

6.6. POLITICAS DE EMPLEO

Fausto Miguélez , Oscar Molina (UAB)

LA TRANSFORMACION DE LAS POLITICAS DE EMPLEO

Si nos preguntamos por el significado sociológico de las políticas de empleo hace 30 años en los países europeos del bienestar, fácilmente llegaríamos a la conclusión de que se trataba de actuaciones dirigidas y financiadas por la Administración, en algunos casos de forma consensuada con los actores sociales, con el objetivo de corregir los desequilibrios del mercado de trabajo. Es lo que otros autores también han llamado reglas (Prieto, 2009) del empleo, frente a la mera relación entre oferta y demanda que es inherentemente desequilibradora en este sistema de producción. Como todas las políticas, implican el desarrollo de acciones públicas para intentar cambiar ciertos resultados no satisfactorios a través de normas, actuaciones y recursos económicos.

En los países mencionados, que son aquellos donde más se han desarrollado, éstas políticas se ha traducido en tres grandes líneas de actuación. En primer lugar, creación de empleo, que puede ser de dos formas; creación directa por parte de la administración en los servicios públicos, o creación indirecta, invirtiendo en infraestructuras o nuevas políticas industriales que orientan la estructura productiva hacia un modelo más deseable (facilitando las inversiones en nuevos ámbitos, consiguiendo controlar el precio de la energía, facilitando el acceso a los mercados, etc.). En segundo lugar, una regulación de las condiciones de trabajo que garantiza unos estándares mínimos en contratación, despido, salario y condiciones de trabajo. Por último, se ofrece apoyo a los grupos con situaciones más problemáticas como parados, personas que no han tenido acceso a ciertos niveles educativos, discapacitados y otros, a través de lo que se conocen como políticas pasivas (en caso de recibir prestaciones o subsidios) y políticas activas (si se mejoran las posibilidades de encontrar o mejorar el empleo).

La importancia que ha asumido cada una de estas tres dimensiones o líneas de actuación a lo largo del tiempo, así como la forma en que se han combinado, ha cambiado a lo largo del periodo considerado. De forma general, podemos observar cómo han perdido peso gradualmente las políticas directas de creación de empleo en parte por las crecientes limitaciones presupuestarias que impone la UEM y en parte por el papel secundario que tiene la política industrial hoy en día. Por el contrario, parece

tener cada vez más importancia la regulación de las condiciones de acceso y salida del empleo, así como las políticas de apoyo a los desempleados, y en particular las políticas activas (Rogoski et al. 2011). La tendencia, en cualquier caso, apunta hacia una menor intervención del estado en la economía en general, y en el ámbito de las políticas de empleo en particular. Es decir, la densidad de actuaciones de los gobiernos en el ámbito de las políticas de empleo es cada vez menor. España se sitúa por primera vez, entre el final del franquismo y los últimos 80, en la línea de impulso de las políticas de empleo para hacer frente a los efectos de la entrada en Europa, el proceso de re-estructuración productiva y el elevado desempleo (Cahón y Palacio, 1999). Pero este proceso coincide con la extensión por Europa de una concepción más neoliberal de la economía y del mercado de trabajo que apoya la flexibilización del empleo y que condiciona la evolución de las políticas de empleo en España desde sus inicios. Con respecto a la creación de empleo, la Administración crea bastante empleo público entre 1978 y 2006, que compensa en parte la fuerte destrucción de empleo privado entre 1978 y 1982 y en la breve crisis de los 90. Se apuesta por la modernización de infraestructuras con inversiones que van a la empresa privada con el objetivo de modernizar las comunicaciones y otras infraestructuras en todo el territorio, como son autopistas y autovías, AVE, puertos, aeropuertos, depuradoras, desalinizadoras y un largo etc. Estas inversiones se ven fortalecidas con el apoyo de fondos europeos, en particular desde 1992. Así, España recibe 111.320 millones de euros entre 1986 y 2006, siendo el país de la UE que resulta más beneficiado. En cuanto a la política industrial, se produce el desmantelamiento del sector público empresarial, mientras se apoyan sectores considerados estratégicos, como por ejemplo el automovilístico. Pero no hay una clara opción por la industria que se va deslocalizando poco a poco (Myro y Fernández-Otheo, 2008).

En el segundo ámbito de las políticas de empleo, el normativo, España consolida, con el Estatuto de los trabajadores de 1980 y la Ley orgánica de Libertad Sindical de 1985, una regulación laboral bastante garantista y con una fuerte institucionalización de los actores sociales (Baylos, 1999). Las altas tasas de paro de los primeros años 80 llevan al Gobierno socialista a realizar importantes “desregulaciones” (Solá, 2010): flexibilización del principio de causalidad en la contratación temporal y su consecuente extensión en 1984; debilitamiento de las garantías a los parados; primeras medidas para facilitar el despido; implantación de las empresas de trabajo temporal. Finalmente, por lo que respecta a las políticas activas, el incremento substantivo de

recursos dedicados y una cierta dinamización de las mismas pensando en el empleo no llegarán hasta el segundo gobierno socialista, en 2004 (Lope y Alós-Moner, 2013).

Cuando se produce el acceso de España a la UE, ya ha aparecido una fuerte corriente neoliberal que se consolida con la instauración del Mercado Único y su culminación en el Tratado de Maastricht (1992). Aunque con ciertas concesiones a las tradiciones socialdemócratas, particularmente en algunos países, la corriente neoliberal contrasta con un pensamiento más claramente neokeynesiano que estaría representado en el llamado Libro Blanco en 1993 (Gill, 1998; Hermann, 2007). El Tratado de Maastricht, que marca los requisitos de ese mercado único en forma clara y sancionable –niveles de deuda, déficit e inflación– como obligaciones de todos los socios, deja en manos de los países miembros las políticas, incluyendo las de empleo. Las políticas de empleo, por tanto, no son función de la Unión Europea aunque, como veremos a continuación, ésta desarrollará ciertas estrategias que buscarán una actuación coordinada, en particular en el ámbito de las políticas activas, y que tendrán un impacto significativo (López-Santana, 2006; Moreno y Serrano, 2011). Pero el principio de retirada paulatina del estado a favor del mercado ya estaba consolidándose, aunque en manera desigual según países.

En España, durante los años de expansión, algunas políticas de empleo contribuyeron a la creación de empleo dado el importante crecimiento del PIB. Todas las administraciones invirtieron en obra pública y por tanto contribuyeron, aunque en algunos casos con poca previsión de futuro: algunas líneas de AVE que quedarán infrautilizadas, aeropuertos no operativos, centros deportivos en muchísimos pueblos que luego tendrá una carga de mantenimiento indefinida. Pero todo ello se basaba en empleo temporal que con la crisis desaparecerá. Asimismo la administración creó empleo directo, al reforzar en manera importante los grandes servicios públicos (educación, sanidad, dependencia). A pesar de la rápida creación de empleo que precede a la crisis económica, se sigue retocando la legislación, básicamente bajo la presión patronal y de organismos internacionales que subrayan el supuesto excesivo garantismo de la Legislación de Protección del Empleo¹ (EPL), y que substancialmente se reduce a un factor, el caro coste de la indemnización del despido de una parte de la población ocupada, aquella con contrato indefinido (Bentolila et al. 2008). Esto, a pesar de que en 2005 el 34% de empleos son temporales, los cuales pueden tener un máximo

¹ Employment Protection Legislation (EPL)

de 8 días de indemnización por año trabajado. De acuerdo con este argumento, la reducción de los costes de despido en los contratos indefinidos no solo contribuiría a una mayor creación de empleo, sino a reducir la tasa de temporalidad al hacer más atractiva la contratación indefinida. Los cambios principales en este periodo se dan en forma de acuerdos, 1997 (Acuerdo Interconfederal para la Estabilidad en el Empleo), bajo el gobierno del PP, y 2006 (Acuerdo para la Mejora y el Crecimiento del Empleo) bajo gobierno del PSOE. El principal éxito de estos acuerdos es el incremento de los trabajadores estables conseguido sobre la base de subvención a la contratación, a cambio de incrementar facilidades para el despido procedente (Alujas, 2004). Además, el acuerdo de 2006 introduce la cláusula según la cual “los temporales contratados en la misma empresa entre 24 y 30 meses, en el mismo puesto, pasan a ser fijos”. También se abren espacios para facilitar esta conversión desde la negociación colectiva y se determina el incremento de las funciones de la inspección laboral. Sin embargo, la crisis impide que estas posibilidades puedan traducirse en realidades. Pero en cualquier caso, las políticas descuidan la calidad del empleo, de manera que tal y como veremos a continuación, la flexibilidad externa se acabará convirtiendo desde 2008 en un mecanismo clave de los despidos masivos.

LAS POLITICAS DE EMPLEO ESPAÑOLAS EN EL CONTEXTO DE LA UE: ACTIVACIÓN Y FLEXI-SEGURIDAD

La Estrategia Europea de Empleo (EEE), está vigente desde el Tratado de Amsterdam, 1997, con los 4 conocidos pilares - empleabilidad, empresarialidad, adaptabilidad de las empresas e igualdad de oportunidades- basados en la actuación y las competencias de los individuos y de las empresas. Aunque no se acompaña de métodos de regulación fuertes y sancionables, las nuevas formas de gobernanza supranacional, como es el método abierto de coordinación, y las orientaciones de la Comisión (a través de directivas, acuerdos y recomendaciones), han ejercido una cierta influencia en el discurso, y en menor medida en las políticas, de los estados miembros (Moreno y Serrano, 2007). También se han incrementado los recursos para las políticas activas y se ha creado una cierta presión sobre los gobiernos, suave durante un periodo y más fuerte en la crisis actual, para reformar los mercados de trabajo nacionales.

Desde el punto de vista del contenido, las políticas desarrolladas bajo la EEE han partido de la idea de asumir la necesaria flexibilidad del empleo que en cada país ha sido implementada en manera diferente, privilegiando la flexibilidad externa o interna o

bien recurriendo a la flexibilidad de jornada (empleo a tiempo parcial o mecanismos de reducción de jornada) (Burroni y Keune, 2011). Lo más relevante es que la estructura productiva española y la regulación política del mercado de trabajo en los años 80 y primera mitad de los 90 optan por lo que se suele llamar flexibilidad externa (contrato temporal, en general de corta duración) frente a flexibilidad interna y funcional. Mientras la externa implica pérdida de empleo como forma de ajuste, las segundas facilitan la adaptación con un menor coste en términos de desempleo. Esta opción, clara desde 1984 y consolidada posteriormente, sustituye a políticas de regulación del tiempo de trabajo o de regulación negociada del salario, puesto que los empresarios tienen en mano un instrumento muy expeditivo que es contratar y despedir, casi sin coste. Tal y como se refleja en el apartado 6.2 de este capítulo, España ha mantenido la tasa más alta de temporalidad (flexibilidad externa) en la UE, a pesar de la tendencia creciente que puede observarse en la mayoría de países y de la decreciente en España a partir de la crisis. En otros países se privilegia la flexibilidad interna, funcional o salarial así como la flexibilidad de jornada (contrato a tiempo parcial), como también hemos visto en el mencionado apartado; todas ellas garantizan en mayor medida la continuidad del empleo. La aceptación de la flexibilidad en empleo como exigencia de las empresas, ha llevado a la EEE y a los diversos países a desarrollar dos ejes que teóricamente tenderían a fortalecer a los trabajadores y buscar un cierto equilibrio en el mercado de trabajo, la activación de la fuerza de trabajo y la flexi-seguridad. El primero se ha traducido en manera particular en el desarrollo de las políticas activas, es decir, en poner a disposición de los trabajadores desempleados nuevas competencias, puestos de trabajo subvencionados o intermediación en la búsqueda del empleo. Supuestamente, unas políticas activas más fuertes junto con la activación de las políticas pasivas ya existentes deberían contribuir a crear empleo a pesar de la mayor flexibilidad en los mercados de trabajo de los estados miembros (Alujas, 2006). Estas políticas responderían a los requerimientos socio-culturales de seguridad que caracterizan los modelos de empleo y de estado de bienestar del centro y norte de Europa. Además, la Comisión Europea preconiza un aspecto complementario, el denominado paradigma de flexiseguridad, tomado los modelos danés y holandés como ejemplo (Wilthagen, 2002; TRANSFER, 2004), a través del cual se podría crear un cierto equilibrio entre la exigencia de flexibilidad de las empresas y la necesidad de seguridad de los trabajadores.

Las cosas no han resultado tan sencillas y tan eficaces. En primer lugar, existen diferencias importantes en el gasto que los distintos países de la Unión Europea, con estructuras productivas diversas, han dedicado a las políticas activas, primera condición necesaria para la eficacia de las mismas. En el gráfico 6.9 podemos ver la evolución del gasto público en políticas activas y pasivas entre 2003 y 2012 -abarcando, por tanto, el periodo de expansión y el de crisis- en Alemania, Italia, Dinamarca, Irlanda y España, que pueden suponer una buena representación de la diversidad de la Unión. En la tabla 6.21 aparece el gasto, también en términos de PIB, dedicado a políticas activas.

Eliminado: ¶
¶
¶
¶

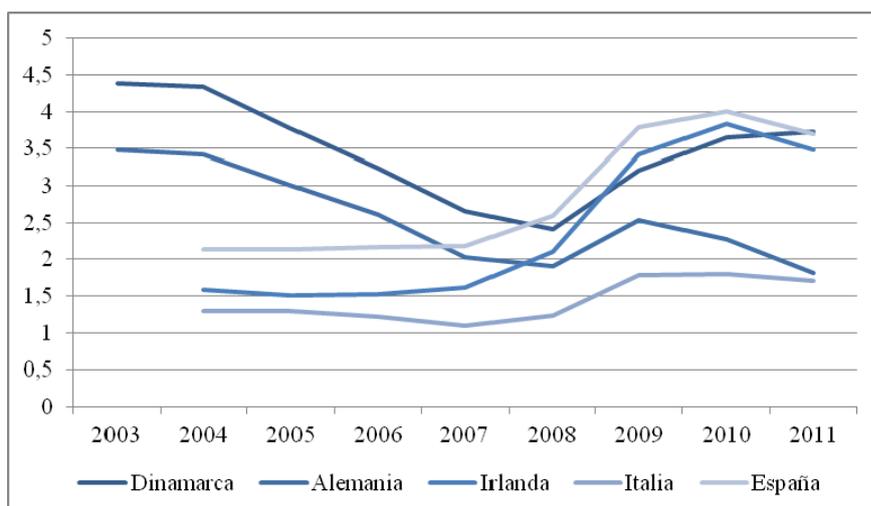
TABLA 6.21. GASTO PÚBLICO EN POLÍTICAS ACTIVAS EN TÉRMINOS DEL PIB EN ALGUNOS PAÍSES DE LA UE, 2004-2013

	2004	2006	2008	2010	2012	2013
Dinamarca	1,51	1,21	0,97	1,39	:	
Alemania	0,86	0,58	0,51	0,56	0,35	
Irlanda	0,50	0,47	0,55	0,73	:	
España	0,55	0,63	0,60	0,73	0,47	0,38
Italia	0,54	0,42	0,38	0,32	0,35	

Fuente: Eurostat

GRÁFICO 6.9 GASTO PÚBLICO EN POLÍTICAS DEL MERCADO DE TRABAJO (PASIVAS Y ACTIVAS) EN ALGUNOS PAÍSES UE (EN PORCENTAJE DEL PIB)

Comentario [r1]: Quizá en septiembre hay datos de 2012



Fuente: OECD

Podemos distinguir dos grupos de países. En el primero, que incluye Dinamarca y Alemania, se parte de altos niveles de gasto en políticas de empleo como porcentaje del PIB, y se observa una tendencia a disminuir en los años previos a la crisis. En el resto de países, se mantienen los niveles en los años previos a la crisis. La evolución a partir de 2008 es similar en todos los países, que experimentan un aumento rápido debido al incremento de políticas pasivas de mantenimiento de rentas para hacer frente a un aumento del desempleo. Sin embargo, a partir del año 2011 ya comienza a observarse un descenso, excepto en el caso español, en parte debido a la persistencia de la alta tasa de desempleo. Cabe resaltar que aquellos dos países, incluidos en el gráfico, en los que se han utilizado de forma más significativa los esquemas de reducción de jornada (Alemania e Italia), el incremento en el gasto en políticas de empleo ha sido mucho menor.

Si nos centramos en las políticas activas, observamos cómo en los años de crecimiento previo a la crisis se produce en todos los países un descenso en el gasto como porcentaje del PIB, excepto en el caso de España y en menor medida Irlanda. La crisis implicado un aumento en todos los países excepto Alemania e Italia, lo que seguramente se debe al hecho que las políticas de reducción de jornada ha limitado la necesidad de invertir en políticas activas al limitar el impacto del desempleo. Desde 2012 los recursos en políticas activas bajan en todos los países, sea porque el desempleo se mantiene alto y hay que dedicar recursos a las prestaciones sea porque hay poco convencimiento en la eficacia de la activación. España, que venía de niveles relativamente bajos, incrementa sea durante el periodo de expansión que durante el de crisis. Pero a partir de 2012 registra un descenso marcado. La tabla 6.22 detalla para España los gastos en políticas

pasivas y activas, por capítulos hasta 2011 y en manera global después. TABLA 6.22
 ESPAÑA: DISTRIBUCIÓN POR ACTUACIONES EN POLÍTICAS ACTIVAS, ANTES Y EN LA CRISIS

Eliminado: ¶
 ¶

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Servicios de Intermediación	:	0,08	0,09	0,1	0,09	0,1	0,13	0,13	0,11		
Formación		0,11	0,12	0,15	0,15	0,14	0,15	0,18	0,18	0,19	
Incentivos a la creación de empleo		0,28	0,28	0,3	0,32	0,28	0,23	0,23	0,27	0,26	
Empleo Subsidiado y Reinserción		0,03	0,03	0,02	0,02	0,06	0,07	0,07	0,08	0,08	
Creación Directa de Empleo		0,09	0,08	0,07	0,06	0,06	0,07	0,08	0,08	0,06	
Incentivos a la creación de empresas		0,04	0,03	0,05	0,08	0,09	0,09	0,1	0,12	0,11	
Políticas de mantenimiento de rentas		1,43	1,46	1,42	1,39	1,4	1,82	2,94	3,12	2,84	
Jubilación Anticipada		0,03	0,04	0,05	0,05	0,06	0,07	0,06	0,04	0,04	
Total Políticas del Mercado de Trabajo (categorías 1-9)	:	2,13	2,14	2,16	2,18	2,6	3,79	4,01	3,69		
Total Políticas Activas (categorías 2-7)		0,56	0,55	0,58	0,63	0,63	0,66	0,73	0,71		
Total Políticas Pasivas (categorías 8-9)		1,46	1,5	1,46	1,44	1,46	1,89	3	3,16	2,88	

Fuente: Eurostat,

Si tenemos en cuenta la mayor tasa estructural de desempleo en España, y su espectacular aumento durante la crisis económica, llegamos a la conclusión que la crisis ha implicado una disminución efectiva en esfuerzo en políticas activas. Como puede verse en la tabla 6.22, hay dos medidas que sobresalen del resto: formación y subvenciones a la contratación. La primera va dirigida a potenciar las competencias que el trabajador podrá llevar de un trabajo a otro, mientras que la segunda subvenciona a la empresa que contrata a alguien con un contrato estable durante el periodo de subvención. En la media de la UE la actuación más importante es la formación, mientras que en España es la subvención a las empresas, en una proporción que puede doblar la anterior en algunos años. Diversos análisis señalan que la subvención se da a empresas que utilizan esa modalidad cuando ya pensaban contratar (es decir, optan por un contrato que esté subvencionado), modalidad en la que será fácil descontratar cuando acabe la subvención (Cebrian, 2004; Toharia, 2006). Es decir, que no es un mecanismo que facilite como tal la creación de empleo, sino que determina el tipo de instrumento usado por las empresas que pensaban incorporar nuevos trabajadores. Por otro lado, se contrata sólo para puestos débiles o de escasa importancia estratégica para la empresa

Eliminado: ¶

(Cueto Iglesias, 2006). Algunos señalan que esta política interfiere en la competencia entre empresas (García Pérez, 2010).

Este gasto público en políticas del mercado de trabajo, en particular las activas, ha sido el motor de la activación. La persistencia de las diferencias entre países en la intensidad de las políticas de empleo ha sido uno de los motivos de las críticas al paradigma de activación, junto con las implicaciones de éstas políticas para los trabajadores. Diversos autores han puesto de manifiesto la imposibilidad de implementación en contextos diferentes a los de países donde se han desarrollado en mayor grado como los ya citados Dinamarca y Holanda, y otros en menor grado como Austria y los países nórdicos (Lindsay y Serrano, 2009). En primer lugar, se señala cómo, aún siendo exitosa en algunos contextos, ha tendido a privilegiar más la cantidad que la calidad del empleo, presionando a través de reformas para que los desempleados volviesen rápidamente al trabajo (Méda, 2010), prestando poca atención a la carrera profesional de los trabajadores o a su preparación para afrontar las transformaciones del mercado de trabajo. Por ejemplo, se ha reducido la protección contra el desempleo con el objetivo de presionar hacia una vuelta más rápida al mercado laboral. Este sería el caso de las reformas Hartz en Alemania (2002-2005) bajo gobiernos socialdemócratas. Por otro lado, los decrecientes recursos que han dedicado los países a las políticas activas chocan con la filosofía de los 4 pilares y de la activación de los individuos. Además, la Comisión tiene sobre los recursos un control meramente formal, esto es, que se hayan utilizado en aquello que se dice que se ha hecho, sin entrar para nada en la evaluación de su eficacia y muy poco en posibles actuaciones corruptas o poco transparentes. Estos problemas han motivado una re-orientación de la estrategia de empleo a nivel europeo, la Estrategia Europa 2020, que supone insistir sobre la cualificación de los trabajadores y la inserción de los jóvenes, entre otros aspectos, de cara al futuro.

En una evaluación global del paradigma de activación y flexibilidad en España, tres han sido los problemas no resueltos. En primer lugar, al centrarse en el lado de la oferta, se olvidan del carácter fuertemente segmentado de la demanda, elemento fundamental que dificulta que el individuo pueda salir de su encasillamiento al buscar un empleo o la mejora del mismo. Las medidas flexibilizadoras, responsables de un mercado de trabajo fuertemente segmentado han precedido a la implementación de mecanismos complementarios de seguridad y han tenido un impacto mucho más significativo y difícil de corregir a través de otros instrumentos de las políticas de

empleo. Tal y como ha quedado patente con la crisis económica, el aumento de personas en situación de desempleo de larga duración (incluyendo jóvenes) junto con la disminución en los recursos dedicados a las políticas activas, ha evidenciado la debilidad de este enfoque para afrontar el problema de la creciente segmentación en un contexto de recursos decrecientes (Tangian, 2010). La segunda gran limitación del paradigma de activación y flexiseguridad es la condición de partida en la implementación de estas políticas. En particular, un desempleo estructuralmente alto implica que importantes recursos van destinados a políticas pasivas, quedando poco margen para el desarrollo de políticas activas complementarias, si los recursos son limitados. De hecho, la alta tasa de desempleo también ha condicionado el tipo de políticas activas ya que se han primado las subvenciones a la contratación como mecanismo de creación de empleo estable con resultados más o menos inmediatos, pero sin garantía de que tales empleos permanezcan después de acabada la subvención, tal como hemos señalado anteriormente. Por su parte, han recibido menos atención y menos recursos las políticas que en principio tienen más posibilidades de éxito a medio y largo plazo, como la formación continua y ocupacional. Y esto no solo por contar con menos recursos, sino por su configuración institucional que las hace poco eficientes y escasamente vinculadas a la estructura económica y a las necesidades de las empresas. En tercer lugar, las dificultades de acuerdos sociales de gran envergadura, que redujeran la flexibilidad externa y contribuyesen a incrementar la interna, han debilitado la efectividad de las políticas. En efecto, los acuerdos de 1997 y 2006 parecen tener sólo el objetivo de reducir un poco el efecto estadístico de la contratación temporal, gracias a la subvención a la contratación. Sin embargo, el problema de fondo, cómo hacer frente a una tasa tan elevada de empleo temporal rotatorio, no se toca en estos acuerdos que, por tanto, han tenido un impacto muy limitado.

Podemos concluir que el equilibrio entre las demandas de flexibilidad de las empresas y de seguridad de los trabajadores no ha funcionado en España ni siquiera en el período de expansión, por dinámicas establecidas en la estructura productiva, la falta de recursos en políticas sociales y por la debilidad organizativa de los actores sociales, particularmente los sindicatos (Leonardi et al. 2011). Estos factores explican que, incluso existiendo acuerdos nacionales de flexicurity entre patronales y sindicatos, éstos han naufragado en gran parte porque en el nivel local o de empresa, su implementación no se ha realizado a través de la participación de los actores. Es decir, el fuerte desequilibrio de “co-gobernanza” que existe en las empresas (Miguélez, 2010)

es un importante motivo por el que los acuerdos de flexiseguridad entre sindicatos y patronal para reforzar la flexibilidad interna hayan fracasado.

POLITICAS DE EMPLEO EN LA CRISIS

Dos son los aspectos a considerar en el análisis del impacto de la crisis en las políticas de empleo. En primer lugar, el aumento espectacular del desempleo en los países de la periferia de la Unión, y en manera relevante en España, tal y como hemos visto en el apartado 4 de este capítulo. Esto, junto con las fuertes presiones externas a partir de la crisis de la deuda en 2010, ha tenido un fuerte impacto en las políticas de empleo.

Las políticas económicas y de empleo durante la crisis han pasado por diversas fases.

En los primeros años se produce una respuesta neo-keynesiana, en el convencimiento de que la crisis sería un problema temporal de uno o dos años máximo, a pesar del espectacular aumento del desempleo. El Plan E invierte 13.000 millones entre 2009 y 2010 con el objetivo de aumentar el empleo, sobre todo de los desempleados en el sector de la construcción. Ante el fracaso de las actuaciones neo-keynesianas para frenar el incremento del paro y ya con la seguridad que imponían los hechos de una crisis que podía ser larga, el gobierno propone desde mediados de 2010, y consigue aprobar en el Parlamento, una serie de Reformas de manera unilateral y bajo la presión de organismos económicos internacionales y europeos. Por tanto, a partir de la crisis de la deuda en 2010 se interviene con reformas encaminadas a aumentar la flexibilidad del empleo, permitir la reducción salarial y reducir los costes de indemnización por despido. La más polémica de las reformas, la ley de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo, que suscita una fuerte oposición de los Sindicatos, CC.OO. y UGT, hasta el punto de convocar una huelga general (el 29 de septiembre de 2010) es la que busca el mayor impacto sobre el empleo a medio plazo. A pesar de la crisis del diálogo social (Molina y Miguélez 2013), las discusiones entre los agentes sociales tienen algunos frutos como la reforma de las pensiones de agosto de 2011.

Eliminado: ¶

Eliminado: ¶

Eliminado: ¶

TABLA 2: CRONOLOGÍA DE LAS REFORMAS DEL MERCADO DE TRABAJO (2008-2012)

	Normas o acuerdos	Posición actores sociales	Actuación del gobierno
Octubre 2009	Plan E para el estímulo de la economía y el empleo	A favor, pero con ciertas reticencias	Con consenso previo
Octubre 2009	Subsidio de 426 € a quienes han acabado la prestación por desempleo	Sindicatos a favor. Organizaciones empresariales reticentes	Con consenso previo
Septiembre 2010	Ley de medidas urgentes para la reforma del mercado de	Sindicatos en contra, empresarios reticentes	Sin consenso previo

	trabajo	porque se quedaba corta	
Febrero 2011	Real Decreto-Ley de políticas activas de empleo	Señalan que no se dota de medios	Se asumen aspectos de un acuerdo previo
Marzo 2011	Ley de Economía Sostenible	Estupefacción en los agentes sociales, porque aparece como un juego de manos	Se asumen aspectos de un acuerdo previo
Junio 2011	Real Decreto-ley de medidas urgentes para la reforma de la negociación colectiva	Sindicatos opuestos. Patronales insatisfechas	
Octubre 2011	Real Decreto-Ley de medidas urgentes para la promoción del empleo de los jóvenes: recualificación para quienes agotan el subsidio de desempleo.	Empresas reticentes	
Agosto 2011	Ley sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social	Pactan ciertos aspectos previamente, con los Sindicatos	Se asumen ciertos aspectos
Enero 2012	Acuerdo Sindicatos y Patronales	Acuerdo	Gobierno no asume el acuerdo
Febrero 2012	Reforma del mercado laboral	Sindicatos rechazan reforma (huelga). Patronales asumen.	Legisla sin acuerdo previo

Fuente: Elaboración propia

En febrero de 2011 se aprueba un Decreto-ley de políticas activas de empleo. Se identifican diversos ámbitos de las políticas activas de empleo que habrán de cubrir las Comunidades Autónomas, con las actuaciones y medidas que ellas mismas establezcan, según las necesidades y circunstancias específicas de sus respectivos territorios, poniendo el énfasis tanto en los objetivos finales como en los instrumentos para alcanzarlos. Asimismo, se evoluciona desde el concepto de programas al de servicios a los trabajadores y a las empresas, superando la limitación existente en la gestión de las políticas activas ante convocatorias de ayudas específicas. Aparte de la reforma de la Negociación Colectiva que se aborda en julio de 2011 a través de un Decreto-Ley de medidas urgentes para la Reforma de la Negociación Colectiva, el gobierno socialista aprueba en Octubre de 2011 un Decreto-ley de medidas urgentes para la promoción del empleo de los jóvenes, que entre otras medidas incluye la creación de un nuevo contrato de aprendizaje así como el plan PREPARA para la recualificación de jóvenes desempleados. Finalmente, la reforma laboral aprobada de forma unilateral por el gobierno del Partido Popular en Febrero de 2012, ha incidido de forma particular en dos aspectos, aunque el texto incluye muchos otros: reduce los costes del despido y el papel de la negociación colectiva, como veremos con más detalle en el epígrafe siguiente de

este capítulo; permite a las empresas reducir los salarios y contratar por debajo de los salarios de convenio.

Así que la crisis económica ha añadido a los procesos de flexibilidad del empleo otro elemento de ajuste que es la rebaja de los salarios o devaluación interna. Dicha devaluación se ha realizado de facto por el debilitamiento de los sindicatos, o también de jure, por las reformas del mercado de trabajo que permiten reducir o bloquear los salarios a través de diversos mecanismos, principalmente debilitando la negociación colectiva sectorial. Así mismo, las políticas de ajuste fiscal y del déficit han implicado la existencia de recortes en las prestaciones por desempleo y en las pensiones. Los países que han sido rescatados o han estado al borde de serlo –como Irlanda, Grecia, Chipre, Portugal y España- han realizado esas reformas bajo fuertes presiones de la Comisión y del BCE. Sin embargo, otros países, como por ejemplo Alemania, han llevado a cabo estas “políticas de empleo” (minijobs y minipensiones) con perspectivas de futuro ya durante la expansión económica. Ello nos permite pensar que esto es una consecuencia de los cambios de políticas de empleo en la UE ya en curso desde hace 15 años. Por lo cual no sería arriesgado pensar que esta puede ser una puerta abierta para volver a crear empleo, aunque mal pagado y de baja calidad, es decir, la nueva política de empleo.

De esta forma, se ha consolidado la dualidad existente en términos salariales y se están incrementando los colectivos de bajos salarios, el empleo a tiempo parcial no deseado, las horas extras no contabilizadas y la economía sumergida. Esa podría ser la vía para competir con productos y servicios de otros países, también de los emergentes, y una forma de crear empleo, aunque este sea malo. El diseño dominante de las políticas quiere reforzar entre los parados el falso dilema de “escoger entre desempleo y mal empleo”. Otro de los elementos de las políticas de empleo seguidas ha sido el del fomento del trabajo autónomo como mecanismo para permitir salir de la situación de desempleo de larga duración y alternativa al empleo dependiente. Sin embargo, la realidad es que entre el primer trimestre del 2007 y el primero de 2014 el número absoluto de trabajadores por cuenta propia o empresarios sin asalariados ha descendido en casi 600.000. Si bien esto puede deberse en gran parte al efecto de la crisis en el sector de la construcción en el que estas figuras son particularmente importantes, muestra sin embargo las dificultades de creación de auto-empleo, si no se dedica a ello un fuerte apoyo a través de las políticas activas. Finalmente, es el empleo a tiempo parcial el mecanismo que en la actualidad contribuye a generar nuevos empleos. Ante

las dificultades para implementar mecanismos de reducción de jornada, una de las estrategias seguidas por las empresas, además del despido de trabajadores, ha sido el uso de la contratación a tiempo parcial como mecanismo de ajuste cuantitativo y reducción de costes. El gobierno español ha cifrado su objetivo de crear empleo, en buena parte, en los efectos de la Reforma del mercado de trabajo, de las pensiones, del desempleo. A ello ha agregado un Plan de impulso a la creación de empleo para jóvenes (Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven) bajo la Iniciativa para el Empleo Juvenil de la UE. A través de esta iniciativa, el gobierno recibirá fondos para desarrollar políticas para luchar contra el alto desempleo de los jóvenes. Sin embargo, la implementación efectiva de este plan, hasta ahora, ha consistido básicamente en ofrecer subvenciones para la contratación de jóvenes, dando menor relevancia a la formación. Además, los recursos que se piensan dedicar hasta 2020 no parecen ser suficientes: 2.000 millones provenientes de la UE más lo que cada año destine el gobierno español.

A pesar de las reformas y las políticas llevadas a cabo durante el periodo de crisis con el objetivo de relanzar la creación de empleo, los resultados así como las previsiones de algunos organismos internacionales apuntan que, a pesar de volver a la senda de crecimiento a partir de 2014, la creación de empleo será casi inexistente en el corto plazo. Lo cual apunta a la necesidad de desarrollar políticas de empleo alternativas a las puestas en práctica durante los últimos años. En particular la evolución reciente muestra cómo la ausencia de políticas industriales y el debilitamiento de las políticas activas, que parecen consolidarse a lo largo del tiempo, no ofrece garantías para asegurar que el crecimiento de la economía vaya acompañado de suficiente y adecuada creación de empleo.

Sin embargo, es necesario resaltar que a largo plazo los problemas estructurales del mercado de trabajo requiere la adopción de un enfoque más global que permita avanzar hacia un nuevo modelo productivo y de empleo. Así pues, las políticas de empleo deben configurarse como una pieza más dentro de una serie de políticas y reformas que permitan transformar las bases del crecimiento de la economía hacia un modelo de mayor calidad en el empleo. En primer lugar, buscando el máximo consenso social, político y económico. En segundo lugar, adoptando un enfoque más comprensivo de las políticas de empleo, que permita establecer complementariedades con intervenciones en otros ámbitos económicos y sociales. En tercer lugar, invirtiendo en todo ello más recursos públicos, particularmente en políticas industriales.