fuerte intervencionalidad con el desarrollo, concebido éste como un proceso enmarcado en cambiantes condiciones internacionales e influido por su contexto histórico, pero que rebasa el dinamismo de los indicadores de crecimiento económico, y

que se constituye en eje articulador de fenómenos sociales, políticos, ambientales y territoriales.

Las políticas de empleo están condicionadas por la visión imperante sobre el proyecto de desarrollo deseable, donde los criterios de equidad social, participación y dignidad ciudadana, así como sostenibilidad medioambiental se constituyen en variables decisivas.

Bajo esas premisas la dimensión territorial de las políticas de empleo adquiere especial significado, dado que deben ser coherentes con la estrategia de desarrollo regional, y no se pueden supeditar únicamente a criterios macroeconómicos¹, menos aún cuando en muchas ocasiones se presentan incongruencias entre las recetas tradicionales de ese corte y los objetivos prioritarios del territorio o las expectativas ciudadanas.

Resulta conveniente, por ende, abandonar el paradigma clásico de evaluación de las políticas públicas de empleo para asumir una concepción holística, pluralista y participativa de dicho proceso. Ello implica que los objetivos de las políticas pueden ser cuestionados, al igual que la finalidad de los programas de empleo. Adicionalmente se precisa diseñar una evaluación para cada situación, con adecuada contextualización, y que utilice mediciones cualitativas, así como múltiples escalas de valoración.

Este paradigma posibilita tener en cuenta la complejidad de las relaciones causa-efecto y considera la evaluación inmersa en el proceso político, no ajena a los valores consensuados. Concibe espacios para la subjetividad y prioriza el constructivismo frente al positivismo.

Un sucinto diagnóstico de la situación actual del empleo en España apunta a considerar positivamente los esfuerzos sostenidos para reducir el índice de personas desocupadas², pero no se ha resuelto la incógnita deri-

vada de la incapacidad de generar empleo al mismo ritmo que crece la economía, en períodos de expansión. Afortunadamente, cada vez se desmitifica más la sedosa envoltura de las recetas neoliberales que proclaman la desregulación y la flexibilidad laboral como fórmulas idóneas para enfrentar este espinoso problema. No obstante, los efectos de la aplicación de esas recomendaciones han dejado una herencia que ahora requiere enmendar, especialmente en lo referido a la baja calidad del empleo, los procesos de exclusión del mercado laboral de determinados colectivos, el mantenimiento de la discriminación sexual, insuficientes retribuciones salariales para atender las necesidades elementales de muchas familias, limitación de derechos sociales, deficiente protección laboral e inseguridad social.

Efectivamente, ha crecido mucho la contratación, pero a un ritmo menor que el empleo total, evidenciando la elevada rotación del mismo; se desdoblan puestos de trabajo a tiempo completo en otros a tiempo parcial; se incrementa la transitoriedad de la ocupación; se empeoran las condiciones de trabajo; se dificulta la defensa de los derechos de los trabajadores, y existe una fuerte tensión a la baja de los niveles salariales. Claramente se pone en evidencia que el ritmo de creación de empleos no posibilita absorber la oferta de fuerza de trabajo «relativamente» excedentaria.

Estos y otros factores que reclaman urgente atención de las políticas públicas son los que fundamentan el calificativo que mejor caracteriza la situación del empleo: precaridad, en un contexto de creciente dinamismo de la producción, la productividad y la intensidad del trabajo. Por otro lado, no se pueden olvidar otros fenómenos, como la tecnificación del proceso de trabajo y la redistribución de actividades productivas en la nueva división internacional del trabajo, que tiende a agravar el problema del desempleo.

Para algunos esta controvertida realidad resulta de difícil solución dentro del actual sistema, ya que la misma expresa la contradicción fundamental del capitalismo. Pero somos partidarios de que en el presente debemos esforzarnos por encontrar alternativas innovadoras en el

¹ En macroeconomía ortodoxa se distinguen dos corrientes principales: una clásica y otra keynesiana. Sus evoluciones hasta la actualidad muestran formas más refinadas de esos mismos fundamentos.

² La tasa de paro se ha reducido en el último año de 9,2 a 8,6 por 100, y estas cifras contrastan positivamente con los niveles superiores al 20 por 100 que se registraron a mediados de la década de los noventa.

actual marco, capaces de dinamizar la creación de empleos, que además cumplan el objetivo de satisfacer los niveles de calidad exigidos por nuestra sociedad, sin abandonar la utopía de que se logren transformaciones más profundas en la estructura socioeconómica.

En esa dirección debemos partir del contexto que la Unión Europea ha aprobado, enjuiciarlo críticamente e intentar adecuarlo a las condiciones y requerimientos de nuestro país y de las diferentes Comunidades Autónomas. En ese propósito no se pueden obviar los nuevos retos derivados de la incorporación a la sociedad del conocimiento y el papel que, en la nueva división internacional del trabajo, debe corresponder a las diferentes regiones europeas.

Resulta obligada la referencia al marco de acción comunitario sobre el empleo³. La Estrategia de Lisboa renovada (año 2005) refleja la propuesta de la Comisión Europea de concentrar los esfuerzos en el crecimiento y el empleo, al tiempo que se prioriza la coordinación de políticas de los países miembros en dicha esfera. En el Programa Comunitario de Lisboa se hace un llamamiento a los Estados y a los interlocutores sociales para que desplieguen más esfuerzos con vistas a incrementar el empleo, en particular aplicando políticas activas.

Las medidas propuestas deben dar una primera oportunidad a los jóvenes, al tiempo que se mejora la capacidad de adaptación de la mano de obra y de las empresas. También reconoce la necesidad de un nuevo enfoque sobre la migración legal, teniendo en cuenta su incidencia en el mercado de trabajo, y recomienda la prioridad en el uso de los nuevos fondos estructurales hacia los programas de creación de empleos a nivel local.

³ El Consejo Europeo de Luxemburgo (extraordinario) acordó, en noviembre de 1997, un marco de acción común para las políticas de empleo en torno a cuatro pilares fundamentales: empleabilidad, espíritu de empresa, adaptabilidad e igualdad de oportunidades. Más recientemente, la Comisión Europea ha formulado las pertinentes recomendaciones políticas para la revisión intermedia de la estrategia de Lisboa, programa de reformas puesto en marcha por el Consejo Europeo, en marzo de 2000. En este documento se concede especial importancia al crecimiento y a la creación de más empleo y de mayor calidad.

Se colocan entonces en un primer plano las políticas públicas, especialmente las regionales, que deben ser capaces de promover el diseño de fórmulas, instrumentos y procedimientos creativos para hacer frente al desempleo estructural, la baja calidad del empleo, la creciente demanda de formación continua y la igualdad de oportunidades, entre otras prioridades.

Una premisa de estas intervenciones de la Administración debe ser el diálogo permanente con todos los agentes sociales y económicos para adoptar y evaluar las políticas en un marco de concertación social y activa participación ciudadana, que facilite una inserción más dinámica en la economía internacional y una racional elevación de los niveles de vida de toda la población, con criterios de sustentabilidad medioambiental.

2. La evaluación, lanza para diseccionar las políticas de empleo

Exigencia para el cumplimiento de los ambiciosos objetivos antes enunciados es la máxima eficiencia en la utilización de los recursos públicos. De ahí que la evaluación se convierta en un arma de gran utilidad, que evita despilfarros, garantiza el cumplimiento de las normas legales, asigna los presupuestos en función de las prioridades consensuadas, la transparencia en la gestión y la legitimación de la intervención pública. En este contexto la evaluación de las políticas de empleo, conscientemente aplicada, tiene muchas bondades que aportar para mejorar el diseño, ejecución, resultados e impactos de estas actuaciones, desde una perspectiva independiente del gestor y para beneficio de éste y del ciudadano.

En España, en los últimos años, desde los diversos estamentos políticos, se han ido haciendo progresivos esfuerzos para incrementar la asignación de recursos financieros a la aplicación de lo que se conoce como *políticas activas de empleo*. También se han analizado y adoptado medidas que pretenden incidir, directamente, en el funcionamiento del mercado de trabajo y en su regulación para reducir los niveles de desempleo.

La relevancia que adquieren las políticas activas de empleo, tanto por la magnitud presupuestada como por sus impactos sociales, territoriales y sectoriales, hizo inevitable el proceso de descentralización en su gestión. Consecuentemente, a nivel autonómico, se asumen estas nuevas competencias, disponiendo de una serie de instrumentos de intervención dirigidos a mejorar los niveles y la calidad del empleo en las Comunidades Autónomas.

No obstante, los resultados (fundamentalmente en lo que a calidad de las condiciones de trabajo se refiere) que se derivan de la aplicación de dichos instrumentos parecen estar siendo afectados por múltiples factores y por la propia dinámica de comportamiento del mercado de trabajo, ya que el ritmo productivo no parece acompañar, en términos generales, a todos y cada uno de los objetivos perseguidos por dichos instrumentos.

En el caso concreto de las políticas activas de empleo gestionadas a nivel autonómico, la evaluación, como instrumento de planificación estratégica, posibilita:

- a) Facilitar la toma de decisiones, al generar información útil tanto a los órganos ejecutivos, como a las unidades administrativas para las que la evaluación puede ser un elemento potenciador en el desempeño de sus actividades.
- b) Mejorar el proceso de gestión, al contribuir a maximizar la racionalidad del sistema.
- c) Promover la concertación social, al transparentar y dinamizar la participación de agentes sociales y económicos implicados en las decisiones públicas.

Aun reconociendo que esos beneficios son evidentes, estos procesos de evaluación se enfrentan todavía a múltiples dificultades, entre ellos: la escasa cultura evaluadora en el seno de las Administraciones públicas; las limitaciones de los órganos de gestión para la definición, registro y seguimiento de los indicadores necesarios; la inexistencia de metodologías generalmente aceptadas, la diversidad de las acciones públicas, así como la heterogeneidad de los sistemas estadísticos nacionales y regionales que no facilitan las comparaciones.

A pesar de los obstáculos precitados, valoramos positivamente la utilidad de los resultados de las evaluaciones realizadas hasta el presente sobre los instrumentos de fomento al empleo estable. Ellos han evidenciado su coherencia con el marco establecido en la Estrategia de Lisboa.

Una valoración de las políticas de empleo prevalentes en España, actualmente, permite realizar determinadas consideraciones generales, derivadas de los resultados analizados:

- Se observa la compatibilidad de las mismas con las Directrices que se establecen en la Estrategia Europea de Empleo, incentivando el fomento del empleo estable, la mejora de la capacidad de inserción profesional, y la igualdad de oportunidades a través del establecimiento de colectivos preferentes, en especial en el caso de las mujeres y los jóvenes.
- Internamente, en España, las Comunidades Autónomas emplean los instrumentos de fomento del empleo estable de forma casi generalizada y se ha asumido el criterio de preferenciar a colectivos con mayores dificultades de inserción laboral, como los discapacitados y los mayores de 45 años, de manera bastante homogénea.
- Se constata la vigencia de otros principios de organización y funcionamiento de las Administraciones regionales en materia de empleo como: el interés de participación activa de los agentes sociales, la gratuidad, la universalidad y la solidaridad territorial.

Para lograr mayores niveles de eficacia y eficiencia en las políticas de empleo se requiere una mejor integración, complementariedad y coordinación de éstas en su diseño y ejecución. En esa dirección ha resultado pertinente la territorialización y concentración de la gestión en el marco de los servicios públicos de empleo regionales.

Estos entes de empleo regionales deben aprovechar las oportunidades que se derivan de abordar estas políticas vinculando los instrumentos de fomento del empleo a otras actuaciones específicas de empleo, fundamentalmente de carácter formativo, asistencial, orienta-

tivo, etcétera. Subrayamos que los instrumentos no deben ser aplicados a favor de los beneficiarios de forma aislada, sino que ellos deben tener la percepción de que conforman un sistema integral y coherente.

Esta concepción debe tomar muy en cuenta el diagnóstico de las condiciones productivas y de servicios locales, promoviendo la empleabilidad de los beneficiarios hacia aquellas actividades que presentan mayores potencialidades para generar crecimiento y desarrollo en el territorio.

El análisis específico de evaluación de los instrumentos de intervención, en materia de empleo, permite constatar algunas limitaciones que deben ser objeto de especial atención. Entre ellas:

- No hay coincidencia en el ámbito de diseño (comunitario y nacional) con el marco de gestión y ejecución (a nivel de las Comunidades autónomas).
- Resulta incomprensible que se incentive la contratación indefinida *en aquellas circunstancias* en las que legalmente debe producirse en todo caso.
- Los instrumentos no prestan especial atención a la elevación de la calidad del empleo en determinados sectores, territorios o colectivos, en los cuales dicho requerimiento es básico.
- La incidencia de estos instrumentos no resulta suficientemente significativa como para poder impulsar cambios en la actual dinámica de temporalidad existente en las relaciones laborales.

Respecto a esta última consideración, la política de empleo debe tener en consideración que las estrategias de contratación laboral de las empresas están motivadas por diversos factores, entre los que la posibilidad de percibir una subvención o ayuda financiera por este motivo es poco relevante. Los estudiosos del tema consideran, entre los criterios de mayor incidencia, los requerimientos de producción, las expectativas de venta, la apertura y consolidación de nuevas líneas de negocio, el nivel de sindicación o, incluso, la mayor o menor accesibilidad a una mano de obra determinada.

Las políticas de fomento al empleo estable —persiguiendo la mejor calidad del mismo— deben destacar el

carácter preferente (discriminación positiva) de aquellos oferentes de mano de obra que, perteneciendo a colectivos con mayores dificultades para su incorporación y estabilidad dentro del mercado laboral, manifiesten una búsqueda activa de empleo, implicándose en itinerarios formativos o en cualesquiera otra actuación prevista en la política. A esos oferentes se les debe propiciar la oportunidad de que añadan valor a su fuerza de trabajo para que su contratación resulte más atractiva a las empresas.

También se han revelado limitaciones en las políticas encaminadas a incrementar el autoempleo, entendiéndose por ello que los beneficiarios son responsables del resultado de sus empresas y del mismo dependen directamente la remuneración que reciben⁴.

Entre las debilidades detectadas, en esta política activa de empleo, merecen destacarse:

- No se reasignan recursos, diferenciando los colectivos que hubiesen acometido su proyecto de inversión independientemente de las ayudas percibidas, de aquellos otros que no podrían realmente abordar sus proyectos sin acceder a tales ayudas⁵.
- Son elevadas las tasas de mortandad entre las iniciativas de autoempleo que se acometen. Parece adquirir relevancia, para la mejora de los niveles de eficacia de esta política, determinar si existen factores diferenciadores en la población objetivo. Nos referimos, por ejemplo al conocimiento previo de la actividad, la capacidad de inversión inicial⁶, tiempo que se mantuvieron desempleados, el conocimiento de técnicas de gestión y del mercado, u otros.

⁴ Pueden ser clasificados en trabajadores por cuenta propia; autoempleados con trabajadores (empleadores); familiares que reciben ayuda para desarrollar una actividad y miembros de cooperativas.

⁵ Algunos estudios realizados en Andalucía revelan que 9 de cada 10 empleos que fueron objeto de subvención se hubiesen creado aun en ausencia de instrumentos para fomentar el autoempleo.

⁶ El mismo estudio citado pone de manifiesto que los beneficiarios que otorgan relevancia a la subvención en un 70 por 100 de los casos inician su actividad con una inversión inferior a los 12.000 euros, mientras que la mayoría de los que prestan escasa consideración a la ayuda trabajan con una inversión inicial superior a esa cifra.

Asimismo, se debe evitar que los instrumentos de fomento del autoempleo puedan generar falsas expectativas incitando a personas con escasa capacidad a iniciar determinadas actividades, o a que se acometan proyectos con pocas posibilidades de supervivencia.

No se puede obviar que, en torno al fomento de este tipo de empleo, a través de numerosos instrumentos al uso, existe el riesgo de estar promoviendo dinámicas de inversión impulsadas desde la desesperación del desempleo más que desde las posibilidades objetivas de éxito de su actividad o, al menos, con probabilidades de consolidación y desarrollo del empleo generado.

Finalmente, se precisa resaltar que una política de empleo eficaz debe perseguir, fundamentalmente en estos casos, que los períodos de tramitación de las solicitudes de ayuda no impidan que el emprendedor disponga de las cuantías financieras en los inicios de su actividad en los que las exigencias inversoras suelen ser siempre mayores.

Los resultados de las evaluaciones concluidas posibilitan incentivar la reflexión acerca de la racionalidad y coherencia de las intervenciones en materia de fomento del empleo, con el objetivo de plantear, en aquellos casos que fuese necesario y siempre en el marco de la concertación, el rediseño de los instrumentos y procedimientos empleados.

El Real Decreto-ley 5/2006⁷, pretende enfrentar muchas de las debilidades detectadas en las evaluaciones realizadas, anteriormente, sobre las políticas de fomento del empleo estable. Los primeros resultados publicados, derivados de la Encuesta de Coyuntura Laboral del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, revelan que en el tercer trimestre de 2006 la contratación indefinida creció un 4,6 por 100 respecto al trimestre anterior, mientras que se redujeron los contratos temporales un 3,7 por 100. Ello equivale a un incremento de 383.300 empleos fijos.

A finales de septiembre de 2006 el total de puestos de trabajo ocupados por asalariados no agrarios fue de 13.200.000. De ellos el 66 por 100 corresponden a contratos de duración indefinida y el 34 por 100 restante a contratos temporales⁸.

Esta mejora se reflejó en subidas interanuales para todos los sectores de actividad no agrarios, destacando el sector de la construcción (7,8 por 100) y los servicios (6,6 por 100). Aunque en el sector industrial el incremento es muy tímido (0,3 por 100).

En todas las Comunidades Autónomas se registraron incrementos del empleo respecto al segundo trimestre de 2006, excepto en Baleares. Por sexo, el empleo femenino ha crecido más (7,4 por 100) que el masculino (4,4 por 100), con relación al mismo trimestre del año anterior.

Trascendiendo los análisis cuantitativos, y sobre la base de nuestra experiencia en el proceso de evaluación de políticas de empleo en Andalucía, nos permitimos formular otras recomendaciones:

— La necesidad de vertebrar los instrumentos de las políticas activas de empleo, dando un sentido coherente y racional al conjunto de la intervención y garantizando las sinergias interinstrumentales (territoriales, sectoriales, de género, de edad, etcétera) que permitan alcanzar mayores niveles de eficacia.

— La necesidad de otorgar a la intervención, en materia de empleo, el sentido social que requiere, vinculando todo el conjunto de intervenciones hacia los oferentes de mano de obra y considerándolos de forma individualizada como beneficiarios últimos de esta política.

— La necesidad de introducir determinadas mejoras en los sistemas de seguimiento de los instrumentos de políticas de empleo que permitan una toma de decisiones ágil, desde el conocimiento exhaustivo de la realidad sobre la que se interviene y de la eficacia con la que se logran los objetivos previstos.

⁷ Se refiere al Real Decreto-ley para la mejora del crecimiento y el empleo, de 9 de junio de 2006.

⁸ Encuesta de Población Activa. III trimestre de 2006.

Tres requerimientos que no son ciertamente novedosos. Lo nuevo es la exigencia de su concurrencia sistémica, imprescindible para afrontar las exigencias de la *sociedad del conocimiento*. Siguiendo los criterios de la Cumbre de Lisboa la política económica centrada en el conocimiento requiere, inexcusablemente, ir acompañada de empleo de calidad y de un alto nivel de protección social.

3. ¿Contribuye la evaluación de las políticas de empleo a configurar una nueva estrategia?

Sin dudas, la evaluación, por su capacidad para captar las mejores prácticas y como vehículo para la formación y superación de los implicados en las políticas públicas de empleo, contribuye a generar sinergias a favor de un pensamiento que se renueva dialécticamente, impulsando nuevas concepciones y propuestas. A ello se une la oportunidad que genera la participación activa de los beneficiarios en el análisis del diseño y resultados de las actuaciones, así como la valoración objetiva de sus impactos.

En un plazo más inmediato resulta recomendable vertebrar los instrumentos de fomento del empleo con una oferta diversificada de programas mixtos de formación-empleo, formación profesional-ocupacional y superación continua. Esta concepción no sólo enriquece el valor de la fuerza de trabajo para beneficio del oferente, sino que favorece al empresario porque contrata a un trabajador potencialmente más productivo y creativo.

Debe también ser considerada la posibilidad de que exista voluntad entre aquéllos que han pasado por estos procesos formativos previos de acogerse a fórmulas de autoempleo o de creación de empresas bajo diversas fórmulas societarias en los ámbitos sectoriales donde se hayan capacitado.

Las instancias territoriales, especializadas en el tema del empleo, adquieren especial importancia en esta concepción, que debe enmarcarse en una estrategia integral de desarrollo regional, dado que pueden actuar como intermediarias entre oferentes y demandantes del mercado laboral a partir del conocimiento de las necesi-

dades actuales y perspectivas del sector público y del privado y, en base a ello, encauzar los programas de formación y superación de la fuerza de trabajo.

Este proyecto instrumental de la política de empleo pretende mejorar el cumplimiento del objetivo de construcción progresiva de un modelo de planeación donde se reduzcan las brechas entre los niveles de disponibilidad y necesidades de empleo por categorías de trabajadores, sectores, grupos de edades, sexos y zonas geográficas.

Las Administraciones públicas deben potenciar el papel de los movimientos sociales y otros grupos de interés para captar las opiniones ciudadanas y para que, conjuntamente con los sindicatos y otros agentes, contribuyan a favorecer la consecución de un nuevo contrato social más justo entre los españoles.

Adicionalmente, resulta conveniente someter a evaluación el Real Decreto-ley 5/2006, no en el sentido de verificar que esté correctamente redactado, garantice el desarrollo de los derechos constitucionales y se cumpla adecuadamente; se trata de estimar los impactos que tendrá esta norma en el contexto socioeconómico para conocer sus aspectos positivos y negativos o de su aplicación durante un determinado período de tiempo. Ahora bien, los mayores beneficios se obtendrían si la evaluación se realizara durante el período de vigencia del Decreto-ley, sin dilatar demasiado su comprobación.

Esta evaluación intermedia se justifica porque estamos ante una norma jurídica que regula aspectos de especial trascendencia en el mercado laboral español, de ahí que las políticas orientadas a enfrentar los problemas identificados exijan, con mayor urgencia, una valoración sistemática y rigurosa. Con ella se pueden detectar posibles divergencias entre los objetivos perseguidos y los efectivamente logrados, propiciando las correcciones requeridas de forma oportuna.

Dicha evaluación intermedia evidenciaría el interés del gobierno relativo a otorgar mayor transparencia a las políticas de empleo, al tiempo que contribuiría a garantizar la eficacia y eficiencia de esa intervención. Se trata, en definitiva, de un tema priorizado en la actual agenda política.

En una perspectiva de más largo alcance se requiere una política de empleo que se corresponda con una visión alternativa de nuestras actuales sociedades, donde el ciudadano se convierta en sujeto y objeto del sistema económico y no a la inversa. Estas políticas requieren un papel decisivo del Estado y una Administración eficiente, que asegure ritmos de crecimiento sostenidos pero racionales de la economía; así como una expansión de la demanda impulsada por la inversión pública y por una mejor redistribución de la renta.

En esa representación se debe continuar reflexionando sobre la posibilidad de una reducción de la jornada laboral, en el sentido de reparto del empleo, no de la masa salarial, que debe aumentar en consecuencia.

Finalmente, es preciso considerar que el aumento deseado en la calidad de vida de la población incrementa la demanda de servicios para disfrutar el tiempo libre y para el cuidado de los segmentos más vulnerables (niños, enfermos, ancianos, discapacitados), propiciando la satisfacción de éstos una reducción del trabajo no remunerado que actualmente se distribuye, muy inequitativamente, entre los diferentes miembros de la sociedad. Simultáneamente, estimula la creación de nuevas fuentes de empleo remunerado⁹.

En síntesis, la evaluación de las políticas de empleo con criterios de amplia participación ciudadana puede ir propiciando una evolución paulatina hacia la reformulación de éstas, que trascienda los enfoques estrictamente de eficiencia económica y tome en consideración, también, criterios de desarrollo humano, donde el objetivo del bienestar colectivo y la cohesión social guíen su diseño estratégico.

El mundo actual, cada vez más pequeño por globalizado, dista mucho de albergar la mejor de las políticas posibles de empleo, y los obstáculos para la superación de sus limitaciones, en la teoría y en la práctica, se al-

zan ante nosotros como gigantes. Esta vez no son molinos de vientos, sino verdaderos cíclopes, que sólo serán derrotados con quijotesco empeño y racionales instrumentos que permitan avanzar en la pertinencia y racionalidad de las actuaciones de la Administración pública a favor de los ciudadanos. La evaluación de esas políticas puede ser una lanza aguzada para derribar obstáculos en ese engorroso camino.

Referencias bibliográficas

- [1] ALBARRACÍN, J. (2000): *La política del empleo neoliberal*.
- [2] ANDRÉS J. (2000): *Desempleo, crecimiento y desequilibrios macroeconómicos*.
- [3] COMISIÓN EUROPEA (2004): *Informe Kok*.
- [4] GUERRERO, D. (2000): *Las políticas de empleo liberales, keynesianas y heterodoxas*.
- [5] INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (2006): *Encuesta de Población Activa, metodología 2005, III trimestre*.
- [6] MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES (2006): *Encuesta de Coyuntura Laboral, noviembre*.
- [7] OECD, INTERNATIONAL CONFERENCE PARIS (1995): *Self-employment Programmes for the Unemployed*.
- [8] PHELPS, E. S. y TAYLOR, J. B. (1977): «Stabilizing Powers of Monetary Policy Under Rational Expectations», *Journal of Political Economy*, febrero, volumen 85, número 1, páginas 163-190.
- [9] ROMÁN DEL RÍO, C.; BUENO SUÁREZ, C.; RODRÍGUEZ MADROÑO, P.; GARCÍA JURADO, J. A. y DORADO RUBÍN, M. J. (2004): *Nueva economía y empleo en Andalucía*, 1.ª edición, Instituto de Desarrollo Regional, Fundación Universitaria, Sevilla.
- [10] SILVA, A. (2000): *La estrategia de empleo en la Unión Europea*.
- [11] STIGLITZ, J. E. (1993): *Economics*, W. W. Norton, Nueva York.
- [12] SYLOS-LABINI, P. (1993): *Economic Growth and Business Cycles-Prices and the Process of Cyclical Development*, Edward Elgar.
- [13] SYLOS-LABINI, P. (2000): *El problema del empleo: inversión, flexibilidad y la competencia de los países en desarrollo*.
- [14] TOHARIA, L. (2000): *Panorámica de la evolución del empleo en España y perspectivas a medio plazo*.
- [15] VV AA (2000): *El problema del empleo en el siglo XXI*, 1.ª edición, Instituto de Desarrollo Regional, Fundación Universitaria, Málaga.

⁹ La llamada Ley de la Dependencia (Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia), aprobada recientemente en el Parlamento, es una señal alentadora en esa dirección.