

INSTITUCIONES, MERCADO DE TRABAJO Y GLOBALIZACIÓN

M.^a LUZ DE LA CAL BARREDO

Departamento de Economía Aplicada I
Universidad del País Vasco

ABSTRACT

La asimetría del proceso de globalización en cuanto a las esferas de la realidad económica a las que afecta, así como la marginación del mismo de amplias áreas, puede estar siendo provocada por la aplicación de políticas que se presentan como universalmente válidas e infalibles para impulsar el crecimiento económico. Nuestro objetivo en estas páginas será mostrar cómo estas políticas pueden estar generando inestabilidad macroeconómica e inversora y sacrifican la generación de empleo en aras de la consecución de equilibrios fiscales y monetarios. En el ámbito microeconómico, la apuesta por una flexibilización y desregulación laboral podría estar frenando el necesario incremento de la productividad para que se genere empleo decente. Frente a esto, las estrategias locales y la adaptación de las políticas a los entornos institucionales concretos pueden servir de base para un proceso de globalización más justo y solidario, que contribuya a la creación de más y mejores empleos y reduzca la pobreza.

Globalizazio prozesuaren asimetria, eragiten dien errealitate ekonomikoen esferetikiko eta beronek dakarren arlo zabalaren marjinazioa, ekonomiaren hazkundera bultzatzeko unibertsalak baliagarri eta hutsik gabeko bezala aurkezten diren politiken ezarpenak eragina izan daiteke. Orrialde hauetan gure helburua, politika hauek makroekonomian eta inbertsioetan ezegonkortasuna sortzen egon daitezkeela erakustea da. Alor mikroekonomikoan, lanaren malgutzearen eta desregulazioaren aldeko apustua, lan egokia sortzeko beharrezkoa den emankortasunaren hazkundera galgatzeko egon daiteke. Honen aurrean, tokiko estrategiak eta politikak

inguru instituzional zehatzetara moldatzeak, enplegu gehiago eta hobe sortzeko eta txirotasuna gutxitzeko balio dezaketen globalizazio prozesu justu eta solidarioagoa egiten lagun dezakete.

■ *The asymmetry of the globalization process concerning the levels of economic reality on which it has an influence, as well as the exclusion of broad areas from such process, may be the result of adopting policies that seem to be universally valid and unerring to foster economic growth. By means of this paper, our aim is to show how such policies may be creating macroeconomic and investment instability and how they sacrifice the creation of employment for the sake of fiscal and monetary equilibrium. Within the microeconomic scope, the confidence in labour adjustment and deregulation may be slowing down the necessary productivity growth for generating proper employment. As a result, the adoption of local strategies and the adjustment of policies to concrete institutional environments may be used as the basis of a fairer and more sustainable globalization process, which should help generate more and better jobs and reduce poverty.*

Introducción

Los procesos de globalización e internacionalización no han afectado con la misma intensidad a todas las esferas de la realidad económica ni a todos los mercados ni a todos los países

En lo que se refiere al comercio internacional, se ha dado un crecimiento muy importante de los intercambios entre 1985 y 2002, lo que tiene que ver con la eliminación de barreras tanto arancelarias como no arancelarias, pero no exclusivamente. Se apunta también que los procesos de internacionalización de la producción y de división de la misma en procesos productivos ubicados en diferentes países han sido la fuerza motriz del crecimiento del comercio (Gunter y Van der Hoeven, 2004:16-17). Por otro lado, hay que tener en cuenta que durante el último cuarto de siglo ha habido una concentración en el origen, y en menor medida, en el destino de los flujos comerciales, y no una diversificación. Aunque ha habido cambios en la lista de los principales países partícipes del comercio mundial, amplias zonas del tercer mundo están quedando marginadas del comercio internacional (Zabalo y Zurbano, 1998:128-133).

En la esfera financiera es en la que se ha dado una evolución más clara hacia el incremento de la movilidad, particularmente en lo que hace referencia a las inversiones no productivas, es decir, los flujos financieros. El primer acontecimiento que puede ayudar a entender la actual situación fue el fin del sistema monetario establecido en Bretton Woods. A pesar de ello, hasta la década de los 80 los mercados de capitales estuvieron bastante protegidos y regulados, pero a partir de entonces la desaparición de diferentes obstáculos, el proceso de titularización y los avances tecnológicos en materia de comunicaciones han incrementado fuertemente la movilidad y el volumen de intercambios en estos mercados. Sin embargo, si bien el volumen y la intensidad de las transacciones internacionales de capital se han incrementado enormemente, no puede decirse lo mismo en cuanto al ámbito espacial de las operaciones, ya que los países muy pobres y África subsahariana están crecientemente marginados de los circuitos financieros internacionales (Zabalo y Zurbano, 1998:128).

A pesar de que los defensores del mercado enfatizan la importancia de la movilidad de los factores productivos como vía para garantizar una asignación adecuada de los recursos e incrementar el grado de eficiencia, al analizar la situación del mercado de trabajo nos encontramos con situaciones claramente contra-

dictorias. Así, mientras que en el ámbito de los estados las políticas de liberalización y flexibilización del mercado de trabajo se están generalizando, mediante el abaratamiento del despido y un proceso de desregulación que reduce paulatinamente el grado de protección social ofrecido por el Estado de Bienestar, en el ámbito internacional la tendencia es muy diferente. Si durante las tres últimas décadas ha habido algún cambio en las políticas sobre inmigración, ha sido para convertirlas en más restrictivas¹.

Este doble discurso en relación con el grado de liberalización del mercado de trabajo unido a la creciente presencia de empresas transnacionales intensifica la presión tendente a reducir el coste de la mano de obra y los impuestos, lo que repercute en menores salarios y derechos asociados al empleo. La mayoría de los estudios coinciden en que la resistencia inicial de Europa a reducir los salarios y su decisión de mantener más o menos intacta la protección social ha causado un importante incremento del desempleo, pero no cambios de importancia en la distribución de los ingresos². En EEUU, en cambio, la misma presión ejercida por la competencia ha hecho disminuir los salarios de los trabajadores industriales y modificado considerablemente la distribución de los ingresos. En los países en desarrollo la globalización ha agudizado la competencia para establecer nuevas plantas de producción. Casi todos ellos han tratado de conseguir una parte del crecimiento de la producción económica mundial otorgando exenciones fiscales o mediante la realización de obras de infraestructura. Ello ha provocado grandes cambios estructurales, desempleo estructural en la población activa tradicional y reducciones salariales, aunque estas desventajas han sido compensadas, en parte, en los países capaces de atraer grandes inversiones. Con todo, algunos autores coinciden en que más que los cambios en el comercio mundial, son las corrientes volátiles de capitales y tecnología las que amenazan el bienestar de los trabajadores (Freeman, 2003, citado en Gunter, 2004:20). Otros apuntan que el aumento de la competencia en el comercio de productos manufacturados no origina una dilución de las normas del trabajo ni en el norte ni en el sur. Más preocupante es el hecho de que un buen número de países en desarrollo ha quedado marginado de la economía mundial, y en éstos sí que ha disminuido el empleo y se han rebajado las normas de trabajo (Ghose, 2003, citado en Gunter, 2004:20).

La asimetría del proceso de globalización, tanto en cuanto a los países que participan de él como en cuanto a las esferas de la realidad económica a las que

¹ La única excepción clara la tendríamos en el caso de la UE, pero no debe olvidarse que dicha realidad obedece a la creación de un bloque regional de características muy concretas, cuya evolución no es representativa de la situación en el ámbito mundial.

² Aunque en bastantes países europeos también se ha incrementado la desigualdad en la distribución de la renta entre mediados de los 80 y 2000: Austria, Bélgica, Finlandia, Italia, Luxemburgo, Noruega, España y Reino Unido (Luxembourg Income Study).

afecta, nos indica que la adaptación e incorporación al mismo no puede llevarse a cabo aplicando las mismas recetas en áreas con circunstancias (económicas, sociales, demográficas, etc.) muy diversas. De hecho, tal asimetría del proceso así como la marginación del mismo de amplias áreas, puede estar siendo provocada por la aplicación de políticas que se presentan como universalmente válidas e infalibles para impulsar el crecimiento económico. Nuestro objetivo en estas páginas será mostrar cómo estas políticas pueden estar generando inestabilidad macroeconómica e inversora y sacrifican la generación de empleo en aras de la consecución de equilibrios fiscales y monetarios. En el ámbito microeconómico, la apuesta por una flexibilización y desregulación laboral podría estar frenando el necesario incremento de la productividad para que se genere empleo decente.

Frente a esto, las estrategias locales y la adaptación de las políticas a los entornos institucionales concretos pueden servir de base para un proceso de globalización más justo y solidario, que contribuya a la creación de más y mejores empleos y reduzca la pobreza.

1. La política económica de la era de la globalización

La política económica de la era de la globalización tiene su origen en el diagnóstico que se hace de la crisis de los 70. Éste es antitético al keynesianismo, es decir, sitúa el origen de la crisis en el sofocamiento de los mecanismos de libre mercado, así que vincula su superación a la potenciación de dichos mecanismos.

El control de precios y una hacienda pública saneada son los objetivos prioritarios. Además, son necesarios también ajustes de tipo microeconómico tendentes a eliminar reglamentaciones en los mercados, de manera que las empresas adquieran la flexibilidad necesaria para competir en condiciones más severas. Ello reestablecería el crecimiento económico y el empleo y reduciría la pobreza.

Lo que ha dado de sí esta política en términos de reducción del desempleo es ya conocido. Si bien el empleo empezó a recuperarse a partir de mediados de los 90, no puede decirse que el desempleo haya desaparecido por completo de la escena y afecta de manera muy aguda a determinados colectivos de la población activa como los trabajadores mayores sin cualificación, la juventud y las mujeres. Además de esto, empieza a cobrar cada vez más importancia el debate en torno a la calidad del empleo creado. La razón es que la problemática del empleo precario, ya existente en los países en desarrollo, se extiende también a los países desarrollados. Así, las categorías de empleo y desempleo son medidas muy rudimentarias del nivel de vida y de las oportunidades de que pueden valerse las personas y el desempleo sólo es la punta del iceberg del problema que plantea el

déficit de trabajo decente. No sólo se necesitan más empleos, sino mejores puestos de trabajo.

A continuación trataremos de argumentar que estas políticas, además de imponer una férrea disciplina presupuestaria que recorta o impide el desarrollo del Estado de Bienestar y de suponer un deterioro de las condiciones de trabajo y de vida, pueden ser también un freno al crecimiento de la productividad, de la competitividad y del PIB.

Aunque la ortodoxia actual aboga por el control de precios y la prudencia presupuestaria para generar crecimiento y empleo y para luchar contra la pobreza, hay que apuntar, en primer lugar, que no existen vínculos estadísticos significativos entre la pobreza y la inflación ni tampoco entre la pobreza y la situación de la hacienda estatal. Habida cuenta de ello, parece más adecuado ser prudentes y no formular afirmaciones mecánicas ni recetas infalibles ni universales, según las cuales los países deben fijarse unos objetivos presupuestarios y de inflación de antemano (Islam, 2005:68).

La política de déficit cero e inflación cero, lejos de estar promoviendo el crecimiento y el empleo podría estar perjudicándolos, ya que amplifica las perturbaciones e inestabiliza la senda de crecimiento del PIB. La opción del control de precios y el equilibrio presupuestario supone que la política macroeconómica, en lugar de constituir un mecanismo de lucha contra el ciclo económico, se haya convertido en un mecanismo que lo fortalece, contribuyendo así a que las crisis se hagan más recurrentes y los momentos de expansión más cortos. Se trata de políticas procíclicas, que acompañan el movimiento del ciclo en vez de regularlo. Son restrictivas en época de recesión y expansivas en épocas de auge. Generan inestabilidad en el PIB y esto propicia también la inestabilidad inversora.

Posturas menos dogmáticas, como la de Stiglitz, vinculan el nivel «óptimo» de déficit presupuestario con una serie de circunstancias entre las que se encuentran el estado cíclico de la economía, las perspectivas de crecimiento, las finalidades del gasto público, las dimensiones de los mercados financieros y los niveles de ahorro e inversión nacionales (citado en Islam, 2005:67). De hecho, algunas de estas consideraciones son las que se están teniendo en cuenta en el rediseño del Pacto de Estabilidad Presupuestaria europeo que limita el nivel máximo de déficit al 3% del PIB.

En el ámbito microeconómico, como ya decíamos antes, las políticas se han orientado a flexibilizar la producción, con el objetivo de hacer frente a una situación de mayor competencia y adaptarse a una demanda de bienes y servicios más inestable, cambiante y fragmentada. Las nuevas tecnologías van a ser el principal elemento que permita llevar a cabo esto, pero se hace necesario también introducir cambios en la utilización del factor trabajo, y es aquí donde la flexibilización y la desregulación del mercado de trabajo se convierten en las estrellas de la

política laboral. Se trata de eliminar las barreras que impiden la libre fluctuación de los salarios según la oferta y la demanda (flexibilidad salarial) o el volumen de mano de obra según las necesidades de la empresa (flexibilidad numérica o cuantitativa) y de desregular las RRL de forma que haya más discrecionalidad empresarial en el uso de la mano de obra, lo que afecta principalmente a los grupos de trabajadores más débiles.

Lo que han supuesto este tipo de medidas en términos de incremento del empleo de baja remuneración, temporal y con dedicación parcial y de individualización de las RRL es ya conocido. Pretendemos argumentar que, además del deterioro de las condiciones de trabajo y de vida para un número creciente de colectivos, estas medidas pueden resultar contraproducentes para lograr incrementos de productividad, de competitividad y de empleo. Las razones son variadas, pero tienen todas ellas que ver con que el concepto de flexibilidad que subyace a este análisis es muy limitado, en el sentido de que la flexibilidad productiva se identifica con la flexibilidad laboral: ante variaciones en el volumen de demanda, las empresas sólo pueden actuar sobre el volumen de mano de obra que utilizan. No se tienen en cuenta otros elementos de ajuste flexible como pueden ser las innovaciones de producto para situarse en mercados más dinámicos, los cambios en la tecnología y en la organización de la producción o en las estrategias de comercialización. Se trata de una flexibilidad defensiva o pasiva que provoca la pérdida de seguridad laboral en todas sus dimensiones: en cuanto al puesto de trabajo, en cuanto a su remuneración y derechos sociales incorporados y en cuanto a los riesgos y la salud laboral.

Recientes enfoques, no presentan la flexibilidad y la seguridad en el empleo como excluyentes, sino como complementarias. Una estrategia de flexibilidad que se centra en la regulación del volumen de trabajo, en la reducción del salario y de las deducciones fiscales y sociales podría ser incompatible con otras formas de flexibilidad que garantizarían la competitividad a largo plazo, como son la capacidad de las empresas para ajustarse a una demanda variable en volumen y composición y la aptitud de la mano de obra para cambiar de puesto de trabajo en la organización. Por el contrario, la permanencia en el puesto de trabajo y la estabilidad en el empleo favorecen la productividad, la competitividad y el crecimiento sostenido del PIB y del empleo. Las razones son diversas:

1. La estabilidad y la permanencia permiten a la empresa hacer inversiones a largo plazo en capital humano. La empresa invierte en formación de la mano de obra adaptada específicamente a sus necesidades, lo que redundará en mayor productividad del personal y reduce el riesgo de experimentar niveles de rotación elevados y costosos.
2. La permanencia en el empleo genera mayor grado de implantación sindical y un mayor porcentaje de trabajadores amparados por los conve-

nios colectivos. Más actividad sindical puede redundar en incrementos de la productividad porque:

- a. Los sindicatos negocian seguridad en el empleo a cambio de otras concesiones (en salarios, en tiempo de trabajo, en adopción de innovaciones) y ello favorece la búsqueda de opciones cuando hay que hacer ajustes en costes.
 - b. Favorece el diálogo social y que los incrementos salariales se pacten de acuerdo con los incrementos de productividad.
 - c. Los trabajadores sindicados participan en mayor medida en programas formativos y si estos trabajadores son estables, hay más probabilidad de cosechar los beneficios de la inversión en formación.
 - d. Los sindicatos corrigen asimetrías en materia de información y son cauces de comunicación para canalizar reivindicaciones y buscar soluciones.
3. La permanencia en el empleo genera confianza y garantiza la continuidad de la demanda. La sensación de seguridad de los trabajadores depende de cómo sean las transiciones de un empleo a otro y también de la protección social existente en caso de pérdida del empleo. Una de las claves para la reducción de la pobreza y del empleo en estado de pobreza es la generación de empleos productivos. Cuando los empleos generados no se corresponden con la noción de empleos decentes y productivos dan lugar a que los salarios sean insuficientes. Entonces los trabajadores no pueden sostener la demanda.

Otros enfoques conceden un papel secundario a la reglamentación del mercado de trabajo en el crecimiento del PIB y de la productividad y se centran en lo que ocurre en los mercados de productos. En concreto, afirman que la reglamentación en los mercados de productos podría estar impidiendo la transformación industrial y la movilidad intersectorial del trabajo y del capital. Ello impide el crecimiento de industrias emergentes y la transformación estructural que hace que las economías puedan aprovechar las oportunidades de la globalización, moviéndose de las industrias en retroceso a las industrias en expansión. La clave es entonces la interdependencia entre las regulaciones existentes en los mercados de productos y las existentes en el mercado de trabajo.

En concreto, algunos trabajos ponen de manifiesto que una fuerte regulación en el mercado de productos combinada con una desreglamentación en el de trabajo conduciría al incremento de los empleos de baja calificación y bajos salarios. En cambio, la desreglamentación en los mercados de productos daría lugar a la creación de empleo en todas las categorías (OIT, 2005:199). Las relaciones entre la regulación en los mercados de productos y la del mercado de trabajo operan en dos sentidos:

- Si se ponen limitaciones en el mercado de productos la menor competencia podría aumentar la estabilidad en el empleo de los ya empleados.
- La opción por proteger el empleo puede exigir que se pongan límites a la competencia en los mercados de productos.

Las rigideces del mercado de trabajo son un factor no tan significativo a la hora de explicar las diferencias en resultados en términos de empleo y la eliminación de la regulación del mercado de trabajo podría resultar simplista como política generadora de empleo si se tiene en cuenta la interdependencia entre la regulación del mercado de productos y la del mercado de trabajo.

2. Instituciones aptas para la globalización

Las políticas de déficit cero e inflación cero, lejos de promover el crecimiento del PIB y del empleo a largo plazo, podrían estar inestabilizando el ciclo económico y la inversión y, por tanto, frenando la creación de empleo. En cuanto a la política laboral, la conveniencia de aplicar políticas de flexibilización y desregulación del mercado de trabajo debería evaluarse teniendo en cuenta el nivel de regulación existente en los mercados de productos y los objetivos en relación con el nivel y el tipo de empleo que se pretende generar y/o mantener. Además, se deberían considerar los efectos de estas políticas en la permanencia y la estabilidad del empleo y, por tanto, en la productividad.

Parece entonces que no caben estrategias genéricas y universales válidas para todas las economías y todos los momentos. Más bien, cada espacio económico deberá encontrar su camino para generar crecimiento sostenido y empleo decente, en función de sus circunstancias económicas, sociales, demográficas y políticas. Ello exige potenciar instituciones que fomenten la cooperación, la coordinación y la confianza entre los agentes económicos y sociales. En este epígrafe expondremos propuestas alternativas en esta línea.

En el ámbito macroeconómico, el objetivo general sería lograr cotas de competitividad y crecimiento que garantizaran el mantenimiento y la creación de empleo productivo y unos niveles de bienestar adecuados. Una serie de propuestas más concretas apuestan por una política macroeconómica que tenga como eje estratégico la promoción del empleo. Algunos estudios de la OIT afirman que las autoridades públicas deberían incorporar sistemáticamente en su política de inversiones en infraestructura los métodos de producción intensivos en el uso de mano de obra en lugar de métodos intensivos en maquinaria. Ello significaría creación de puestos de trabajo sin merma de la calidad con respecto a los métodos intensivos en capital. Además, esto resulta más barato y reduce considerablemente la necesidad de divisas. Tales propuestas serían especialmente

válidas en los países menos desarrollados. Se trataría de crear empleos en los cuales los salarios no fuesen superiores a los del mercado o algo más altos que el umbral de pobreza para que estos empleos atraigan sólo a los sectores más pobres (Islam, 2005:69 y 75).

Para ello, es necesario habilitar un espacio presupuestario para el desarrollo humano y la infraestructura básica, un fondo de estabilización para apuntalar el gasto público a lo largo de los ciclos económicos. Se podría financiar con los ingresos excedentarios de las épocas de auge económico, de las privatizaciones, de los auges en los precios de los productos básicos y de recursos allegados por concesiones de la comunidad internacional (reescalonamiento de la deuda o su condonación). Para velar por la garantía de tales fondos en las épocas de atonía económica, sería necesario el establecimiento de protocolos presupuestarios que, por ejemplo, asignen determinados ingresos a determinados programas básicos como los de salud y los educativos (Islam, 2005:71). Estas propuestas son más urgentes en las economías menos desarrolladas, en las que los déficit en estas áreas son enormes. La primera meta a alcanzar sería la universalización de la enseñanza primaria, para lo cual sería necesario indemnizar a las familias más pobres de la sociedad por lo que dejarían de ganar si enviasen a los hijos a la escuela (Gunter y Van der Hoeven, 2004:34). En los países desarrollados, la premura en estos ámbitos no sería tanta, pero sí que sería necesario «blindar» algunas partidas del gasto social que podrían estar bajo amenaza o que simplemente no se están dotando con más recursos a pesar del incremento de las necesidades (caso del gasto sanitario con el envejecimiento de la población).

En lo referente a la regulación del mercado laboral y frente a la idea de flexibilización y desregulación del mercado de trabajo, son interesantes las propuestas que abogan por potenciar las instituciones del mercado de trabajo. No se trataría entonces de implantar una flexibilidad sin cortapisas, sino de tener un mercado de trabajo ordenado institucionalmente donde la política laboral se negocia con los interlocutores sociales. Se considera que cuando el mercado de trabajo no está bien ordenado institucionalmente, como pasa en los países menos desarrollados, la flexibilidad lleva a unas RRLC caóticas y perjudiciales para el crecimiento y la estabilidad macroeconómica (Islam, 2005:76-77). Habría entonces que encontrar cauces para fomentar la movilidad y flexibilidad que requiere un mayor grado de apertura económica, lo que puede implicar cierta desreglamentación del mercado laboral, pero no una desreglamentación total. Al mismo tiempo, se deben considerar los beneficios que se derivan de la estabilidad del empleo (OIT, 2005:219).

Se trataría de dotar a las empresas de flexibilidad interna para adaptarse a las turbulencias del mercado o para la introducción de nuevas tecnologías, pero sin que ello suponga una continua merma de la seguridad en el empleo y un crecimiento de grupos excluidos y vulnerables en el mercado de trabajo. Tal flexibi-

lidad interna significaría que la empresa es capaz de reaccionar ante cambios en el mercado no sólo mediante ajustes de la plantilla o de los costes laborales, sino también haciendo cambios tecnológicos, organizativos o de estrategias de comercialización. Para ello resulta importante la existencia de mano de obra con suficiente cualificación y compromiso (por tanto, estable), lo que nos indica que la flexibilidad y la seguridad, lejos de ser incompatibles, son complementarias. Desde este planteamiento, la inseguridad en el empleo llevaría a menor capacidad adaptación y a pérdidas de competitividad.

Bajo la fórmula «flexiseguridad» o «flexibilidad negociada» se recogen conceptos de política más avanzados con respecto a la rigidez de los primeros debates sobre flexibilidad exclusivamente ligada a la desregulación del mercado laboral. El equilibrio entre seguridad y flexibilidad se ha de lograr con respecto a las circunstancias de cada país. Exige contar con instituciones del mercado de trabajo que promuevan la microflexibilidad y faciliten la movilidad protegida de los trabajadores, en un contexto de reestructuración continua. De esta manera, se reconoce el valor de los mercados internos de trabajo estables pero adaptables y, ante la necesidad ineluctable de movilidad externa, se garantiza una seguridad a través de una transición bien gestionada.

Esto significa que, cuando no haya alternativas viables la reducción de plantillas, una estrategia de flexiseguridad exigiría que las rupturas se gestionen con un nivel de protección social adecuado para luchar contra la inseguridad económica, teniendo en cuenta, además, que la protección social sirve para amortiguar los choques, sostener la demanda y reducir el subconsumo. Al mismo tiempo, se deben establecer los mecanismos para que los trabajadores expulsados de los procesos productivos sean reintegrables. Tales mecanismos deben favorecer transiciones entre diferentes tipos de empleos o entre diferentes tipos de actividad y formación y recualificación para que no se prescindiera de esa mano de obra. Las políticas pasivas de mercado de trabajo seguirán siendo necesarias para mantener los ingresos en esas etapas, pero además se debe poner también el acento en las políticas activas y en nuevas fórmulas de combinación entre ambas

Destacaremos dos conceptos recientemente desarrollados y que pueden servir de base para implementar estrategias de flexiseguridad:

1. Las nociones de *estado profesional de las personas* y de *derechos sociales de giro* desarrolladas por A. Supiot constituyen una vía para proporcionar seguridad en condiciones de inseguridad. La flexibilidad debe ser entendida como la búsqueda de una respuesta colectivamente eficiente a las situaciones económicas imprevisibles. Las incertidumbres no deben reducirse a un riesgo previsible, sino que es necesario el tratamiento de la incertidumbre en toda su amplitud. Debe interiorizarse, no externalizarse y tratarse a posteriori (Supiot, 1999a).

La noción de estado profesional de las personas surge del agotamiento del modelo de empleo. Hoy día, el empleo no puede constituir el paradigma de la relación de trabajo, ya que representa sólo una parte de ella, aunque muy importante todavía. El modelo de empleo nunca se ha extendido a todos los trabajadores, ya que siempre ha habido colectivos excluidos del empleo (esto es especialmente acusado en los países menos desarrollados). Pero es que hoy día, el número de excluidos no deja de crecer: se trata de los parados (que pueden tener derechos sociales pero no trabajo) y de los trabajadores pobres (tienen trabajo, pero no derechos sociales). El estado profesional de las personas, al contrario que el estatus salarial, engloba los períodos de empleo en un sistema más comprensivo de derechos sociales. Este estado profesional empieza a aparecer en los sistemas de Seguridad Social que han sido adaptados para asegurar la continuidad de los derechos sociales ante la discontinuidad de las posiciones en el mercado de trabajo. Pero se trata de dar un paso más y de no limitarse a la protección contra los riesgos. Se trataría de permitir a toda persona trabajadora conducir libremente su vida profesional (Supiot, 1999b).

Los derechos sociales de giro o a cuenta no se basan en un acontecimiento de riesgo, sino en decisiones voluntarias de las personas que tienen esos derechos. Son derechos adquiridos durante los períodos de empleo, pero también pueden adquirirse en otras situaciones de trabajo (trabajo independiente o no profesional) o del Estado, de los seguros, de organismos paritarios, etc. Nutren el estado profesional de las personas porque permiten a los individuos beneficiarse de períodos remunerados de no trabajo y pueden proporcionar una forma de redistribuir voluntariamente períodos de trabajo y de inactividad remunerados a lo largo del ciclo de la vida. Estos derechos llegarían a adquirirse, de forma progresiva, mediante el ejercicio de un trabajo. Permiten una liberación del tiempo y proporcionan así un espacio para articular la flexibilidad del trabajo, con la condición de que el trabajo generador de derechos se extienda más allá del trabajo asalariado. El individuo conseguiría así un crédito sobre unos fondos que podría utilizar libremente en diversos momentos de su vida (Supiot, 1999a).

El planteamiento de Supiot va mucho más allá de ofrecer un marco para solucionar los problemas de desempleo o de precariedad del empleo, ya que en realidad, se trata de ejercer las libertades que han sido reconocidas hace mucho tiempo en el plano formal (libertad de asociación y sindical, libertad de empresa, de trabajo, derecho a una vida familiar) y de las que están excluidos los que no pueden permitirse el lujo de perder su empleo y de vivir sin ingreso profesional. En todos estos aspectos, aparece la necesidad de un marco colectivo. El fondo así creado podría ser provisto de forma mixta por el Estado o la corporación territorial, por las empresas, por el propio individuo o por la Seguridad Social. Este modelo constituye un tipo de sistema de bienestar adaptable que implica la seguridad activa en las trayectorias individuales e incrementa la compatibilidad entre varios aspectos de la vida (trabajo remunerado, formación, ocio, tiempo personal y familiar) (Guillemard, 2000).

2. El concepto de *mercados de trabajo transitorios* desarrollado por G. Schmid trata de dar una alternativa de manera que los mercados de trabajo flexibles puedan ser establecidos e incrementados sin dañar la necesidad de seguridad social y justicia. Son una posibilidad de organizar la seguridad social como vía para incrementar la flexibilidad y la eficiencia económica.

La diferenciación y discontinuidad de las trayectorias de empleo son características fundamentales de los mercados de trabajo del futuro y hacer frente a esto requiere la adquisición de unas habilidades que deben ser permanentemente renovadas y de una infraestructura con la que los individuos puedan contar si se requiere. Las transiciones del mercado de trabajo pueden ser vistas como acontecimientos críticos que conllevan tanto riesgos como oportunidades. Los acuerdos institucionales por los que se establecen, regulan y promueven las transiciones son los mercados transitorios de trabajo. Los mercados de trabajo transitorios son foros para la negociación o el acuerdo de las relaciones de empleo variables. Contrastan con la idea del contrato de empleo estándar que deja poco sitio para hacer ajustes a las circunstancias locales o a las necesidades individuales a lo largo de la vida. Crearían puentes fiables que dan opciones adecuadamente institucionalizadas, calculables y socialmente legitimadas para negociar en las fases críticas (Schmid, 2002a:180-188).

En tales circunstancias, se requiere un nuevo diseño del seguro de desempleo, o bien, como el autor lo denomina, un seguro de empleo. Este seguro de empleo tiene tres pilares: el seguro de desempleo rediseñado, el seguro de movilidad y las políticas activas de mercado de trabajo. Estos tres pilares formarían un sistema coordinado de seguro de empleo que favorecería los mercados de trabajo transitorios. Se trata de acuerdos institucionales que empoderan a los individuos a transitar entre varios estatus de empleo durante su ciclo de vida a través de un conjunto de opciones de movilidad y empleabilidad (Schmid, 2002b).

Merece la pena mencionar los casos de algunos países que han llevado a cabo una serie de reformas en sus regímenes de empleo y de Seguridad Social que, con sus contradicciones y limitaciones, se acercarán al modelo de flexiseguridad apuntado. En el caso de Dinamarca, aunque la legislación de seguridad en el empleo es débil, el seguro de paro es generoso y las políticas activas muy importantes. Holanda, en cambio, tiene una legislación laboral muy protectora para los trabajadores con empleo permanente (completo y parcial), pero para el empleo temporal y en ETTs era muy débil y ha sido mejorada. Como contrapartida se ha endurecido el acceso a prestaciones.

Aunque hay importantes variaciones en los modelos de estos países y también en las reformas que han acometido, parece que comparten el hecho de haber sabido combinar adecuadamente las políticas activas y las políticas pasivas del mercado de trabajo, de forma que no hay contradicción entre la protección del empleo y la protección social. Se trata de economías que tienen instituciones de mercado de

trabajo aptas para la globalización, con baja protección en el empleo, pero alta protección social y, además, un gasto en políticas de mercado de trabajo cuantioso. Son Dinamarca, Holanda, Bélgica, Finlandia e Irlanda. El seguro contra la pérdida de empleo sirve de escudo contra los efectos de la flexibilidad y la movilidad y las políticas activas de mercado de trabajo protegen a las personas durante la transición entre dos empleos y promueven la movilidad intersectorial (OIT, 2005: 225).

En estos países, el equivalente a entre un 3 y un 20% de la fuerza de trabajo fluctúa entre las medidas de política activas y sin ello el paro sería considerablemente más alto. Para prevenir el crecimiento del segmento secundario del mercado de trabajo y la marginación de trabajadores atrapados en él, las políticas activas del mercado de trabajo deberían ser utilizadas para ofrecer asistencia temporal a los individuos en sus transiciones desde y hacia el mercado de trabajo regular. Las políticas activas junto con los programas de jubilación anticipada y de formación configuran una zona intermedia alrededor del mercado de trabajo regular. La intervención procíclica parece ser particularmente eficaz en los programas de formación, pero es crucial mantener la intervención anticíclica también, porque las políticas pasivas son necesarias en épocas de recesión. Aunque su efectividad es reducida a corto plazo, ayudan a mantener el empleo y las rentas hasta una nueva recuperación económica, así que contribuyen a mantener la eficiencia del mercado de trabajo a largo plazo (Auer, 2002: 100-101).

Durante los años 90 estos países han tenido tasas de crecimiento importantes, combinadas además con reducciones de las tasas de paro y crecimientos de las tasas de empleo. Algunos presentan incluso disminuciones de los niveles de desigualdad en la distribución de la renta³. Constituyen un buen ejemplo de cómo el buen comportamiento económico y el crecimiento del empleo son compatibles con Estados de Bienestar protectores y con mercados de trabajo regulados. La clave de este éxito parece atribuible, entre otras cosas, a la reforma y renovación de determinadas instituciones y políticas de mercado de trabajo junto con una adaptación de las políticas sociales de cara a garantizar niveles de protección razonables para los empleados atípicos.

Las reformas que han afectado al desempleo y a los subsidios han sido negociadas mediante acuerdos tripartitos. Han supuesto un cambio de políticas desde la provisión de transferencias a largo plazo para los desempleados hacia medidas de activación para el empleo, creación de empleos subsidiados, acciones formativas y subsidios para los trabajadores marginales (Jackson, 2000). Hay que tener en cuenta que esto se enmarca en elevados porcentajes de gasto en programas relacionados con el mercado de trabajo, tanto en la vertiente pasiva como en la activa (tabla 1).

³ En Dinamarca descendió el índice de Gini entre 1987 y 1992, en Irlanda entre 1994 y 2000 y en Holanda entre 1983 y 1999 (Luxembourg Income Study).

Tabla 1. Gasto en políticas relacionadas con el mercado de trabajo en % PIB (1999)

	Políticas activas	Políticas pasivas	Total
Australia	0,46	1,05	1,51
Austria	0,49	1,07	1,56
Bélgica	1,35	2,34	3,69
Canadá	0,50	0,98	1,49
Dinamarca	1,76	3,09	4,85
Finlandia	1,22	2,32	3,53
Francia	1,30	1,81	3,11
Alemania	1,30	2,12	3,42
Holanda	1,64	2,29	3,93
Noruega	0,81	0,47	1,28
España	1,01	1,40	2,41
Reino Unido	0,34	0,64	0,98
EEUU	0,15	0,23	0,38
Irlanda ⁴	1,66	2,42	4,07

Fuente: OCDE, 2001: 446-461.

La política de acuerdos ha propiciado la moderación salarial, lo que ha permitido mantener la rentabilidad de las empresas nacionales, fuertes niveles de inversión y creación de empleo. Parece que hay buenas razones para pensar que niveles medios y altos de cobertura y centralización de la negociación colectiva como los que se dan en estos países sustentados con niveles de protección social elevados, pueden producir un clima de confianza y cooperación que favorece el reparto de las ganancias de productividad y la creación de empleo (Jackson, 2000). Los acuerdos tripartitos entre trabajadores, empresas y estado han sido identificados como un aspecto institucional que favorece que las políticas activas de mercado de trabajo sean exitosas y que estén bien financiadas. Su fortaleza y eficacia se basa en que favorecen la cooperación y la confianza entre los agentes sociales y el estado (Janoski, 1996).

De alguna manera, estos casos confirmarían lo avanzado ya a principios de los 90 en algunos trabajos en cuanto a la superioridad de un modelo socialdemócrata frente a modelos puramente competitivos en cuanto al nivel de empleo de equilibrio al que conduce. Los mercados puramente competitivos y las estrategias

⁴ El dato de Irlanda es de 1996 (OCDE, 1999).

no coordinadas pueden generar un nivel de paro mayor que el que es posible con mecanismos más centralizados o colusorios. La razón está en que los compromisos institucionalizados pueden fomentar la flexibilidad a corto y largo plazo, mientras que la negociación puramente descentralizada puede exacerbar la búsqueda de diferencias salariales, lo que puede conducir a un tipo de rigidez: la imposibilidad de la economía de alcanzar el pleno empleo. Sobre esta base, como mejor se aborda el problema del pleno empleo, es diseñando y estableciendo una combinación adecuada entre fuerzas de mercado y acuerdos colectivos y posiblemente centralizados (Bowles y Boyer, 1992:425-427). Se señala también que unas instituciones de mercado de trabajo muy diferentes pueden hacer frente eficazmente al reto del pleno empleo.

El uso de sistemas de consulta para trazar la política económica y social cobra gran importancia en las crisis económicas graves, ya que el diálogo social contribuye a la transformación de la economía y a que ésta salga a flote y crezca de forma sostenida, así que el diálogo social contribuye al desarrollo económico. Además, propicia el buen gobierno y la consolidación de la democracia, porque independientemente del estado de la economía, permite a las partes poner de manifiesto sus aspiraciones, reflejándose las necesidades de un amplio espectro de la sociedad y con más posibilidades de que las medidas adoptadas se lleven a cabo. Algunos casos de países en los que la transformación económica y la liberalización política ocurrieron al tiempo parecen avalar esto. En Sudáfrica, Hungría y la República Checa el diálogo social ha servido para pactar asuntos más allá de las RRL (Fashoyin, 2004).

Para que el diálogo social sea eficaz y duradero, algunos elementos resultan de gran importancia (Fashoyin, 2004):

- Una estructura institucional que estimule a los interlocutores sociales a canalizar sus reivindicaciones y preocupaciones con arreglo a un planteamiento estable, ordenado y pacífico de resolución de conflictos. Órganos como los Consejos Económicos y Sociales de algunos países europeos, el Consejo de Conciliación de Intereses (Hungría) o el Consejo Nacional de Desarrollo Económico y Mano de Obra de Sudáfrica son algunos ejemplos. Son marcos que tienen un efecto tranquilizador y promueven la confianza, la transparencia y la continuidad de las consultas. Aunque contar con estructuras permanentes es importante, las consultas puntuales e informales también pueden hacer el diálogo social fructífero.
- Que participen y estén representados todos los agentes implicados, porque de lo contrario puede que las medidas tomadas no puedan aplicarse eficazmente. En cuanto a los interlocutores gubernamentales, es importante que estén representadas las autoridades estatales encargadas de la economía y las finanzas. En cuanto a los empresariales, que las pequeñas y medianas empresas no queden al margen. En cuanto a la representación de los trabaja-

dores, es importante que se tengan en cuenta los intereses de los trabajadores no afiliados, los de los desempleados y los de los que están con empleo informal o temporal. Esto es especialmente importante en los países menos desarrollados, dada la importante presencia de empleo informal y autónomo. En los países desarrollados, sería una cuestión que gana importancia, dado el crecimiento que se ha producido en el empleo atípico. Por otro lado, y aunque el tripartismo sigue siendo el núcleo del diálogo social, el entorno en el que funcionan las instituciones del mercado de trabajo ha cambiado, por lo que es necesario un diálogo social ampliado. Además, las políticas de reforma y la globalización han agudizado el conflicto de distribución existente y han conllevado la aparición de numerosas partes interesadas que están reivindicando su derecho a ser consultadas y a participar en la elaboración de las políticas económicas y sociales. Colectivos como los trabajadores autónomos o semiautónomos o con formas de actividad diferentes a las del empleo; grupos que representan intereses de jubilados o discapacitados; grupos con creciente influencia en los asuntos económicos y laborales como los financieros y los comerciales deben ser consultados, aunque sea de manera más informal y puntual.

- Que los asuntos tratados vayan más allá de los estrechos límites del mercado de trabajo, debido a la poderosa influencia que ejerce la política macroeconómica en este mercado.

3. Conclusiones

En este contexto de búsqueda de estrategias y pactos de flexiguridad, los países que contaban con sistemas de protección social bien desarrollados parten con ventaja, porque hay un marco institucional de política social con el que establecer intercambios, coordinaciones y complementariedades de cara a flexibilizar el régimen de empleo manteniendo o mejorando niveles de seguridad. Serían los casos de los antes mencionados (Dinamarca, Holanda, Bélgica, Finlandia e Irlanda). Alemania y Francia, que se caracterizan por alto grado de protección social y de protección en el empleo, han conocido peores resultados. Parece que ha podido fallar el diálogo social para buscar complementariedades y compensaciones entre los sistemas de protección social y los de empleo.

En cambio, los países donde este marco de política social era más débil o de reciente creación, como los del sur de Europa, la búsqueda de flexibilidad ha interrumpido la mejora de los sistemas de protección social (incluso, en algunos aspectos, hay retrocesos) y, como se trataba de sistemas poco asentados, han sido poco susceptibles de reformas y adaptaciones a las nuevas pautas del trabajo. Por ejemplo, en el caso de España, la estrategia ha sido muy sesgada o desequilibrada,

fundamentalmente centrada en la flexibilidad de entrada en el mercado laboral, lo que ha provocado unos niveles de empleo temporal que no se conocen en ningún otro país de la UE. Se trataría de una estrategia ligada a la reducción de los costes en el corto plazo y que está lejos de primar el incremento de la productividad porque no propicia la sustitución de trabajo por capital y no incentiva la mejora del capital humano.

Se trataría de economías que, a falta de instituciones de bienestar sólidas, se han visto proyectados en modelos como los de EEUU y Reino Unido. Estos dos países comparten las características de baja protección social y una legislación sobre seguridad en el empleo de las más laxas. El modelo de crecimiento es extensivo, con alta participación laboral, pero con productividad y salarios bajos. No es casual que ambos países presenten elevadas tasas de pobreza. Los países del sur europeo si continúan con esta pauta de crecimiento verán aumentar sus tasas de pobreza. De momento, el déficit en protección social podrían estar cubriéndolo las aún sólidas estructuras familiares, pero la tendencia al debilitamiento de las mismas podría significar en estos países elevados niveles de pobreza y exclusión social.

Esta problemática es aún más acentuada en buena parte de los países con bajo nivel del desarrollo, en los que ni siquiera se ha construido un modelo de protección social. Las políticas de estabilidad macroeconómica y flexibilidad microeconómica, les conducen a un modelo de crecimiento, que no de desarrollo, basado en la creación de empleos poco productivos e infrarremunerados. Salir de esa encrucijada resulta tremendamente complicado porque en estos países la excesiva flexibilidad podría estar obstaculizando el fomento de relaciones de trabajo estables que favorecen el incremento de la productividad. En cuanto a la seguridad, es urgente que en aquellos países en los que hay posibilidades de financiación, se ponga en marcha el subsidio de desempleo⁵. Ello, además de repercutir positivamente en los niveles de vida, amortiguaría la inestabilidad macroeconómica.

Las conexiones entre el grado de regulación del mercado de trabajo y el del mercado de productos indican que puede ser necesario un determinado nivel de regulación en los mercado de productos para fomentar la permanencia en el empleo y la productividad. Pero, por otro lado, las excesivas regulaciones en el mercado de productos podrían impedir la movilidad intersectorial de factores, la transformación industrial y el crecimiento de la competitividad y del empleo.

⁵ Algunos trabajos empíricos indican que en varias economías asiáticas se podrían dar pasos en el sentido de establecer cotizaciones no muy cuantiosas sobre la nómina salarial (citados en Islam, 2005:73). Con todo, en buena parte de los países menos desarrollados el establecimiento de un seguro de paro topa con la dificultad de que una gran parte de la mano de obra quedaría fuera de él dado el elevado porcentaje de empleo informal y autónomo.

Debería existir coordinación entre las regulaciones de ambos mercados (de productos y de trabajo). La complejidad es importante y también los posibles márgenes de maniobra y estrategias. Es un argumento más para justificar que ningún programa de reforma será válido para todos los países y que la adaptación de leyes e instituciones debe hacerse teniendo en cuenta las circunstancias del espacio económico concreto. Parece entonces que los niveles de decisión locales y la participación de los agentes implicados cobran especial importancia porque aumentan la eficacia de las medidas adoptadas.

En este sentido, mientras les sean impuestos a los países menos desarrollados rígidos programas de reforma económica y claramente desfavorables «acuerdos» comerciales, no es probable que puedan llevar a cabo estrategias adaptativas que les permitan aprovechar las oportunidades de la globalización

4. Bibliografía

- AUER, P. (2002): «Flexibility and security: labour market policy in Austria, Denmark, Ireland and the Netherlands» en Schmid, G. y Gazier, B. (Eds.) *The dynamics of full employment. Social integration through transitional labour markets*. Edward Elgar. EEUU y Reino Unido.
- BOLLÉ, P. (2002): «Dinámica del cambio y protección de los trabajadores». *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 121, n.º 3.
- FASHOYIN, T. (2004): «Colaboración tripartita, diálogo social y desarrollo nacional». *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 123, n.º 4.
- GUILLEMARD, A. (2001): «The advent of a flexible life course and the reconfiguration of welfare». *Cost Action 13 Conference Social policy, Marginalisation and Citizenship*. Aalborg University. Dinamarca.
- GUNTER, B. G. y VAN DER HOEVEN, R. (2004): «La cara social de la globalización». *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 123, n.º 1-2.
- ISLAM, I. (2005): «Superar el conservadurismo macroeconómico para impulsar el crecimiento y el empleo y reducir la pobreza». *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 124, n.º 1.
- JACKSON, A. (2000): «Why we don't have to choose between social justice and economic growth: the myth of the equity/efficiency trade-off». Canadian Council on social development. <http://www.ccsd.ca/pubs/2000/equity/index.htm>.
- JANOSKI, T. (1996): «Explaining state intervention to prevent unemployment: the impact of institutions on labour market policy expenditures in 18 countries». En Schmid, G. *et al.* (Eds.) *International handbook of labour market policy and evaluation*. Edward Elgar. EEUU y Reino Unido.
- OIT (2005): *Informe sobre el empleo en le mundo 2004-2005. Empleo, productividad y reducción de la pobreza*. Ginebra
- SCHMID, G. (2002a): «Towards a theory of transitional labour markets». En Schmid, G. y Gazier, B. (Eds.) *The dynamics of full employment. Social integration through transitional labour markets*. Edward Elgar. EEUU y Reino Unido.

- SCHMID, G. (2002b): «Employment insurance in critical transitions during the life-course». Symposium on *The future of work, employment and social protection: the dynamics of change and the protection of workers*. Lyon, 17-18 Enero.
- OCDE (1999): *Perspectivas del empleo 1999*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Madrid.
- OCDE (2001): *Perspectivas del empleo 2001*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Madrid.
- SUPIOT, A. (1999a): *Trabajo y empleo. Transformaciones del trabajo y futuro del Derecho del trabajo. Informe para la Comisión Europea*. Tirant lo Blanch. Valencia.
- SUPIOT, A. (1999b): «Travail, droit et lien social». Conferencia del Instituto Internacional de Estudios Sociales. Organización Internacional del Trabajo. <http://www.ilo.org/public/french/bureau/inst/papers/publecs/supiot/>
- ZABALO, P. y Zurbano, M. (1998): «Globalización, estado-nación y soberanía económica». En Arizkun, A., Galarza, E. y Gómez Uranga, M. (coords.): *Soberanía económica y globalización en Euskal Herria*. Fundación Manu Robles-Arangiz. Bilbao.