

Conferencia tripartita sobre 'El futuro del trabajo que queremos'
CONTRIBUCIÓN PARA LA CONVERSACIÓN I: TRABAJO Y SOCIEDAD

Repensando nuestra organización socio-laboral para atajar el desempleo

M^a Luz de la Cal

luz.cal@ehu.es

Facultad de Relaciones Laborales y Trabajo Social

Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea

Resumen

El punto de partida de esta intervención es exponer y reflexionar en torno a algunas de las alternativas que, a lo largo de los últimos años, se han ido planteando como respuesta a la problemática del desempleo durante los 80 y buena parte de los 90 y, a medida que entrábamos en el tercer milenio, a la problemática de la precarización de una buena parte del empleo existente.

En gran medida, las políticas económicas implementadas han abordado el problema del desempleo como un desequilibrio entre oferta y demanda de trabajo que se corrige en las épocas de expansión económica y/o mediante el ajuste salarial. Se trata de políticas para devolver a las economías a la senda del crecimiento y la creación de empleo, destruyendo sobreacumulaciones de capital, relanzando sectores a través de las nuevas tecnologías y la apertura de mercados, y también de recortes del gasto público, liberalizaciones de algunos sectores y de una importante flexibilización y desregulación laboral, lo que ha tenido importantes costes en términos sociales. Si bien ha habido épocas en las que el desempleo se ha reducido de manera considerable, sobre todo en algunas economías, la problemática en algunos colectivos y regiones nunca se ha llegado a eliminar. Para explicar estos casos, se ha aludido a desajustes de tipo estructural en cuanto la formación de la mano de obra y los requerimientos del sector productivo y también en cuanto a las rigideces institucionales del mercado laboral.

No cabe duda de que la problemática del desempleo tiene raíces económicas y que parte de las medidas a emprender deben considerar aspectos relacionados con la actividad de los sectores económicos, el ajuste entre las características de la mano de obra y los puestos de trabajo generados en esos sectores y también los mecanismos de fijación de las rentas del trabajo y del capital. Sin embargo, desde nuestro punto de vista, se adopta un esquema fragmentario y reduccionista que ignora que el problema del desempleo está también relacionado con cuestiones que van más allá de lo económico y que son de índole socio-política, organizativa y cultural. Desde una perspectiva holística, además de considerarse los condicionantes económicos, se hace también referencia al modelo socio-laboral, a los diferentes tipos de trabajos, tareas y roles asignados a las personas que componen la sociedad, que vienen

condicionados, entre otras cosas, por la organización de los centros de trabajo, el reparto de los trabajos en los hogares, la protección social existente para situaciones de no empleo, los valores sociales predominantes, etc.

A continuación se hará un repaso de los enfoques más sobresalientes que, a lo largo de los últimos 30 años, han tratado de abordar la problemática del desempleo y de la inestabilidad de las trayectorias laborales desde estos puntos de vista. Todos ellos, han aportado otras miradas al problema del desempleo y también a la importante inestabilización de las trayectorias laborales que se está produciendo en las últimas décadas.

Los enfoques sobre derechos sociales de giro y estado profesional de las personas

Estas propuestas surgen a finales de los 90 como respuesta a los efectos negativos que habían creado las políticas de flexibilidad laboral implementadas en buena parte de los países europeos en los años anteriores. Estas políticas, si bien pudieron haber creado oportunidades de entrada de ciertos grupos en el mercado de trabajo y un uso más flexible de la mano de obra que precisaba el sector empresarial, provocaron también un importante incremento de las formas atípicas o no-estándar de empleo, niveles bajos de seguridad en el ingreso, y de cobertura social así como niveles bajos de seguridad. Pero es que, además, una estrategia de flexibilidad centrada exclusivamente en la regulación del volumen de trabajo, podría ser incompatible con otras formas de flexibilidad que garantizarían la competitividad a largo plazo como son la capacidad de la empresa para ajustarse a una demanda variable en volumen y composición y la aptitud de los trabajadores para cambiar de puesto de trabajo en la organización.

Las nociones de *estado profesional de las personas* y de *derechos sociales de giro* desarrolladas por A. Supiot constituyen una vía para proporcionar seguridad en condiciones de inseguridad. La flexibilidad debe ser entendida como búsqueda de una respuesta colectivamente eficiente a las situaciones económicas imprevisibles. Las incertidumbres no deben reducirse a un riesgo previsible, sino que es necesario el tratamiento de la incertidumbre en toda su amplitud, debe interiorizarse, no externalizarse y tratarse a posteriori. La flexibilidad implica entonces la necesidad de formar, mantener y desarrollar a lo largo de su ciclo de vida, las capacidades de las personas. Para ello, las preocupaciones relativas al capital humano deben ser prioritarias: su financiación, características diversas y evolutivas, modalidades de formación y mantenimiento, etc. y esto sólo puede basarse en la seguridad del empleo. Para que el trabajador sea flexible y adquiera nuevas competencias necesita un marco de seguridad frente al condicionamiento que le permita hacer previsiones de largo plazo.

La noción de estado profesional de las personas surge del agotamiento del modelo de empleo. Hoy día, el empleo no puede constituir el paradigma de la relación de trabajo, ya que representa sólo una parte de ella, aunque muy importante todavía. El modelo de empleo nunca se ha extendido a todos los trabajadores, ya que siempre ha habido colectivos excluidos del empleo. Pero es que hoy día, el número de excluidos no deja de crecer: se trata de los parados

(que pueden tener derechos sociales pero no trabajo) y de los trabajadores pobres (tienen trabajo, pero no derechos sociales). El estado profesional de las personas, al contrario que el estatus salarial, engloba los períodos de empleo en un sistema más comprensivo de derechos sociales. Este estado profesional empieza a aparecer en los sistemas de Seguridad Social que han sido adaptados para asegurar la continuidad de los derechos sociales ante la discontinuidad de las posiciones en el mercado de trabajo. Pero se trata de dar un paso más y de no limitarse a la protección contra los riesgos. Se trataría de permitir a toda persona trabajadora conducir libremente su vida profesional.

Los derechos sociales de giro o a cuenta se basan no en el riesgo, sino en un crédito previamente adquirido. Se basan en decisiones voluntarias de las personas que tienen esos derechos, en vez de en un acontecimiento de riesgo. Son derechos adquiridos durante los períodos de empleo, pero también pueden adquirirse en otras situaciones de trabajo (trabajo independiente o no profesional) o del Estado, de los seguros, de organismos paritarios, etc. Nutren el estado profesional de las personas porque permiten a los individuos beneficiarse de períodos remunerados de no trabajo y pueden proporcionar una forma de redistribuir voluntariamente períodos de trabajo y de inactividad remunerados a lo largo del ciclo de la vida. Estos derechos llegarían a adquirirse, de forma progresiva, mediante el ejercicio de un trabajo. Permiten una liberación del tiempo y proporcionan así un espacio para articular la flexibilidad del trabajo, a condición de que el trabajo generador de derechos se extienda más allá del trabajo asalariado. El individuo conseguiría así un crédito sobre unos fondos que podría utilizar libremente en diversos momentos de su vida. De esta forma se permite al trabajador sustraerse momentáneamente de las restricciones de su actividad profesional actual para dedicarse a otra actividad socialmente útil (cuidar hijos o padres mayores, montar su propia empresa, participar en la vida sindical o asociativa, en acciones humanitarias). 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.

Mercados de trabajo transicionales

El concepto de *mercados de trabajo transicionales* desarrollado por G. Schmid trata de dar una alternativa de manera que los mercados de trabajo flexibles puedan ser establecidos e incrementados sin dañar la necesidad de seguridad social y justicia. Son una posibilidad de organizar la seguridad social como vía para incrementar la flexibilidad y la eficiencia económica. El punto de partida es que el crecimiento económico sostenido a través de la innovación es condición necesaria, pero no suficiente, para resolver la crisis del empleo. Incluso en los países que han tenido éxito para reducir el paro, para algunos grupos, la amenaza de desempleo de larga duración excluyente o de flexibilidad en la forma de empleo precario permanente, existe. El incremento de las desigualdades en la distribución de la renta y en las oportunidades de empleo son indicadores de la inapropiada organización del trabajo y del bienestar a través de las

instituciones de mercado de trabajo flexible y de Seguridad Social establecidas. La consecuencia de la nueva flexibilidad del mercado de trabajo no es sólo el desempleo, sino también la erosión de la cohesión social.

En los modernos mercados de trabajo, las transiciones entre la educación y el empleo remunerado se han vuelto más complicadas, incluso pueden empezar con desempleo, empleo parcial o trabajo no remunerado. Cuando las personas están empleadas a tiempo completo, pueden moverse entre varios estatus de empleo. Incluso cuando llega la edad de jubilación, puede que ciertos trabajadores vuelvan al mercado de trabajo. En definitiva, el ciclo de la vida es cada vez menos regular y cada vez hay más pasos sin orden entre varios estatus de empleo y no empleo.

La diferenciación y discontinuidad de las trayectorias de empleo son características fundamentales de los mercados de trabajo del futuro y hacer frente a esto requiere la adquisición de unas habilidades que deben ser permanentemente renovadas y de una infraestructura con la que los individuos puedan contar si se requiere. Las transiciones del mercado de trabajo pueden ser vistas como acontecimientos críticos que conllevan tanto riesgos como oportunidades. Cada transición conlleva un riesgo de exclusión social, entendida no sólo como el hecho de estar desempleado o desaventajado en el mercado de trabajo, sino también como reacción de las personas que, por las dificultades encontradas durante una transición crítica, pueden desanimarse. El daño causado por tal proceso de exclusión es tan grande como los menores roles alternativos que la sociedad ofrece. Los acuerdos institucionales por los que se establecen, regulan y promueven las transiciones son los mercados transicionales de trabajo. Los mercados de trabajo transicionales son foros para la negociación o el acuerdo de las relaciones de empleo variables. Contrastan con la idea del contrato de empleo estándar que deja poco sitio para hacer ajustes a las circunstancias locales o a las necesidades individuales a lo largo de la vida. Crearían puentes fiables que dan opciones adecuadamente institucionalizadas, calculables y socialmente legitimadas para negociar en las fases críticas.

En tales circunstancias, se requiere un nuevo diseño del seguro de desempleo, o bien, un seguro de empleo. Este seguro de empleo tiene tres pilares: el seguro de desempleo rediseñado, el seguro de movilidad y las políticas activas de mercado de trabajo. Estos tres pilares formarían un sistema coordinado de seguro de empleo que favorecería los mercados de trabajo 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 y que dan respuesta a cinco problemas:

- La capacidad de ingreso durante las transiciones de la educación y la formación al empleo.
- La seguridad del ingreso durante transiciones críticas (entre varios empleos, entre trabajo a tiempo parcial y a tiempo completo, entre empleo independiente y dependiente).

- El mantenimiento de renta durante fases del ciclo de la vida en las que la capacidad de ingreso se ve reducida por las obligaciones sociales.
- El mantenimiento de renta durante la transición entre empleo y paro.
- La sustitución de ingresos en el caso de discapacidad o retiro.

Flexiguridad

Los dos conceptos anteriores tienen importantes conexiones con el concepto de flexiguridad, pero digamos que el uso de este término no va a generalizarse en el ámbito de las políticas de empleo hasta 2007, año en el que la Comisión Europea señala que los estados miembros deberán integrar en sus políticas de mercado de trabajo los principios de flexibilidad y seguridad laboral. Desde el punto de vista teórico, la flexiguridad se plantea como la nueva receta contra el paro y los problemas de segmentación del mercado laboral. Una propuesta integral y equilibrada, en la que ambas partes de la relación salgan beneficiadas, *win-win*, donde se intercambian mayor flexibilidad en la gestión de la mano de obra, por mayor seguridad de las personas trabajadoras.

Hay diversas e interesantes aportaciones académicas sobre el concepto de flexiguridad y las medidas que se deberían adoptar para lograrla. Entre ellas, destacamos la que interpreta la flexiguridad como un nuevo pacto entre capital y trabajo, la que incorpora la perspectiva del ciclo de vida y la que vincula la puesta en marcha de pactos de flexiguridad con la creación de mercado de trabajo transicionales. Nos parece que contienen elementos relevantes para ser tenidos en cuenta en una propuesta de flexiguridad que favorezca la competitividad, la creación de empleo y la inclusión social, bajo el respeto de los derechos sociales.

Desde la perspectiva de su impacto en el mercado laboral, resulta crucial distinguir entre flexiguridad interna y externa. La interna propone flexibilidad en las condiciones laborales (salario, tiempo de trabajo, funciones, etc.) y seguridad (estabilidad) en el empleo. La externa aboga por la flexibilidad de entrada y salida en el empleo (catálogo de modalidades contractuales que se adapte a las necesidades empresariales y despido libre o, al menos, fácil); y la seguridad se sitúa no ya en el empleo, sino en el mercado de trabajo (políticas activas que llevarán a obtener un nuevo empleo con rapidez, y políticas pasivas que proporcionen seguridad económica en ese ínterin).

La Comisión Europea, en 2007, acoge el concepto *oficial* de flexiguridad, optando por la flexiguridad externa, en torno a tres elementos: flexibilidad de entrada y salida en el mercado de trabajo (modalidades contractuales que se adapten a las necesidades empresariales, y despido fácil); políticas activas de empleo (información, orientación, y, sobre todo, formación profesional, en torno a la estrategia de aprendizaje permanente a lo largo de toda la vida); políticas pasivas de empleo (que ofrezcan suficiencia protectora pero siempre condicionada a la búsqueda activa de empleo).

En las actuales circunstancias, la aplicación de una propuesta de flexiguridad como la de la Comisión generaría aún más inseguridad en el caso de algunos

países, puesto que reduciría la protección de empleo en ausencia un sistema potente de garantía de rentas y de políticas activas de mercado de trabajo. Un ejemplo es el caso de la economía española. El sistema español es muy flexible, en la flexibilidad de entrada y en la de salida. La contratación temporal es casi la norma en los nuevos contratos. El despido es libre y con indemnización (cada vez más reducida). Además, se trata de un sistema que no ofrece seguridad en el mercado de trabajo. Ello se manifiesta a través de la elevada tasa de paro que demuestra la insuficiencia de las políticas activas de empleo, cuyo gasto en porcentaje del PIB está a una distancia importante del que generaría seguridad en el mercado de trabajo. Las prestaciones por desempleo sólo son rentas sustitutivas durante un máximo de 2 años. En estos casos, la una estrategia de flexiguridad como la propuesta por 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, extiende aún más la inestabilidad laboral entre la población ocupada.

Las reducciones de la jornada laboral.

Desde mediados de los 90 se proponen como medio para luchar contra el desempleo. Hay acuerdos puntuales en grandes empresas al respecto con el fin de hacer frente a los excesos de capacidad sin provocar despidos masivos. Sin embargo, solamente en el caso francés se establece una normativa general para una jornada máxima de 35 horas semanales a partir del año 2000¹. La legislación que acompañaba a la medida permitía a los empresarios imponer más horas por semana sin previo aviso y sin tener que pagarlas como horas extraordinarias, a condición de que el cómputo anual de horas no superara las 1.600. Además de la reducción del desempleo, la medida buscaba también equilibrar la vida laboral y la personal. El cálculo del número de puestos de trabajo que se crearon como resultado de la reducción de la jornada resulta controvertido debido, entre otras razones, a que fueron años de importante expansión económica. Sin embargo, nos interesa resaltar, no tanto la contribución de estas medidas a la creación de empleo, sino sobre todo, sobre todo, el hecho de que en ellas el desempleo se aborde, no como problemática individual de las personas que lo sufren, sino desde una perspectiva colectiva, que propone repartir las horas o los puestos de trabajo existentes entre un mayor número de personas.

La crisis de 2008 reavivó los planteamientos en esta línea, pero con el añadido de que se integran en propuestas más holísticas que incorporan tanto trabajo remunerado como no remunerado y, además, la cuestión de la insostenibilidad ambiental del actual modelo de crecimiento. New Economics Foundation (2010) propone una nueva norma de 21 horas de trabajo remunerado por semana o su equivalente repartido en horas a lo largo del año. Proponen esta cifra porque está muy cerca del *tiempo medio que hombres y mujeres dedican al trabajo remunerado cada semana*.

Ello nos llevaría a una buena vida más universal por dos razones. Primero, porque significaría una redistribución del trabajo remunerado más igualitaria entre hombres y mujeres y entre desempleados, ocupados e inactivos. Segundo,

¹ El contenido de esta normativa queda en parte vaciado a partir de 2008, dado que se modificó la ley permitiendo a las empresas ampliar más las horas de trabajo.

porque si pasamos menos tiempo trabajando para cubrir nuestros hábitos de consumo, nos resultará más fácil hacer cosas que valoramos pero para las que ahora no tenemos tiempo: cuidar a los hijos e hijas y a otros familiares y amigos, pasar más tiempo con los demás, hacer trabajo voluntario, etc. Además, sería un modelo más sostenible ambientalmente, puesto que implicaría que la gente ganaría menos y también consumiría menos, y nuestra huella ecológica sería menor. Se trata de una propuesta que encuentra buen acomodo en dos importantes corrientes de la economía no convencional: la economía feminista y la economía ecológica.

La propuesta considera los problemas transitorios que ocasionaría que nuestras economías convergiesen hacia una semana laboral de 21 horas. Destacan las resistencias de empresas, políticos/as y empleados/as, así como los problemas económicos que ocasionaría a los sectores que menos ganan en el mercado laboral. Como precondiciones para impulsar una medida de este tipo se señalan una democracia fuerte y gobiernos que rindan cuentas, algo que, desafortunadamente, no se cumple en buena parte del mundo, ni tan siquiera en las denominadas desarrolladas o avanzadas.

Hay que destacar que las 21 horas no se plantean como receta, sino como provocación, cuestionando lo que se considera “normal” y proponiendo pequeños pasos hacia una transformación radical, no como algo que pueda ser inmediatamente impuesto. Para alimentar el debate y estimular el pensamiento, se establecen algunas sugerencias como:

- Alcanzar la reducción de horas laborables: ir reduciendo las horas gradualmente, mediante convenios en los que los salarios crezcan en una proporción menor que de otra manera no sería aceptable; reducir las horas extraordinarias; pasar de medidas de costo por empleado a medidas de costo por hora (en SS), etc.
- Garantizar un ingreso vital justo, aumentando el salario mínimo y las prestaciones, ofreciendo más y mejores servicios públicos; creando un comercio individual de emisiones de carbono; generando más actividad y consumo no mercantilizados, etc.
- Mejorar las relaciones de género y la calidad de vida familiar, mediante más flexibilidad en las relaciones de empleo; atención infantil universal de calidad; mayor cantidad de empleos en los cuidados y en la escuela primaria para los hombres, de manera que las actitudes sobre los trabajos masculinos y los femeninos vayan cambiando.
- Cambiar las normas y las expectativas, mediante medidas como el apoyo gubernamental a las actividades no mercantilizadas y campañas que despierten la conciencia del valor del trabajo no remunerado.

Renta Básica Universal y Trabajo Garantizado

Las propuestas de RBU no son recientes. Desde los 90 hay líneas de investigación al respecto y existe una red internacional creada desde 2002 (Basic Income Earth Network). Se ha trabajado intensamente definiendo la propuesta,

justificándola y también planteando su viabilidad presupuestaria en diferentes escenarios. A partir de la crisis de 2008, el interés y también las propuestas a favor de la RBU se reactivan.

La propuesta de un ingreso garantizado a toda la ciudadanía independientemente de su situación económica, liberaría a las personas de tener que trabajar necesariamente para sobrevivir e impulsaría la mejora de la calidad de los peores empleos. Frente a esto, en los últimos años, ha aparecido la propuesta del Trabajo Garantizado. Se parte de la idea de que en nuestras sociedades existen muchos trabajos que no se hacen y ello significa que las necesidades no están cubiertas. Son trabajos de cuidado a personas dependientes, servicios de ocio y cultura, de mantenimiento del entorno, etc. El Estado podría financiar y planificar estos trabajos, al tiempo que satisface las necesidades actuar como garante del empleo para todas las personas. Se señalan ventajas de esta propuesta frente a la RBU como su carácter no inflacionista, su coordinación con el ciclo económico, la creación de servicios, etc.

Las propuestas de conocidos expertos en el estudio de la desigualdad incluyen ambas medidas. Así, entre los quince pasos para acabar con la desigualdad propuestos por Anthony B. Atkinson figuran el de la creación de un ingreso básico o universal a nivel nacional a todos los ciudadanos, aunque no trabajen y el de que el Estado se vuelva un empleador de última instancia, ofreciendo un empleo pagado al salario mínimo a todo aquel que lo solicite. Estas medidas precisan, como no podría ser de otra manera, una importantísima reforma hacia una fiscalidad progresiva, así como medidas para distribuir de manera más equitativa el patrimonio.

Reflexión final

Lo que aquí se ha pretendido presentar es un breve recorrido por algunas de las propuestas que se han estudiado en las últimas décadas para hacer frente a la escasez de puestos de trabajo. Con toda seguridad, contienen problemas de implementación, precisan del acuerdo de las instituciones socio-laborales y exigen por ello un importantísimo esfuerzo de diálogo. Ello no significa que no contengan parte de las soluciones a uno de los mayores retos a los que se enfrentan las actuales sociedades: proporcionar un lugar y/o actividad socialmente legitimada y que permita vivir dignamente a toda la población.

Referencias

Atkinson, A. B. (2016) *Desigualdad:¿ Qué podemos hacer?*. Fondo de Cultura Económica.

Comisión Europea (2007) *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.

Coote, A., Franklin, J., & Simms, A. (2010) 21 horas: Por qué una semana laboral más corta puede ayudarnos a prosperar en el siglo XXI, New Economics Foundation.

Schmid, G., y Gazier, B. (Eds.) (2002) *The dynamics of full employment: Social integration through transitional labour markets*. Edward Elgar Publishing.

Supiot, A. (1999). *Trabajo y empleo. Transformaciones del trabajo y futuro del Derecho del Trabajo en Europa*. Tirant lo blanch, Valencia.