

**M<sup>a</sup> LUZ DE LA CAL.**

Profesora del Departamento de Economía Aplicada I. UPV/EHU. Co ganadora del IX Premio de Investigación Francisco Javier de Landaburu Universitat.

**CREACIÓN DE EMPLEO VERSUS ESTADO DE BIENESTAR**

El título de esta intervención nos plantea o insinúa lo siguiente ¿se puede crear empleo en Europa y tener una economía dinámica y competitiva manteniendo el Estado de Bienestar? ¿O bien la consecución de elevados niveles de empleo exige debilitar los niveles de protección social debido a que suponen altos costes laborales? Parece que hubiera una contradicción o incompatibilidad entre estos dos objetivos.

La economía nos tiene bastante acostumbrados a este tipo de dilemas que nos muestran incompatibilidades entre objetivos deseables de política económica. Uno de los clásicos es el de la disyuntiva entre pleno empleo y estabilidad de precios, ilustrado mediante la Curva de Phillips o el que se da entre eficiencia económica y equidad en la distribución de la renta.

Los acontecimientos y también las investigaciones han puesto de manifiesto que tales incompatibilidades no se dan de manera generalizada, ni en todos los momentos, ni en todas las economías y que pueden ser fruto de determinados contextos institucionales.

Por ejemplo, el comportamiento de las tasas de paro y las de inflación durante los años 50 y 60 era predecible, pero a partir de los 70, con la aparición del fenómeno de la estanflación, las relaciones entre estas magnitudes resultaron bastante difíciles de estimar. Otro tanto cabe decir de las relaciones entre eficiencia económica y equidad en la distribución de la renta. El planteamiento liberal sugiere la necesidad de moderar las políticas redistributivas ya que, de lo contrario, la distorsión de los mecanismos de mercado conduciría a un funcionamiento de la economía menos eficiente. No obstante, hay investigaciones en las que se pone de manifiesto que en una economía más equitativa se pueden conseguir mejores resultados económicos y que unas desigualdades muy profundas en la distribución de la renta pueden frenar el crecimiento.

La aparente disyuntiva entre creación de empleo y mantenimiento del Estado de Bienestar nos acompaña desde finales de los años 80, cuando, una vez superada la fase más profunda de crisis de los años 70, el PIB empezó a remontar y los resultados en términos de creación de empleo no eran los deseables en Europa.

En efecto, desde finales de los años 80, se observaba que tras las recesiones, en EEUU el empleo crecía de manera más o menos acompasada con el PIB, pero en buena parte de las economías europeas se observaba que tras las crisis, los niveles de empleo anteriores a las mismas no se recuperaban y que el paro generado en ellas se iba acumulando, constituyendo paro de larga duración.

Las explicaciones que se han dado al respecto apuntaban a la rigidez de los sistemas institucionales en los países europeos, en concreto, se referían al mercado de trabajo y a los sistemas de protección social. Con este diagnóstico, la recomendación es entonces la de flexibilizar y desregular los mercados de trabajo. En cuanto a los sistemas de protección social, se llevan a cabo cambios y reformas, de calado en los países anglosajones, pero no tan profundos en el resto de países europeos.

Podemos decir entonces que durante los años 80 y 90, pero sobre todo en los 90, las reformas se centraron fundamentalmente en la flexibilización y desregulación de los mercados laborales. Con respecto a los sistemas de protección social en la UE, aunque sí se dan indicaciones y recomendaciones de cara a garantizar su viabilidad, yo diría que no se les señala como obstáculos para la dinamización del empleo y se intenta fortalecer la idea de un modelo social europeo.

## **El paradigma de los 80 y 90: flexibilización y desregulación de los mercados de trabajo**

Aunque se puede hablar de una estrategia flexibilizadora en general, hay que tener en cuenta la importante diversidad de experiencias entre los países europeos (según la historia de las relaciones laborales en cada uno de ellos, las especializaciones industriales y el tipo de inserción en los mercados mundiales) y también entre empresas, lo que pone de manifiesto la extrema variedad de medios utilizados para adaptar el volumen y la distribución del trabajo a la desaceleración del crecimiento y a una mayor variabilidad de la demanda.

La flexibilidad se ha podido conseguir mediante alguna de las siguientes maneras o mediante la combinación de algunas de ellas:

- a) Dividir el trabajo en elementos centrales, a los que les da seguridad y altas gratificaciones a cambio de adaptabilidad, innovación y nueva cualificación, y elementos periféricos, a los que se les dan determinadas tareas, menor compromiso de continuación en el empleo y menores incrementos de cualificación (flexibilidad numérica).
- b) Mejorar la aptitud de los trabajadores y trabajadoras para cambiar de puesto de trabajo dentro de la organización, es decir, se incrementa la polyvalencia de la mano de obra (flexibilidad funcional).
- c) Aumentar la sensibilidad de los salarios a la situación económica propia de cada empresa o general. Las vías principales para conseguir la flexibilidad salarial son: la supresión de los salarios mínimos, el aumento de los componentes variables e individualizados del salario de forma que éste se ajuste a los niveles de productividad del trabajador y de la empresa (flexibilidad salarial).
- d) Permitir a las empresas sustraerse de una parte de las deducciones fiscales y sociales (abaratamiento del coste laboral).

Dependiendo de la forma de flexibilidad adoptada, se habla de flexibilidad ofensiva (a y b) o defensiva o pasiva (c y d), pero en cualquier caso, el papel del Estado en este proceso ha sido determinante, en concreto, llevando a cabo las modificaciones legislativas en materia laboral que se entendía que eran necesarias. Sin pretender revisar los cambios legislativos en profundidad, sí que mencionaremos grandes tendencias:

- Autorización de las empresas de trabajo temporal en la práctica totalidad de los países y eliminación de restricciones para ciertas modalidades de contrato laboral, como el temporal, que anteriormente estaban restringidos o limitados a ciertos supuestos.
- Reducción de la protección frente al despido, ampliando sus causas, reduciendo las restricciones para llevar a cabo despidos colectivos, simplificando los procedimientos, reduciendo las indemnizaciones o elevando los requisitos para su percepción.
- Eliminación de restricciones de la legislación referente a la distribución de la jornada a lo largo del año o a lo largo de periodos más cortos en la gran mayoría de países para favorecer la flexibilidad del tiempo de trabajo.
- Abandono de la práctica de la indexación salarial o limitación de la misma en todos los países europeos.
- Incremento de la presencia del “derecho negociado” frente al “derecho legislado”, lo que se consigue potenciando la negociación y el convenio como eje básico de la regulación de las relaciones laborales.

Aunque en esta revisión aparecen reiteradamente las palabras reducción, eliminación o abandono, no cabe calificar todo este proceso como uno desregulatorio. Lo que hay es una sustitución de las regulaciones estatutarias colectivas predominantes en los 60 que favorecían la negociación colectiva y promovían y legitimaban a sindicatos y patronales, por reglas individualistas y contrarias a la colectividad, lo que ha sido denominado como regulación neoliberal.

Por tanto, lo que se ha venido haciendo es incrementar la flexibilidad del mercado de trabajo para que las empresas se puedan adaptar a un entorno macroeconómico más cambiante y competitivo. Superada la crisis de los 70 y tras las numerosas reestructuraciones productivas, las economías de los países occidentales entraron en una fase de crecimiento económico sostenido en torno a 1995, que se ha prolongado hasta el estallido de la crisis financiera en 2007. Durante este largo período se generó mucho empleo y las tasas de desempleo se redujeron de manera muy considerable. Sin embargo, incluso antes de la crisis de 2007, se observaban una serie de tendencias bastante inquietantes en cuanto al empleo, tanto desde el punto de vista social como desde el punto de vista económico y de la competitividad.

Desde el punto de vista social, hay que considerar que la flexibilización se ha hecho a costa de minar la seguridad del empleo y es el origen de la actual estructura que tienen los mercados de trabajo: están profundamente segmentados, es decir, divididos en dos categorías o segmentos entre los cuales hay importantes diferencias en cuanto a la estabilidad del empleo, la remuneración y los derechos sociales. La segmentación laboral ya existía antes de estos cambios, pero lo que se ha hecho es profundizar aún más en ella y aumentar el tamaño del segmento secundario a costa de empequeñecer el primario. Como consecuencia de ello, una parte creciente de la población ocupada lo está en condiciones precarias, bien sea por la temporalidad del contrato o por su parcialidad o bien por la baja remuneración del trabajo. Se trata de colectivos atrapados en una sucesión de empleos de corto plazo y calidad mediocre. Por tanto, una parte importante del empleo carece de su potencial integrador y ello, unido a otra serie de tendencias socio-demográficas e institucionales, incrementa los riesgos de exclusión social.

Desde el punto de vista económico y de la competitividad se constata que el objetivo de creación de empleo que se había establecido para el año 2010 en Lisboa era demasiado ambicioso y que resultaría difícil lograrlo de no conseguir crear muchos más empleos. Una parte de la población en edad de trabajar no se ha beneficiado de la expansión económica y permanece en desempleo o ha pasado a la inactividad laboral. Se entiende que la estructura y el funcionamiento de los mercados de trabajo europeos no garantizan que las economías puedan adaptarse a las continuas demandas cambiantes de la economía global. Son necesarios mercados de trabajo más flexibles. Pero además, se constata que la precariedad y la segmentación laboral pueden ser obstáculos para lograr la adaptación de la mano de obra a los requerimientos del proceso productivo y para recuperar competitividad, por lo cual se hace necesario potenciar la seguridad.

La Unión Europea se replantea la Estrategia Europea de Empleo y en este contexto es en el que va a tomar fuerza el concepto de flexiguridad. La flexiguridad parece el remedio a los problemas del mercado de trabajo europeo y se ha convertido en una noción central de la política de empleo europea desde 2006.

### El paradigma de la flexiguridad

La flexiguridad podría servir poner fin a ese dilema entre creación de empleo y Estado de Bienestar con el que se iniciaba esta intervención. En principio, podemos decir que sí, ya que permite flexibilizar el empleo manteniendo unos niveles de seguridad razonables. Sin embargo lo que quiero desarrollar a continuación, es la idea de que la flexiguridad tiene un contenido abierto y que hay diferentes enfoques de flexiguridad dependiendo de cuál o cuáles sean las formas de flexibilidad y de seguridad que se prioricen. Algunos de estos enfoques permitirían incrementar los empleos sin renunciar al Estado de Bienestar porque flexibilizarían el empleo sin reducir la seguridad y otros, sin embargo, pueden implicar una mayor profundización en la estrategia flexibilizadora.

Para ilustrar esta idea conviene, en primer lugar, definir lo que quiere decir flexiguridad. Se trata de una serie de combinaciones alternativas entre diferentes categorías de flexibilidad y seguridad del mercado de trabajo, entre las que se establecen compensaciones y combinaciones. La flexiguridad trataría de conseguir nuevas y positivas combinaciones entre uno o más tipos de flexibilidad y uno o más tipos de seguridad. Se entiende que tales combinaciones positivas entre flexibilidad y seguridad conducirían a situaciones *win-win*, en las cuales las empresas se benefician de altos niveles de

flexibilidad, que son aceptables para las trabajadoras y trabajadores porque esta flexibilidad está acompañada de altos niveles de seguridad, lo cual se supone que es bueno para el dinamismo económico y la creación de empleo.

Por lo tanto, el contenido de la flexiguridad es, en principio, abierto y las diferencias entre los enfoques obedecen a cuál o cuáles son las formas de flexibilidad y de seguridad que priorizan.

En concreto, la flexiguridad podría alcanzarse mediante cualquier combinación de las siguientes formas de flexibilidad y seguridad:

FLEXIBILIDAD	SEGURIDAD
<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Numérica externa</li> <li>✓ Numérica interna</li> <li>✓ Funcional</li> <li>✓ Salarial</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ En el empleo</li> <li>✓ En el mercado de trabajo</li> <li>✓ De la renta</li> <li>✓ De conciliación</li> </ul>

Anteriormente hemos definido las diferentes formas de flexibilidad. En cuanto a la seguridad, se suele hacer referencia a cuatro dimensiones:

- La seguridad en el empleo, en el puesto de trabajo, entendiéndose por tal la certeza de permanencia en un empleo concreto con un determinado empresario.
- La seguridad en el mercado de trabajo o de empleabilidad, configurada como la certidumbre de mantenerse como activo en el mercado de trabajo, aunque sea con distinto empresario o en diferentes puestos de trabajo.
- La seguridad de ingresos mínimos, que equivale a protección de unas rentas en caso de cese en el trabajo por cualquier causa (despido, invalidez o jubilación).
- La seguridad derivada de las oportunidades que se ofrecen a los trabajadores y trabajadoras de compatibilizar un trabajo retribuido con responsabilidades familiares (cuidado de personas dependientes) o personales (asistencia a períodos de formación o disfrute de años sabáticos, entre otros).

Para favorecer un incremento del empleo sin que ello suponga una merma de los derechos sociales, es decir, sin renunciar a las garantías que nos proporciona el Estado de Bienestar y sin generar inseguridad, habrá que favorecer la flexibilidad interna y funcional frente a la externa y la salarial y habrá que optar por garantizar la seguridad en el empleo, la seguridad de la renta y por permitir la conciliación de la vida laboral y personal más que optar por la seguridad en el mercado de trabajo.

En el enfoque de flexiguridad que nos propone la Comisión Europea, no son estas precisamente las formas de flexibilidad y seguridad que se priorizan. En el Libro Verde *Modernizar el Derecho laboral para afrontar los retos del siglo XXI* (2006), la idea fuerza es que el derecho laboral debe adaptarse a las necesidades cambiantes del mercado, y se utiliza el eufemismo *modernizar* para apostar por una reducción de las garantías que el derecho laboral ofrece a las personas trabajadoras. Se critica severamente el contrato laboral *estándar*, fijo y a tiempo completo, calificado como demasiado rígido y se le atribuye dificultar la adaptabilidad y flexibilidad de las empresas y de los trabajadores y trabajadoras.

En el Libro Verde, la Comisión Europea define de forma nítida la flexiguridad, como *estrategia integrada para potenciar, a un tiempo, la flexibilidad y la seguridad en el mercado laboral*, y se exponen sus cuatro componentes:

- *disposiciones contractuales flexibles y fiables* (desde la perspectiva de la persona empleadora y de la empleada, y de «los que están dentro» y de «los que están fuera») gracias a una legislación laboral, convenios colectivos y una organización del trabajo modernos;

- *estrategias globales de aprendizaje permanente* a fin de garantizar la adaptabilidad y empleabilidad continuas de las personas trabajadoras, en particular de las más vulnerables;
- *políticas activas del mercado laboral eficaces* que ayuden a las personas a afrontar cambios rápidos, reduzcan los períodos de desempleo y faciliten las transiciones a nuevos puestos de trabajo;
- *sistemas de seguridad social modernos* que ofrezcan un apoyo a la renta adecuado, fomenten el empleo y faciliten la movilidad en el mercado laboral. Aquí se incluye una amplia serie de medidas de protección social (prestaciones de desempleo, pensiones y atención sanitaria) que permitan a las personas conciliar el trabajo con las responsabilidades privadas y familiares, como el cuidado de los hijos.

Los cuatro elementos integrantes de la flexiguridad proclaman la flexibilidad en los márgenes de la relación laboral (contratación y despido), mientras que la seguridad ya no se predica del empleo (flexibilidad interna, dentro de la relación laboral), sino que se traslada al mercado de trabajo. Así, los cuatro componentes se pueden releer de la siguiente manera:

- Flexibilidad en el empleo. Apuesta por la flexibilidad al contratar y al despedir, facilitando los contratos temporales y el despido libre (*disposiciones contractuales flexibles y fiables*).
- Seguridad en el mercado de trabajo. Ofrecer a las personas desempleadas seguridad mediante políticas activas de empleo (información, orientación, acompañamiento en la búsqueda de empleo), cuya clave es la formación profesional (*estrategias globales de aprendizaje permanente; políticas activas del mercado laboral eficaces*); y, como complemento, políticas pasivas, en forma, principalmente, de prestaciones por desempleo (*sistemas de seguridad social modernos*).

Se trata de una propuesta de flexiguridad profundamente asimétrica, demasiado sesgada hacia la flexibilidad. En las actuales circunstancias, la aplicación de una propuesta de flexiguridad como la de la Comisión generaría aún más inseguridad, puesto que reduciría la protección del empleo en ausencia de un sistema potente de garantía de rentas y de políticas activas de mercado de trabajo.

Esto es lo que ocurre en buena parte de las economías europeas. En concreto en la española, nos encontramos con un sistema muy flexible, en la entrada y en la salida. La contratación temporal es causal, pero el abuso y fraude en su utilización hace que se utilice por encima del 90% en los nuevos contratos. En cuanto al despido, la reforma de 2010 lo ha facilitado y ha reducido su coste económico. Además, se trata de un sistema que no ofrece seguridad en el mercado de trabajo. Las elevadas tasas de paro son una manifestación de la insuficiencia de las políticas activas (su gasto en porcentaje del PIB está a una distancia importante del que generaría seguridad en el mercado de trabajo) máxime teniendo en cuenta que, entre las personas desempleadas, el 43% está en situaciones de desempleo de larga duración (más de un año). Las prestaciones por desempleo sólo son rentas sustitutivas durante un máximo de 2 años (se percibe el 70% o 60% de las bases de cotización).

La aplicación de la propuesta de flexiguridad de la Comisión Europea, en la medida en que implica la reducción de la seguridad en el empleo y su traslado a la seguridad del mercado de trabajo vía las políticas activas y pasivas, podría extender aún más la inestabilidad laboral entre la población ocupada. Resulta preocupante que, tras la puesta en escena de la flexiguridad, en los términos propuestos por la Comisión Europea, se esconda, en realidad, una suerte de *neoflexibilidad*.

En todas las economías europeas donde los sistemas de protección social están poco desarrollados y el gasto en políticas activas de mercado de trabajo es relativamente bajo, la situación podría ser la indicada. No se cumplen las condiciones que se daban en países como Holanda, Dinamarca y Austria en los que ya, a principios de los 90, se llevaron a cabo reformas tendentes a conseguir niveles de flexibilidad y seguridad adecuados.

El modelo danés, aunque tiene una débil legislación de seguridad en el empleo consigue elevados niveles de flexibilidad y seguridad. La flexibilidad laboral, un seguro de empleo generoso y las políticas activas del mercado de trabajo consiguen respectivamente empleos, compensación y aprendizaje, lo que ha sido calificado como el triángulo de oro de la flexiguridad. Parece que el éxito del modelo se ha basado también en un estímulo a la demanda y que esto era un prerrequisito. Sin él, las políticas activas de mercado de trabajo no podrían por sí mismas haber generado empleos, aunque una vez que el auge económico estaba en marcha, han jugado un importante papel asegurando la oferta de trabajo cualificado y evitando cuellos de botella.

El caso holandés es diferente. La legislación laboral es muy protectora para las y los trabajadores con empleo estándar (incluido el empleo a tiempo parcial) y deja muy desprotegidos a los trabajadores y trabajadoras flexibles (temporales, empleo de ETTs y personal on-call). En la segunda mitad de los 90, el crecimiento del empleo fue muy importante, aunque una parte importante se debió al crecimiento del empleo a tiempo parcial y del empleo flexible. Sin embargo, se habla de una adecuada combinación de flexibilidad y seguridad porque el empleo a tiempo parcial en Holanda es mayoritariamente voluntario entre las mujeres (que es el colectivo en el que se concentra el empleo parcial) y porque la protección social que lleva incorporada es igual a la del empleo a tiempo completo. Con respecto al empleo flexible, no cabe decir lo mismo, ya que estos trabajadores y trabajadoras estaban insuficientemente protegidas en cuanto a desempleo y enfermedad y, además, tenían puestos de trabajo de bajo estatus y remuneración y con amenaza de desempleo. Por ello, entre 1998 y 1999 se aprobaron una serie de medidas que intentaban incrementar la flexibilidad de las relaciones laborales manteniendo un nivel de protección suficiente y reforzando el estatus del empleo flexible. Además, se pusieron en marcha una serie de medidas de activación para favorecer el empleo de parados y paradas de muy larga duración y de la juventud así como la reinserción laboral de personas parcialmente incapacitadas. También se endurecieron los requisitos para acceder a subsidios de paro y para percibir prestaciones asistenciales.

En Austria, a pesar de que la protección del empleo es más garantista y la generosidad del subsidio de paro es inferior que en Dinamarca, parece ser que las compensaciones entre la protección del empleo en la empresa y la protección social a nivel macroeconómico han funcionado tan bien como en Dinamarca. Se han introducido medidas para favorecer el aprendizaje a lo largo de toda la vida y para favorecer el cuidado de hijos e hijas cambiando el trabajo de tiempo completo a parcial.

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 promoción del empleo y la protección social. La política pasiva se concibe no sólo como protección de renta en caso de desempleo, sino también como mecanismo de flexibilidad, sobre todo a las pequeñas empresas. El mantenimiento del subsidio de desempleo y los programas de jubilación anticipada, junto con las reformas en las políticas activas (reforzamiento del sistema público de empleo, mayor descentralización y fomento de acuerdos tripartitos), parece que han servido como herramientas eficaces para reducir el desempleo e incrementar las tasas de ocupación. En estos países, el equivalente a entre un 3% y un 20% de la fuerza de trabajo fluctúa entre las medidas de políticas activas y sin ello el paro sería considerablemente más alto. Las políticas activas, junto con los programas de jubilación anticipada y de formación, configuran una zona intermedia alrededor del mercado de trabajo regular.

### **Un enfoque de flexiguridad que garantice la creación de empleo y el mantenimiento del Estado de Bienestar**

Lo que he tratado de evidenciar es que el enfoque de flexiguridad propuesto por la Comisión Europea no permitiría mejorar simultáneamente la flexibilidad y la seguridad del empleo en aquellos países en los que los sistemas de protección social, las políticas activas de mercado de trabajo y el aprendizaje permanente están escasamente desarrollados. Conduciría a una mayor inseguridad en el empleo y a la pérdida de derechos sociales y laborales. Lo que en algunos países ha generado muy buenos resultados, puede no servir en otros, debido a los diferentes contextos institucionales.

A continuación, haré una breve exposición de algunos de los elementos que, a mi entender, serán necesarios para una estrategia de flexiguridad genuina en economías como la española:

- Un nuevo nexo o pacto entre capital y trabajo que sirva para diseñar, plantear y aplicar una estrategia integral de reforma.
- La mejora de la dotación financiera y de la eficacia de las políticas activas de mercado de trabajo para mantener la empleabilidad de las personas, vista esta desde una perspectiva amplia.
- La modernización de los sistemas de SS de manera que se reconozcan y valoren formas de actividad más allá del empleo remunerado.

#### *Un nuevo nexo entre capital y trabajo para pactar una estrategia integral de reforma*

Habría que crear una conciencia acerca de la necesidad de cambios y mejoras, iniciada e impulsada por el gobierno, pero buscando el compromiso de los interlocutores sociales hacia una mayor flexiguridad. Además, desde nuestro punto de vista, es necesario evidenciar que las relaciones entre capital y trabajo se tienen que articular de manera diferente y que la etapa de desregulación y flexibilización ha quedado atrás. De alguna manera, esto puede formularse bajo la idea de un nuevo nexo entre capital y trabajo.

Las empresas deben estar dispuestas a reconocer que la flexibilidad puede ser alcanzada en un contexto que proporcione niveles de seguridad razonables a las y los trabajadores, sobre todo a largo plazo; mientras que los sindicatos deben cooperar en la adaptabilidad permanente de las empresas a las variaciones del mercado, mediante una actitud proactiva de aprendizaje permanente, y flexibilidad en las condiciones laborales (tiempo, funciones), para lograr estabilidad en su empleo. Se tienen que poner en valor el papel del diálogo social y de la cooperación entre los interlocutores sociales como instituciones útiles para canalizar y mitigar los conflictos de intereses, lográndose un resultado aceptable o medio para todos. Para que haya un diálogo social fructífero es necesario que haya confianza mutua entre los interlocutores sociales. En los países en los que la trayectoria democrática es breve, puede resultar costoso crear instituciones de auténtico diálogo porque la trayectoria pasada sí importa.

En los países en los que las políticas de flexiguridad han sido exitosas, se ha comprobado que el diálogo social entre gobierno, organizaciones sindicales y empresariales ha sido un factor de gran importancia. En los casos de Dinamarca, Austria y Holanda, hay modelos de relaciones laborales caracterizados por una relación equilibrada entre sindicatos y patronales, en relativo pie de igualdad, con un grado de coordinación considerable y un grado de conflicto bajo y altamente organizado. El papel de los gobiernos es muy activo y además se cuenta con instituciones estables para entablar el diálogo. A gran distancia se encuentran los modelos de los países del sur de Europa, en los que el nivel de conflicto es alto, la negociación esporádica y hay gran debilidad en los interlocutores, sobre todo en el caso de la parte sindical, por lo que el papel del Estado es más de interventor que de facilitador.

El diálogo social es importante para que la flexiguridad funcione, por una parte por el efecto que produce de asunción e interiorización de lo pactado por ambas partes, empresarios y personas trabajadoras. Pero, además, aunque dependiendo del modelo de cada Estado, el diálogo social puede fructificar en forma de convenios colectivos, como auténticas normas de obligado cumplimiento, lo que dota a lo pactado, no sólo del mayor grado de legitimidad social, sino también de eficacia jurídica directa y exigible.

Los acuerdos y reformas pactados, además, deben tener un carácter integral y equilibrar flexibilidad y seguridad. Esto significa que los cambios y reformas deberían afectar a las diversas esferas que tienen que ver con el trabajo, con su remuneración, con la formación, con los derechos de protección social que conlleva y con la conciliación de la vida laboral, personal y familiar. No puede hablarse de flexiguridad cuando se trata de medidas parciales ni tampoco se puede conseguir el compromiso de los interlocutores sociales si no hay un proceso amplio de reformas que afecte a las diferentes

esferas. Los cambios y la secuencia de cambios pueden ser mejor diseñados y pactados si se trata de paquetes de políticas amplias y se acometen de forma equilibrada y coordinada.

*Mejora de la dotación financiera y la eficacia de las políticas activas de empleo para incrementar la empleabilidad de las personas*

Las y los trabajadores precisan recursos para poder actualizar sus competencias y cualificaciones profesionales, a fin de mantener la empleabilidad. Para ello es necesario aumentar los recursos dedicados a las políticas de mercado de trabajo y mejorar la eficacia de las mismas.

El gasto en políticas de mercado de trabajo en porcentaje del PIB en muchas economías europeas es bastante bajo. En otras, como la española, es elevado con relación a la media de la UE-27 y similar al de países como Dinamarca y Holanda. Sin embargo, hay una diferencia muy importante en cuanto al tipo de políticas: en el caso de estos dos países, la parte dedicada a las políticas activas supera o está equilibrada con la parte dedicada a las políticas pasivas. En el caso de España, casi tres cuartas partes del gasto se hace en medidas pasivas, es decir en prestaciones y subsidios para las personas en paro<sup>1</sup>. Esto no se debe a que la protección por desempleo sea más generosa, sino que obedece a lo abultado de la tasa de paro en este país.

Además es necesario replantear la distribución de los fondos existentes entre los distintos apartados de las políticas activas de empleo y, en función de lo señalado, se deben reducir las partidas reservadas a subvenciones, para destinarlas al resto de medidas de fomento (intermediación, formación, orientación, formación). En el caso de la economía española una importantísima parte del gasto en políticas activas se dedica subvencionar la contratación de determinadas categorías de personas desempleadas, con especiales dificultades de inserción laboral. Como reconoce la propia exposición de motivos de la reciente ley de reforma del mercado laboral, la casi universalización de los colectivos cuya contratación se subvenciona, ha mermado notablemente su eficacia. Es decir, este gasto no sirve para estimular la contratación por parte de las empresas, sino que simplemente éstas obtienen un beneficio económico por llevar a cabo un contrato que de todas formas tenían decidido celebrar.

Además, hay que redefinir el concepto de empleabilidad ampliándolo. Las interpretaciones al uso manejan un concepto de empleabilidad muy estrecho, construido exclusivamente en bases a los atributos y habilidades individuales, como son las competencias personales y profesionales, las cualificaciones, la capacidad de adaptabilidad y movilidad, las técnicas y redes para la búsqueda de empleo, etc. Se entiende así la empleabilidad como una responsabilidad básicamente individual.

Sin embargo, hay una serie de enfoques muy interesantes que entienden la empleabilidad desde una perspectiva holística (Mcquaid y Lidsay, 2005). Derivada de y afectada por las características y circunstancias individuales así como también por factores externos más amplios (económicos, sociales e institucionales) que influyen en la habilidad de una persona para encontrar un empleo. Entre las circunstancias individuales hay que considerar las del hogar en el que la persona vive, la cultura del trabajo, el acceso a recursos como el transporte o el capital social. Entre los factores externos se mencionan la demanda de trabajo existente por parte de las empresas, determinada por factores que tienen que ver con las circunstancias del mercado laboral, pero también con la situación macroeconómica y con las prácticas de contratación de las empresas. Además entre estos factores externos destacan las políticas de mercado de trabajo y el acceso a servicios públicos básicos como el transporte o el cuidado de personas dependientes.

Desde una perspectiva como la descrita, está claro que la empleabilidad es tanto una cuestión individual como una responsabilidad social o colectiva, y cuya mejora exige una amplísima gama de

---

<sup>1</sup> El gasto en total en políticas de mercado de trabajo (activas y pasivas) en porcentaje del PIB en 2008, ascendió al 2,45% en Dinamarca; 2,31% en Holanda y 2,52% en España. En políticas pasivas los porcentajes respectivos fueron: 1,2%, 1,2% y 1,8%; y los correspondientes a políticas activas: 1,2%, 1,04% y 0,63%.



políticas públicas como las políticas de mercado de trabajo, las políticas de garantía de rentas o las de ampliación de los servicios básicos.

#### *Modernización de los sistemas de protección social*

Los sistemas de protección social deben ser rediseñados, de manera que proporcionen seguridad ante una realidad laboral más inestable y ante los cambios sociales y demográficos (envejecimiento, reducción del papel protector de la familia, migraciones, etc.) que implican una cada vez mayor vulnerabilidad y los consiguientes riesgos de pobreza y exclusión social. Los sistemas de bienestar de la época fordista no son capaces de ajustarse a los nuevos perfiles de riesgo a lo largo del curso de vida, por lo que es necesario adaptar sus arquitecturas a la nueva flexibilidad. El declive de la seguridad social europea no se ha producido tanto por el recorte del gasto social como porque la flexibilidad laboral ha supuesto la inestabilidad del empleo y ello la imposibilidad de obtener prestaciones para períodos de no empleo. Así que es la flexibilidad la que mina la seguridad social y lleva a la inestabilidad de la renta.

En el marco de la flexiguridad, como ya hemos dicho más arriba, la seguridad y la flexibilidad deben reforzarse mutuamente, así que la mejora de la protección por desempleo podría constituir un importante factor de flexibilidad para las pequeñas empresas en épocas de caída de la actividad. Pero no sólo eso. Además posibilitaría la renovación de las competencias de trabajadores y trabajadoras y se daría respuesta a las cada vez mayores exigencias de formación y reciclaje profesional derivadas del acelerado cambio tecnológico y organizativo de los procesos productivos.

Desde el punto de vista de los trabajadores y trabajadoras, si se alarga el período de cobro de las prestaciones y/o se incrementa su cuantía, la persona tiene más margen para renovar sus competencias y reincorporarse al mercado de trabajo, no en cualquier empleo, sino en uno con continuidad, adecuado a su perfil, etc. Con ello, la probabilidad de desempleo se reducirá y se puede frenar así la tendencia hacia unas biografías laborales excesivamente fragmentadas y en las que el paro es recurrente. Por último, no debe obviarse el efecto benéfico que tienen las prestaciones por desempleo en el mantenimiento de la demanda en épocas de crisis.

En la economía española y en otras muchas de la UE, la protección por desempleo es francamente mejorable si la comparamos con la de los países donde se han llevado a cabo políticas de flexiguridad exitosas. Mientras que en España la prestación por desempleo se puede cobrar un máximo de 24 meses, en Holanda se puede prolongar hasta 38 meses y en Dinamarca hasta 48. En cuanto a la cuantía de la prestación, mientras que en España es del 70% del salario base previo y se reduce al 60% transcurridos 6 meses, las cifras correspondientes a Holanda son del 75 y el 70% (transcurridos 2 meses) y en Dinamarca es del 90% durante todo el período.

Además de mejorar la protección por desempleo, la reforma de los sistemas de protección social debería ir mucho más allá y afrontar otro gran reto que se presenta: dar respuesta a las necesidades individuales de las personas trabajadoras en cuanto a la conciliación de la vida personal y la vida laboral.

Los sistemas de SS deben volverse lo suficientemente flexibles como para permitir que las personas puedan beneficiarse de períodos remunerados fuera del empleo y pueden proporcionar una forma de redistribuir voluntariamente períodos de trabajo y de inactividad remunerados a lo largo del ciclo de la vida. Se trataría de períodos para la formación y el reciclaje profesional, el cuidado de otras personas o para cualquier otra tarea o trabajo que se considere útil y necesario en nuestras sociedades.

Conceptos teóricos como el de derechos sociales de giro o el de mercados de trabajo transicionales pueden servir para cimentar este tipo de arquitectura institucional. Los derechos sociales de giro o a cuenta (Supiot, 1999) 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. De esta forma se permite al trabajador o trabajadora sustraerse momentáneamente de las restricciones de su actividad profesional actual para dedicarse a

otra actividad socialmente útil (cuidar personas dependientes, montar su propia empresa, participar en la vida sindical o asociativa, en acciones humanitarias, etc.)<sup>2</sup>.

Los mercados de trabajo transicionales (Schmid, 2002) parten de la idea de que 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 una infraestructura con la que los individuos puedan contar si se requiere. Los mercados de trabajo transicionales crearían puentes fiables que dan opciones adecuadamente institucionalizadas, calculables y socialmente legitimadas para negociar en las fases críticas. Para ello, se requiere un nuevo diseño del seguro de desempleo, con 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 transicionales. 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. Bajo el enfoque de mercados de trabajo transicionales se puede introducir la perspectiva del ciclo de vida, tratando de poner en marcha medidas que apoyen la continuidad de la vida laboral, evitando las rupturas involuntarias y apoyando la movilidad ascendente. Para ello, los sistemas de seguridad social deben adaptarse a los cambios en las biografías laborales.

Una verdadera conciliación de la vida personal y laboral requiere mecanismos pactados que sirvan para reconocer y valorar el trabajo doméstico y de cuidados, de manera que se modifique el actual modelo de reparto del trabajo remunerado y no remunerado en nuestra sociedad, profundamente desequilibrado. De esta manera se integraría en los procesos productivos el coste de las tareas que tienen que ver con el mantenimiento de la vida. Además, esta sería una vía para crear un mercado de trabajo más inclusivo, puesto que reconocería y legitimaría formas de actividad más allá del empleo, posibilitando la integración de colectivos que hoy día están al margen del mercado laboral e incluso socialmente excluidos.

Y es que nuestros sistemas productivos no contemplan todos los costes de producción, lo cual genera importantes distorsiones en cuanto al uso eficiente de los recursos de los que se dispone. Uno de estos costes es el medioambiental, cuya falta de consideración ha originado daños irreversibles. Con todo, hoy día está ampliamente reconocido que este es un coste que debe ser internalizado en los procesos productivos, aunque la aplicación práctica de ello se desarrolle con lentitud exasperante. Sin embargo, cuando se hace referencia a las tareas que tienen que ver con el mantenimiento de la vida, aunque la idea de que este trabajo tiene que ser soportado por la sociedad ha ganado peso, no hay todavía un planteamiento audaz sobre cómo cuantificar e internalizar estos costes en los procesos productivos. Reconocer, valorar y remunerar este trabajo sería parte de la solución de los problemas de desempleo, inactividad laboral y también pobreza y exclusión social que vivimos en las economías avanzadas. Lo apuntado podría conseguirse convirtiendo este trabajo en empleo si se desarrollan los servicios públicos necesarios o, alternativamente, articulando mecanismos legales y financieros para que este trabajo se reparta y distribuya entre diferentes colectivos y entre los diferentes momentos de la trayectoria vital de las personas.

Para ello es necesario incrementar el gasto en políticas familiares, que en el caso de la economía española es muy inferior al de los países europeos en los que las políticas de flexiguridad han sido exitosas. Asimismo, será necesario reforzar los servicios públicos para favorecer la conciliación, lo que constituye una fuente de creación de empleo, reconocimiento, valoración y remuneración de actividades hoy día fuera de la esfera productiva. Alternativamente, se deben articular mecanismos para que las personas puedan reducir su tiempo de trabajo en determinados momentos de la vida, mediante subvenciones a empresas y a trabajadoras y trabajadores así como mediante el recurso al

---

<sup>2</sup> 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.

trabajo a tiempo parcial, mejorando su regulación y equiparándolo al trabajo a tiempo completo en cuanto a protección social.

## Bibliografía

- Auer, P., *La recuperación del empleo en Europa. El ejemplo de Austria, Dinamarca, Irlanda y Países Bajos*, Oficina Internacional del Trabajo. Ginebra, 2002.
- Comisión Europea. *Hacia los principios comunes de la flexiguridad: más y mejor empleo mediante la flexibilidad y la seguridad*. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo, y al Comité de las Regiones, de 27 de junio de 2007, COM (2007) 359 final.
- Comisión Europea. Libro Verde *Modernizar el derecho laboral para afrontar los retos del siglo XXI*, 22 de noviembre de 2006, COM (2006) 708 final.
- De la Cal, M.L. y Bengoetxea, A. "La flexiguridad como clave de la política de empleo de la UE: entre la competitividad, la inclusión social y el respeto a los derechos sociales" en *La nueva Estrategia Europa 2020: una apuesta clave para la UE en el siglo XXI*. Eurobask, 2011. [http://eurobask.org/ficherosFTP/LIBROS/3\\_Universitas\\_2010.pdf](http://eurobask.org/ficherosFTP/LIBROS/3_Universitas_2010.pdf)
- European Commission. The future of the European Employment Strategy: A strategy for full employment and better jobs for all. COM 2003.
- European Expert Group on Flexicurity, *Flexicurity pathways. Turning hurdles into stepping stones*, 2007 <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=117&langId=en>
- McQuaid, R.W. y Lidsay, C., "The concept of employability", *Urban Studies*, vol. 42, nº 2, 2005, pp. 197-219.
- Monereo Pérez, J.L. Y Fernández Avilés, J.P., El debate europeo sobre flexiguridad en el trabajo (reflexiones en torno al Libro Verde de la Comisión de las Comunidades Europeas), *Lan Harremanak* nº16, 2007.
- Schmid, G. *The dynamics of full employment. Social integration through transitional labour markets*. Edward Elgar. EEUU y Reino Unido, 2002.
- Supiot, A. *Trabajo y empleo. Transformaciones del trabajo y futuro del Derecho del trabajo. Informe para la Comisión Europea*, Tirant lo Blanch. Valencia, 1999.
- Valdés, F. y Lahera, J. "La flexiguridad laboral en España". Fundación alternativas, 2010. <http://www.falternativas.org/laboratory/documents/documentos-de-trabajo/la-flexiseguridad-laboral-en-espana>