

Salarios bajos

*Un reto para el Estado social**

UTE KLAMMER**

Resumen:

El debate actual en Alemania sobre la expansión del sector de los bajos salarios gira principalmente sobre consideraciones relacionadas con la política del mercado de trabajo. Esta contribución, sin embargo, está centrada en el ámbito social y en los desafíos de política social establecidos por una estrategia de bajos salarios. Se discuten en el artículo los niveles del problema y los campos de acción en materia de política social, considerando inicialmente los temas fundamentales, para continuar con el examen de los diferentes enfoques adoptados hacia el problema por algunos países europeos. La segunda parte presta atención a la subvención de las cotizaciones a la Seguridad Social, un enfoque que ha sido recientemente tema de discusión, particularmente intenso en Alemania, y que será evaluado en los proyectos pilotos a nivel regional. Como muestra con claridad la discusión de los dos conceptos principales que se derivan del debate en Alemania, las propuestas hechas bajo la misma “etiqueta” pueden variar considerablemente entre sí en función de sus premisas, sus requerimientos financieros y sus efectos distributivos.

Palabras clave: *Bajos salarios, mercado de trabajo, política social, cotizaciones a la Seguridad Social.*

* Traducido del alemán por Ursel Ranninger.

** WSI, Düsseldorf.

Abstract:

The current debate in Germany on extending the low-wage sector turns primarily on labour market policy considerations. This contribution, on the other hand, focuses on the social and social-policy challenges thrown down by a low-wage strategy. The problem levels and the arenas for social-policy action are discussed, initially considering fundamental issues, but then moving on to look at the approaches to the problem taken by various European countries. The second section focuses on the subsidisation of social security contributions, an approach that has recently been the subject of particularly intense debate in Germany, and is to be tried out in pilot projects at regional level. As is clearly shown by the discussion of two leading concepts taken from the debate in Germany, proposals made under the same “label” may differ considerably from one another in terms of their premises, their financial resource requirements and their distributive effects.

Key words: Low pay, labour market, social policy, social security contributions.

1. REDUCCION DEL NIVEL SALARIAL, ¿DISPERSION DE LA ESTRUCTURA SALARIAL? OBSERVACIONES PREVIAS

Al igual que en otros países industrializados, en Alemania, las posibilidades de empleo de personas poco cualificadas han disminuido de forma desproporcionada en los últimos años.¹ Se sospecha que uno de los motivos fundamentales de los problemas de empleo de estas personas menos cualificadas es que, en estos casos, la suma de los costes salariales y los costes salariales secundarios supera la productividad esperada. Por ello, parece que para las empresas no es rentable contratar trabajadores menos cualificados incluso cuando hay demanda para este tipo de trabajos; de este modo, la **demanda de empleo** quedaría limitada de forma artificial por los convenios exis-

¹ A mediados de los años 60, más de un tercio de los puestos de trabajo estaba ocupado por personas sin formación disminuyendo esta proporción al 20% hasta principios de los años 90. Para el año 2010 el porcentaje de empleos para personas sin formación, en relación con la necesidad total de contratación, se estima en tan sólo un 10%. Cálculos del IAB (variante de proyección media); véase. Walwei 1998, pág. 6.

tentes, pero también por las cotizaciones directas a los sistemas obligatorios de Seguridad Social (p. ej. Scharpf 1999b, Streeck/Heinze 1999). El trabajo sería “demasiado caro”, por lo que no se podrían crear empleos en determinadas áreas. Los puntos clave de la línea de argumentos basada en la demanda de empleo son, por ejemplo, la “carencia de servicios”, una “falta de empleos con salarios bajos”, “dispersión salarial insuficiente”, etc.

En contraposición encontramos el supuesto de que se trata primordialmente de un problema de **oferta de empleo**. Esta línea de argumentación se basa en la teoría de que determinados grupos de personas, que reciben prestaciones sociales, no aparecen en el mercado de trabajo como demandantes porque, debido a las normas y umbrales institucionales, no les es provechoso. Las “trampas” en la organización de las prestaciones de los servicios de protección social que tienen un efecto amortiguador en la oferta de empleo para trabajos sencillos se encuentran, en Alemania, en primer lugar en las ayudas sociales, en segundo lugar, en las prestaciones por desempleo y, en tercer lugar, en el área del empleo de bajos ingresos (más detalles en Klammer 2000a).

El desempleo en Alemania, de acuerdo con la conclusión y tesis actual, en gran parte es un problema estructural, ya que fundamentalmente resulta de una demanda deficitaria constatada, por una parte, y de una oferta deficiente, por otra. En consecuencia, una de las claves esenciales sería una mayor diferenciación salarial para aumentar la demanda y un reforzamiento de los incentivos de trabajo para aumentar la oferta. Sólo el pago de salarios más bajos y “más adecuados a la productividad” con aumento simultáneo de la „necesidad de empleo“ por la limitación de las prestaciones sociales podría ampliar los servicios personales menos productivos.²

Como ya se ha expuesto en otras publicaciones, en ningún caso es demostrable que los salarios bajos son una condición decisiva para un mayor nivel de empleo y un menor nivel de desempleo (más detalles en Klammer/Bäcker 1988). Al realizar una comparativa internacional no se encuentra justificación para una relación estrecha entre las tasas de salarios bajos y el desempleo (Bosch 1998, pág. 15ss). La OECD, en su extenso análisis del desarrollo de los ingresos, llega al siguiente resul-

² Por ejemplo, en Alemania, la argumentación de la “Comisión para cuestiones de futuro de los estados libres de Baviera y Sajonia”, véase Comisión para cuestiones de futuro. 1997, Tomo III.

tado, contradictorio con las recetas neoliberales relacionadas con el mercado de trabajo: "Hay muy pocas razones concluyentes que muestren que los países con un porcentaje menor de empleados con salarios bajos, a cambio presenten un nivel de empleo menor para grupos de especial dificultad como jóvenes o mujeres" (OECD 1996, pág. 76).³

Sin embargo, una estrategia de salarios bajos no sólo se puede valorar por su eficacia en cuanto a política de empleo. Aún más importante es la cuestión de las consecuencias sociales y comunitarias. Así, el aumento de puestos con salario bajo en el sector de servicios depende de que los niveles de ingresos en la sociedad se desarrollen lo más rápidamente posible en sentidos opuestos dentro de la sociedad: Por un lado, los salarios para servicios personales y domésticos de cualquier tipo deben ser bajos y, por el otro lado, los ingresos de los potenciales demandantes nunca pueden ser suficientemente altos. La demanda de servicios, además, aumenta cuando los horarios de trabajo individuales son extensos y no dejan tiempo para atender las labores personales y domésticas además del empleo. La integración de la mujer en el trabajo, orientada en los patrones de jornada completa tradicionalmente masculinos y que no se vincula con una reducción de la jornada general, obliga a la transformación del trabajo personal en la contratación de estos servicios. Como los ingresos en el segmento inferior del mercado laboral son muy bajos, simultáneamente se observa una presión para ampliar las jornadas de trabajo y para buscar ocupaciones secundarias. Esto también está presente en el modelo de empleo de los EEUU: jornadas de trabajo muy amplias, multiempleo y una polarización de la distribución de ingresos. En el caso del debate sobre los salarios bajos se trata de buscar una forma de organizar la sociedad.

Por muy escéptico que se sea fundamentalmente con una estrategia de mercado de empleo apoyada en el aumento de los salarios bajos, en la actualidad, los salarios bajos ya están muy extendidos y su aumento apenas se puede ignorar.⁴ Aunque, desde los sindicatos se deba man-

³ Podemos encontrar ejemplos de un balance de empleo correcto o incorrecto, tanto en países con una estructura de ingresos desigual como aquellos con una estructura igualitaria. Dinamarca y Noruega o los Países Bajos, que disponen de una estructura de ingresos más equilibrada, muestran un balance de empleo muy positivo, que es comparable o mejor que el americano. Véase Bosch 1998, pág. 17.

⁴ Las estimaciones totales de las condiciones de trabajo en el sector de salarios bajos en Alemania son dispares. Según los datos estadísticos sobre la estructura de salarios y sueldos, en 1995 sólo aproximadamente el 66.000 de los empleados trabajaban con contratos de hasta 1.400 DM. Sin embargo, hay que tener en cuenta que el estudio estadís-

tener la meta de luchar por salarios de subsistencia, en esta exposición no se trata de discutir cómo evitar los salarios bajos. En su lugar se plantea la pregunta central sobre qué medidas sociopolíticas parecen ser más adecuadas para paliar los problemas sociales asociados con los salarios bajos. Se trata de soluciones “alternativas” aceptables para una distribución de ingresos primarios cada vez más problemática.

La forma de evitar la situación de los “trabajadores pobres” resultantes de ingresos bajos, típicos de EE.UU., se discute desde hace tiempo en toda Europa. La presente exposición trata de ilustrar las medidas discutidas e implantadas en diferentes países europeos para la amortiguación sociopolítica de los salarios bajos y de situaciones de ingresos precarias. Partiendo de esta base, a continuación nos centraremos en el enfoque de la subvención de prestaciones sociales en el sector de ingresos bajos, que últimamente se viene discutiendo de forma especialmente intensa en Alemania.

2. SALARIOS BAJOS EN EL ESTADO SOCIAL-PERSPECTIVA INTERNACIONAL DE AREAS PROBLEMATICAS Y CAMPOS DE ACCION SOCIOPOLITICOS

Aunque en Europa pueda parecer consensuado el hecho de que una polarización social en el marco del modelo social predominante no es deseable, no es del todo sencillo concluir una necesidad de intervención sociopolítica a partir del aumento de puestos de trabajo con remuneración escasa empíricamente constatable, sin mencionar la determinación de las medidas necesarias. Con frecuencia, en el debate no se diferencia claramente si el listón debe establecerse según la *idea de una remuneración de subsistencia* o según la *necesidad*. La cuestión de si se trata de un salario “adecuado” para una actividad determinada se debe diferenciar claramente de la cuestión de la “precariedad” del contrato de trabajo o de las necesidades de cada persona. El primero de los aspectos se engloba en el área de la política de convenios.

tico sobre la estructura de salarios y sueldos sólo representa los sectores básicos de la industria y no se recogen los sectores de servicios en los que los salarios bajos están comparativamente mucho más representados. Tampoco se incluyen los servicios públicos. Los cálculos del WSI sobre la estadística de empleo IAB, que recoge de una forma más precisa los ingresos en los niveles de salario bajo, muestran que a mediados de los años 90 el número de empleados a jornada completa durante todo el año con un sueldo inferior a 1.500 DM por mes era de aprox. 400.000. Aquí no se recogen los empleos a tiempo parcial. Esto muestra, que los empleos con salario bajo ya están ampliamente extendidos.

Si por determinados motivos damos a la política social una función compensatoria, esto nos sugiere un apoyo a los contratos de trabajo como tales, independientemente de otras fuentes de ingreso del empleado e independientemente de su situación general en el ámbito familiar. Sin embargo, la situación es distinta si se trata de una compensación sociopolítica en caso de necesidad. Los salarios bajos no permiten establecer una conclusión directa sobre la medida en la que los perceptores/as de salarios bajos tienen sus necesidades materiales cubiertas. Para cubrir las necesidades de la persona afectada, el punto decisivo es la suma de las fuentes de ingresos. Pero frecuentemente, la forma de entender la necesidad es mucho más amplia. Así, en el marco de la política social alemana, para las prestaciones por necesidad probada hay que tener en cuenta la situación doméstica en general.⁵ Por ejemplo, si se analiza el aumento masivo de contratos por horas en Alemania (trabajos de 630 DM), se observa que la mayor parte de estos empleos están ocupados por mujeres casadas que, desde hace tiempo, no se integraban en el mundo laboral. En este caso no se trata de ingresos de subsistencia; aún así, los ingresos domésticos han mejorado al hilo del aumento de empleos “precarios”, no han empeorado. En los Países Bajos se han podido observar procesos similares. Allí, en los últimos años se ha aplicado una moderación salarial al tiempo que se ha ampliado el sector de empleos a tiempo parcial. Ambos aspectos, vistos de forma independiente, hacen pensar en una creciente precariedad. Sin embargo, para muchos hogares, la situación material en su conjunto ha mejorado en esta fase, teniendo en cuenta que el efecto amortiguador de la moderación salarial se compensó precisamente por el hecho de que mujeres que antes no trabajaban accedían a empleos a tiempo parcial y que los desempleados volvían a encontrar un puesto de trabajo. Sin embargo, este efecto tiene una naturaleza muy singular, por lo que no es adecuado para una compensación permanente de los salarios en disminución. Aún así, muestra que la cuestión de la “precariedad” en relación con el aumento de los ingresos bajos se debe responder de forma diferenciada.

En principio se deben distinguir diferentes situaciones en las que pueda aparecer la necesidad de una actuación sociopolítica debido a salarios bajos:

⁵ Incluso en este caso, la severidad de la comprobación de necesidad vuelve a regirse por el tipo de prestación, p. ej. prestación social o por desempleo.

1. En las fases del empleo: Los ingresos bajos pueden llevar al conocido fenómeno de los “trabajadores pobres”, es decir, a pesar de tener un empleo, en algunos casos incluso un empleo a tiempo completo, no se logra el ingreso de subsistencia necesario. Esto no implica, al menos no en el entorno doméstico, necesidad o incluso pobreza. Sin embargo, si convertimos los sueldos “adecuados” en una tarea sociopolítica, es necesario preguntarse qué instrumentos sociopolíticos se pueden considerar para aumentar aquellos ingresos que no sean suficientes para subsistir.
2. En momentos de desempleo o de enfermedad: Ingresos bajos que son apenas suficientes para subsistir, pueden convertirse en un problema en caso de desempleo o enfermedad. Especialmente precaria es la situación cuando del empleo con salario bajo realizado no se derivan derechos a percibir prestaciones compensatorias. Pero incluso si se puede disfrutar de este derecho, las prestaciones compensatorias derivadas de salarios bajos frecuentemente están por debajo del mínimo para subsistir y obligan al preceptor de prestaciones por desempleo, enfermedad, etc. a recurrir a la ayuda social complementaria, siempre que no disponga de otras fuentes de ingresos en el hogar. Este problema es muy importante, teniendo en cuenta que los perceptores de salarios bajos están afectados por un riesgo de desempleo totalmente desproporcionado. En este caso habría que preguntar qué tipo de compensación sociopolítica cabría plantear en caso de aparición de estos riesgos. Por un lado se trata de los derechos y la cuantía de las prestaciones compensatorias pero, por otro lado, también se trata de la cuestión de cómo se puede lograr una reintegración de los desempleados lo más rápida posible en el mercado laboral o de qué medidas preventivas podrían impedir la aparición del desempleo.
3. Los ingresos bajos y la falta de trabajo por desempleo pueden conllevar una protección deficiente en la vejez. Aquí se plantea la pregunta de la forma en que debe estar estructurado el sistema de pensiones para ofrecer una compensación del aumento de la pobreza en la vejez.

Actualmente, en Alemania, la necesidad lleva, en los tres tipos de situaciones, a la obtención de ayuda social. A la larga, esta situación

no es soportable para los afectados y tampoco para el instrumento de las prestaciones sociales.⁶ Teniendo precisamente en cuenta la necesidad de una mayor ampliación de contratos con salarios bajos hay que procurar desarrollar nuevos mecanismos de compensación socio-política en este sentido.

Los instrumentos sobre los que se ha discutido en Europa para fomentar el empleo menos cualificado o menos remunerado son innumerables. Las propuestas se diferencian, p. ej. en función del grado de cobertura deseado, en el horizonte temporal (limitado o ilimitado en el tiempo) o en que los receptores de las prestaciones de ayuda previstas son diferentes (empresa, trabajador o directamente la Seguridad Social). Un punto decisivo para las medidas previstas han resultado ser las diferentes perspectivas sobre el problema, es decir, el enfoque en la demanda de trabajo o en la oferta de trabajo o en la posición social de los empleados con salarios bajos.

Para estimular la **demanda de empleo** y teniendo en cuenta la reducción de los costes de trabajo se propone una dispersión mayor de los salarios por convenio, pero también ayudas para los costes salariales para las empresas y subvenciones para las cotizaciones a la Seguridad Social por parte del empleador. En el mismo sentido se exponen propuestas para mejorar la demanda de productos y servicios que pueden ser realizados por los potenciales empleados. Como propuestas encontraríamos, por ejemplo, una menor cuota de IVA en los servicios domésticos o unas mejores condiciones de desgravación fiscal de estos servicios. El fomento del cambio estructural a una sociedad de prestación de servicios, por ejemplo, por la promoción pública de las correspondientes empresas de servicios o por su creación, también trata de ofrecer un aumento en la demanda de empleo.

Las propuestas para estimular la **oferta de empleo** son bien extremas. Por un lado se discuten o defienden propuestas que disminuyan las tasas de cálculo para las rentas por trabajo en el paso de la per-

⁶ El sistema de ayudas sociales, concebido a principios de los años 60 como “última red de protección” para los pocos casos insuficientemente cubiertos por los sistemas previos, en la actualidad está más sobrecargado de lo que se esperaba con una cifra de cerca de tres millones de perceptores (ayuda de subsistencia, es decir, ayuda social en el sentido más estricto). El hecho de que el porcentaje de la población que depende de las prestaciones sociales (HLU) se haya cuadruplicado desde la implantación del sistema (aumento de cerca del 1% a aprox. el 3,5% de la población) muestra que hasta el momento no se ha logrado adaptar los sistemas de Seguridad Social previos a los cambios en las condiciones generales.

cepción de prestaciones transitorias (en Alemania: ayuda social, prestaciones por desempleo) al empleo o la mejora de las posibilidades de obtener ingresos netos de perceptores de prestaciones transitorias menos cualificados por medio de modelos de sueldos combinados o por la subvención de cotizaciones sociales. Por otro lado, se discute un aumento (aún mayor) de los criterios de mínimos permisibles y sobre la introducción de una necesidad de trabajo efectiva por la reducción del nivel de las prestaciones sociales.⁷

También las cuestiones que afectan a la garantía de subsistencia y a la **protección social** de aquellas personas que deban ser remitidas al sector de salarios bajos más amplio son importantes para las propuestas sobre el aumento del ingreso o la subvención de las cotizaciones sociales para perceptores de salarios bajo. Las propuestas que se basan en la fiscalidad de los ingresos y que, por ejemplo, defienden un aumento de las exenciones fiscales y una disminución de la cuota inicial de los impuestos sobre la renta o de progresión de impuestos para personas con ingresos bajos persiguen fines similares. Como enfoque global, esta categoría también incluye las diferentes versiones de las propuestas para un impuesto negativo sobre la renta que se vienen discutiendo desde hace muchos años. La mayoría de las propuestas se concentran en la situación de ingreso y de derechos de protección durante la fase de empleo (puntos 1 y 2), mientras que las ideas para la reestructuración de los sistemas de pensiones generalmente dejan de lado la relación directa con el debate de los salarios bajos y la perspectiva de los problemas de protección (punto 3) que se crean en este sentido.

Ad 1: En algunos países europeos, en los últimos años se han introducido medidas para aumentar los ingresos bajos. Encontramos, por ejemplo, modelos para la subvención directa de salarios muy bajos por hora o globales o también la subvención de las cotizaciones sociales. Pretenden garantizar un ingreso de subsistencia por la suma de los ingresos del trabajo y los ingresos transitorios. En algunos países, las prestaciones correspondientes forman parte del repertorio desde hace muchos años; este aspecto se detalla en el apartado 3.1. Otro punto fuerte se sitúa en las áreas en las que la activación y cualificación de perceptores de salarios bajos, personas menos cualificadas y otros grupos problemáticos forman el centro de atención; en este

⁷ Como ejemplo para Alemania, véase Berthold 1999a, 1999b.

caso se trata de una mejora a más largo plazo de las oportunidades de obtener ingresos.

Ad 2: Para la valoración de la precariedad de los empleos con salarios bajos es especialmente importante el aspecto de si realmente y en qué medida derivan en el derecho a prestaciones de los sistemas de Seguridad Social. A diferencia de la situación en Alemania, donde la inclusión de trabajadores con pocos ingresos en los sistemas de Seguridad Social se ha realizado hace poco tiempo y con gran protesta, la inclusión de perceptores de ingresos bajos en los sistemas de Seguridad Social en muchos otros países de la UE es una parte obvia del sistema. En algunos países como Suecia, Francia y Portugal, las cotizaciones son obligatorias y, con ello, también la inclusión en los sistemas de Seguridad Social desde la primera hora de trabajo. En otros países, por ejemplo Austria, España o Italia, se han incorporado, en los últimos años, incluso antes que en Alemania, normativas que regulan la inclusión de personas con salarios bajos y contratos laborales no habituales. Bélgica dispone de una prohibición para situaciones de empleo de pocos ingresos (Dingeldey 1998, Tálos 1999, Klammer 2000b).

Ad 3: La relación entre los salarios bajos y la pobreza en la vejez depende sobre todo de los respectivos tipos de Seguridad Social. Es comparativamente baja cuando las prestaciones en la vejez, como en los países escandinavos o en los Países Bajos están vinculadas con la idea de ciudadanía. Algunos sistemas basados en seguros al menos prevén pensiones mínimas en sus sistemas, ya sea, sin comprobar los medios de vida, pero vinculados a un mínimo de años de cotización (como en España), o en función de la necesidad comprobada (como en Italia). Especialmente problemáticos son los salarios bajos cuando para el individuo no representan sólo una situación a corto plazo, en países como en Alemania, donde la cuantía de las prestaciones en la vejez depende directamente de la duración de la vida laboral y de la cuantía de los ingresos, valorándose fuertemente el principio de equivalencia de cotizaciones anteriores y de prestaciones posteriores. En estos países, en vistas al número creciente de salarios bajos y a vidas laborales discontinuas se esperan problemas de protección en el futuro (Klammer 2000b).

Aunque los tres complejos de problemas mencionados se deben evaluar en conjunto, las siguientes exposiciones se centran en el primer núcleo de problemas: el aumento de ingresos bajos. Teniendo

en cuenta el debate alemán actual, se trata fundamentalmente de la variante de una subvención de las cotizaciones sociales.

3. EL ENFOQUE DE LA “SUBVENCION DE COTIZACIONES SOCIALES”

3.1. Panorama internacional

Los programas para la subvención de empleos en el sector de salarios bajos y para determinadas categorías de trabajadores vulnerables en el mercado de trabajo ya están ampliamente difundidos en Europa (véase especialmente MISSOC 1997, DIW-Wochenbericht 27/1999, Hackenberg 1999, Eichhorst 1999). En los programas implantados hasta el momento se trata fundamentalmente de subvenciones salariales para los empleadores. La mayor parte de las medidas de fomento prevén una reducción limitada en el tiempo o incluso la eliminación total de las cotizaciones de la Seguridad Social para aquellos que contratan desempleados en general o determinadas categorías de desempleados vulnerables, por ejemplo, los desempleados de larga duración, para un tiempo determinado o por tiempo indefinido. A esto también se suma, en parte, una ventaja de tipo fiscal para los empleadores. El objetivo primordial es estimular a los empleadores, con la reducción de los gastos, a contratar (adicionalmente) determinados tipos de personas. Algunos países también ofrecen una reducción ilimitada en el tiempo de las cotizaciones de la Seguridad Social para determinados grupos de trabajadores. Este camino se ve con mayor claridad en los Países Bajos, donde los empleados con sueldos menores siempre y de forma permanente disfrutan de ventajas en las cotizaciones sociales. En Bélgica también se observa una reducción permanente para empleados con salarios bajos, así como para personas de más edad que previamente han estado desempleados. En Francia también se ofrece una subvención permanente para las cotizaciones de la Seguridad Social en el caso de trabajadores con salarios bajos. Esta primero se limitó a empleados con un ingreso apenas superior al salario mínimo SMIC, pero sucesivamente se fue ampliando también a salarios más elevados (Eichhorst, pág. 23). Estas últimas medidas tienen en común que en el segmento de salarios subvencionado se impulsan puestos de trabajo ya existentes y nuevos.

Además de la reducción de los gastos para el empleador, que pretende provocar la ampliación de la demanda de empleo, hay mecanismos de estimulación y posibilidades de sanción para los potenciales empleados que permiten aumentar la oferta de empleo. Así, los trabajadores con salarios bajos en los Países Bajos, en Portugal, Irlanda y Dinamarca perciben reducciones fiscales específicas; por otro lado, en los últimos años, por ejemplo en los Países Bajos, en Bélgica y en Dinamarca se han aumentado las sanciones para aquellos perceptores de prestaciones que rechacen las medidas de formación o los empleos que se ofertan. Especialmente intensa es la filosofía “workfare” con la combinación de prestaciones transitorias en función del salario para trabajadores por un lado y sanciones por el otro en Gran Bretaña y en EE.UU.

Hay que señalar que la subvención pública, generalmente, se centra en el trabajo regular, es decir, remunerado al menos según el salario mínimo nacional o por sector/ convenio establecido. Sólo en pocos casos excepcionales claramente definidos, por ejemplo en Italia y en Bélgica, para desempleados jóvenes, y en los Países Bajos para desempleados de larga duración, se permite la remuneración por debajo de estos salarios mínimos sólo por un tiempo limitado. La subvención de ingresos bajos, en este sentido, no se ha introducido en base a una reducción previa de los salarios bajos existentes.

3.2. Dos propuestas relevantes del debate alemán

En Alemania también existen ya normativas para la regulación de subvenciones públicas de relaciones laborales. Se trata fundamentalmente de subvenciones salariales para los empresarios.⁸ Una de las

⁸ Esto permite apoyar contratos de inserción de duración limitada en el caso de desempleados de larga duración y personas de difícil colocación (Art. 229-234 SGB III). Las pequeñas empresas de reciente creación, obtienen una reducción de hasta un 50% de los costes salariales durante máximo un año en caso de contratación de personas que al menos hayan estado desempleadas durante los tres meses anteriores o que hayan participado en medidas de búsqueda de empleo o de formación (art. 255-228 SGB III). Para desempleados de larga duración, las subvenciones pueden ser mucho mayores dependiendo de la duración del periodo de desempleo previo. En los nuevos países además están previstas subvenciones salariales especiales para la contratación adicional de desempleados (art. 415 SGB III). Los desempleados jóvenes (hasta 25 años) también se han convertido en un grupo objetivo para el que también se han previsto, siguiendo un programa especial de 1999, subvenciones para costes salariales para los empresarios, además de cursos de formación y medidas de cualificación y búsqueda de empleo.

características de las subvenciones salariales para empleadores existente en Alemania (Occidental) es una orientación específica al grupo objetivo de desempleados que, por diversos motivos, son difíciles de colocar, es decir las “categorías de trabajadores vulnerables” del mercado de trabajo. Además, las medidas están limitadas en el tiempo, en su mayor parte, están vinculadas a un contrato de trabajo ilimitado y en algunos casos también están limitados a puestos de trabajo de nueva creación, con el fin de evitar efectos de arrastre.

Las propuestas más recientes tienen como objeto un aumento considerable del instrumento “subvenciones de cotizaciones sociales”. A continuación se pretenden detallar y evaluar fundamentalmente dos propuestas que dejan claro que, detrás del concepto de “subvención de cotizaciones sociales” algunas veces se ocultan puntos de vista muy diferentes. En el primer caso se trata del “modelo de Mainz” presentado a finales de 1998 por el SPD en Rheinland-Pfalz. En segundo lugar se expone la propuesta de Fritz W. Scharpf, centro del debate público en 1999 por la aprobación del grupo benchmarking “Unión para el trabajo”.

3.2.1. El “modelo de Mainz para el empleo y el fomento de la familia”

Los impulsores del “modelo de Mainz para el empleo y el fomento de la familia” (Gerster/Deubel 1998, 1999) sitúan el problema fundamental en que, en el marco del sistema de prestaciones sociales actual en Alemania, hay una trampa para desempleados y perceptores de prestaciones sociales que impide que personas en el sector de ingresos bajos puedan ampliar su oferta de empleo. En este caso, como punto central se consideran las diferencias en la valoración económica de las cargas familiares para perceptores de prestaciones sociales y otros perceptores de ingresos (bajos). De ahí resulta que, por ejemplo, para familias monoparentales, pero también para otros grupos con niños, a corto plazo es económicamente razonable seguir percibiendo prestaciones sociales o por desempleo en lugar de buscar una ocupación laboral.

La propuesta, expuesta antes de la ya realizada reforma de los empleos de 630 DM detallaba lo siguiente: Para aquellos empleos de 630 DM, hasta la fecha sin alta en la Seguridad Social, los empleadores, en lugar del impuesto global anterior, deberán abonar una cuota del mismo importe al seguro de pensiones obligatorio; entretanto, y

debido a la división de las nuevas cotizaciones en seguro de pensiones (12%) y seguro de enfermedad (10%) la forma de regular este asunto ha cambiado. Pero la propuesta no falla en lo esencial. Es decisivo que, por encima del límite de los 630 DM, las cotizaciones de los empleados o un porcentaje regresivo en función del aumento del ingreso de las mismas se deban financiar mediante impuestos. Los autores proponen como valor límite por encima del cual, dependiendo del grupo de impuestos, también los empleados deberán pagar al completo las cotizaciones sociales en aprox. 1.550 DM para solteros y en 3.100 DM para casados por mes.

Por tanto se trata exclusivamente de una subvención de cotizaciones de los *empleados* por medio de fondos recaudados. El punto central es la situación de ingresos y la motivación para el trabajo de los perceptores de ayudas sociales y de salarios bajos. El objetivo es eliminar los “puntos de ruptura” existentes que, fundamentalmente convierten en poco atractivo el sector de ingresos por encima de los empleos de 630 DM subvencionados, teniendo en cuenta que el sobrepasar el límite inferior lleva a una sensible reducción del ingreso neto.

El segundo aspecto del modelo de Mainz es una ampliación de las ayudas por hijos para familias con ingresos bajos. En este caso se propone pagar hasta 150 DM más por cada hijo, adicionalmente a las ayudas previstas para lograr una equiparación con las cuotas de prestaciones sociales para hijos. Con esto se pretende reducir el umbral para los hogares que perciben ayuda social, a partir del cual los ingresos propios por trabajo sean “atractivos”.

Según sus creadores, los objetivos del modelo de Mainz son más empleo, mayor justicia social, una eliminación de los saltos en el sistema de cotizaciones de la Seguridad Social, así como la creación y el afianzamiento de un nuevo mercado para empleo a tiempo parcial. Además, los municipios tiene grandes esperanzas de poder obviar de forma definitiva una parte de sus cada vez más crecientes pagos por prestaciones sociales.

3.2.2. La subvención de cotizaciones sociales según la propuesta de Scharpf

Aunque también se basa en la subvención de cotizaciones sociales, la propuesta de Fritz W. Scharpf (Comisión de futuro de la fundación Friedrich-Ebert 1998; Scharpf 1995 y 1999a) difiere considerablemente

del modelo de Mainz. En el punto central volvemos a encontrar la propuesta de un traspaso de las cotizaciones sociales en el sector de salarios bajos, financiándolas mediante impuestos. Sin embargo, las diferencias con respecto al modelo de Mainz se observan en la organización propuesta; estas diferencias resultan, en parte, de las diferencias en el análisis de causas y en la dirección de los objetivos. Se propone una financiación por impuestos *completa* de las cotizaciones *del empleador y del trabajador* hasta un punto límite de aprox. 1.500 DM por mes. Para aquellos ingresos que superen este importe se ha previsto una ayuda regresiva a la cuota de cotización; por encima de un límite de ingresos aún por determinar situada entre aprox. 2.500 y 3.000 DM, debiendo los trabajadores y los empleadores abonar las cotizaciones completas de acuerdo con las cuotas lineales actuales. Con el fin de no subvencionar trabajos a tiempo parcial con sueldos altos, se propone una subvención del salario por horas; de esta forma los trabajadores a tiempo parcial sólo se subvencionarán proporcionalmente a las horas de trabajo. Al contrario que en el modelo de Mainz, aquí no se trata de la cuestión de una necesidad (individual o doméstica) sino primordialmente de una *reducción de los costes salariales secundarios*. Las subvenciones de cotización se deberán garantizar de forma generalizada sin limitaciones personales o temporales.

La propuesta de ofrecer simultáneamente ayudas a los trabajadores y los empleadores de una forma equilibrada para la eliminación de las cotizaciones de la Seguridad Social se basa en la convicción de que se trata *tanto de un problema de oferta como también de demanda de empleo*. Para ambas partes, trabajador y empleador, se pretende aumentar el atractivo del trabajo de baja remuneración. A mismo tiempo se trata de hacer posible una nueva cultura de prestación de servicios. Los altos valores límite para las subvenciones previstas, así como el requisito cada vez más insistente de renunciar a las limitaciones regionales y específicas por grupos objetivo (p. ej. Scharpf 1999b) se consideran como condición imprescindible para una transformación fundamental de actitud con respecto al sector de salarios bajos.

3.2.3. Comparación de las subvenciones de cotización propuestas

Los dos siguientes esquemas muestran las diferencias que encontramos en ambos modelos en lo que a costes por parte del empleador e ingresos netos y, sobre todo, a la necesidad de subvención se refiere.

3.2.4. El debate

3.2.4.1. Argumentos convincentes a favor...

Fundamentalmente hay que destacar que las propuestas para la subvención de cotizaciones sociales tienen mayor aceptación en los sindicatos que, por ejemplo, los modelos de subvención de salarios o los modelos combinados que se han puesto sobre la mesa fundamentalmente por parte de las empresas en Alemania. Un aspecto importante es el aumento inmediato del ingreso disponible en el caso de los perceptores de salarios bajos por la eliminación parcial o completa de las cotizaciones sociales. En correspondencia debería mejorar su situación material durante el periodo de empleo.

Como punto positivo, por parte de los sindicatos también se ha subrayado repetidamente la circunstancia, de que una subvención de las cotizaciones sociales pone una señal diferente desde el punto de vista de la política salarial que una reducción y posterior aumento de los salarios como tales, como es el caso de los modelos de sueldos combinados (véase p. ej. Federación nacional de asociaciones patronales alemanas 1997). Si se subvencionan las cotizaciones a la Seguridad Social, no se toca de forma directa la estructura de los convenios, a diferencia de los salarios combinados. El peligro de una espiral descendente en el área de salarios bajos se tiene en cuenta de una forma menos acusada.

Además, existe una unanimidad extendida de que la reforma practicada en 1999 en Alemania para los empleos de bajos ingresos que, en parte, obligaba a estos a la cotización en la Seguridad Social, no fue el fin de la historia y que la obligatoriedad de cotización a la Seguridad Social para perceptores de ingresos menores requiere la inclusión en un concepto supraordinado y reformado de Seguridad Social. La nueva regulación fue correcta e importante desde el punto de vista de la lógica de la Seguridad Social al igual que en vistas al interés (a

largo plazo) de los trabajadores mismos. Se trataba efectivamente de un sector altamente subvencionado que, de este modo, no se debía seguir subvencionando con diferentes incentivos erróneos. Sin embargo, la nueva regulación no ha logrado solucionar el “problema de los saltos” ni la cuestión fundamental de un concepto a largo plazo para la integración laboral y la protección social de las personas que trabajan con contratos laborales precarios. En este sentido, la necesidad de acción en el sector de ingresos bajos es evidente.

En lo que respecta, sobre todo en el modelo de Mainz, a los problemas de incentivos situados en el centro de la discusión en el paso de una ayuda social a un empleo con salario bajo, hay valoraciones diferentes sobre el alcance y el peso de los diferentes problemas. Pero es prácticamente innegable que es necesario revisar y mejorar las diferentes valoraciones y ayudas para la educación de los hijos en las diferentes áreas del sistema alemán de impuestos y de prestaciones sociales.

3.2.4.2. ...y aún así crítica desde todos los frentes

A pesar de los argumentos detallados y otros expuestos por los defensores, la crítica se ha centrado fundamentalmente en el modelo global propuesto por Scharpf para la subvención de cotizaciones. Poco sorprendente también parecía la crítica por parte de los neoliberales, que achacaron al modelo de subvención propuesto que sólo diferenciaba de forma aparente la estructura de cualificación de salarios, siendo en realidad un “apoyo de un sistema de salarios altos cartelizado” (según Bertold 1999b, también Bertold 1999a y Schlecht 1999).

Pero también hubo protestas de otras direcciones, especialmente de aquellos institutos (IAB, DIW y ZEW) que analizaron de forma intensiva, mediante cálculos de costes y estimaciones de las acciones de empleo, las diferentes variantes de la propuesta “subvención de cotizaciones sociales”. Aquí sólo se pueden discutir algunos de los argumentos planteados.⁹

⁹ En cuanto a las opiniones críticas de los tres institutos mencionados con respecto al enfoque “Subvención de cotizaciones sociales”, especialmente en relación con el modelo de Scharpf, en este punto remitimos, como ejemplo, a las publicaciones Bender/Kaltenborn/ Rudolph/Walwei 1999, Bender/Rudolph 1999, Bender/Rudolph/Walwei 1999, Buslei/Steiner/Brosius/Jacobebbinghaus 1999, Kaltenborn 1999a und 1999b, Karr 1999, Schupp/Volz/Wagner/Zwiener 1999, Steiner 1999, Wagner 1999, Walwei 1999, Zimmermann 1999.

Aunque la cuestión de los **costes** de una propuesta no siempre debería estar en primer lugar, en este caso es prácticamente ineludible. Sin embargo, el modelo de Mainz y la propuesta de Scharpf se diferencian sustancialmente en este punto, teniendo en cuenta que las necesidades económicas del modelo de Scharpf son mucho más altas que las del modelo de Mainz. Los altos costes de la propuesta de Scharpf (el DIW ha estimado, según una variante media, las necesidades económicas netas en cerca de 12.000 millones de DM al año¹⁰)- resultan, por una parte, de la cuantía de los límites de subvención elegidos y de la inclusión tanto de las cotizaciones de los trabajadores como de los empleadores y, por otra parte, de la renuncia de limitaciones y las limitaciones de grupos objetivo.

En el caso del modelo de Mainz, que contiene propuestas muy razonables para la transición entre la ayuda social y el empleo, el coste económico para la subvención de las cotizaciones sería mucho más asequible debido a las limitaciones del círculo de posibles perceptores. Sin embargo, habría que aclarar el supuesto en que se basan ambas propuestas de que un problema esencial es la falta de iniciativa de trabajo de los perceptores de ayudas sociales. Lo que no se tiene en cuenta es la situación del mercado laboral caracterizado por una gran falta de puestos de trabajo.

No son los costes como tales, sino la eficacia de costes de las subvenciones el punto central para la evaluación de las propuestas. La cuestión de posibles **efectos en la ocupación** de una subvención generalizada de las cotizaciones sociales al estilo Scharpf ha sido contestada por distintos institutos alemanes con diferentes cálculos. El ZEW calculó un potencial de ocupación adicional de 60.000 – 100.000 personas (Buslei/Steiner/ Brosius/Jacobebbinghaus 1999). El IAB calcula unos efectos en la ocupación un poco más altos con aprox. 140.000 personas (Bender/Kaltenborn/ Rudolph/Walwei 1999). Los institutos no tienen una opinión uniforme sobre la cuestión de si los efectos en la ocupación pueden estar limitados por la oferta o la demanda de empleo. Como resultado conjunto se puede señalar que las expectativas sugeridas públicamente se deben amortiguar seriamente. Lo importante es, sobre todo, la falta de elasticidad de salarios (reales) de la demanda de empleo, así como de la oferta de empleo de determinados grupos de personas y tipos de

¹⁰ Subvención de cotizaciones regresivas hasta 2.800 DM, menos los ahorros esperables en el sector de prestaciones / ayudas por desempleo y prestaciones sociales. Véase DIW-Wochenbericht 27/1999, pág. 504.

hogares. La pregunta de para qué tipos de grupos la subvención de cotizaciones produce una ampliación de la oferta de trabajo depende, entre otras cosas, de la interacción específica del efecto de sustitución y del efecto del ingreso. Si el primero actúa con una tendencia a aumentar la oferta de empleo, ya que el aumento de salario neto efectivamente alcanzable convierte el trabajo en más atractivo que el ocio, el último podría llevar a una reducción del tiempo de trabajo deseado y con ello a una limitación de la oferta de empleo, siempre que la mejor posición económica neta permita una limitación de las horas de trabajo (véase también Kaltenborn 1999b, pág. 42). Una parte importante de los nuevos puestos de trabajo se ocuparían con las “reservas ocultas” sin que disminuyeran las tasas de desempleo. Esto no necesariamente debe valorarse de una forma negativa, aunque es el caso cuando la reducción del desempleo registrado se considera como fin último.

Los cálculos simulados en relación con los efectos de mejores posibilidades de ingresos adicionales en las ayudas sociales y por desempleo según el modelo de Mainz también disminuyen la esperanza de un mayor crecimiento de la ocupación. El motivo principal vuelve a ser la escasa elasticidad de la oferta de empleo en determinados grupos, por ejemplo, en mujeres de hogares biparentales (Buslei/Steiner 2000).

En sus cálculos, Buslei y Steiner, llegan al resultado de que una subvención generalizada de las cotizaciones sociales en el sector de ingresos bajos, a la vista del elevado coste económico por cada empleado adicional no se puede sostener sólo por el objetivo del aumento de empleo (Buslei/Steiner 2000, pág. 72). Independientemente de esto se deberá comprobar la **dimensión de política de reparto**. Con la meta de una remuneración “adecuada” sería deseable una mejoría general de la situación de perceptores de ingresos bajos, como se prevé en la subvención según el modelo de Scharpf. Sin embargo, desde el punto de vista de la política de reparto, los resultados se deben evaluar de una forma escéptica: mientras que las subvenciones, al contrario que en el modelo de Mainz, se concedan con independencia de las comprobaciones de necesidad y por otro lado las subvenciones sean proporcionales para los empleados a tiempo parcial, las subvenciones no siempre llegarán a los trabajadores y trabajadoras más necesitados.¹¹ Cabe preguntar si esta utilización de los impuestos obtendría consenso.

¹¹ Esto es presumible sobre todo con relación a las personas que ya tienen un empleo, mientras que el reparto en los posibles empleados adicionales podría ser mucho mejor; véase DIW-Wochenbericht 27/1999, pág. 508.

En la recepción crítica de los modelos de subvención de cotizaciones discutidos también cuentan los siguientes planteamientos:

- En conjunto, una subvención generalizada de salarios bajos parece **poco adecuada al objetivo** en comparación con sus costes (Schupp/Volz/Wagner/Zwiener 1999). Las categorías fundamentalmente vulnerables del mercado de trabajo, especialmente los desempleados de larga duración y de mayor edad, previsiblemente no podrían disfrutar de las subvenciones para cotizaciones ni del intento de fomentar puestos de servicios más simples (Karr 1999).
- Es presumible la aparición de importantes **efectos de sustitución**. Ambos modelos presentados prevén una suavización de los “puntos de salto” sociales y fiscales en el sector de ingresos bajos. En cuanto a las ofertas de empleo cabe esperar que los actuales y potenciales empleados obtendrán un incentivo real para ampliar su ocupación por encima del nivel de un empleo de bajos ingresos.¹² Sin embargo, para las empresas que *ofertan* empleo, al menos en el modelos de Scharpf en ningún caso se elimina el incentivo de una ampliación de puestos de trabajo (a tiempo completo). Mientras se subvencione un determinado segmento de trabajo o de ingresos, parece razonable desplazar la oferta mayoritariamente a este segmento. La diferencia de la descompensación recientemente solucionada, previsiblemente tendría su origen en el hecho de que el grueso de puestos de trabajo se desplazaría de los 630 DM a los 1.500 DM. Esto sería más que un “ingreso adicional” pero seguiría sin ser un ingreso suficiente para subsistir.
- Finalmente hay que subrayar que el **nivel de protección social** para los empleados en condiciones de salario bajo no mejora en comparación con la situación actual. Sus cotizaciones se pagarían (en algunos casos en parte) por medio de los impuestos, aumentando su ingreso neto disponible; sin embargo, esto no iría unido a un aumento de las posibles prestaciones económicas, por ejemplo en caso de desempleo, invalidez o en la

¹² Sin embargo, Kaltenborn, con razón, indica que “la problemática de base de cargas extremas efectivas muy altas, no sólo no se solucionarían con una subvención regresiva de las cotizaciones de los empleados a la Seguridad Social, sino que empeoraría aún más”; Kaltenborn 1999b, pág. 36.

vez. Como el sistema de prestaciones sociales alemán se orienta, más que ningún otro sistema europeo, a partir de la situación del mercado laboral y numerosas prestaciones sociales reflejan la duración del empleo y la cuantía del ingresos, seguirían apareciendo lagunas de protección especiales en caso de aparición del riesgo, especialmente en caso de empleados con ingresos bajos. La preocupación sociopolítica para mejorar la protección social de los afectados en relación a la situación actual por parte de los servicios sociales sólo queda resuelta de forma limitada con estas propuestas.

- Finalmente se plantea la cuestión de la interpretación del **disfrute de subvenciones salariales ya existentes** en el pasado. En Alemania, este ha sido más bien bajo, si tenemos en cuenta el número de desempleados de larga duración. Esto se debía, en su mayor parte, a las limitaciones en la oferta (Buslei/Steiner 2000, pág. 71). Sobre los efectos de arrastre y desplazamiento no se dispone de resultados concretos. En la parte oriental de Alemania, sin embargo, se han aprovechado mucho más las medidas de adaptación estructural concedidas desde abril de 1997, probablemente debido a un planteamiento mucho menos restrictivo.¹³ No obstante, las valoraciones de la estructura de los subvencionados muestran claros efectos de arrastre (Buslei/Steiner 2000, pág. 71). Al parecer es menos por falta de subvenciones disponibles o personas solicitantes y mucho más por ausencia de los campos de empleo adicionales necesarios (Sitte 1998, pág. 38).

3.3. Experiencias internacionales con subvenciones para salarios bajos

En este sentido también son interesantes las **experiencias de otros países** con este tipo de instrumento. A pesar de toda una serie de evaluaciones en relación con otros países y medidas¹⁴, los conocimientos empíricos respecto al efecto de las subvenciones de sueldos bajos no son completos. Esto afecta, por ejemplo, la magnitud del efecto de arrastre, el desplazamiento de no subvencionados por empleados

¹³ En este sentido, no se requiere una relación laboral indefinida.

¹⁴ Véanse también los estudios comparativos de la OCDE 1993, 1997, Comisión de la UE 1996 y Bell/Blundell/van Reenen 1999.

con subvención, información sobre la situación de las personas subvencionadas una vez finalizada la subvención, etc. Buslei/Steiner/Brosius/Jacobebbinghaus (1999) y Buslei/Steiner (2000) recopilan los resultados reflejados en la bibliografía respecto a los efectos en la ocupación de las subvenciones salariales a empresas y de transferencias en función del salario a los empleados. En consecuencia, el “disfrute y, con ello, también los efectos en la ocupación en el caso de subvenciones salariales estrictamente limitadas a grupos menos favorecidos y por tiempo definido sería positiva, pero cuantitativamente escasa (...). En el caso de subvenciones limitadas de forma estricta a grupos menos favorecidos, los efectos sobre la ocupación serían mayores pero también (...) estarían unidos a fuertes efectos de arrastre y desplazamiento”. (Buslei/Steiner 2000, pág. 69; resultados similares en OECD 1997, pág. 20). También Bell/Blundell/van Reenen (1999), en su estudio sobre el programa New Deal para jóvenes en Gran Bretaña, llegan a la conclusión de que las posibilidades de ocupación de los subvencionados aumentan en menor medida de lo esperado por los defensores de este programa. Con el mismo escepticismo valoran Mühlau/Salverda (1998) en su estudio los efectos sobre la ocupación de las subvenciones existentes desde enero de 1996 en los Países Bajos para las cotizaciones para empresas de las cuotas de la Seguridad Social en el caso de empleados con salarios bajos (programa SPAK; véase Buslei/Steiner 2000, pág. 70). Los resultados de los análisis sobre los efectos en la ocupación de transferencias a empleados en función de los salarios, p. ej. del Earned Income Tax Credit de EE.UU. y del Family Credit inglés tampoco son uniformes (Buslei/Steiner/Brosius/Jacobebbinghaus 1999, Buslei/Steiner 2000). Los efectos sólo parecen ser claramente positivos en personas que no ofrecerían trabajo en caso de no obtener subvención. Esto es de aplicación sin limitaciones a personas solteras; en el caso de casados puede producirse una participación menor de la mujer en el mercado de trabajo, en aquellos casos en que las prestaciones de transferencia, por ejemplo en el caso del EITC americano, se basa en el ingreso familiar conjunto.

Las experiencias internacionales con subvenciones de salario muestran un *trade-off*. Cuando la orientación a los grupos objetivo es más estricta se muestran efectos más reducidos en la ocupación; cuando las medidas son más elásticas, los efectos son mayores pero también hay que contar con grandes efectos de arrastre y desplazamiento.

En conjunto, las experiencias internacionales con transferencias en función del salario no muestran efectos uniformes sobre la oferta de empleo ni sobre la ocupación en general.

4. ENFOQUES GLOBALES PARA UN PROBLEMA MULTINIVEL

Si una subvención de cotizaciones sociales no es capaz de solucionar de una forma global el problema de los salarios bajos, ¿qué otras reflexiones y propuestas se deberán plantear?

- En las alternativas razonables habrá que pensar en un desarrollo y una optimación de medidas de fomento existentes *específicas para grupos objetivo* en el área de la política de empleo activa. Hay que constatar que los instrumentos de subvención específicos para los grupos objetivo ya utilizados en la política de empleo activa, no siempre han cumplido las expectativas en el pasado (véase, p. ej. Sitte 1998). Sin embargo, las experiencias internacionales muestran que los efectos de “creaming” se pueden evitar mejor con medidas específicas que con una subvención tipo “regadera”. Las medidas específicas para los grupos objetivo siguen siendo necesarias, sobre todo por el hecho de que prácticamente es imposible acceder a algunas categorías vulnerables entre los empleados, especialmente los desempleados de larga duración de mayor edad, mediante subvenciones generales para cotizaciones y el fomento de las actividades de servicio sencillas que implican (Karr 1999).
- Un campo de acción muy importante surge de la cuestión de qué papel activo pueden tener las medidas socio estatales que también apoyen a personas con menor cualificación de forma que se aumenten sus posibilidades de ingresos y de obtener empleo.¹⁵ Por ello, en el desarrollo de los instrumentos existentes hay que hacer énfasis en transformar la política de empleo *activa* en *activadora*, que capacite a las personas para manejar de forma independiente sus problemas y tránsitos en el mercado laboral. Para esto se dispone de propuestas concretas (Rabe/Scmid 1999, 2000); así p. ej. el de una distribución

¹⁵ En Alemania, actualmente aprox. el 38% de los desempleados no tienen formación.

de la cuota para el seguro de desempleo. En este caso sólo se destinaría una parte de la cotización habitual para el riesgo económico del desempleo, mientras que la otra parte implicaría el derecho a cuidados y mejoras de la capacidad de ocupación (p. ej. mediante formación). Esta estrategia tiene como objetivo la prevención; a largo plazo, se trata de que las personas puedan vencer el desempleo y el trabajo con salarios bajos por sus propios medios.

- Con un volumen económico como el que requeriría una subvención generalizada de salarios bajos, de forma alternativa también cabría poner en movimiento los debates sobre la redistribución del empleo que, frecuentemente, se muestran estancados. Hay que recordar la exigencia, especialmente por parte de la política de la mujer, de un apoyo y una mayor amortiguación sociopolítica de empleos a tiempo parcial “justificados”, por ejemplo, en el caso de educación y cuidados de los hijos y formación. El uso de medios públicos específicamente para estos casos es una tarea de futuro del Estado social. En el debate de la reforma de pensiones en Alemania actualmente se plantea una propuesta bastante razonable: según esta propuesta, el empleo a tiempo parcial de la madre o del padre durante los primeros 10 años de vida de los hijos se calculará, a efectos de pensión, como empleo a jornada completa. También surgen nuevos modelos esperanzadores de “rotación de empleo”, como se vienen probando con éxito en Dinamarca, para abordar el tema de la redistribución de empleo. La redistribución del empleo, que implica una reducción de la media del volumen de trabajo remunerado para los empleados, presupone un nivel de salario mayor.
- La cuestión de si en las cotizaciones sociales se trata de una magnitud adecuada para el apoyo de perceptores de salarios bajos requiere una discusión a fondo. En Alemania, actualmente existen determinados elementos de redistribución a favor de los perceptores de salarios bajos por parte de los servicios de la Seguridad Social. La necesidad de prestaciones que aseguren un mínimo seguirá creciendo con la creciente discontinuidad y precariedad de las vidas laborales. Es una cuestión sistemática si la redistribución, a largo plazo, deberá considerarse tanto en la organización de las cotizaciones como de los servicios. Por

motivos de adecuación se apoya la idea de reducir la separación entre ingresos brutos y netos de perceptores de salarios bajos en otros puntos, es decir, por una reorganización consecuente de los impuestos de la renta, mayores límites de exención, menores cuotas fiscales sobre los ingresos y una menor progresión en la zona inicial.

- No hay que olvidar que actualmente la protección social en muchos países aporta su parte para la ampliación de contratos con salarios bajos. Una razón importante es el mantenimiento de derechos derivados y del llamado “breadwinner model”. Los incentivos fiscales y las prestaciones sociales derivadas conllevan, sobre todo en las mujeres, la adopción de un papel de “preceptoras de ingresos adicionales” y el hecho de que los empleos con salarios bajos se estén planteando de una forma tremendamente atractiva para ellas. Un inhibidor de motivación real en relación con la ocupación de puestos (a tiempo parcial) con salario bajo es el grupo fiscal V que, incluso después de la nueva regulación de empleos menores, no deja más opción a muchas de las esposas de hombres trabajadores que elegir entre una ocupación de ama de casa o un empleo de 630 DM, debido a las cuotas fiscales confiscatorias. El hecho de que la exigencia de reorganizar *estos* sistemas encuentra poco interés y apoyo en relación con la discusión sobre la falta de incentivos de trabajo, parece deberse a que de ello no cabe esperar un aumento de puestos de trabajo ni ahorros significativos de los costes de ayudas sociales.
- Finalmente cabría preguntarse si el enfoque en trabajos menos cualificados no implica el riesgo de fallar en el desarrollo de áreas innovadoras más orientadas al futuro. Por este motivo sería razonable apostar por una mayor cualificación de los menos cualificados, en lugar de condenarlos de forma permanente a sectores que claramente tienen poco futuro y que dependen de subvenciones públicas permanentes. El hecho de concentrarse en la ampliación de puestos de trabajo cualificados presumiblemente solucionaría una parte de los problemas actuales de empleo, ya que podría reducir, al menos en parte, el „Downgrading“¹⁶ observado.

¹⁶ Los mejor cualificados desplazan a los menos cualificados de puestos con requisitos de cualificación menores, ya que no encuentran empleos que se correspondan con su cualificación.

- Hay que analizar por separado la necesidad de protección que se deriva de periodos dilatados de empleo con salario bajo para la fase después del mismo, es decir, el periodo de jubilación. Una cierta compensación en la fórmula de pensiones alemana a favor de personas con ingresos bajos o con vidas laborales discontinuas parece razonable para evitar una mayor sobrecarga de las ayudas sociales (más detalles en Klammer 2000b). Una financiación de estos pagos de compensación a través de cotizaciones, es decir un aumento de la redistribución, no debería ser discutible, por lo que también habría que utilizar los medios fiscales, en caso necesario.

Los enfoques descritos no se excluyen mutuamente, pero se trata de una competencia de la financiación y/o la utilización óptima de recursos escasos.

5. UNA DISCUSION DE UN EJEMPLO A SEGUIR Y DE UN CONCEPTO GLOBAL

La intensidad de la discusión que sigue al debate público del modelo de Fritz W. Scharpf en el contexto “Unión para el empleo” muestra que se trata más bien de la cuestión de si la reducción de los costes salariales secundarios se refieren proporcionalmente a todos los niveles de ingresos o se deberán concentrar preferentemente en las relaciones laborales con salarios bajos. Muchos aspectos abogan por un mayor énfasis en las condiciones de ingresos y la protección social de personas con baja remuneración; no sólo hay argumentos desde la política de reparto, sino también la suposición confirmada en los cálculos de los modelos, de que los efectos en la ocupación con la descarga específica de perceptores de salarios bajos serían mayores que los ingresos sujetos a cotización¹⁷ Además, el procedimiento correspondiente es conforme a las recomendaciones de la Comisión del Libro Blanco para Desarrollo y Empleo, de organizar de una forma progresiva el cargo de costes a los empleadores (Schreiner 1998).

El disenso tiene una naturaleza fundamental. Sólo es comprensible desde el punto de vista de que la propuesta, aunque el énfasis se ponga precisamente en la amortiguación social para trabajadores menos remu-

¹⁷ Esto también se confirma, por ejemplo, por el IAB.

nerados y una redistribución masiva a favor de estos grupos de empleados, está profundamente inmersa en el debate de sueldos bajos y la aprobación básica de sueldos bajos representa la premisa decisiva del modelo. La crítica fundamental de los sindicatos también se basa en las premisas, especialmente en aquella premisa discutida desde hace muchos años del “País de altos suelos” Alemania, que implícitamente son el fundamento de cualquier propuesta para la ampliación del sector de salarios bajos. Se trata de la comprensión del trabajo y concretamente de la teoría de que cualquier empleo es mejor que ningún empleo y, de ahí, que el objetivo último es convertir a los no trabajadores en trabajadores, de acuerdo con la filosofía americana “Welfare to work”. Se trata de “good jobs” y “bad jobs” y de la cuestión de si podemos permitirnos seguir reflexionando sobre el sentido de esta diferenciación. También se trata de qué se entiende por los términos “Responsabilidad propia”, “Solidaridad” y “Justicia Social”, tan afectados por connotaciones de diversa índole. Una gran medida de “modificación de la actitud”, es decir, una determinada independencia del trabajo, que se aseguraba por un nivel de prestaciones sociales correspondiente, se utilizaba en el pasado como criterio de calidad para los Estados de bienestar europeos altamente desarrollados¹⁸. Si se fuerza activamente un reparto de ingresos primarios crecientemente desigual, se deberá eliminar la meta alta de una integración social por la participación general en el ingreso de la sociedad o la política social se deberá encargar de tareas crecientes, incluso difícilmente solucionables. Cuando la valoración de un nivel adecuado de prestaciones sociales se reduce a la perspectiva de una “falta de incentivo para trabajar”, incluso en el caso de los “bienintencionados”, no queda lejos el hecho de etiquetar la protección social como un lujo superfluo. Aquí, cuando se trata de la comprensión de la tarea de la protección social, se debería atender al segundo disenso fundamental. En este sentido no se trata de otra cosa que de un debate de un ejemplo a seguir.

6. EPILOGO

Vistas las presentes valoraciones en relación con los costes y efectos sobre la ocupación de las propuestas para la subvención de cotizaciones sociales, se ha tratado repetidamente de introducir las subven-

¹⁸ Con respecto a la categoría de la modificación de la actitud véase Esping-Andersen 1990.

ciones para cotizaciones sólo de forma regional y probar si la cultura de prestación de servicios ofrecida y los efectos esperados sobre la ocupación se desarrollan efectivamente según lo previsto, antes de establecer una normativa definitiva a nivel nacional. Entretanto, en diciembre de 1999, el Gobierno, los trabajadores y los sindicatos han llegado a un acuerdo en la “Unión para el trabajo” sobre la realización de este tipo de modelos piloto para la subvención de cotizaciones sociales en el sector de salarios bajos. Se paga el salario según convenio o habitual; el Estado procura una ayuda escalonada según ingresos para las cotizaciones sociales. Se trata de probar, en qué medida se puede crear empleo adicional por esta vía; por este motivo sólo se fomentan contratos de trabajo nuevos. Los proyectos piloto se realizan durante 3 años, subvencionando cada contrato de trabajo tan sólo durante un máximo de 18 meses.¹⁹

Se trata de probar dos modelos de subvención. Por un lado, el modelo de Mainz ya expuesto, en el que sólo los trabajadores obtienen una ayuda para las cotizaciones sociales y, en su caso, ayudas para los hijos. Este modelo se aplica en el área de Koblenz y en Brandenburgo, con el fin de fomentar el empleo a tiempo parcial, así como para vencer la “trampa de la ayuda social”.

Para la segunda variante a probar se ha elegido el “Modelo Saar” que, igual que en el modelo de Scharpf, plantea una subvención de las cotizaciones de trabajadores y empresas en función del salario por hora. En este caso, con un salario por hora de 10 DM, todas las cotizaciones son asumidas por el Estado. Con un salario por hora mayor, la subvención disminuye y desaparece a partir de un salario por hora de 18 DM. Estas ayudas las pueden disfrutar trabajadores sin formación o aquellos que durante seis años no hayan desarrollado su profesión, sino que hayan trabajado en un oficio no aprendido. También se incluye a los desempleados de larga duración.

Con la adopción de modelos piloto regionales y la limitación de las subvenciones para cotizaciones a los nuevos contratos se inicia un camino cauto, que pone de manifiesto las esperanzas puestas en este enfoque para flanquear mediante la política social el sector de salarios bajos desde un punto de vista sociopolítico, pero también el escepticismo con respecto a los modelos propuestos. Queda por evaluar los resultados.

¹⁹ Los expertos del ministerio de trabajo esperan poder crear cerca de 30.000 puestos de trabajo al año, véase Wiedemann 2000, pág. 5.

Referencias bibliográficas:

- BELL, BRIAN/BLUNDELL, RICHARD/VAN REENEN, JOHN (1999): Getting the Unemployed back to Work: The Role of Targeted Wage Subsidies, Working Paper N^o W99/12, The Institute for Fiscal Studies, London.
- BENDER, STEFAN/KALTENBORN, BRUNO/RUDOLPH, HELMUT/WALWEI, ULRICH (1999): Förderung eines Niedriglohnsektors. Die Diagnose stimmt, die Therapie noch nicht. IAB-Kurzbericht N^o 6/14.6.1999.
- BENDER, STEFAN/RUDOLPH, HELMUT (1999): Kosten eines gestaffelten Zuschusses zu den Sozialversicherungsbeiträgen, IAB-Werkstattbericht N^o 8/11.6.1999, Nürnberg.
- BENDER, STEFAN/RUDOLPH, HELMUT/WALWEI, ULRICH (1999): Beschäftigungsförderung: Staatliche Zuschüsse zur Sozialversicherung hinter der 630 DM-Grenze? Prüfung eines Teilzeitmodells zur Verbesserung von niedrigen Monatseinkommen, IAB-Kurzbericht N^o 8/19.8.1999, Nürnberg.
- BERTOLD, NORBERT (1999a): Beschäftigung ohne Bündnis, en: FAZ del 3.7.1999, pág. 15.
- BERTOLD, NORBERT (1999b): Der Korporatismus läuft Amok, en: Handelsblatt, 20.5.1999, pág. 7.
- BOSCH, GERHARD (1998): Brauchen wir mehr Ungleichheit auf dem Arbeitsmarkt?, en: WSI-Mitteilungen 1/1998.
- BUNDESVEREINIGUNG DER DEUTSCHEN ARBEITGEBERVERBÄNDE (1997): Kombi-Einkommen: Für eine verbesserte Verzahnung von Arbeitsmarkt und Transfersystem. Niedriglohnbereiche schaffen - Sozial- und Arbeitslosenhilfe reformieren, Köln.
- BUSLEI, HERMANN/STEINER, VICTOR/BROSIUS, FELIX/JACOBEB-BINGHAUS, PETER (1999): Beschäftigungseffekte von Lohnsubventionen im Niedriglohnbereich, Gutachten im Auftrag der Hans-Böckler-Stiftung, Mannheim.
- BUSLEI, HERMANN/STEINER, VIKTOR (2000): Mehr Beschäftigung durch Lohnsubventionen? Eine kritische Bestandsaufnahme, en: Schäfer, Claus (Eds.): Geringere Löhne – mehr Beschäftigung?, Hamburg, pág. 44 – 76.
- DINGELDEY, IRENE (1998): Geringfügige Beschäftigung und soziale Absicherung. Die deutsche Reformdiskussion im europäischen Vergleich, en: Soziale Sicherheit 12/1998.
- DIW-WOCHENBERICHT 27/1999.
- DREGER, CHRISTIAN ET.AL. (1998): „Was bringt ein Kombilohn?“ Eine ökonomische Analyse der Arbeitsangebotsreaktionen von Sozialhil-

- feempfängern und der fiskalischen Effekte für Sozialhilfeträger, en: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Año 31, Nº 4, pág. 705 - 714.
- EICHHORST, WERNER (1999): Niedriglohnbeschäftigung zwischen Arbeitseinkommen und Sozialtransfers, Arbeitspapier MPI Köln febrero 1999.
- ESPING-ANDERSEN, GOSTA (1990): The Three Worlds of Welfare Capitalism, Princeton.
- EUROPEAN COMMISSION (1996): Employment in Europe 1996, Brussels/Luxemburg.
- FORSCHUNGSINSTITUT DER FRIEDRICH EBERT STIFTUNG (Eds.) (1997): Förderung der Beschäftigung von Geringqualifizierten in Deutschland vor dem Hintergrund der Erfahrungen in Frankreich, den Niederlanden und Schweden. Gesprächskreis Arbeit und Soziales Nr.78, Bonn.
- GERSTER, FLORIAN/DEUBEL, INGOLF (1998): Arbeit muß sich lohnen!-Mainzer Modell für Beschäftigung und Familienförderung, pressedienst, Editado por Landtagsfraktion und Landesverband der SPD Rheinland-Pfalz, Mainz 16. de noviembre 1998.
- GERSTER, FLORIAN/DEUBEL, INGOLF (1999): Arbeit muß sich lohnen! Das Mainzer Modell für Beschäftigung und Familienförderung, en: Wirtschaftsdienst, 79. Año, Heft 1/1999, pág. 39 - 43.
- HACKENBERG, HELGA (1999): Neuere Entwicklungen der niederländischen Sozialhilfepolitik zur Reintegration von Sozialhilfeempfängern in den Arbeitsmarkt als Referenzrahmen für die bundesrepublikanische Sozialhilfe-Diskussion - Mythos, Modell oder Mimesis?, Dissertation, Bochum.
- KALTENBORN, BRUNO (1999a): Arbeitsmarkteffekte subventionierter Sozialabgaben. Gutachten für das „Benchmarking Committee“ im Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit im Auftrag des Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit, Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, C. 228, Nürnberg (en publicación).
- KALTENBORN, BRUNO (1999b): Fiskalische Effekte und Beschäftigungswirkungen einer degressiven Bezuschussung der Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung. Gutachten im Auftrag des Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit, IAB-Werkstattbericht Nº 14/26.8.1999.
- KARR, WERNER (1999): Kann der harte Kern der Arbeitslosigkeit durch einen Niedriglohnsektor aufgelöst werden? Eine Analyse der Arbeitslosen nach Verweildauer und Reintegration, IAB-Kurzbericht 3/7.5.1999.
- KLAMMER, UTE (2000a): Zuckerbrot oder Peitsche? Zur Diskussion um das „ob“, „wie“ und „für wen“ einer Subventionierung von Sozialbeiträ-

- gen, en: Claus Schäfer (Eds.): Geringere Löhne – mehr Beschäftigung?, Hamburg, pág. 175 – 199.
- KLAMMER, UTE (2000b): Auf dem Weg zu mehr Flexicurity in Europa, en: WSI-Mitteilungen 5/2000, pág. 313 – 321.
- KLAMMER, UTE/BÄCKER, GERHARD (1998): Niedriglöhne und Bürgerarbeit als Strategieempfehlungen der Bayerisch-Sächsischen Zukunftskommission, en: WSI-Mitteilungen 6/1998.
- KOMMISSION FÜR ZUKUNFTSFRAGEN DER FREISTAATEN BAYERN UND SACHSEN (1996-1997): Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit in Deutschland. Entwicklung, Ursachen und Maßnahmen. Teil I: Entwicklung von Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit in Deutschland und anderen frühindustrialisierten Ländern, Teil II: Ursachen steigender Arbeitslosigkeit in Deutschland und anderen frühindustrialisierten Ländern, Teil III: Maßnahmen zur Verbesserung der Beschäftigungslage, Bonn.
- MISSOC (1997): Übergang von der Arbeitslosigkeit zur Beschäftigung. Beschäftigungsanreize in den sozialen Sicherungssystemen, MISSOC-Info 1/97.
- MÜHLAU, PETER/SALVERDA, WIEMER (1998): Employment and Earnings Effects of Low-Wage Subsidies: The Case of “SPAK“ in the Netherlands, Paper for the Conference on Policies for Low-Wage Employment and Social Exclusion in Europe, LoWer-network, The Netherlands, 19-21 November 1998.
- OECD (1993): Employment Outlook, Paris.
- OECD (1996): Employment Outlook, Paris.
- OECD (1997): Labour Market Policies: New Challenges – Policies For Low-Paid Workers and Unskilled Job Seekers, Paris.
- RABE, BIRGITTA/SCHMID, GÜNTHER (1999): Eine Frage der Balance: Reform der Arbeitsmarktpolitik, en: Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitschrift Das Parlament, B 37/1999.
- RABE, BIRGITTA/SCHMID, GÜNTHER (2000): Strategie der Befähigung: Zur Weiterentwicklung der Arbeitsmarkt- und Rentenpolitik, en: WSI-Mitteilungen 5/2000, pág. 305 – 313.
- SCHARPF, FRITZ W. (1995): Subventionierte Niedriglohn-Beschäftigung statt bezahlter Arbeitslosigkeit?, en: Zeitschrift für Sozialreform Año 41, C. 2, pág. 65 - 82.
- SCHARPF, FRITZ W. (1999a): Mehr Beschäftigung in einfachen Dienstleistungen, versión del 2.3.99 (notas de trabajo).
- SCHARPF, FRITZ W. (1999b): Gegen die Diskriminierung einfacher Arbeitsplätze, Zeitgespräch: Abbau der Arbeitslosigkeit durch Lohnsubventionen, en: Wirtschaftsdienst VIII/1999, pág. 455 - 462.
- SCHLECHT, OTTO (1999): Ein „Kombilohn“ braucht enge Kriterien und richtige Rahmenbedingungen, en: Handelsblatt vom 18.5.1999, pág. 2.

- SCHNUR, P./WALWEI, U./ZIKA, G. (1999): Lineare oder degressive Senkung der Sozialabgaben: Makroökonomische Aspekte, IAB-Werkstattbericht N° 9/14.6.1999.
- SCHREINER, OTTMAR (1998): Gestaffelte Sozialabgaben - Ein neues arbeitsmarktpolitisches Instrument, SPD-Fraktion des Deutschen Bundestages, en: Kölner Politische Dokumentation 2/98, pág. 15 - 19.
- SCHUPP, JÜRGEN/VOLZ, JOACHIM/WAGNER, GERT/ZWIENER, RUDOLF (1999): Zuschüsse zu den Sozialversicherungsbeiträgen im Niedrigeinkommensbereich: Wenig zielgerichtet und zu teuer, en: DIW-Wochenbericht 27/1999, pág. 499 - 509.
- SITTE, RALF (1998): Schafft Arbeit um jeden Preis zusätzliche Beschäftigung? Mögliche Effekte von Kombilöhnen angesichts der Erfahrungen mit schon bestehenden Lohnsubventionen, en: Arbeit und Sozialpolitik 11-12/1998, pág. 35 - 43.
- STEINER, VICTOR (1999): Lohnsubventionen - lohnend?, en: Die Mitbestimmung 1+2/1999, pág. 36 - 38.
- STREECK, WOLFGANG/HEINZE, ROLF (1999): An Arbeit fehlt es nicht, en: Der Spiegel 19/1999, pág. 38 - 45.
- TALOS, EMMERICH (1999): Atypische Beschäftigung: Verbreitung – Konsequenzen – sozialstaatliche Regelungen. Ein vergleichendes Resümee, en: Tólos, Emmerich (Eds.): Atypische Beschäftigung: internationale Trends und sozialstaatliche Regelungen, Wien, pág. 417 – 468.
- WAGNER, GERT (1999): Billig allein genügt nicht, en: Die Zeit, N° 29/15.7.1999.
- WALWEI, ULRICH (1998): Möglichkeiten und Grenzen der Schaffung eines Niedriglohnssektors. Ein Thesenpapier zur aktuellen Diskussion um eine stärkere Lohnspreizung, IAB-Werkstattbericht N° 5/25.5.1998.
- WALWEI, ULRICH (1999): Mehr Beschäftigung durch subventionierte Sozialabgaben. Zeitgespräch: Abbau der Arbeitslosigkeit durch Lohnsubventionen, en: Wirtschaftsdienst VIII/1999, pág. 469 - 472.
- WIEDEMANN, GÜNTHER M. (2000): Modellversuche für gering qualifizierte. Riester setzt Bündnis für Arbeit um, en: Kölner Stadt-Anzeiger, 11.5.2000, pág. 5.
- WIETHOLD, FRANZISKA (1998): Hoffnungsträger Dienstleistungssektor – Über Niedrigentgelte zu mehr Arbeitsplätzen?, en: WSI-Mitteilungen 1/1998.
- ZIMMERMANN, KLAUS F. (1999): Eine Subventionierung des Niedriglohnssektors ist teuer und unproduktiv, en: Handelsblatt.
- ZUKUNFTSKOMMISSION DER FRIEDRICH-EBERT-STIFTUNG (1998): Wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, sozialer Zusammenhalt, ökologische Nachhaltigkeit. Drei Ziele - ein Weg, Bonn.