

CURSO DE ECONOMÍA LABORAL Tema 6

DE LA CAL BARREDO, M^a LUZ
OTAZUA GARMENDIA, GARIKOITZ
ZUBIRI REY, JON BERNAT

TEMA 6

POLÍTICAS ECONÓMICAS Y LABORALES

1. Intervención pública en la economía

El primer objetivo de la actividad económica debe ser el de garantizar la subsistencia de todas las personas que integran la sociedad. Este objetivo puede alcanzarse de formas diversas. En las economías capitalistas modernas la propiedad de los medios de producción (tierras, fábricas, máquinas etc.) está fuertemente concentrada en manos de una minoría social. Para la mayoría de la población la subsistencia pasa por tener un empleo remunerado con el que obtener el dinero suficiente para adquirir aquellos bienes y servicios que no tiene capacidad de producir. Por ello en estas economías la subsistencia de toda la población sólo está garantizada si todo el mundo puede acceder a un empleo que garantice una contrapartida salarial adecuada. En esto consiste fundamentalmente la idea del pleno empleo y la intervención pública para lograrlo.

Si el funcionamiento de la economía se deja en manos del mercado y, por tanto, sólo de los capitalistas los efectos son claros en términos de desigualdades y de creación de costes sociales. Por esto la regulación e intervención pública es el resultado de los intentos de la mayoría social de acotar los derechos de los poseedores y de tratar de reducir al máximo los costes sociales negativos que el mercado les genera. Por ejemplo gran parte del derecho laboral parte del supuesto que en la relación laboral la empresa tiene más poder que el trabajador individual y que por tanto en una relación puramente mercantil el poder de los primeros genera costes insoportables a los segundos (bajos salarios, malas condiciones laborales, inseguridad del empleo, etc.).

1.1 Medios de intervención (regulaciones, política presupuestaria, monetaria y exterior)

Desde una perspectiva general, la intervención pública en la economía se produce a través de un variado conjunto de instrumentos:

Regulaciones

Es la forma más simple, dictar leyes y normas que regulan los comportamientos de trabajadores y empresas. Hay que observar sin embargo que por sí solas estas normas no siempre se aplican. Para que una norma se aplique, es necesario no sólo su existencia, sino que efectivamente esta se materialice en la vida real.

Parte del éxito de una norma descansa en su legitimidad, en el hecho que la población la considere aceptable y la aplique en su vida cotidiana. A menudo las leyes son solo referencias que nadie consulta pero a las que se atiene como forma

de comportamiento. La legitimidad tiene que ver con el proceso de adopción de la norma, que la gente la considere justa y adecuada y por esto el proceso de creación de una norma es muy importante para garantizar su legitimidad.

De otra parte la eficacia de una norma está en su capacidad de ser aplicada cuando alguien se opone a ello. La capacidad de imponer la aplicación de una norma depende por tanto de los instrumentos institucionales para ello. Por ejemplo la aplicación de normas laborales depende a menudo de que existan fuerzas e instituciones que fuercen su aplicación. La existencia de sindicatos independientes en las empresas es a menudo uno de estas fuerzas. La existencia de un sistema público de inspección que controle el cumplimiento de las normas, sanciones a los infractores y fuerce su aplicación es otra. Y claro está la existencia de un sistema judicial que supervise el proceso y aplique también resoluciones para su aplicación. Por esto al valorar un sistema regulatorio hay que considerar como un todo las propias normas, su legitimidad y la existencia de un sistema de instituciones que obligue a su aplicación

Política presupuestaria

Una parte muy importante de la capacidad pública para influir sobre el comportamiento económico pasa por la política presupuestaria.

De una parte el Estado a sus diferentes niveles exige recursos que se obtienen fundamentalmente a través de los impuestos. Los impuestos no sólo tienen un aspecto recaudatorio, obtener recursos, sino que tienen también otros dos tipos de efectos importantes:

- Redistributivo, según como se gravan los impuestos afectan a los ingresos de determinados grupos sociales. Si son progresivos se recaudan sobre todo a las personas o grupos de rentas altas, reduciendo su riqueza. Si son regresivos recaen sobre las rentas bajas y aumentan las desigualdades
- Regulatorio, gravar una determinada actividad la encarece. Y por ello puede reducir su realización. Gravar actividades indeseables con impuestos es también una forma de ayudar al cambio de hábitos sociales. Lo mismo sucede si se exoneran prácticas privadas que, aún siendo lucrativas, tienen efectos positivos sobre el conjunto de la sociedad.

La contrapartida a los ingresos son los gastos del gobierno. Estos pueden ser de distintos tipos:

- Salarios que se pagan a los empleados públicos
- Compras de bienes y servicios
- Reparto de rentas en forma de subsidios por causas diversas

El gasto público tiene un impacto económico y social muy importante. Según cual sea su contenido tendrá unos efectos u otros puesto que favorecerá a unos grupos u otros.

Para analizar si el estado aumenta las desigualdades sociales o las disminuye hay que comparar ingresos y gastos. Ver quién paga los impuestos y quién recibe el gasto público, bien sea en forma de provisión directa- servicios públicos- bien en forma de renta.

El hecho de que el sector público realice muchos servicios implica, además, que el sector público tiene una influencia directa sobre el mundo laboral, tanto por las

condiciones de empleo en estos servicios como por su influencia sobre las empresas suministradoras y las rentas y servicios que provee así a la población.

Política monetaria

En una economía monetaria el control de la moneda juega un papel fundamental pues influye de directa o indirectamente en la dinámica de la economía. En la actualidad la política monetaria está bajo el control del Banco Central Europeo, que es un organismo independiente con casi nulo control político (los países miembros de la zona Euro se limitan a nombrar a sus máximos directivos pero no tienen capacidad de influencia directa en sus decisiones). Se trata de una cuestión controvertida de la que aquí sólo tomamos consideración por el efecto que la emisión de dinero tiene sobre la actividad económica y el empleo. La expansión monetaria y el abaratamiento del dinero por parte de la autoridad monetaria repercute en el mercado crediticio, facilitando inversiones, y en la mejora de la competencia exterior y, por tanto, las exportaciones. A pesar del riesgo que esta política expansiva tiene sobre el aumento de los precios, tiene un efecto sobre la economía y su nivel de crecimiento.

Política exterior

El funcionamiento de una economía nacional depende también de sus relaciones con el exterior, de las regulaciones que establece respecto a los movimientos de personas, mercancías y capitales financieros. También en este caso la integración en la Unión Europea deja en manos de esta gran parte de estas políticas – monetaria, regulación de la competencia, relaciones diplomáticas...–, a excepción de las regulaciones sobre movimientos de personas que se ejecutan en gran medida por el estado.

1.2 Configuración del sector público en cada país

Cada país tiene un modelo de estado diferente en muchos casos, empezando por el propio peso del sector público en el conjunto de la actividad económica. Y siguiendo por otras muchas cosas: sistemas de impuestos, tipo de gasto público, tipo de intervención pública, políticas migratorias etc. La mayor parte de las políticas públicas tienen una enorme incidencia tanto sobre la estructura económica como sobre la configuración del ámbito laboral. Como ya hemos indicado resulta ingenuo pensar que el Sector Público está dirigido por personas que simplemente administran los intereses colectivos. El sector público está controlado por partidos políticos que representan opciones ideológicas e intereses diferentes (y que por tanto estarán interesados en aplicar políticas diferentes). Y, al mismo tiempo, los políticos tienen relaciones de diferente intensidad con el resto de la sociedad por lo que son a menudo permeables a adoptar políticas que satisfagan a las fuerzas sociales con más capacidad de influencia. A menudo entre estas se encuentran las élites económicas, tal como han puesto en evidencia las investigaciones sobre las élites en diversos países, que presionan con grandes medios para hacer prevalecer sus intereses. Estudiar cómo se elabora la política económica y cuál es su contenido es crucial para entender muchos aspectos del mundo laboral como:

- Regulación de los derechos laborales y la negociación colectiva
- Políticas educativas y de formación
- Gastos sociales en desempleo, políticas activas y pasivas
- Gastos sociales en general y su estructura
- Políticas sociales de diverso tipo
- Políticas familiares

1.3 Política neoliberal vs política keynesiana

Aunque el primer experimento se había producido en Chile en 1973, tras el golpe de estado de Pinochet, los triunfos electorales de Margaret Thatcher en Gran Bretaña y Ronald Reagan en Estados Unidos inauguran una nueva política macroeconómica que se ha ido expandiendo por el planeta. Se trataba de un enfoque que encontraba su fundamento en las ideas que en la década anterior se habían impuesto en los grandes centros de pensamiento económico y que se conocen como neoliberalismo, en gran medida porque representan una vuelta a las ideas liberales anteriores al keynesianismo, aunque formuladas con mucha mayor sofisticación técnica, tal y como hemos visto en lo relativo al análisis laboral en el tema 3.

Siguiendo esta doctrina, en la última década los recortes de gasto público y las políticas monetarias expansivas se complementan con unas políticas de empleo que se han centrado en regulaciones y reformas neoliberales basadas en la flexibilización de las relaciones laborales y las políticas activas. Existen evidencias de que el efecto de estas políticas se encuentra sobre todo en el aumento de las desigualdades sociales. Por tanto la crisis de 2008 de momento ha significado más un reforzamiento de las políticas que se practicaban antes de la crisis que una revisión de las mismas.

Cómo hemos visto en el tema 5, el análisis económico keynesiano – y sus renovaciones y síntesis contemporáneas – consideran que el paro es fruto de una escasez en la demanda de productos, y especialmente de la variabilidad de la inversión capitalista. Cuando las empresas reducen el nivel de inversiones la demanda de la economía se reduce y se produce una dinámica de caída general de la actividad económica que provoca efectos nefastos sobre el empleo. La posibilidad de que ello ocurra es elevada debido a la enorme incertidumbre que rodea a los procesos de inversión. En estos casos la única forma de reanimar la economía es aumentando el gasto público.

El esquema keynesiano contrapone, por tanto, al ajuste neoliberal contra la mayoría social una política que altere la relación entre ingresos y gastos, dada la capacidad del sector público para reanimar la economía y el empleo, así como para dotarse de los medios necesarios para ello. Como la inversión capitalista experimenta fases de auge y fases de depresión, la evolución de la política fiscal debería ser contracíclica, aumentando el gasto público cuando la inversión privada se frena y reduciéndolo cuando el ritmo de inversión privado es elevado y la economía corre peligro de sobrecalentamiento. Para utilizar un símil la política económica debería funcionar como un sistema de pedales de un automóvil, dando gas cuando hay peligro que el coche se “gripe” y frenando cuando hay peligro de perder el control.

2. Políticas contra la desigualdad

2.1 Desigualdad laboral y salarial

Vivimos en sociedades clasistas, y la participación en el mundo del trabajo remunerado y en el de cuidados impacta directamente sobre la vida de cada grupo social y de cada persona dentro de cada uno de ellos (especialmente por ser hombres o mujeres). Hay muchas pistas que indican que las desigualdades laborales obedecen a causas diferentes a las del mérito individual, tal y como predica la visión convencional al respecto. En la mayoría de países hay desigualdades salariales que afectan sistemáticamente a grupos de población por

razones de clase, sexo, etnia o de otro tipo. Hay importantes diferencias en cuestiones de desigualdad entre países que resultan claramente relacionadas con sus diversas instituciones. Hay asimismo evidencia de que en los últimos años estas desigualdades han tendido a aumentar a medida que se han aplicado políticas neoliberales.

Vale la pena señalar que no puede confundirse la desigualdad de salarios con la desigualdad de renta, a pesar de que ambas están relacionadas. Por una parte porque en los cálculos de renta se tienen en cuenta otro tipo de ingresos que reciben las personas: rentas del capital y todo tipo de subsidios públicos. En general la desigualdad de renta es superior a la salarial porque las rentas del capital están mucho más concentradas y por tanto aumentan las diferencias de renta entre la gente. En los países que existen sistemas de bienestar generosos las desigualdades en parte se reducen por el efecto de las transferencias públicas. Por ejemplo España y Dinamarca tienen porcentajes parecidos de trabajadores de bajos salarios y en cambio el porcentaje de pobreza es mucho menor en Dinamarca por el hecho de que muchas de las personas de bajos ingresos reciben ayudas públicas inexistentes en España.

Las desigualdades, y su crecimiento, apuntan a un socavamiento de la cohesión social y son un reflejo de reglas sociales injustas. Muchos trabajos reconocen que existe una importante relación entre desigualdades y diversos males sociales. Por razones éticas, de interés social y de otro tipo se han abierto camino las políticas de igualdad, en gran parte orientadas a hacer frente a las situaciones de discriminación que afectan a diversos colectivos. De hecho, ha sido en el campo de las desigualdades entre hombres y mujeres en el que estas políticas han empezado a implantarse.

2.2 La discriminación de las mujeres

Las desigualdades laborales entre hombres y mujeres constituyen el ejemplo paradigmático de las desigualdades. La mayor parte de indicadores sobre las condiciones de empleo en el ámbito laboral indican su existencia: los salarios masculinos son, en media, superiores al 20% de los femeninos, la tasa de paro, de empleo temporal y de empleo a tiempo parcial es siempre superior (muy superior en el último aspecto) en el caso de las mujeres, en la mayoría de empresas y sectores la presencia de mujeres disminuye a medida que se avanza en la jerarquía organizativa, incluso en sectores feminizados (donde las mujeres son la mayoría de población) su presencia es sensiblemente menor en los niveles de empleo de mayor rango. Esta posición de inferioridad femenina en las relaciones laborales contrasta con la evidencia de que el nivel educativo medio de las mujeres es superior al de los hombres (algo que cuestiona que sea el capital humano de cada cual el factor decisivo a la hora de establecer salarios).

El tratamiento clásico de lucha contra la discriminación (aplicable tanto a mujeres como a cualquier colectivo sujeto a discriminación) ha sido la regla de "A trabajo igual, salario igual" así como medidas de prohibición de la discriminación explícita en la contratación (por ejemplo ofrecer puestos de trabajo solo para chicos, o para chicas, o para chicas con unas determinadas características físicas). Ambos tipos de medidas sólo permiten combatir los aspectos más burdos de la discriminación. En el caso de los salarios permiten eliminar diferencias salariales allí donde dos trabajadores realizan la misma labor y cobran diferente. El problema es que en la mayoría de casos hombres y mujeres ocupan diferentes puestos de trabajo y las empresas aducen que por esto los salarios son diferentes.

Por esto en los últimos tiempos se han planteado **políticas de igualdad de género** que van más allá del enfoque tradicional. Políticas que reconocen además que existe una relación directa entre la situación de la mujer en el mercado laboral y las reglas de juego del patriarcado. Estas políticas de igualdad incluyen básicamente

- Medidas de fomento de la promoción de mujeres en los niveles superiores de la jerarquía laboral.
- Elaboración de "planes de igualdad" en las empresas.
- Medidas orientadas a favorecer la presencia masculina en la realización de tareas domésticas.

2.3 Sindicatos, negociación colectiva y desigualdades

La evidencia empírica es totalmente concluyente. Como hemos visto en el tema 4 las desigualdades se reducen allí donde predomina la negociación centralizada y los convenios sectoriales. Este modelo imperante en los países nórdicos han permitido a los sindicatos fijar una escala salarial (la relación que se establece entre los salarios más bajos y más altos de todos los sectores) estrecha (de hecho eleva el nivel de los salarios más bajos y limita el de los salarios más altos) y por tanto reduce las desigualdades salariales. Al mismo tiempo este modelo garantiza que los salarios sean iguales (salvo diferencias de menor calado) para el mismo tipo de empleo. Y las diferencias salariales crecen allí donde los sindicatos son débiles, sólo existe negociación colectiva a nivel de algunas empresas y en el resto las empresas establecen unilateralmente las condiciones laborales. En estos países no sólo aumentan las desigualdades entre sectores y empresas, sino que el salario para una misma categoría laboral muestra una elevada variabilidad en función de la empresa en la que trabaja y muchos trabajadores sólo cuenta con la protección de las rentas laborales básicas y la existencia de un salario mínimo. El salario mínimo decidido por el Gobierno tiene en este caso un papel fundamental en la determinación de los salarios más bajos.

Hay que considerar no solo desigualdades en términos salariales sino también en otros aspectos como la jornada laboral, las condiciones de trabajo etc. En España la última reforma laboral está orientada a imponer el modelo de convenios de empresa y por ello hay que esperar que la implantación de este modelo pueda comportar un nuevo aumento de las desigualdades. De hecho ya empieza a existir evidencia empírica que apunta claramente que la reducción salarial ha sido especialmente sustancial en los sectores de bajos salarios (aumentando su nivel de desigualdad sobre el resto) y ha tendido a reducir la cobertura de la contratación colectiva.

3. Políticas activas de empleo

Las políticas activas de empleo constituyen un conjunto de medidas encaminadas a facilitar el reingreso de las personas paradas en el empleo. Fundamentalmente se consideraban dos problemas, el del paro friccional y el del paro estructural. El primero tiene que ver con los problemas de información: los parados no saben dónde están los puestos de trabajo disponibles y las empresas no encuentran a los trabajadores que desean. El segundo, el paro estructural, se produce porque las características profesionales de los parados no se corresponden con los puestos de trabajo vacíos, bien porque las calificaciones de unos y otros difieren, bien por una cuestión de localización (las personas en paro están alejadas de los lugares donde

hay vacantes). Las políticas activas deben ayudar a superar estos problemas. Hay diferentes tipos de políticas activas de empleo: la orientación y el asesoramiento; la formación ocupacional; y el fomento del empleo privado son las más importantes.

3.1 Políticas de orientación y asesoramiento

Uno de los elementos básicos de las políticas activas de empleo es el de mejorar la información que tienen las personas sobre sus posibilidades laborales. La fórmula más simple es centralizar la información sobre el empleo en los Servicios Públicos de Empleo. Pero es necesario que las empresas acudan a ellos informando de sus vacantes, para que estos puedan informar y orientar a los parados. Esta situación sin embargo a menudo no se cumple y las empresas sólo informan a los servicios de empleo de una parte pequeña o muy pequeña de las vacantes.

La legalización de las Empresas de Trabajo Temporal ha desviado parte de la intermediación laboral hacia estas empresas. Se trata de una opción controvertida. Las empresas privadas prefieren este medio por cuanto las ETTs seleccionan el personal a demanda del cliente.

Cuando las políticas de intermediación son más eficaces es cuando incluyen actividades de asesoramiento y orientación. Como las características personales de cada persona que busca empleo y las de los puestos de trabajo son muy diversas, una buena política de empleo es que la que coloca a las personas en aquellos empleos más adecuados a sus características personales. Ello supone tener en cuenta su experiencia laboral previa, sus niveles educativos, sus aptitudes y preferencias, etc. La labor de asesoramiento incluye desde acciones relativamente triviales como los cursillos para elaborar currículos y formas de presentarse a las empresas, hasta la orientación sobre posibilidades formativas y sobre las áreas donde se crea empleo. Hay evidencia que los países con mejores servicios de orientación obtienen mejores resultados. Se trata de una actividad que requiere mucho personal calificado para realizarse con éxito y por esto su eficacia tiene una cierta relación con el nivel de gasto público. En España por ejemplo durante la crisis se ha recortado el gasto dedicado a esta actividad y por ello ha empeorado el servicio de asesoramiento a los parados.

3.2 Formación ocupacional

La formación profesional es un elemento importante del funcionamiento del mercado laboral. Se trata de una actividad que tiene lugar en diferentes espacios. La más importante en cuanto intensidad y recursos es la educación pre laboral: educación preescolar, primaria y secundaria, educación universitaria y formación profesional reglada. Se trata de procesos que las personas realizan antes de entrar en el mercado laboral, aunque los diferentes tipos de "prácticas" en los niveles más elevados de formación (universitaria y profesional) suponen la existencia de un espacio de interrelación entre la educación y el empleo mercantil. Pero estas actividades no excluyen la importancia de otros campos educativos que forman parte de las políticas activas. Se trata de

- La formación permanente, de personas con empleo. Pensado para posibilitar su adaptación y su progreso profesional. Es una formación que puede realizarse en la propia empresa donde se trabaja como en instituciones especializadas.
- La formación ocupacional propiamente dicha, orientada a "reciclar" personas que deben cambiar de empleo
- La formación de adultos pensada para ofrecer segundas oportunidades de formación básica, tanto de personas que no superaron la secundaria como

para ofrecer nueva formación a personas paradas o incluso jubiladas (por ejemplo en tecnologías de la información para permitir su acceso a internet)

3.3 Fomento del empleo privado

Otra de las políticas habituales que se emplean para crear empleo es el fomento de la creación de empleo privado mediante subvenciones. El método más habitual es el de introducir descuentos en las cuotas a la Seguridad Social que pagan las empresas aunque también pueden darse en forma de subvención directa.

Estas subvenciones pueden darse de forma general, a cualquier empresa que cree puestos de trabajo. O de forma específica a empresas que creen puestos de trabajo que van a ocupar personas con características particulares. Se trata en este caso de promover el empleo de personas menos atractivas de contratar para las empresas y que por tanto tienen mayores dificultades ocupacionales. Los grupos que forman parte de este tipo de políticas son diversos y cambian con el tiempo: mujeres, mayores de 50 años, jóvenes, personas con discapacidades, etc.

La justificación de estas políticas se basa en la teoría neoclásica del mercado laboral estudiada en Economía del Trabajo. De una parte, la teoría de la demanda de trabajo neoclásica presupone que las empresas contratan a más gente cuanto más bajo es el salario debido a que la incorporación de más personas reduce la productividad marginal. Por esto si introducimos una subvención al empleo el coste para la empresa de contratar trabajadores adicionales se abarata y se decidirán por ampliar la plantilla.

Existe una evidencia empírica bastante robusta que pone en cuestión la bondad de estas políticas para la creación de empleo neto. Cuando se introducen estas subvenciones no está claro que generen empleo neto (o sea más empleo del que habría si las subvenciones no existiesen). Las empresas no crean empleo porque sea más barato sino cuando necesitan cubrir una necesidad. Si esto es así pocas empresas crearán empleo porque exista la subvención, cuya razón final es más bien ampliar los márgenes del capital abaratando el coste que tienen que asumir por las nuevas contrataciones.

3.4 Otras políticas activas

Hay otras políticas activas posibles que indicamos brevemente:

- **Creación directa de empleo** por el sector público. Históricamente ha sido una medida habitual, pero en el periodo neoliberal ha sido objeto de fuertes críticas por los partidarios del "todo mercado". Persiste en la forma de planes de empleo dirigidos a personas con elevadas dificultades de empleo (parados adultos de larga duración) y habitualmente toma la forma de un empleo temporal de seis meses con algún componente formativo. En gran medida los problemas de estas políticas son parecidos a los que pueden encontrarse en la formación ocupacional: falta de perspectivas, formación inadecuada, etc., aunque cuando menos promueven actividad e ingresos a gente en una situación laboral muy difícil.
- **Ayudas a la movilidad territorial.** Pensadas para ayudar al desplazamiento desde áreas con alto desempleo a áreas donde este se crea. Como migrar siempre es costoso y complicado (en función del tipo de unidad familiar de la que se forma parte) por ejemplo en cuestiones de vivienda. Estas ayudas que pueden incluir un cierto "acompañamiento" por parte de los servicios públicos. En general pueden funcionar cuando en una región o localidad se esté generando efectivamente empleo. En algunos casos esto

también se utiliza para atraer personal a municipios con amenaza de desertización o despoblación.

- **Fomento de la economía local** No es una medida directa de creación de empleo. Pero si las políticas fomentan la actividad económica, atraen la llegada de nuevas empresas o ayudan a expandirse a las existentes se genera empleo. Estas políticas tienen diferentes variantes pues en unos casos se trata de consolidar una estructura productiva mercantil, fomentando el arraigo de empresas instaladas en la zona, y en otros pasa por promover actividades locales no mercantiles que, con su actividad, generan posibilidades de empleo, bienestar local e incluso, en algunos casos, refuerzan las actividades mercantiles (por ejemplo localidades donde actividades recreativas sin ánimo de lucro atraen grupos cuyo consumo impacta positivamente en el tejido empresarial local). En todo caso y por todas las razones comentadas resulta evidente la bondad de interrelacionar las políticas de empleo con las de tipo económico.

4. Políticas pasivas de empleo

Las políticas pasivas de empleo consisten básicamente en subsidios a las personas en paro para que subsistan mientras no tienen ingresos por trabajo.

4.1 Visión crítica vs visión neoclásica

La visión que tienen los economistas de estos subsidios es controvertida en función de la visión general del funcionamiento de la economía y del desempleo que tienen las diferentes escuelas de pensamiento.

Para los economistas críticos los subsidios de desempleo juegan tres funciones esenciales:

- Impiden que las personas en paro caigan en situaciones de pobreza.
- Los subsidios son, en este sentido, ingresos sustitutivos de los salarios perdidos.
- Constituyen un "cortafuegos" contra la extensión del paro.

En ausencia de subsidios las personas paradas reducen rápidamente sus compras a medida que agotan sus ahorros, esta reducción de compras afecta negativamente a las empresas a las que ellos compran y estas a su vez reducen empleo y generan más paro, y así sucesivamente se produce un efecto en cadena que acaba generando más desempleo. En cambio si las personas que han perdido el empleo cobran un subsidio es posible que mantengan la misma pauta de gasto que cuando estaban paradas y por tanto su pérdida de empleo no provoca que se produzcan otras.

Para los economistas neoclásicos, por contra, el paro es fundamentalmente un problema laboral en muchos casos voluntario. Si las personas aceptaran salarios más bajos no habría desempleo (aunque consideran que muchas veces los salarios no bajan debido a la intervención del Estado o de los sindicatos). De este análisis se derivan dos conclusiones, que las políticas pasivas pueden aumentar el paro cuando más generosa sea la política de subsidios en cuantía de la prestación y en tiempo. Estas ideas se han impuesto en los últimos años y por ello puede observarse que las sucesivas reformas de las políticas de subsidios han tendido a endurecer las condiciones de concesión, a reducir la cuantía de los subsidios y a acortar su percepción.

4.2 El sistema español de subsidios de desempleo

Actualmente el sistema español de políticas pasivas está constituido por cuatro niveles: prestación contributiva, prestación no contributiva, renta de inserción y subsidio agrario (este último solo se aplica para eventuales agrarios en Andalucía y Extremadura y puede considerarse un sistema residual).

La prestación **contributiva** constituye el modelo clásico de seguro de desempleo. El derecho a recibirlo depende de haber cotizado anteriormente un período mínimo de tiempo. El tiempo de percepción está en función de los meses cotizados según un baremo legal y con el máximo de 2 años. La cuantía de la percepción es variable y decreciente con el tiempo.

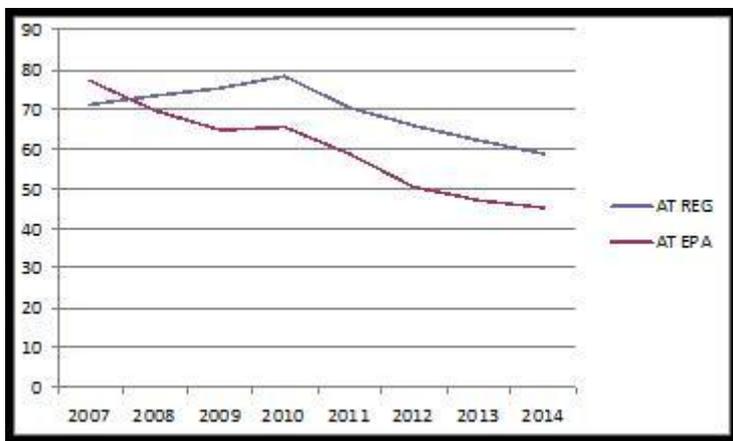
La prestación **asistencial** se establece para personas que sigan en paro una vez agotado su derecho a la prestación y que tengan características personales específicas que se consideran más vulnerables que el resto (mayores de 45 años, personas con cargas familiares, personas que han salido de la cárcel, emigrantes retornados...). Su cuantía es fija, el tiempo máximo de prestación es de 6 meses y puede ser prorrogado hasta 18 meses (excepto para mayores de 55 años que es permanente mientras sigan parados). Se trata por tanto de una prestación menos generosa tanto en términos de cuantía como de acceso.

La **renta activa de inserción** es de origen reciente. Como las otras medidas, no se trata de una ayuda universal a los parados, solo a aquellas personas en las que concurren unas características especiales (llevar más de un año sin percibir prestación, tener unos ingresos familiares inferiores al 75% del salario mínimo etc.).

El **subsidio para trabajadores eventuales agrarios de Andalucía y Extremadura** de la misma cuantía que los anteriores se concede a trabajadores eventuales agrarios que hayan cotizado al menos 35 días al año y cuya renta familiar no supere unos determinados niveles en función del tamaño familiar.

Una forma de evaluar cuan generoso es el sistema español y cómo evoluciona ante la crisis de empleo es analizar que ocurre con su tasa de cobertura y la evolución de la misma en el tiempo.

Figura 1. Evolución de la tasa de cobertura del desempleo (2007-2014) Perceptores de prestaciones en relación al paro Registrado y al de la E.P.A.



Fuente: Recio, A. (2017), Políticas sociolaborales, Universidad Autónoma de Barcelona.

Tan importante como el porcentaje de personas que perciben el desempleo es la cuantía de lo percibido. Como hemos visto hay diferentes tipos de subsidios y de hecho sólo la prestación contributiva supone un nivel de ingresos básico. El resto de prestaciones se sitúan escasamente por encima de los 400 € mensuales, un nivel de renta de pobreza.

Propuestas alternativas: Renta mínima garantizada y renta básica de ciudadanía

En respuesta a las limitaciones de estos modelos de protección han aparecido nuevas propuestas de políticas pasivas, cuya aceptación es en cada caso diferente pero en ambos creciente. Estas propuestas son:

A) La renta mínima garantizada. Se trata de un sistema de rentas públicas que garantice a todas las familias un nivel de ingresos mínimos. Su cuantía sería diferente según la situación familiar, ya que estaría orientada a complementar el resto de ingresos familiares hasta el nivel considerado mínimo. En España la referencia para la implantación de un sistema de este tipo es el existente Euskadi.

B) La renta básica de ciudadanía se propugna como una renta universal que recibirían todos los ciudadanos con independencia de su situación económica. Sería una renta independiente de los ingresos laborales.

5. Políticas de tiempos

5.1 Flexibilidad laboral, flexibilidad temporal

Para muchos economistas la mejor política de empleo consiste en flexibilizar las condiciones de contratación y de organización en el puesto de trabajo. Algo que han llevado a cabo las sucesivas reformas laborales que se han aplicado en muchos países. La mayor parte de estas medidas se han basado en reducir los derechos de protección al empleo, abaratando el coste del despido, el aumento de las prerrogativas empresariales en materia de condiciones de trabajo y el debilitamiento del poder sindical y la fragmentación de la negociación colectiva, recluyéndola en el nivel de empresa a empresa.

Las políticas de flexibilización tienen diferentes vertientes, en muchos casos más allá de la mera organización del tiempo en el puesto de trabajo. Desde una perspectiva amplia, las diferentes formas de flexibilización son:

- **DESREGULACIÓN DEL MERCADO DE TRABAJO:** supone suprimir disposiciones legales que regulan aspectos de la relación laboral con carácter obligatorio y transferir la regulación de estas materias a la negociación colectiva

- **FLEXIBILIDAD SALARIAL:** consiste en eliminar las barreras que impiden que los salarios fluctúen en función de las cambiantes condiciones del contexto macroeconómico y microeconómico, para poder llevar a cabo ajustes rápidos en el nivel salarial que eviten descensos de los márgenes empresariales. Las vías para conseguirla son:

- Descentralización e individualización de la negociación colectiva
- Supresión de la legislación sobre salarios mínimos
- Aumento del peso de los componentes variables e individuales del salario (ligados a la productividad)
- Moderación salarial

- FLEXIBILIDAD NUMÉRICA: se trata de eliminar las barreras que impiden que las empresas ajusten sus plantillas a su situación en cada momento.

- Reducir la protección legal contra el despido (abaratamiento, reducción trámites, ampliación causas)
- Potenciar la contratación temporal y a tiempo parcial
- Aumentar la flexibilidad horaria y la variabilidad de la jornada
- Externalización de tareas de producción a otras empresas o a ETTs o a trabajadores autónomos

- FLEXIBILIDAD FUNCIONAL: consiste en facilitar los cambios en la organización del trabajo y modificar la asignación de trabajadores a diversas funciones. El objetivo es adaptarse a los cambios tecnológicos.

- Cambios en la regulación laboral que permitan la asignación de trabajadores a diversos puestos de trabajo
- Reducción de las categorías profesionales y ampliación de sus contenidos para facilitar la movilidad ocupacional

- FLEXIBILIDAD TEMPORAL: dar a las empresas importantes prerrogativas en la gestión del tiempo de trabajo de sus empleados. Ello implica diferentes modalidades.

- Una jornada laboral variable a lo largo del año, con fórmulas concretas múltiples.
- Ampliación de los días en que se puede trabajar: horarios nocturnos, de fin de semana etc.
- Horarios variables que se cambian con frecuencia, para adaptarlos al flujo previsto de actividad.
- Uso del empleo a tiempo parcial para cubrir puntas de actividad en horarios especiales, afectando en mayor medida a las mujeres en todos los países.

Se supone que con una combinación de estas medidas las empresas contratarán a más gente porque tendrán menor preocupación de incurrir en elevados costes, además de las facilidades para adaptar sus condiciones a los cambios en los mercados, lo que supone una mejora de su competitividad. Hay bastantes objeciones a este planteamiento, como que de él se esperan fluctuaciones más agudas del nivel de empleo según la coyuntura, situaciones de abuso en ritmos y condiciones de trabajo, individualización y des-sindicalización de las contrataciones y peores condiciones laborales para casi todo el mundo.

Todas estas políticas están orientadas a mejorar la rentabilidad empresarial por cuanto se emplea personal a medida que se le necesita. Las empresas obtienen con estas políticas numerosas ventajas, ya que se les permite realizar ahorros, adaptarse mejor a la demanda y hacer frente a bajo coste a las fluctuaciones inherentes a todo proceso productivo. El mundo empresarial ve en estas medidas una potente arma para optimizar el uso de la fuerza de trabajo. A menudo se argumenta que al favorecer la adaptación de las empresas a un entorno cambiante también se favorece el empleo. Si bien esto último puede ser discutible, en todo caso resulta evidente que las medidas de flexibilización generan algunos costes sociales que no pueden pasarse por alto, tales como la caída de los salarios y las cotizaciones sociales, especialmente en el empleo a tiempo parcial y en los sectores más precarizados, una crónica inseguridad e intermitencia en el empleo, así como problemas crecientes para compaginar la vida laboral con el resto de actividades sociales y de cuidados, sin duda uno de los problemas mayores de nuestro tiempo.

5.2 La reducción de la jornada laboral

Uno de los conflictos sociales más importantes de la historia del capitalismo ha tenido lugar en torno a la duración de la jornada laboral. En el siglo XIX, cuando era prácticamente inexistente la regulación social los empresarios imponían largas jornadas laborales, lo que les permitía ahorrar costes de personal. Ello dio lugar, como respuesta, a movimientos sociales y políticos que propugnaron la limitación de la jornada, alegando tanto motivos de salud como de bienestar personal. Fue un largo e inacabado conflicto que en un principio consiguió imponer la limitación de jornada (incluida la prohibición de trabajo nocturno) a mujeres e hijos. A principios del siglo XX las movilizaciones se centraron en la jornada de 8 horas (el argumento de las organizaciones obreras expresaba un objetivo de vida "ocho horas de trabajo, ocho de descanso, ocho de ocio y vida social) que a ritmos desiguales se fue imponiendo en muchos países. Tras la Segunda Guerra Mundial los conflictos sobre el tiempo han permanecido, pero de forma menos virulenta. Y los logros de este período se han tendido a concentrar en reducciones menores de la jornada laboral y en el aumento de días pagados de vacaciones.

El debate histórico sobre la reducción de la jornada laboral, el de las 8 horas, tenía como objetivo básico garantizar mejores condiciones de vida para los trabajadores. Aunque en el movimiento obrero siempre ha existido el convencimiento que limitar la jornada de trabajo también es una forma de favorecer un mejor reparto de lo producido y la liberación de horas de trabajo que pueden traducirse en nuevos empleos (por esto también los sindicatos combaten las horas extra). En los últimos años el debate ha reaparecido en cada uno de los episodios de crisis y desempleo masivo en términos de reparto del empleo y eliminación del paro. Esta vertiente tiene su pertinencia coyuntural, sin olvidar que el referente común es el de una mejor remuneración del trabajo por horas y el aumento del tiempo que toda persona necesita para vivir. En la práctica, a la hora de llevar a cabo una reducción de la jornada laboral aparecen problemas de diverso tipo.

El primero y más primordial es quien paga el coste. Para los trabajadores la opción preferida es que la reducción de la jornada de trabajo no afecte a su salario. En este caso los costes salariales se verían aumentados pues los empresarios deberían sumar a los salarios de los que ya tenían empleo los que deberán pagar a las nuevas personas que emplean para cubrir las necesidades que ocasiona el tiempo liberado. Es evidente que el tema de los costes salariales abre un conflicto que puede cerrarse de muchas formas. Más allá de los efectos individuales, no se debe olvidar que la reducción de la jornada también tiene un impacto sobre el reparto de la renta, especialmente si se mantienen inalterados los salarios totales, aumentando los salarios hora y, por tanto, revertiendo tendencias regresivas a favor del capital en las últimas décadas

Aunque haya un acuerdo de cómo repartir costes no es seguro que se genere automáticamente empleo, al menos en la proporción deseada. Hay dos cuestiones cruciales en este caso:

- Las empresas grandes tienen mayor capacidad de reorganizarse ante cambios en la jornada laboral y la plantilla. En estas es a menudo factible traducir la reducción de jornada en aumento del empleo. Pero en las microempresas las cosas son bastante más difíciles.

- La reducción de la jornada de trabajo a menudo constituye un importante aliciente para que las empresas revisen su organización laboral y como resultado aumenten la productividad de sus empleados, lo que a su vez acaba por reducir el impacto que tiene dicha reducción sobre la creación de empleo.

Hay por tanto problemas de distribución de costes y de tipo organizativo que hay que reconocer cuando se plantea el reparto del empleo como política contra el paro. En las últimas décadas se han llevado a cabo diversas iniciativas en países europeos de las que se pueden aprender cosas interesantes, tales como la reducción de la jornada laboral en la industria alemana durante los años 1980s y también en la reciente crisis, siendo este último caso paradigmático de la reducción de la jornada laboral para impedir que se destruya empleo. Por otro lado la ley francesa de las 35 horas es el ejemplo más claro de reducción de la jornada para el conjunto de la población asalariada, de cuyo estudio pueden obtenerse conclusiones muy valiosas para la práctica política en el ámbito laboral. En ambos casos se dan reducciones de sueldo, con compensaciones parciales más generosas para bajos y medios salarios en el caso francés, y un modelo anti-crisis de reparto del paro con mayor incidencia sobre los salarios totales en el caso alemán.

La cuestión de los tiempos de trabajo es compleja y genera conflicto, exigiendo una continua reflexión sobre ventajas y costes sociales, así como una búsqueda de soluciones temporales que promuevan la eficiencia y el bienestar general.

6. Bibliografía básica

Recio, A. (1997) *Trabajo, personas y mercados. Manual de Economía Laboral*. Icaria. Barcelona. Cap. 9, 11 y 13.

Ruesga, S. M. (2014) *Economía del trabajo y política laboral*. Pirámide. Cap. 6, 7 y 8.

