

¿ESTÁN FALLANDO LAS POLÍTICAS DE EMPLEO?

Fausto Miguélez Lobo

Centre d'Estudis Sociològics sobre la Vida Quotidiana i el Treball (QUIT) –

Institut d'Estudis del Treball (IET), Departament de Sociologia

Universitat Autònoma de Barcelona

fausto.miguelez@uab.cat



Resumen

El artículo analiza las políticas de empleo que España, bajo mandato de la UE, está llevando a cabo en la crisis. Después de comparar las políticas actuales con lo que eran tradicionalmente estas políticas y analizar el efecto que están teniendo, el artículo llega a la conclusión que el objetivo real no es crear empleo y mejorar el empleo. El objetivo real puede ser preparar a Europa –a España en este caso- para competir con otras regiones económicas sobre la base de bajos salarios.

Palabras clave: políticas de empleo, desempleo juvenil, empleo precario, salarios, pensiones, bajos salarios, reforma del mercado laboral.

Abstract

This paper describes and discusses the employment policies that Spain, under mandate of the EU, is carrying out as the result of the crisis. After comparing the current policies with those traditional ones and analyzing its effects, the article concludes that the real objective behind them is not to create and improve employment but to prepare Europe – Spain, in this case - to compete with other economic regions on the basis of low wages.

Keywords: employment policies, youth unemployment, precarious employment, wages, pensions, low wages, labor market reforms

Sumario

1. Introducción
2. La economía y el empleo reales
3. El diagnóstico oficial de esta crisis y la receta oficial
 - 3.1. La ideología de la austeridad
4. El verdadero fondo de las políticas de empleo en curso
 - 4.1. ¿Están fallando las políticas de empleo?
 - 4.2. El papel de las “no políticas” de empleo
5. La alternativa posible
 - 5.1. Alternativas a corto plazo
 - 5.2. Alternativas a medio y largo plazo
 - 5.3. Cómo avanzar por ese camino

¿ESTÁN FALLANDO LAS POLÍTICAS DE EMPLEO?¹

Fausto Miguélez,

Universitat Autònoma de Barcelona

1. Introducción

Quiero comenzar refiriéndome a lo que han sido tradicionalmente las políticas de empleo para entender por qué no son ahora de la misma manera así como para dar un paso más allá y preguntarnos si ahora tienen otros objetivos. En términos generales, las políticas de empleo en los estados de bienestar han sido las intervenciones públicas como respuesta cuando el mercado de trabajo no cumple con alguno de estos dos objetivos: crear empleos suficientes y que éstos sean concordantes con la formación y las aspiraciones de la gente (Banyuls y otros 2004). Son políticas cuya racionalidad está en que la dinámica del mercado no va

a superar las graves desigualdades que provoca sin la intervención del estado.

Entremos más en el detalle de esa tradición. Por un lado, se trataba de dictar normas (en forma de leyes, decretos, disposiciones) que constituían el marco regulatorio del mercado de trabajo que la sociedad quería mantener. Dichas normas envejecen y a veces deben ser cambiadas. Las reformas de los últimos años han sido impuestas en España, como se ha visto en otro capítulo de este Anuario, pero la imposición es un camino que no obtiene los objetivos antes señalados. Por otro lado, el Estado dedicaba recursos públicos directos a crear empleo o bien recursos indirectos (demandando servicios a las empresas dirigidos al bien común) o impulsando actuaciones que permitían nuevas orientaciones de la economía (nuevas energías, cuidado de las personas dependientes, etc.); se trata de *políticas industriales* que crean empleo y que no siempre acometen por su cuenta las empresas privadas. Finalmente, el estado dedicaba recursos al apoyo de personas desempleadas mientras no encontraran otro empleo (políticas pasivas del mercado de trabajo) y también articulaba actuaciones para que esos mismos pudieran mejorar su posición en el mercado de trabajo o facilitaba a las empresas su contratación (políticas activas del mercado de trabajo).

El marco de acción descrito no es natural ni automático. Estas políticas de empleo nacen bajo la égida de los partidos socialdemócratas y al calor de las luchas sociales por la estabilidad y la garantía del empleo. Por tanto, tienen el objetivo de limitar la dinámica, quizá los desmanes, del libre mercado. La regulación va dirigida a garantizar ciertos mínimos –de entrada, de salida y de permanencia en el mercado de trabajo– para todos los trabajadores, las políticas industriales sirven para activar quizá ámbitos que no pueden ser de mucho interés empresarial o, siéndolo, responden a necesidades generales (la típica, la obra pública), las políticas activas del mercado de trabajo tienen el objetivo de dotar a los trabajadores, en ciertos momentos, de oportunidades en el mercado de trabajo, las políticas pasivas permiten vivir mientras no se tiene empleo. Los países del sur de Europa entran tarde en ese marco de actuación, principalmente por las dictaduras y por el escaso desarrollo dedicado a lo público en las mismas. Pero entran en los años 70 y

¹ Este artículo quiere presentar una visión general de las políticas de empleo durante la crisis. Otros artículos de este Anuario entrarán en el detalle de otros aspectos de estas políticas. Por ejemplo, la regulación del mercado de trabajo, las políticas activas, la comparación entre las políticas europeas...

muchos mantienen el objetivo de llegar a las metas de las sociedades europeas del centro y del norte.

Pero las cosas empiezan a cambiar en los 80. La Unión Europea se convierte básicamente en un mercado único de productos, con circulación libre de capitales y trabajo y con algunas reglas financieras básicas: controlar la inflación, la deuda y el déficit. Pero las políticas, también las políticas de empleo, quedan en manos de los estados, que puede utilizarlas incluso para competir con otros estados de la Unión. La Comisión se reserva una cierta orientación de las políticas activas, a través del método abierto de coordinación, gracias a que dispone de una parte importante de recursos económicos a aquellas. Pero los estados siguen siendo soberanos en la configuración de la estructura de dichas políticas, dando a unas más importancia que a otras. En el caso de España, las políticas de apoyo a la contratación –sin control alguno sobre su eficacia– ocupan el primer puesto.

La Estrategia Europea de Empleo se acaba concentrando específicamente sobre dos tipos de políticas: la activación y la flexibilidad, que la Comisión intenta implantar en todos los países, tras el relativo éxito en algunos de ellos (Dinamarca, Holanda), pero cosechando pocos avances. ¿Por qué funcionan en esos países y mucho menos en los demás? ¿Por qué la crisis

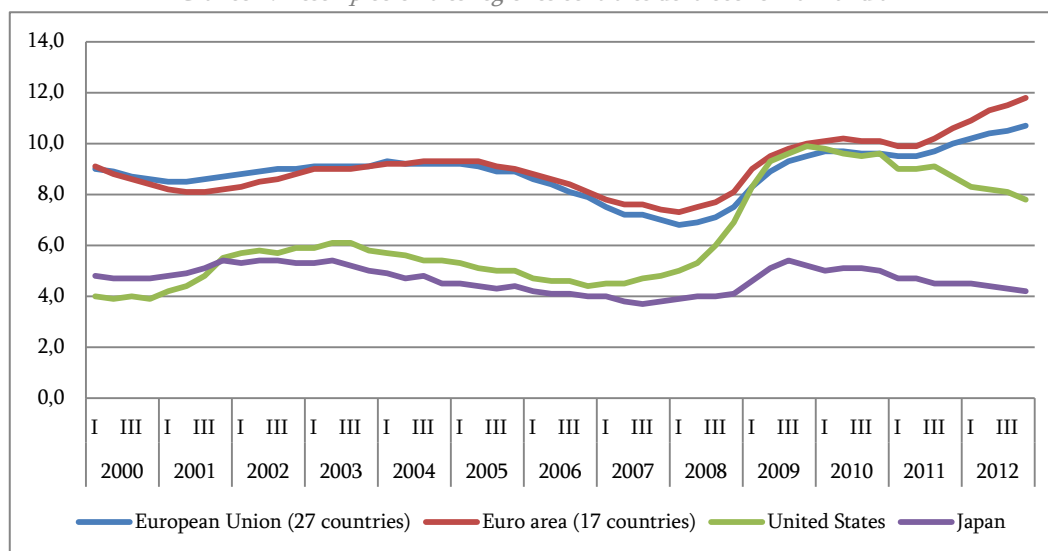
debilita el éxito, también en el primer tipo de países?

2. La economía y el empleo reales

Si analizamos el gráfico 1 y la tabla 1, podemos empezar a responder a estas preguntas, llegando fácilmente a dos conclusiones. La primera, que entre 2000 y 2007, en un periodo que habitualmente se suele llamar de expansión, la Unión Europea, sea en su conjunto que en los países del Euro, ha mantenido una tasa de desempleo de, al menos, tres puntos por encima de las otras grandes regiones económicas, Japón y EEUU². Es decir, la UE tiene ya entonces una tasa de paro que las políticas activas no logran reducir.

La segunda, que en USA la tasa de desempleo empieza a caer desde 2010, mientras que en Europa sigue hacia arriba. Japón registra un leve incremento del desempleo en la crisis que muy pronto parece controlado. Seguramente hay muchos factores que están detrás de esta imagen dual, que ahora no es el caso analizar. Probablemente el paro estructural es más elevado en algunos países de la Unión –España entre ellos– que en las otras dos regiones, tal como se puede deducir de la primera parte del periodo analizado. Probablemente también las políticas de empleo tienen

Gráfico 1. Desempleo en tres regiones centrales de la economía mundial



Fuente: Eurostat

² No existen datos comparables para el caso de China.

algo que ver con esas diferencias, como he señalado. Pero la pregunta es, por qué la Unión no es capaz de controlar el paro como USA, desde 2010. La tabla 1 nos pone sobre la mesa importantes diferencias en tasa de desempleo entre los países de la Unión a principios de 2013. A lo largo del artículo, y con referencia específica a España, intentaremos entender por qué se dan tales diferencias.

Tabla 1. Desempleo diferenciado dentro de los países de la Unión

	Tasa de desempleo
Unión Europea	11,0
Euro área	12,2
Bélgica	8,4
Bulgaria	12,3
República Checa	7,2
Dinamarca	7,0
Alemania	5,4
Irlanda	13,5
Grecia (2)	26,8
España	26,8
Francia	11,0
Italia	12,0
Chipre	15,6
Letonia (2)	12,4
Lituania	12,5
Hungría (2)	10,6
Malta	6,4
Holanda	6,5
Austria	4,9
Polonia	10,8
Portugal	17,8
Rumanía	7,3
Eslovenia	10,2
Eslovaquia	14,5
Finlandia	8,2
Suecia	8,4
Reino Unido (2)	7,7

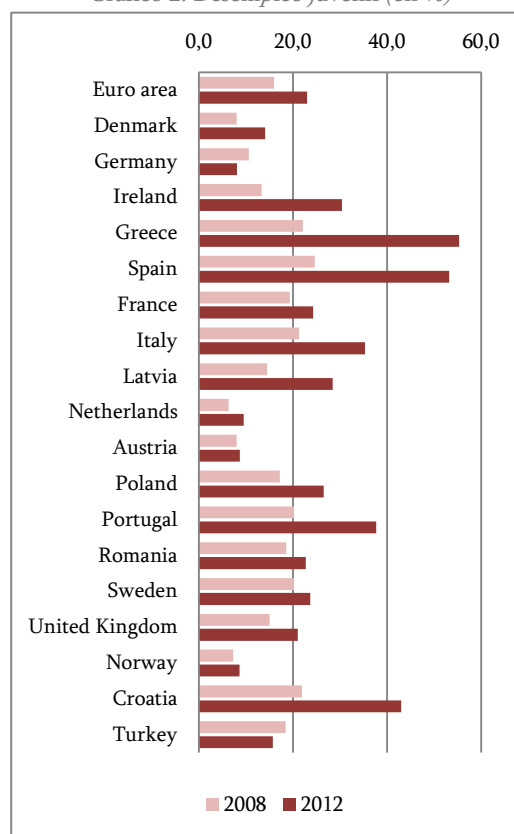
Font: Eurostat.

Últimos datos disponibles: Abril 2013, (2) Marzo 2013.

Tenemos en primer lugar un grupo de países con desempleo muy por encima de la media de la Unión Monetaria: Grecia, España, Portugal, Irlanda, Letonia, Chipre, Eslovaquia y Lituania. Un segundo grupo supera la tasa media de la Unión Europea o está en torno a la misma: Hungría, Bulgaria, Polonia, Italia, Francia. El tercer grupo está por debajo o muy por debajo de la media de la Unión: Alemania, Austria, Bélgica, Holanda, Dinamarca, Suecia. El primer grupo constituye el conjunto de estados de la Unión que

representa un problema grave para el equilibrio y la cohesión internos; parecería obvio que fuesen objeto de políticas específicas de la Unión para superar ese problema, aunque por supuesto se incrementasen los controles. No es así y esto nos suscita 3 nuevas preguntas: ¿Por qué la Unión Europea no pone en marcha políticas que moderen el desempleo en sus estados miembros del grupo 1? ¿Por qué los estados han de afrontar en solitario esas políticas internas de empleo cuando ya no tienen los instrumentos que tenían, como la capacidad de devaluación o tienen restricciones derivadas del mercado único o de la moneda única? ¿Por qué, por el contrario, la Unión no ha impulsado ninguna medida en esa dirección y sí en la dirección de “sanear” las finanzas europeas (tema de deuda y, sobre todo, déficit)? Son las preguntas que vamos a intentar responder a lo largo de estas páginas.

Gráfico 2. Desempleo juvenil (en %)



Fuente: Eurostat

Pero antes veamos más de cerca el desempleo en algunos grupos. De una gravedad extraordinaria es la situación de desempleo de los jóvenes, tal como

podemos apreciar en el gráfico 3. Por supuesto, vuelven a ser los países del que hemos denominado grupo 1, los que sobresalen en este problema. En este caso parecería haber una excepción a la evaluación de la política comunitaria señalada anteriormente. Dentro del marco presupuestario de la UE para el periodo 2014-2020, Bruselas prevé "una iniciativa para los jóvenes parados" dotada con 6.000 millones de euros, para las regiones donde la tasa del desempleo supere el 25%. Las tasas más altas de desocupación las tienen tres de los países que han recibido ayuda financiera internacional a cambio de aplicar drásticos planes de austeridad - Grecia, España (ayuda a la banca) y Portugal- sobresaliendo en ellas la desocupación de los jóvenes. Políticas industriales, pensadas para apoyar a los jóvenes, y dotadas de recursos suficientes, podría ser una forma de revertir la crisis pensando a largo plazo. Pero la política anunciada puede tener dos debilidades: una es que la dotación anunciada para 7 años es muy escasa; la segunda podría darse si esos recursos siguen el camino de los programas de bonificación a la contratación en empresas que contraten a jóvenes, repitiéndose estrategias de corta visión que ya han fracasado, entre otros motivos porque no ha habido controles sobre el uso de las bonificaciones.

Por otro lado, podemos pensar que el problema no es sólo de los jóvenes. En España tenemos 1 millón de parados mayores de 45 años en el primer trimestre de 2013. Si tenemos en cuenta que muchos de ellos son ya parados de larga duración –más de 1 año- y por ello de difícil ocupación ni a corto plazo, porque no se está creando empleo ni a largo plazo, porque se van haciendo mayores, tenemos que constatar que ese colectivo está atrapado entre dos problemas extraordinariamente complejos. Por un lado el desempleo, en particular si no reciben prestación sino sólo subsidio, puesto que puede tratarse de personas con familia y esa situación les deja en una posición económica muy frágil. Por otro lado la futura jubilación, puesto que el subsidio aporta una cotización baja que hasta puede ser nula, si después de los 55 años estas personas no perciben subsidio, algo que puede ser real desde el decreto de julio de 2012³. En cierto modo podríamos decir que la situación de los desempleados mayores de 45 años es peor que la de los jóvenes

³ Por el Real Decreto-ley 5/2013, de 15 de marzo, no cobrarán el subsidio los mayores de 55, si conviven con familiares cuyos ingresos conjuntos, sumado también el parado mayor de 55, superen el 75% del SMI.

menores de 25, puesto que éstos aún tienen tiempo para incorporarse al mercado, mientras que aquellos sólo pueden confiar en el apoyo de las políticas de empleo.

3. El diagnóstico oficial de esta crisis y la receta oficial

3.1. La ideología de la austeridad

El diagnóstico que de esta crisis realizan la Comisión Europea, el Banco Central Europeo, el Fondo Monetario Internacional y el gobierno alemán, que tiene el poder real, es que la crisis está causada por el desorden financiero de determinados países, los que han sido rescatados, en forma parcial (España) o total (Grecia, Portugal, Irlanda, Chipre) además de USA inicialmente. El origen de esta crisis es financiero, ciertamente, porque el capital más potente, más especulador y menos sensible al crecimiento real es el financiero. Algunos Bancos e Inmobiliarias norteamericanos dieron cabida y empuje a la actuación de ese capital financiero, sin control y bajo los puros objetivos de especulación inmobiliaria y ganancia a corto plazo. Y ciertamente en los países del sur de la Unión la especulación inmobiliaria jugó un papel clave en la economía de los 10 años anteriores a 2008. Pero el dinero para esa actividad especulativa vino en menor medida de los bancos de dichos países del Sur que de los bancos alemanes, franceses, holandeses y otros. La explicación más sencilla de lo que está pasando de 2010 en adelante es que esos bancos quieren recuperar sus inversiones en el extranjero y para ello presionan a las estructuras políticas más altas de la Unión.

Si ahora vamos a España, la deuda generada en aquel periodo y la derivada del incremento espectacular del desempleo con la caída de la construcción y otros sectores y la contracción del consumo debe ser pagada, de acuerdo con los organismos de la Unión anteriormente señalados, con austeridad: austeridad en el gasto público y austeridad de los particulares recortando salarios, pensiones y servicios. Es la ideología de la austeridad⁴, en el fondo trufada de moralismo –“los que han vivido por encima de sus posibilidades tienen que pagarlo y entrar en vereda”-

⁴ Véase el análisis de la misma en los escritos de Joseph Stiglitz (El precio de la desigualdad, Taurus, 2012) y Paul Krugman (Acabad con esta crisis ya, Crítica, 2012), por ejemplo.

que quiere sacrificar a la reducción del déficit cualquier otra consideración, también el crecimiento y también el empleo. Por tanto, se manifiesta la oposición a la fórmula que se ha utilizado en otras crisis, es decir, inversiones públicas y apoyo a las empresas hasta que la economía vuelva a crecer y la gente vuelva a tener trabajo y se pueda recuperar la inversión pública a través de impuestos. Por el contrario, la fórmula propuesta es reducir al máximo el gasto público, en manera que este vaya a reducir la deuda y el déficit, aunque deje descubiertas necesidades esenciales y nada fantasiosas de los ciudadanos corrientes como sanidad y enseñanza. Por la misma lógica, la principal política de empleo es reducir al máximo el gasto público en empleo (tiempo y nivel de prestación), hacer reformas que reduzcan el coste del trabajo o faciliten el despido y luego esperar que llegue el hada madrina de la confianza y las cosas vuelvan a funcionar por sí solas. Por supuesto, contando con el miedo de los ciudadanos a moverse, porque las cosas pueden empeorar.

La obsesión por reducir el déficit con rapidez ha contagiado a los gobiernos conservadores y “técnicos” de todos los países europeos, aún los de los países intervenidos, hasta puntos que son contradictorios y antieconómicos. Recordemos el slogan electoral del PP, “ninguna familia gasta por encima de lo que gana, por tanto tampoco la administración”, que de llevarse a la práctica radicalmente impediría a la mayor parte de las familias comprar viviendas, coches y muchos otros productos y a la administración acometer cualquier obra de envergadura, dado que estos gastos son inabordables si no es a crédito, aunque por supuesto este crédito debe ser razonable, es decir, asumible a lo largo de los años, lo que significa que una parte de lo que se gana se destina a los pagos a crédito. Lo antieconómico de este planteamiento está en que una reducción más lenta del déficit en manera que ello permitiera inversiones públicas, sería garantía de producción de la riqueza para devolver los préstamos sobre la base de producir y trabajar. Por ello, un déficit excesivo debe ser reducido, pero no a la velocidad que los líderes que llevan el timón de Europa –o ciertos bancos europeos que arriesgaron en un negocio– desean. Prueba a contrario la tenemos en USA que, tal como veíamos anteriormente, en 2009 tenía una tasa de paro que superaba la de la Unión Europea, que lleva a cabo importantes inversiones públicas en 2009 y 2010 –menores de lo que muchos expertos habrían deseado-

y abarata el coste del dinero casi a cero. El resultado es que en mayo de 2013 la tasa de paro ronda el 7%, la misma que en 2003.

4. El verdadero fondo de las políticas de empleo en curso

4.1. ¿Están fallando las políticas de empleo?

Los cambios de normativa en el mercado de trabajo de los últimos 3 años, los recortes en gasto social (sanidad, educación y dependencia) y en ingresos (salarios, pensiones, prestación por desempleo) así como otras políticas, como podría ser el salvamento de los bancos, la subida del IVA y un largo etcétera, tienen siempre 2 objetivos en las declaraciones de quienes los llevan a cabo o los aprueban en el Parlamento: permitir que el empleo vuelva a crecer o bien reducir el déficit para que el dinero público pueda dirigirse a objetivos de crecimiento. Estos objetivos están fallando estrepitosamente desde hace años, pero podrían ser objetivos retóricos y para la galería, o para consumo de un público fiel. Es decir, podría ser que los objetivos reales fuesen otros muy diferentes, aunque ocultos. Hay muchos indicios que permiten detectar cuáles son las razones profundas de estas medidas y que quizá difieren de lo que muchos pueden entender por incremento del empleo y de empleo digno o decente, como dice la OIT. Vamos a intentar captar estos posibles objetivos ocultos.

En los años 90, tiene lugar en la Unión Europea el despliegue de la estrategia de flexibilidad del empleo que lleva a muchas empresas a una forma de control de las contrataciones que les permite competir con empresas de otros continentes en los que la estabilidad europea del empleo no existe. El sistema productivo europeo ha perdido capacidades históricas de control sobre los mercados mundiales y sobre la tecnología mundial. Le queda la posibilidad de competir controlando más su mano de obra, es decir, contratando a la carta e imponiendo a través de esta contratación menores costes y una nueva disciplina laboral (Miguélez y Prieto 2009). Pero dentro de la Unión los países compiten entre sí; éste fue el pacto para redactar el acuerdo de Maastricht sobre el mercado único y los requisitos para que ese mercado

único funcionara sin sobresaltos –control de la deuda y del déficit- que cada país llevará a cabo sus propias políticas. Entre ellas, las de empleo, en las que las condiciones de trabajo y las reglas del mercado de trabajo se convierten en importantes instrumentos de esa competitividad interna europea.

En consecuencia con esto, los ejes básicos de la política de empleo, esto es, la política industrial y la regulación del mercado de trabajo (básicamente salario mínimo, salarios, despidos y negociación) quedan a las decisiones de cada país. El ámbito de las políticas de empleo que puede impulsar la Comisión, que se llamará Estrategia Europea de Empleo, pone el acento sobre dos aspectos. El primero y principal son las políticas activas, es decir, aquellas que se dirigen a apoyar a los individuos que tienen problemas en el mercado laboral, porque no tienen empleo o porque tienen un mal empleo. La legitimación para intervenir le viene a la Comisión del hecho que pone una parte substantiva de los recursos que los estados destinan a estas políticas. Pero, dicho esto, los estados no le han transferido demasiadas funciones: no puede controlar en serio en qué se gasta ese dinero y sancionar según el grado de eficacia que consigue dicho gasto, sólo puede diseñar ciertas líneas generales y “obligar” a los estados a hacer un Plan nacional en consecuencia y a continuación, resaltar las supuestas buenas prácticas de algunos países para que otros puedan aprender. Pero la Comisión asume el enfoque neoliberal que redacta el tratado de Maastricht, esto es, que los trabajadores son individuos que si no tienen empleo es porque no han hecho lo suficiente para mejorar sus competencias y que los recursos puestos a disposición sólo deben servir para que esas personas se activen (Serrano y Magnusson 2007). No se contemplan estructuras desde las que los trabajadores y las empresas puedan actuar para reducir los riesgos de desempleo o de mal empleo o anticiparse a ciertos riesgos. Hay oferta y demanda a la que uno debe amoldarse mejorando, si es trabajador, lo que ofrece, sus competencias y su disponibilidad. Para facilitar esa disponibilidad, la Comisión ha propiciado reformas que han ido dirigidas a que los parados buscaran con mayor prontitud otro empleo o bien aceptaran los empleos que se ofrecían. Las reformas han reducido las indemnizaciones por despido, o bien han endurecido las condiciones para cobrar las prestaciones por desempleo o han atrasado la edad de jubilación al tiempo que ponían freno a la subida de las pensiones con reformas (Grecia, Portugal, Irlanda) o

congelaciones (Alemania). Dichas reformas se han acentuado con la crisis (España, Italia, Grecia), pero también existieron antes (España, Alemania).

Un segundo aspecto de la Estrategia Europea de Empleo ha ido dirigido a hacer compatible la flexibilidad exigida por las empresas con la seguridad que demandan los trabajadores que en ciertos países proviene de una tradición muy consolidada al respecto (Kok 2004). Es la famosa flexi-seguridad. Para muchos autores este supuesto equilibrio entre las exigencias de las empresas y las de los trabajadores no ha funcionado (Méda 2010), quizá con la excepción de algún país (Holanda y Dinamarca) en el que los actores sociales han tenido tradicionalmente una gran fuerza y el Estado ha estado dispuesto a subvencionar políticas de seguridad para los trabajadores que quedaban marginados en el mercado de trabajo.

Pero la crisis, que ha acentuado los malos empleos (Alemania, Dinamarca, países del Este de la Unión, RU) o bien ha bloqueado la capacidad de crear empleo de otros países (España, Grecia, Italia, Francia) han puesto de manifiesto la debilidad de las “políticas de empleo” de la Unión (Gazier 2009), al tiempo que han abierto la puerta a una nueva fase, la de reducir decididamente el coste del trabajo como mecanismo de competencia con otras regiones económicas del globo.

Porque ahora se trata claramente de reducir los costes del empleo: los salarios, las pensiones y las prestaciones de desempleo. Es la manera de competir con empresas asiáticas, pero también con muchas norteamericanas. Los minijobs, la reducción drástica de los salarios de los nuevos trabajadores y la congelación de pensiones en Alemania van por ese camino desde hace años. Parecería que la vía de la reducción de salarios y de las pensiones es la que está detrás de las condiciones que se han impuesto a todos los países que han solicitado rescate y también a los que, no habiéndolo solicitado, han llevado o están llevando a cabo reformas que entran por el mismo camino (España, Italia, ¿pronto Francia?). Minijobs y reforma de pensiones serían bien vistos por los poderes fácticos europeos para España así como el contrato único que básicamente supondría rebajar salarios y prácticamente introducir el despido libre. Cabría detenerse a pensar qué intereses están detrás de este nuevo objetivo que busca reducir los costes salariales.

Alguien podría pensar que reducir los salarios, las pensiones y las prestaciones de desempleo es reducir la capacidad de consumo del propio país, por tanto atentar contra las posibilidades de enriquecimiento del país y de beneficios de las empresas. Error de apreciación, cuando se trata de referirse a los grandes bancos y a las grandes empresas multinacionales sea industriales que de servicios. El mercado de este tipo de empresa era interior hace 30 años, pero ya no lo es. Ahora su mercado es mundial y por tanto la capacidad de compra de los españoles les interesa tanto como la de los rusos, los brasileños o los habitantes del golfo Pérsico. Si no se vende en un país se venderá en otro, basta que miremos dónde tienen hoy el negocio las grandes empresas constructoras y de servicios españolas. Son las pequeñas empresas las que deberían estar interesadas en que no se destruya el mercado interior, pero las pequeñas empresas viven en el limbo, pendientes de pagar los menos impuestos posibles y de recortar salarios y otras condiciones de trabajo. Son cortoplacistas, no tienen estrategias a largo plazo, no han entendido que sólo sobrevivirán asociándose y planificando a largo plazo.

Por tanto, estamos asistiendo a actuaciones respecto al empleo que más bien serían “no políticas de empleo”, esto es, se eliminaría la función básica de estas políticas que es, como se señalaba al principio de este artículo, intervención del estado sobre el mercado, en nombre de la sociedad se entiende, con el fin de corregir los desequilibrios que sobre las condiciones de empleo y el bienestar provoca el estricto funcionamiento del mercado. Y se pasa a dotar a éste de nuevos instrumentos para ejercer una actuación desequilibradora. Es un camino que nos podría volver al pleno empleo, pero a un empleo sin reglas (Prieto 2002) en el que salario, condiciones de contratación y condiciones de trabajo fuesen fijados unilateralmente por las empresas.

4.2. El papel de las “no políticas” de empleo

En 20 años se ha intentado substituir el papel regulador de las políticas de empleo por mecanismos facilitadores de “flexibilidad” primero y recorte salarial después, que la actual crisis ha revelado que pueden haber sido dos caras de la misma moneda. En realidad la flexibilidad no ha revelado su verdadera naturaleza mientras se ha creado empleo, aunque fuese precario, pero ha

manifestado su función de rebaja de costes cuando se ha instalado la crisis. Esas son las “verdaderas” políticas de empleo. Para ello se requieren reformas estructurales, alentadas por una ideología de austeridad por encima de todo.

La opinión pública, y los políticos, tienden a situar el origen de esa ideología con los fines señalados, en la Comisión, en el Fondo Monetario Internacional, en el Banco Central Europeo, en el Gobierno alemán. Pero quienes pueden estar interesados en un “acercamiento” a la baja en salarios y condiciones de trabajo entre las diversas regiones económicas del mundo son los grandes Bancos del mundo, los fondos de inversión y las empresas multinacionales⁵. Los unos quieren cobrar los préstamos que voluntariamente metieron en negocios arriesgados, las otras desean una clase trabajadora mundial que trabaje muchas horas por salarios bajos y que tenga que pagar al máximo por lo que hasta ahora parecían bienes públicos garantizados, como sanidad, educación y apoyo a la dependencia, que podrán pasar a ser nuevas áreas de negocio privado que den beneficios suculentos.

El éxito de estas estrategias es posible, principalmente porque, poco a poco, los trabajadores han ido pasando a ser meros individuos, con escasa conexión colectiva. Pero además los zarpazos de la crisis los han convertido en masa de individuos, o como mucho de familias, atemorizados, puesto que los recortes aún pueden ser peores. Por eso la crisis será larga, porque las estrategias que están detrás de la misma necesitan que sea larga para consolidar una nueva disciplina, un nuevo sometimiento.

Los sindicatos del mundo y los partidos de izquierda también deberían estar interesados en un acercamiento en salarios y condiciones de trabajo, pero al alza, tomando como referencia el modelo de empleo y de bienestar que existía en la Unión Europea antes de la crisis y que muchos expertos ya criticaban porque marginaba a muchos millones de europeos. Pero sindicatos y partidos de izquierda siguen siendo demasiado nacionalistas, creen que se pueden salvar mejor solos que acompañados. Dicen: “nosotros no somos como Grecia”. Pero por este camino lo seremos.

⁵ Llama la atención que ciertas multinacionales españolas que fabrican en Asia hablan de volver parcialmente a España, pero con salarios menores que los que había hace 6 años.

En cierto modo España puede ser un buen escenario para ensayar las nuevas estrategias de dominación en la crisis, aún más interesante que Grecia que ha mostrado, y puede seguir mostrando, grandes resistencias en la calle y recelos a la colaboración con la “troika” por parte del gobierno. Por el contrario, el gobierno español se muestra tan convencido como las autoridades comunitarias de que la medicina que necesita el país es la que se le está suministrando desde finales de 2011, que tiene fe ciega en las reglas neoliberales -la principal que el mercado sustituya a la política- y que compite por mostrarse como el alumno más aventajado de la doctrina de la austeridad. El gobierno español ha hecho algunos tímidos acercamientos a Italia cuando gobernaba Monti y a Francia con Sarkozy, pero aborrece la idea de que todos los países del Sur se sienten juntos para llevar propuestas unificadas a Bruselas. La calle no debe preocupar mucho a los nuevos estrategas. Los sindicatos se lo piensan mucho antes de convocar una huelga general, que mucha gente no secundaría entre otros motivos por no perder días de salario. El 15-M parece pensar respecto a la crisis que es del capitalismo y que por tanto no es un objetivo inmediato. Quizá los empleados de la sanidad pública son los únicos que se muestran dispuestos a defender una conquista de toda la sociedad.

Las políticas que se están llevando a cabo no son políticas de empleo también por otro motivo, porque esta no es únicamente una crisis de crecimiento y empleo, sino que se registran movimientos estratégicos y tácticos para consolidar una nueva correlación social. Esta, ciertamente no es una de las crisis cíclicas de los últimos 40 y tantos años. Muchos hablan de la gran recesión, para diferenciarla de otras recesiones, otros empiezan a compararla con la crisis de los 30 y la gran Depresión que vino a continuación. De aquella depresión se salió a través de grandes inversiones públicas, primero en USA y luego en otros países. Pero entonces los intereses de las grandes empresas estaban en USA, Reino Unido y poco más; eran interiores y necesitaban que se recuperara el mercado interior. Hoy las grandes empresas pueden estar menos interesadas en esto y mucho más en que los grandes servicios públicos se privaticen.

Esta crisis parece ser la oportunidad de quitar a muchos europeos sus seguridades, debilitando Estado de bienestar o convirtiéndolo en negocio. La llave del estado del bienestar era la seguridad y la dignidad del

empleo, que es lo que puede fallar. La clase dominante tiene una conciencia clara de que deben ser pocos los que gocen del bienestar, desprecia a la masa que puede estudiar, tener sanidad gratuita y viajar en avión. Son privilegios que deben estar restringidos a pocos. Es paradójico que mientras muchos estudiosos se despachan a gusto diciendo que las clases sociales son cosa del pasado o, como mucho, que todos somos clase media, la clase dominante tenga tan claro que no quiere compartir lo que cree que es suyo. Estas “no políticas” de empleo son capitales para volver a consolidar una desigualdad que en Europa corría el riesgo de diluirse.

5. La alternativa posible

Hay una alternativa posible a la ideología de la austeridad y al castigo a “esos derrochadores del sur”. La alternativa parte de un diagnóstico diferente, que reordena los acontecimientos de otra manera. No se ha tratado sólo de que las cajas de ahorros y bancos hayan dado hipotecas a precios irrisorios, que los clientes hayan comprado viviendas para especular porque los precios subían de un mes para otro y que las autoridades hayan cerrado los ojos porque de esta actividad desbocada les llovían pingües ingresos. Todo eso tuvo un carburante sin el cual el incendio no se habría propagado que son los casi 330.000 millones de euros que bancos alemanes, franceses, holandeses y algunos otros de los países del centro pusieron a disposición de cajas y bancos españoles para llevar a cabo esas operaciones, con la esperanza de grandes ganancias... hasta que la burbuja estalló. Ahora, en vez de asumir el error, presionan a sus gobiernos y a la Comisión -el portavoz de los mismos es el Presidente del Banco central alemán- para recuperar su dinero sobre la base de castigar no sólo a la minoría que compró viviendas, sino a la mayoría que no lo hizo, sea recortando en servicios públicos que en pensiones y salarios. Porque más allá de los errores y corrupciones que han anidado en la administración española, que son ciertos, España tiene un gasto social 8 puntos del PIB por debajo de la media de la Unión y una ratio de funcionarios por 1000 habitantes por debajo de la mayoría de los países de la Unión. ¿Dónde está el derroche? ¿En los salarios medios de los españoles que en 2007 estaban en la parte baja del ranking de la Unión? ¿En las jornadas de trabajo que en 2007 estaban en la parte alta del ranking de la Unión?

En una reciente investigación⁶ que, por lo que se refiere a políticas de empleo, se ha basado en un cuestionario (Delphi) al que han respondido 80 expertos de reconocido prestigio, destacan algunas conclusiones que quisiéramos tener en cuenta. La primera, que el principal factor de destrucción de empleo, después del impacto provocado por la debacle de la construcción en 2008 y 2009, está en la fuerte caída del consumo interior, en el que sigue radicando el 85% del gasto, desde 2010 en adelante. Fácil de entender: 6 millones de parados de los que el 40% ya no cobran ni prestación ni subsidio a principios de 2013, más de 8 millones de pensionistas con pensiones congeladas desde 2010, 2,5 millones de funcionarios con recortes en su sueldo entre el 10% y el 15% anual desde 2010, salarios rebajados en la mayoría del sector privado en 2012 y 2013, gran temor de que mañana pueda empeorar. La segunda conclusión es que en una situación así la reactivación debe venir de parte de la inversión pública, no incrementando los funcionarios, sino impulsando la actividad, que llevarían a cabo empresas privadas, en sectores como agroindustria, nuevas energías, medioambiente, dependencia, turismo de calidad, rehabilitación de viviendas (la mayoría del parque es antiguo y una proporción muy elevada de baja calidad que no cumple con los más razonables criterios de ahorro energético, por ejemplo), infraestructuras que se están deteriorando a toda velocidad, etc... La tercera, pone el acento sobre la necesidad de dedicar muchos más recursos y mayor atención, y hacerlo con consenso, a mejorar la educación, desde los niveles bajos y medios – recortando los escandalosos abandono y fracaso escolar- a la Universidad, en la que seguimos por debajo de la media europea en inversión pública; todo ello, si realmente estamos convencidos de que es necesario cambiar el modelo económico actual por otro más sostenible, de mayor calidad y en el que la innovación sea clave y no queremos que los jóvenes mejor formados se nos estén marchando a otros países. Dicho esto se requieren poner en funcionamiento alternativas a corto, medio y largo plazo que el gobierno no parece dispuesto a movilizar y en torno a las cuales tampoco la oposición logra generar un consenso fuerte. Evidentemente son propuestas desde la academia, pero

⁶ Miguélez F.; Molina O.; López-Roldán P.: La necesaria recualificación de los inmigrantes en la post-crisis- Informe de investigación (Recercaixa).

quizá puedan servir para que alguien les de la réplica desde la calle y entonces sí surja alguna posibilidad de cambio.

5.1. Alternativas a corto plazo

Lo más inmediato es considerar que tenemos muchos millones de desempleados a los que hay que ofrecer una doble posibilidad: o bien garantizarles una renta mínima mientras esto no cambie o bien asegurarles un empleo aunque sea mal pagado. Estamos ante una verdadera emergencia de país. Los ejemplos de otros países –Italia y Alemania que tienen estructuras productivas diferentes- ponen de manifiesto que un instrumento adecuado en muchos sectores, como industria, transporte, hostelería y algunos otros servicios, es la utilización de los ERE temporales más que despidos, que reduzcan horas de la producción durante un periodo. Pero, como sucede en los dos países mencionados, las horas no trabajadas deberán ser cubiertas por la Seguridad Social –en un porcentaje que se estime oportuno- no por las prestaciones de desempleo de cada trabajador, puesto que, de darse esta exigencia, muchos trabajadores renunciarán a cubrir dichas horas por miedo a no tener ya prestación de desempleo, si pierden el puesto de trabajo en el futuro, con lo que disminuirán dramáticamente sus ingresos.

Pero el aspecto más importante a corto plazo radica en la creación de empleo. Dada la débil capacidad de creación de empleo que manifiestan las empresas, el Estado deberá intervenir a dos niveles. El primero y más importante es la inversión en obra pública, como infraestructuras y medio ambiente, que sea canalizado por empresas de los respectivos sectores; también en rehabilitación de la vivienda –existe un decreto ya al respecto que debería tener una mayor dotación para que se consiga la creación de empleo- que sobre todo garantice los estándares medio ambientales, de seguridad y de calidad que exige la Unión Europea. Pero evidentemente estas intervenciones seguirán dejando fuera de juego a muchos de los parados mayores de 55 años. Respecto a los mismos, se deberán crear Planes de Ocupación que lleven a cabo obras o servicios de interés común con unas condiciones salariales, y otras, pactadas con los sindicatos.

Por supuesto también los jóvenes están en graves problemas como se deduce de su alta tasa de desempleo (más del 57%). El empleo de estos jóvenes debería tener

—cosa que no es tan importante en los mayores de 55 años— una parte de la jornada dedicada al aprendizaje o las prácticas, hechas con la visión de lo que la profesión puede ser en el próximo futuro. El salario debería ser adecuado y negociado por los agentes sociales, sabiendo que se está invirtiendo en el futuro del país. Una atención especial debe ser dedicada a recuperar los jóvenes del fracaso escolar, probablemente —como ya se está haciendo en algunas Comunidades Autónomas— pagándoles un pequeño salario a cambio de que retomen los estudios hasta completar el bachillerato o la Formación Profesional.

5.2. Alternativas a medio y largo plazo

La hipótesis básica es avanzar hacia otro modelo productivo-de empleo. El punto de partida podría ser, de todos modos, una ley, consensuada con sindicatos y patronales, y pactada con la oposición, que marcara unas directrices de producción a largo plazo que se quieran incentivar, poniendo recursos a disposición de esto. Deberían basarse por un lado en las fortalezas que ya tiene el sistema productivo, pero buscando la máxima calidad e innovación. Deberían tener en cuenta tanto las necesidades de las personas (educación, sanidad, dependencia, vivienda sostenible) como del medio ambiente. Deberían apoyar a las empresas que inviertan en innovación y en formación de sus trabajadores.

Por otro lado se deberían revisar las reformas que han sido realizadas sin consenso para conseguir textos basados en el consenso y sobre el máximo respeto de la autonomía de los actores sociales. Ciertamente son discutibles las condiciones de entrada y salida del mercado de trabajo, pero buscando un mayor equilibrio del que han dejado las reformas de 2010 y 2012. La economía del siglo XXI probablemente no es comprensible sin una cierta flexibilidad también del empleo, pero esto tiene que tener contrapartidas de seguridad puesto que una estabilidad razonable es garantía de alta productividad. También es posible la negociación de los salarios, quizá hasta una cierta moderación, pero tiene que haber un equilibrio entre ambas partes, con la moderación de los beneficios y de los salarios de los altos ejecutivos.

Finalmente, y tal como señalan algunos de los que hemos encuestado en el Delphi, a lo mejor ha llegado el momento de reducir en manera notable el tiempo de trabajo, con la finalidad de que puedan trabajar todos

los que quieran hacerlo. Esta discusión tuvo lugar hace 15 años, pero quizá el momento no era el más adecuado, ahora podría serlo.

Por lo que se refiere a la oferta, se requiere, en primer lugar, una mejora substancial del sistema educativo que reduzca en manera contundente el fracaso escolar y el abandono prematuro e incremente la calidad. Así mismo será necesario invertir en Formación Profesional e incentivar a los jóvenes hacia ese nivel, dado que nuestro sistema productivo padece escasez de ese tipo de cualificación. Pero también se requiere mantener la inversión en la enseñanza pública y la investigación puesto que ahí radica una de las claves de la innovación del sistema productivo y de la sociedad.

Aún en el terreno de la oferta, se requiere una reforma a fondo de las políticas activas que, sobre todo, se centren en la formación. En primer lugar en una formación continua que sea estratégica, esto es, que las empresas estén obligadas a hacer un esfuerzo para saber qué tipo de competencias de sus trabajadores necesitarán a corto, medio y largo plazo; esta actuación anticipatoria puede ser un buen instrumento contra el riesgo de pérdida del empleo. La formación ocupacional para los parados también debería tener una cierta visión estratégica, huyendo del coyunturalismo, sobre todo cuando se trate de formar a los menores de 40 años; esto requiere que, así como la formación continuada debe radicar principalmente en las empresas, la ocupacional debería estar ubicada en los ayuntamientos, creando estos la conexión entre oferta y demanda —y entre posible oferta y demanda futuras— gracias a Observatorios del mercado de trabajo, recurso a expertos, jornadas de debate, conexión rápida y eficaz con las empresas del territorio. Existen ejemplos en España de ayuntamientos que funcionan muy bien al respecto y que deberían ser conocidos por otros.

5.3. Cómo avanzar por ese camino

En la actualidad se habla de un Pacto Nacional para el Empleo al que, por lo demás, el gobierno pondrá muchos obstáculos, puesto que su primer objetivo sigue siendo cumplir fielmente los dictados que vienen de los centros de poder en la Unión. No niego que ese Pacto pudiese ser útil, pero el gran Pacto debería darse entre los países del Sur, sacudidos por la crisis y el desempleo, frente a Bruselas. El objetivo fundamental de ese Pacto debería ser doble: obtener un alargamiento substancial

del calendario para ajustar el déficit al 3% y acceder a recursos para invertir en crecimiento, a través de eurobonos emitidos por el BCE y respaldados por todos los países del Euro.

Pero un pacto de estas características no se consigue si las fuerzas sociales de izquierda y los sindicatos no se coordinan y emiten señales en la calle de que la senda de un crecimiento sostenible con bienestar razonable no va por el camino de la austeridad a ultranza y con reformas impuestas, sino por el del gasto razonable y controlado y con reformas pactadas.

Referencias bibliográficas

Banyuls y otros (2005): *Economia laboral i polítiques d'ocupació*, PUV.

Kok, W. et al. (2003): *Jobs, jobs, jobs: creating more employment in Europe*, European Commission, Employment Taskforce: Brussels.

Gazier, B. (2009): "The European Employment Strategy in the Tempest: Restoring a Long-Term Perspective", in Morel, N. et al. (eds.) *What Future for Social Investment?*, Institute for Futures Studies: Stockholm, p. 153.

Méda, D. (2010): "What securities for a reciprocal conception of flexicurity?", Paper presented at the Workshop 'Alternatives to Flexicurity: New Concepts and Approaches, Madrid 6-7 May.

Miguélez F.; Prieto C. (2009): "Transformaciones del empleo, flexibilidad y relaciones laborales en Europa". *Política y Sociedad*, Vol. 46, nº1-2.

Prieto, C. (2002): "La degradación del empleo o la norma social del empleo flexibilizado", *Sistema*, Nº 168-169.

Serrano, A.; Magnusson, L. (2007): *Reshaping welfare states and activation regimes*, Peter Lang: Brussels