

Políticas sociales y sociolaborales

Bienestar y trabajo

Francisco Ramos Martín

P06/83005/01830

Índice

Introducción	5
Objetivos	7
1. Las diferentes políticas del Estado del bienestar	9
1.1. El Estado del bienestar	9
1.1.1. Tipologías del Estado del bienestar	13
1.1.2. Defensas y críticas del Estado del bienestar	18
1.2. Las políticas económicas	22
1.3. Las políticas laborales	26
1.4. Las políticas sociales	30
1.4.1. Delimitación conceptual	30
1.4.2. Análisis comparado	39
1.4.3. Conclusiones	43
2. Las transformaciones del trabajo	44
2.1. Conceptos previos	44
2.2. Estructura de la población activa y cambios en su composición	52
2.3. Cambios en la actividad económica y en la ocupación: desindustrialización y terciarización	53
2.4. Transformaciones del mercado de trabajo: segmentación, flexibilidad, precariedad	56
2.5. Crisis de la sociedad de pleno empleo	59
3. Empleo y paro	64
3.1. Conceptos previos: población activa, ocupada y parada. Tasas	64
3.2. Tipologías del desempleo	68
3.3. Análisis comparado. España	73
3.4. Perspectivas sobre el desempleo	75
4. Políticas sociolaborales	78
4.1. Políticas de garantía de rentas	79
4.2. Servicios sociales, pobreza y exclusión	85
4.3. Políticas de ocupación	91
4.3.1. Descripción	91
4.3.2. Planificación	97
4.3.3. Evaluación	101
Resumen	106

Actividades	107
Autoevaluación	107
Solucionario	108
Glosario	109
Bibliografía	111

Introducción

El objetivo del presente módulo es el de trazar los rasgos y contenidos de las diferentes políticas sociolaborales, así como tratar de encontrar los criterios de demarcación de las referidas políticas sociolaborales respecto a las políticas económicas, sociales y laborales.

Con esta pretensión, en primer lugar presentaremos y clasificaremos las diferentes políticas sociales, y trazaremos las zonas de confluencia e inclusión de las políticas sociolaborales respecto a las sociales, más genéricas. Para ello, nos serviremos del análisis, teórico y empírico, de los Estados del bienestar, en tanto marco jurídico y político en el que se han desarrollado las diferentes políticas (económicas, sociales, laborales) orientadas a la redistribución de la riqueza y a la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos.

Una vez delimitado el ámbito de actuación de las políticas sociolaborales, y antes de abordar su concreción en el último apartado de este módulo, en el segundo apartado haremos un breve pero necesario repaso de las variadas transformaciones que ha sufrido el trabajo en las sociedades occidentales actuales. Si tenemos en cuenta que, como veremos, el trabajo es el principal mecanismo de asignación de rentas (aunque no el único), así como uno de los principales medios de reconocimiento social, convendremos en la importancia de los cambios demográficos, de la globalización, de la transformación de las estructuras productivas o de los cambios en la composición de la fuerza de trabajo.

También nos detendremos, en el tercer apartado, en la problemática específica que la realidad del desempleo nos plantea. El análisis de sus diversas causas y clases, así como el conocimiento de su concreción empírica, serán una buena preparación para el análisis de las distintas respuestas que, en forma de políticas sociolaborales, se articulan con el objeto de mejorar la situación respecto al empleo de los ciudadanos de un país.

Evidentemente, las conexiones que el estudio de las políticas sociolaborales tiene con otras disciplinas es una cuestión que nos debe hacer reflexionar acerca de la interconexión de nuestros conocimientos. En primer lugar, la economía y la sociología del trabajo nos aportan teorías e instrumentos que nos permitirán analizar mejor la realidad del empleo y las políticas orientadas a mejorar su cantidad y calidad. Además, las políticas sociolaborales guardan una estrecha conexión con el conjunto más amplio de las políticas sociales, al que pertenecen. Y tampoco podemos olvidar que algunas esferas de las políticas sociolaborales –como las políticas de empleo, las políticas de seguridad y salud laboral o las políticas de relaciones laborales o de negociación colectiva–

tienen un desarrollo específico que les hace tomar carta de naturaleza como ámbito diferenciado de conocimiento (es el caso de la teoría de las relaciones laborales, la prevención de riesgos laborales, etc.).

Para abordar el campo de conocimiento de la política sociolaboral, convenirá que introduzcamos una serie de teorías y conceptos originarios, como se ha apuntado, básicamente de la economía y de la sociología del trabajo. Pero también deberemos aprender a interpretar la información procedente de las principales fuentes estadísticas en materia de empleo. Y, del mismo modo, habremos de acostumbrarnos a manejar documentos oficiales donde se definen las políticas y los planes de acción de la administración respecto al tema que nos ocupa.

El retorno de las políticas que defienden la consecución del pleno empleo, en particular gracias a la estrategia definida con ese objetivo por la Unión Europea, motiva que las políticas sociolaborales ocupen un lugar privilegiado en la agenda política. El tratamiento informativo que de este tema se hace y las diferentes posiciones (políticas, de los agentes sociales) nos pueden ayudar a situar el contenido y las repercusiones de las políticas sociolaborales.

Por todo ello, junto al material didáctico y a la bibliografía recomendada, el análisis de la información, estadística o no, de estos temas constituye un complemento necesario que ha de permitirnos identificar la concreción práctica de las políticas sociolaborales.

Objetivos

1. Comprender las diferentes políticas sociales articuladas en torno al modelo de Estado del bienestar.
2. Familiarizarse con el aparato conceptual y teórico que permita el análisis de las políticas sociales y laborales.
3. Dominar argumentos e instrumentos para la comprensión de los cambios en la relación entre trabajo y bienestar.
4. Disponer de un panorama del Estado de la cuestión en torno al Estado del bienestar.
5. Descubrir elementos de opinión que permitan una valoración objetiva de la situación del Estado del bienestar y las políticas sociales.
6. Comprender las diferentes políticas sociales.
7. Conocer un modelo de categorización de las políticas laborales.
8. Explorar el papel del trabajo en las sociedades industriales avanzadas, así como sus transformaciones recientes.
9. Sistematizar las diferentes reflexiones en torno a la transformación del trabajo.
10. Profundizar en el carácter interdisciplinar de las preguntas y de las respuestas con respecto a la relación entre trabajo y bienestar.
11. Disponer de pistas sobre el desarrollo futuro de la realidad laboral y las políticas a ella asociadas.
12. Visualizar las grandes líneas de intervención en materia de políticas sociales y sociolaborales.
13. Disponer de elementos teóricos e instrumental metodológico que permita abordar los problemas de la pobreza y la exclusión.

1. Las diferentes políticas del Estado del bienestar

El objetivo de este apartado es contextualizar y comprender las diferentes respuestas y políticas que se plantean ante los problemas económicos, sociales y laborales que puedan afectar al bienestar de los ciudadanos.

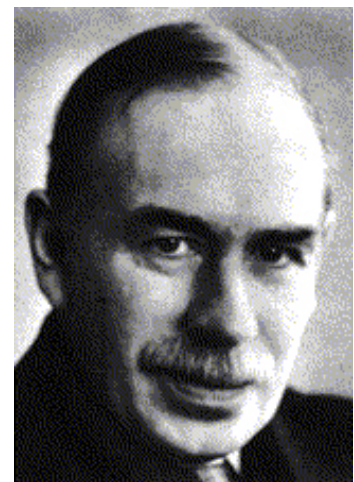
Para ello, en un primer momento haremos un somero repaso de los conceptos que desempeñan un papel relevante en este ámbito. En especial, atenderemos, de manera preliminar, a la idea de Estado del bienestar y de los objetivos y contenidos asociados al mismo. A partir de la relación entre estos conceptos y del análisis detallado de los contenidos, clases y funcionamientos de lo que se ha llamado Estado del bienestar, iremos desgranando las diferentes políticas, intentando encontrar una delimitación conceptual en la porosa zona de influencia que las políticas económicas, sociales y laborales comparten, y dedicaremos después mayor atención a aquellas políticas sociales más estrechamente conectadas con el mundo del trabajo.

1.1. El Estado del bienestar

En la aparición de los Estados del bienestar podemos encontrar una serie de condicionantes históricos como puede ser el impacto de la II Guerra Mundial, la memoria del desempleo originado en la crisis de entreguerras, el crecimiento económico sostenido o la aceptación de las teorías económicas keynesianas. También es importante que retengamos la importancia del papel del movimiento obrero, con sus acciones mutualistas, sus cajas de resistencia y su labor de defensa de los intereses de los trabajadores.

Asimismo, podemos identificar unos condicionantes económicos: crecimiento del intervencionismo económico estatal, dirección estatal de la demanda agregada como instrumento de política económica, crecimiento del sector público, elevados niveles de gasto público, y especialmente de gasto social, y práctica generalizada de la concertación social como mecanismo de resolución de conflictos.

Después de la II Guerra Mundial, se planteó el problema de las medidas que se debían adoptar respecto al mercado de trabajo y, en general, respecto a la reconstrucción de la economía. La existencia de una alternativa al modelo económico capitalista de libre mercado (los países de socialismo realmente existente y los países de capitalismo no democrático) y el temor a la extensión de esta alternativa a los países occidentales llevó a los dirigentes de estos últimos a estructurar lo que se vino en denominar el **pacto keynesiano**, que supuso



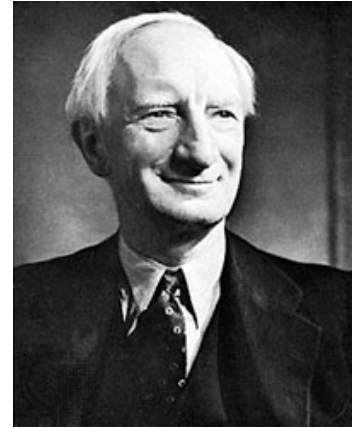
Keynes fue el principal teórico del modelo de Estado del bienestar.

el pleno empleo de trabajo y capital. Desde el lado de la demanda, se garantizaba la plena capacidad productiva de las empresas. Desde el lado de la oferta, suponía ofrecer a las empresas personas sanas y educadas.

Así, el sistema de bienestar social establecido permitía la provisión pública de determinados bienes que satisfacían necesidades sociales básicas como la educación o la sanidad, lo que hacía que las empresas trasladaran ciertos costes a la sociedad y, al mismo tiempo, que los trabajadores no presionaran al alza los salarios, ya que la provisión de bienes públicos suponía una mejora de sus salarios reales.

En este contexto, podemos agrupar las razones para el surgimiento de los Estados del bienestar en tres bloques:

- La seguridad económica y social.
 - El aseguramiento de los ciudadanos contra riesgos como la enfermedad o el desempleo.
 - La redistribución de los recursos destinados al aseguramiento de los riesgos mencionados.
 - La adecuación del nivel de renta de los ciudadanos a lo largo de su ciclo vital: entre sus épocas de trabajo y no trabajo (infancia, enfermedad, vejez, etc.).
 - La intervención subsidiaria cuando las redes de protección tradicionales como la familia faltan.
- La reducción de la desigualdad económico-social.
- La eliminación o reducción de la pobreza.



William Beveridge

Con todo lo anterior, podemos definir el **Estado del bienestar** como el conjunto de políticas económicas y sociales orientadas a redistribuir la riqueza, a garantizar el acceso universal a servicios básicos, a regular derechos laborales, a proveer un nivel mínimo de rentas y a atender las necesidades de los colectivos más desfavorecidos.

Sabemos que los Estados del bienestar tienen, fundamentalmente, tres objetivos:

- La intervención estatal en la economía para mantener el pleno empleo (en tanto que principal mecanismo de obtención de rentas).
- La provisión pública de una serie de servicios universales.
- La responsabilidad estatal en el mantenimiento de un nivel mínimo de vida, entendido como un derecho social.

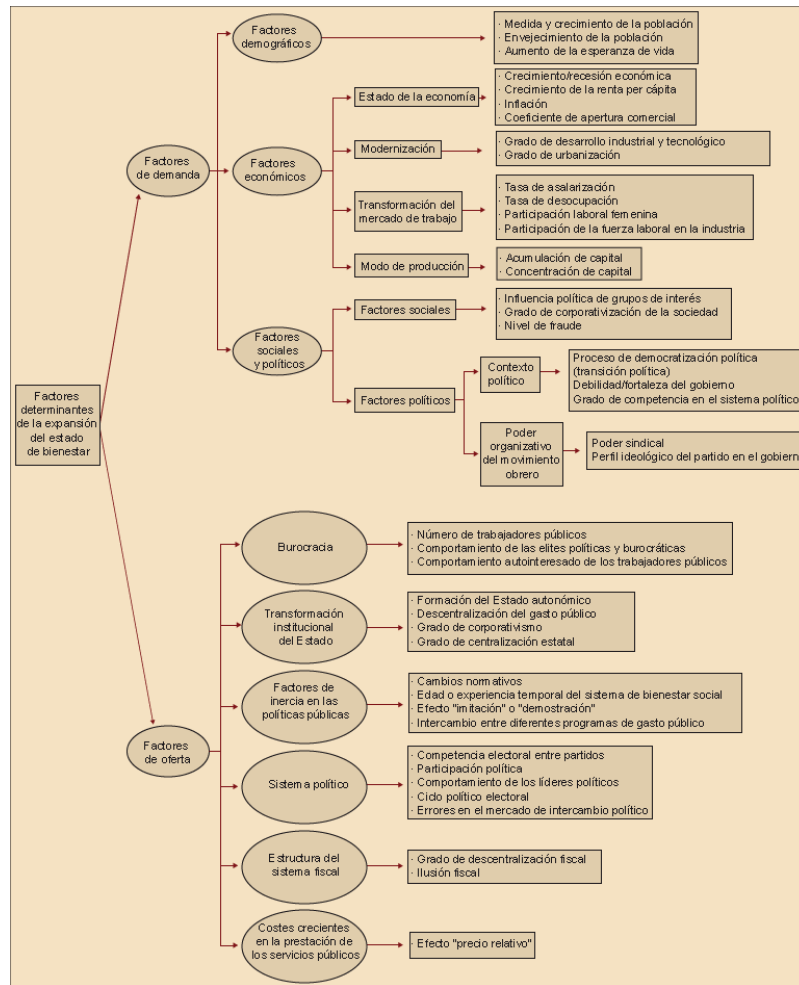
Lectura recomendada

C. Ochendo (1999). *El Estado del Bienestar*. Barcelona: Ariel.

No es extraño que constatemos el elevado desarrollo que han tenido los Estados del bienestar. Existen numerosos factores (demográficos, económicos, sociales, políticos, etc.) que explican la expansión del Estado del bienestar. El gráfico 1 los resume.

Esquema

Gráfico 1. Determinantes de la expansión del Estado del bienestar



Fuente: elaboración propia a partir de las páginas 158-163 del libro: C. Ochendo (1999). *El Estado del Bienestar*. Barcelona: Ariel.

Por otra parte, la actuación de los Estados del bienestar suele adoptar una forma variada. En función de los objetivos antes mencionados, podemos identificar una determinada tipología de estrategias de intervención del Estado:

- El establecimiento de **reglas**, el marco normativo en el que los ciudadanos y demás agentes sociales se relacionan y operan (por ejemplo, la prohibición del trabajo infantil, la jornada laboral máxima, el salario mínimo, etc.).

Lectura recomendada

P. Spicker (2001). *An Introduction to Social Policy*. Es pot Bajar a <http://www.social-policy.org>.

- La **coerción**, tanto para prohibir determinados comportamientos (el tráfico de drogas, por ejemplo), como para hacer obligatorios otros (por ejemplo, la escolarización obligatoria). Esta coerción se ejerce, con el respaldo del marco normativo antes mencionado, por el aparato administrativo (y, si es necesario, policial) de la administración.

- La **provisión pública de servicios**, especialmente, la sanidad o la educación.
- **Subsidios**, que pueden ser recompensas (por ejemplo, por la creación de empleo), compensaciones (por ejemplo, los complementos que se pagan a aquellos pensionistas que no alcanzan la pensión mínima) o incentivos para hacer cosas (por ejemplo, desgravaciones fiscales por inversiones o subvenciones).
- La **persuasión**, bien por medio de campañas publicitarias (contra las drogas, los accidentes de tráfico), bien mediante educación directa (por ejemplo, educación vial, educación sexual, etc.)
- La **planificación**, el diseño de políticas y estrategias que atiendan las necesidades de los individuos.

También debemos tener en cuenta que, en ocasiones, la provisión de servicios de bienestar no ha de estar siempre en manos del Estado. De hecho, podemos identificar hasta cinco formas de provisión de servicios de bienestar:

- El sector público, el Estado. Como hemos visto, la educación o la sanidad son el tipo de servicios que, de modo más usual, se tienden a atender directamente por el Estado.
- El sector privado, empresas o individuos: por ejemplo, el caso de la sanidad en Estados Unidos o la educación concertada en España.
- Organizaciones voluntarias (ONG): como veremos, muchos servicios sociales se ofrecen por organizaciones como la Cruz Roja o Cáritas.
- Solidaridad y ayuda mutua: comunidades o asociaciones de vecinos por ejemplo.
- Redes informales, amigos vecinos, familia.

A continuación veremos los modelos teóricos que han pretendido explicar el surgimiento y funcionamiento de los diferentes Estados del bienestar.

1.1.1. Tipologías del Estado del bienestar

Son incontables las clasificaciones que se han formulado de los distintos tipos de Estados del bienestar. A título ilustrativo, y a modo de resumen, la tabla 1 pretende ser un resumen de las más importantes de estas clasificaciones:

Tabla

Tabla 1. Resumen de las tipologías del Estado del bienestar según diferentes criterios y autores

Criterio	Autores	Tipología
(1) Grado de institucionalización	(1.1) R. M. Titmuss	Residual Basado en la consecución personal - resultado laboral
	(1.2) H. L. Wilensky i C. N. Lebeaux	Residual institucional
	(1.3) W. Korpi	Institucional Marginal
	(1.4) J. Palme	Institucional De ciudadanía Basado en el mérito del trabajo Residual
	(1.5) N. Furniss i T. Tilton	Positivo De seguridad social De bienestar social
	(1.6) A. Ware i R. E. Goodin	Residual asegurador De ciudadanía social
	(1.7) M. Ferrera	Ocupacional universal
	(1.8) R. Gomà	Corporativo Residual universal Tradicional
	(1.9) G. Therborn	Intervencionistas fuertes Compensatorios blandos Orientados a la plena ocupación con escasa política de bienestar Orientados al mercado con escasa política de bienestar
(2) Político	(2.1) G. Esping-Andersen	Liberal Corporativista Socialdemócrata
	(2.2) P. Abrahamson	Católico Conservador liberal Socialdemócrata
	(2.3) S. Lessenich	Socialdemócrata Conservador liberal Postautoritario
(3) Grado de corporatismo	(3.1) R. Mishra	Pluralista Corporatista
	(3.2) H. L. Wilensky	Democracias corporativas Corporatismo sin amplia participación del trabajo Mínimo corporatismo

Fuente: elaboración propia a partir del cuadro 3.6 (pág. 84-85) del libro: C. Ochendo (1999). *El Estado del Bienestar*. Barcelona: Ariel.

Teniendo presente esta heterogeneidad de clasificaciones, en este apartado nos basaremos en tres criterios, en torno a los cuales se articulan las principales clasificaciones:

- 1) El grado de **institucionalización** de los derechos de ciudadanía: si la satisfacción de las necesidades de los individuos se efectúa desde la esfera familiar, desde el mercado o desde el Estado.
- 2) El **criterio político**: el grado de movilización obrera, las coaliciones entre clases y la institucionalización del régimen de bienestar.
- 3) El grado de **corporatismo**: el papel de los grupos de interés (económico, político, social), en las distintas esferas de intervención política (económica, social, etc.)

Atendiendo al primero de los criterios de clasificación utilizados, podemos identificar la tipificación de modelos que se desprende de la obra de Titmuss, autor que distinguió tres modelos:

- 1) El modelo **residual**, basado en la idea de que sólo hay dos modos naturales de atender a las necesidades de las personas: el mercado o la familia. Siendo esto así, el papel de las instituciones de bienestar social debería limitarse a situaciones en las que ambos mecanismos dejen de funcionar adecuadamente.
- 2) El modelo basado en el **logro personal** (normalmente, el logro laboral). En este modelo, las instituciones de bienestar son claramente subsidiarias de la economía, y las necesidades sociales deben satisfacerse según el principio contributivo del mérito.
- 3) El modelo **institucional redistributivo**, que considera el bienestar como un valor propio de la sociedad e independiente del mercado. Pretende la provisión de servicios generales a partir de los principios de necesidad e igualdad social.

Sin embargo, la clasificación que ha gozado de más prestigio en la literatura académica es aquella que atiende al criterio político. El autor por excelencia que ha elaborado su clasificación atendiendo a estos criterios es Esping-Andersen (1993). Si ordenamos los diferentes modelos de Estado del bienestar en función del modo como se atiende a los riesgos y en función del tipo de solidaridad predominante, podemos identificar tres modelos históricamente dominantes: 1) un modelo liberal, con un planteamiento residual, que limita su ayuda, poco generosa y previa comprobación de necesidades, a unos estratos de riesgo específico; 2) un modelo socialdemócrata, que implica una solidaridad de todo el pueblo a la hora de compartir todos los riesgos individuales

y 3) un modelo conservador corporativista, en el que los riesgos se comparten en función de la pertenencia a un estatus, definido normalmente por la profesión.

Lectura recomendada

G. Esping-Andersen (1993). *Los Tres Mundos del Estado del bienestar* (e.o. Polity, 1990). València: Alfons el Magnànim.

- El **modelo liberal** confía en los mecanismos de mercado, tiene una concepción restringida respecto a los riesgos que asegura y siempre lo hace previa comprobación de recursos.
- El **modelo socialdemócrata** se basa en la universalización de las prestaciones, gracias al papel central del Estado, lo que permite una cierta desmercantilización (obtención de rentas y/o satisfacción de necesidades al margen del mercado).
- El **modelo conservador** esta comprometido con la familia tradicional, funciona el principio de subsidiariedad (el Estado sólo interviene cuando las otras instituciones no funcionan correctamente) y los riesgos se suelen atender con principios contributivos.

Universalidad frente a selectividad

La **universalización** implica que los servicios o las transferencias otorgadas por el Estado del bienestar están a disposición de todos los ciudadanos, en virtud de un derecho de ciudadanía (la sanidad o la educación en España serían un ejemplo de esto). Los beneficios (servicios o transferencias) **selectivos** están reservados a la gente necesitada y se suele requerir una prueba de ello.

La tabla 2 pretende sintetizar los rasgos básicos de cada modelo de Estado del bienestar, según la tipología de Esping-Andersen (1993, 2000), respecto a las instituciones centrales y a los modos de distribución dominantes en cada modelo.

Tabla

Tabla 2. Características básicas de los diferentes modelos de Estado del bienestar

	Liberal	Socialdemócrata	Conservador
Papel de la familia	Marginal	Marginal	Central
Papel del mercado	Central	Marginal	Marginal
Papel del Estado	Marginal	Central	Subsidiario
Modo de solidaridad	Individual	Universal	Parentesco Corporativismo Estatismo
Lugar de solidaridad	Mercado	Estado	Familia

Fuente: Esping-Andersen (2000, pàg. 115)

	Liberal	Socialdemócrata	Conservador
Grado de desmercantilización	Mínimo	Máximo	alto (para el cabeza de familia)
Ejemplos modales	EUA	Suecia	Alemania, Italia

Fuente: Esping-Andersen (2000, pàg. 115)

Además, podemos referir algunas pautas y principios regulativos de cada uno de los modelos. Esto es lo que hacen Adelantado y Gomà (2000), como muestra la tabla 3.

Tabla

Tabla 3. Pautas y principios regulativos de los diferentes modelos de Estado del bienestar

	Liberal	Socialdemócrata	Conservador
Referente normativo predominante	Asistencia	Igualdad	Seguridad
Nivel de gasto social	Bajo	alto	alto
Tasa de desmercantilización	Débil	Elevada	Media
Estructura de financiamiento	Impositiva/tasas	Impositiva	Contributiva
Tipo de cobertura poblacional	Selectiva	Universal	Selectiva
Criterio de acceso a prestaciones	Necesidad	Derecho (ciudadanía)	Inserción laboral
Densidad regulativa del mercado laboral	Baja	Media	alta
Estructura de la negociación colectiva	Descentralizada y fragmentada	Muy centralizada y coordinada	Menos centralizada y sectorializada
Tasa de cobertura de la negociación colectiva	Media/alta	alta	Muy alta
Densidad sindical	alta	Muy alta	Media
Principio estratificador	Dualizador	Igualitario	Reproductor

Fuente: Adelantado y Gomà (2000, pàg. 69)

Aunque la tipología de modelos de Estado del bienestar ha sido la que ha cosechado más consenso académico, no ha estado exenta de críticas. En particular, hay una que es pertinente para el estudio del modelo de Estado del bienestar en España. La clasificación propuesta por Esping-Andersen (1993) no recoge la realidad de un grupo específico de países de Europa del Sur (Portugal, Grecia, Italia y España) con un modelo corporatista en el que predomina la lógica patriarcal (la mujer tiene un papel secundario en el mercado de trabajo y se constituye en garante de servicios), la intensidad de las políticas es moderada y se orientan a las transferencias antes que a los servicios.

De todos modos, no profundizaremos más en el tema de las tipologías, pues, siendo la de Esping-Andersen (1993) la comúnmente aceptada, conviene centrarse en otros aspectos relevantes de la reflexión en torno al Estado del bienestar. En concreto, en el siguiente apartado analizaremos los argumentos esgrimidos a favor y en contra de los Estados del bienestar.

1.1.2. Defensas y críticas del Estado del bienestar

Si pretendemos llevar a cabo un repaso de las defensas y críticas del Estado del bienestar, conviene tener en cuenta sus antecedentes históricos. En este sentido, las características del modelo surgido después de la II Guerra Mundial eran las siguientes:

Lectura recomendada

J. Adelantado (coord.) (2000). *Cambios en el Estado del Bienestar*. Barcelona: Icaria.

R. Muñoz del Bustillo (ed.) (2000). *El Estado del Bienestar en el Cambio de Siglo*. Madrid: Alianza.

- Una expansión de la demanda, debida a las necesidades de reconstrucción de la posguerra y una clase trabajadora satisfecha por el alto nivel de empleo y de los salarios.
- Un elevado gasto público que suponía, por un lado, salarios indirectos (educación, sanidad, seguridad social) para los trabajadores, al tiempo que permitía la acumulación de capital privado (precondición, según algunos, para la inversión y el crecimiento económico).
- El fordismo y la producción en serie, que permitían la producción en masa y a precios baratos, de productos de equipamiento (electrodomésticos, automóviles, etc.), lo que posibilitaba el incremento de la calidad de vida de los ciudadanos.
- El consenso social. Todo lo anterior hizo posible un clima de consenso que vino en llamarse el "círculo virtuoso" y dio lugar a los "gloriosos treinta años".

En este contexto, no es difícil formular argumentos económicos y sociales para justificar las instituciones del bienestar. Entre los más destacados, podemos apuntar los siguientes:

- Los fallos del mercado, situaciones en las que ni la iniciativa privada ni el mercado capitalista son capaces de generar una asignación eficiente de los recursos. Competencia imperfecta, bienes públicos, externalidades, información asimétrica, son situaciones que requieren una intervención que dé solución a los fallos del mercado.



El fordismo y la producción en serie permitieron el acceso a bienes que incrementaron la calidad de vida de los ciudadanos.

Ejemplo

Los casos recientes del funcionamiento del sistema de ferrocarriles británicos a partir de su privatización (falta de inversión, problemas con los horarios, accidentes, etc.) o el del sistema eléctrico en California serían ejemplos típicos de este tipo de problemas.

- Bienes preferentes: el ejemplo típico es el de la educación. Dado que la productividad de una sociedad depende, en gran parte, de su nivel de formación, es conveniente (y mucho más eficiente) la provisión pública que garantice un nivel mínimo de formación a toda la población. De hecho, la educación desde la perspectiva económica es un gasto, pero también una inversión y, por tanto, debe tener una consideración especial.
- Selección adversa y riesgos colectivos: el caso paradigmático sería la sanidad. El mercado tiene tendencia a proteger a aquellos que disponen de recursos y a desamparar a aquellos que no disponen de recursos o tienen problemas de salud (por ejemplo, ancianos, enfermos) que hacen no rentable el aseguramiento privado de esas personas. Sólo la atención pública a estos problemas garantiza una cobertura universal de estos riesgos.
- Redistribución¹ de la renta. Algunos autores consideran que la equidad en la distribución de los recursos es más justa. Incluso hay quienes sostienen que una redistribución equitativa de los recursos permite un mayor crecimiento económico. Sin embargo, las opiniones al respecto no son uniformes.

⁽¹⁾La redistribución no es unidireccional de ricos a pobres. Puede darse a la inversa de pobres a ricos o de un colectivo a otro, independientemente del nivel de renta.

Una medida es **redistributiva** si aquellos que la reciben no son los mismos que la pagan. Todas las medidas de políticas sociales pretenden ser redistributivas. Pero la redistribución no siempre es de ricos a pobres. La redistribución puede ser:

- 1) Vertical: cuando se da entre diferentes niveles de renta. Puede ser, a su vez:
 - a) Progresiva: cuando se transfieren recursos de los más pudientes a los que son menos (por ejemplo, un impuesto sobre la renta con una escala de gravamen que crece más que proporcionalmente conforme aumenta la renta).
 - b) Regresiva: cuando se transfieren recursos hacia las clases más pudientes (por ejemplo, cuando se subvencionan las empresas o las plazas de educación universitaria) o cuando sólo tributan un determinado tipo de rentas (las del trabajo y no las del capital) mientras se benefician de los servicios públicos los poseedores de ambas.
- 2) Horizontal: cuando la redistribución se produce de un grupo social hacia otro: de hombres a mujeres, de adultos a jóvenes o a ancianos, de familias sin hijos a familias con hijos (o a familias numerosas), etc.

En definitiva, tanto los objetivos del Estado del bienestar (garantizar la seguridad económica y social, reducir la desigualdad y eliminar o reducir la pobreza), como los valores que lo inspiran (solidaridad, reciprocidad, justicia, libertad, igualdad, democracia), constituyen de por sí elementos que permiten formular una defensa razonada de los Estados del bienestar.

Sin embargo, la evolución en la práctica de los Estados del bienestar ha reflejado ciertos problemas que han llevado a algunos autores a hablar de crisis del modelo de bienestar.

Baste decir que el Estado del bienestar funcionó mientras se daban unas condiciones muy específicas: empleos permanentes y a tiempo completo, escasa participación de la mujer en el mercado de trabajo, bajo nivel de paro y escasa duración del mismo; como consecuencia de lo anterior, los pagos del Estado del bienestar eran reducidos y de escasa duración.

Lectura recomendada

G. Standing (1999). *Global Labour Flexibility: Seeking Distributive Justice*. Basingstoke: Mac Millan.

Cuando estas circunstancias se transformaron, la situación de los Estados del bienestar cambió también. Varias son las causas que se han aducido para explicar la crisis del Estado del bienestar. Muñoz del Bustillo (2000, pág. 50-98) las sistematiza de la siguiente forma:

Lectura recomendada

R. Muñoz del Bustillo (ed.) (2000). *El Estado del Bienestar en el Cambio de Siglo*. Madrid: Alianza.

- 1) El fin del consenso keynesiano.
El retorno de la economía neoclásica (expectativas racionales, condena del déficit público, etc.) puso en tela de juicio la efectividad de las actuaciones del Estado del bienestar y supuso un ataque a la intervención pública distributiva.
- 2) Los efectos perversos de la política social y de la financiación del Estado del bienestar.
Las cada vez más crecientes necesidades de financiación y la tendencia a atender cada vez más necesidades sociales, no siempre desde criterios de progresividad y redistribución, han puesto en cuestión la estabilidad financiera del sistema de bienestar.
- 3) Los fallos del Estado.
Los clientelismos, los excesos de burocracia, las ineficiencias públicas, están entre las razones esgrimidas para cuestionar la intervención estatal en economía (y, por ende, en política social).
- 4) Los cambios demográficos.
Envejecimiento y cambio de los patrones familiares. El envejecimiento aumenta la necesidad de pensiones, así como de gastos en sanidad y atención social, máxime si los patrones familiares se alteran y algunas formas de atender determinadas necesidades de asistencia se defamiliaizan y se pretende que su provisión se lleve a cabo desde lo público.
- 5) La globalización de la economía.
El impacto en las economías nacionales de las mejoras en los transportes y las comunicaciones, así como la liberalización del movimiento de mercan-

cías y capitales, supone una especie de competencia (*dumping* social) entre países con Estado del bienestar y aquellos que no disponen del mismo.

6) El cambio en el funcionamiento del mercado de trabajo.

El incremento de la inestabilidad y de la flexibilidad de los mercados de trabajo hace más difícil el mantenimiento de los compromisos respecto a la garantía de rentas que supone el Estado del bienestar.

7) El debilitamiento del efecto de legitimación y pérdida de lealtad.

La ruptura del compromiso keynesiano y el crecimiento de las desigualdades generan la desafección de parte de la sociedad (selección adversa) que puede atender a la satisfacción de sus necesidades de sanidad, educación o garantía de rentas, de manera privada, con lo cual su colaboración en el bienestar general se hace cada vez más conflictiva.

Todos estos problemas permitieron formular, desde posiciones neoliberales, argumentos en contra del Estado del bienestar. Los principales son los siguientes:

- Las políticas distributivas del Estado del bienestar tienen un impacto negativo sobre el desarrollo y crecimiento económico, al aumentar el consumo y disminuir el ahorro de la población.
- Las políticas reguladoras del mercado de trabajo características del Estado del bienestar han alcanzado un desarrollo excesivo y obstaculizan la creación de empleos.
- Las políticas reguladoras del comercio exterior y de la movilidad del capital están obstaculizando la eficiencia económica del sistema económico internacional.
- El Estado del bienestar ha alcanzado unos niveles excesivos creando dependencias que han empobrecido la población, disminuyendo su potencial creador como sociedad civil, facilitando una laxitud moral que debilita la familia, a las comunidades y a la sociedad.

En la literatura especializada, estos argumentos suelen resumirse en dos: el de la crisis fiscal y el de la crisis de legitimación.

- La **crisis fiscal**: los déficits públicos y la supuestamente excesiva presión fiscal que dificulta el ahorro y la inversión se presenta como un elemento negativo que frena el crecimiento económico.
- La **crisis de legitimación**: el Estado del bienestar, y sobre todo sus programas distributivos, han cuestionado la estabilidad e incluso a gobernabili-



La persistencia de la pobreza y la exclusión es un reflejo del fracaso relativo de los Estados del bienestar.

dad de los sistemas democráticos al incrementar las expectativas populares y sus demandas sobre sistema democrático.

Pero no sólo desde posturas ideológicas contrarias al Estado del bienestar se ataca a éste. Incluso sus defensores reconocen que el funcionamiento de los Estados del bienestar es deficiente debido a una serie de problemas:

- **Errores de cobertura:** los programas no suelen llegar a la población objetivo debido a: carencia de información del colectivo al que se dirige, mal planteamiento de los programas, excesiva burocracia, etc.
- **Estigmatización de los beneficiarios:** la participación en los programas de bienestar, especialmente en aquellos que requieren una prueba de necesidad, supone un estigma que marca a los colectivos beneficiarios y, en algunos casos, les dificulta la reinserción social.
- **Trampa de la pobreza y del paro :** la estructura de algunas ayudas implica una cierta penalización de los beneficiarios para el caso de que acepten un trabajo remunerado.
- **Costes administrativos** de las prestaciones asistenciales, elevados en comparación con el conjunto del presupuesto global del programa, que provocan que la eficacia final de los programas sociales sea escasa.
- **Control de la vida** de los solicitantes y/o beneficiarios.

Hemos visto cómo la aparición de los Estados del bienestar supuso la asunción por el Estado de la preocupación por la satisfacción de determinadas necesidades básicas y el diseño de un amplio abanico de medidas para atenderlas. Y, aunque parece evidente que el funcionamiento de los Estados del bienestar no está exento de problemas y, con ellos, la implementación de las distintas políticas asociadas a los mismos, se hace necesario que en los siguientes apartados abordemos el repaso de las principales políticas instrumentadas por los Estados del bienestar. El objetivo de tal repaso es el de ayudarnos a contextualizar de manera precisa la ubicación de las políticas sociolaborales.

1.2. Las políticas económicas

Como hemos visto, el surgimiento del Estado del bienestar estuvo asociado con el desarrollo de políticas keynesianas, mientras que las críticas al funcionamiento de los Estados del bienestar suelen fundarse en postulados de corte neoliberal. Conviene, pues, resumir los principales argumentos de ambas posturas:

a) Políticas keynesianas. Principal objetivo: pleno empleo

La trampa del paro (subclase de la trampa de la pobreza)

Imaginad un parado que recibe el subsidio por desempleo y al que se le ofrece un puesto de trabajo temporal, a tiempo parcial y con una remuneración similar a la que percibe por el subsidio. Si acepta el empleo, pierde el subsidio y corre el riesgo (sobre todo si el empleo es muy precario) de quedarse sin recursos en breve. Si no acepta el empleo, corre el riesgo de perder la prestación, por lo que se encuentra en la llamada "trampa del desempleo". Algo parecido sucede cuando hay que acreditar estar en situación de pobreza para acceder a una determinada prestación. Un efecto colateral de este tipo de situaciones es el fraude.

Modelo de política keynesiana

"El primer objetivo de nuestra política económica es dar trabajo a todo el mundo. El sistema monetario y la hacienda pública, la política de precios y salarios, la empresa pública y privada, todo ha de orientarse a la consecución del pleno empleo de la población activa y de los medios de producción". Programa electoral elaborado conjuntamente por el Partido Socialdemócrata sueco y la central sindical LO, 1944 (citado en Therborn, 1986, pág. 161).

Se percibe el desempleo como "fallo" de la economía capitalista de mercado que requiere una intervención estatal para conseguir el objetivo del pleno empleo con el que se conseguirá desarrollar y garantizar un sólido Estado del bienestar que, al tiempo de satisfacer necesidades sociales, creará empleo.

La intervención estatal se estructura, básicamente, en torno a:

- 1) una intervención macroeconómica por medio del gasto y la inversión pública que genere y mantenga un nivel de demanda generador de empleo que, mediante las prestaciones sociales, reduzca incertidumbre y mantenga el consumo.
- 2) una política industrial activa que permita una rápida adaptación al cambio tanto de empresas como de trabajadores.
- 3) una política de concertación social que modere el crecimiento de los salarios, que reduzca las desigualdades salariales y que consensúe los objetivos de la política económica y social.
- 4) el desarrollo complementario de políticas activas de ocupación que mejoren la cualificación de los trabajadores, que faciliten la intermediación entre empleadores y empleados y que faciliten la igualdad de oportunidades para colectivos con especiales dificultades.

b) Políticas neoliberales. Principal objetivo: estabilidad de precios

El desempleo se entiende como consecuencia de desequilibrios en el mercado de trabajo causados por una excesiva intervención estatal que protege excesivamente el lado de la oferta de trabajo –el trabajador–, así como por desequilibrios en las relaciones laborales causados por un exceso de poder de los sindicatos que los lleva a defender los intereses de sus afiliados o de los que ya trabajan, desviándose del interés general y desamparando los intereses de los que están en paro.

La intervención estatal se centra en:

- 1) desregular y flexibilizar el mercado de trabajo para adaptar los salarios a las exigencias del mercado: incrementando las diferencias salariales, reduciendo los salarios del trabajo no cualificado y de servicios, reduciendo la protección de los trabajadores y de los parados.
- 2) reducir el papel del Estado en la economía, para reducir el gasto, el endeudamiento y el déficit públicos reduciendo la presión fiscal, aumentando las posibilidades de inversión privada para no seguir subsidiando con dinero público sectores en crisis.

Un ejemplo de política neoliberal

"personalmente, creo poco o casi nada en los efectos de las políticas activas de apoyo al empleo"

C. Solchaga (1997, pàg. 179)

- 3) reducir los impuestos al trabajo para aumentar la competitividad de la economía medida en costes salariales, con el fin de aumentar los beneficios de la empresa (lo que deberá permitir una mayor inversión y, por lo tanto, una mayor contratación).

Reconociendo la complejidad de las variables que hay que tener en cuenta en el análisis de la incidencia de la política económica en la ocupación, parece existir cierto consenso en que la mejor manera de luchar contra el desempleo es con una política macroeconómica que favorezca el **crecimiento económico**. Así, el Pacto de Confianza de la Unión Europea señala como primera medida generadora de empleo: "un crecimiento sostenido, basado en la estabilidad monetaria y en una política económica saneada. Un crecimiento originado por la demanda y propulsado por la inversión productiva. Por último, y sobre todo, un crecimiento generador de empleo".

Políticas como la de la estabilidad económica general, especialmente la asociada a los precios (es decir, orientada a la minimización del fenómeno de la inflación), o una política fiscal adecuada son los ejemplos más claros de políticas macroeconómicas que favorecen la creación de empleo.

De todos modos, existe cierta discusión teórica (en la que no entraremos aquí) acerca de la mayor bondad de un modelo u otro de crecimiento económico, ejemplificada en las diferencias de las sendas de crecimiento de Estados Unidos y Europa. Es lugar común alabar la capacidad de Estados Unidos para generar empleo (sin entrar en valoraciones sobre el tipo de empleo creado) y criticar sus niveles de pobreza, así como alabar la capacidad de Europa para mantener sus niveles de bienestar social a pesar de las altas tasas de desempleo que soporta.

Otras políticas económicas que se deben tener en consideración son las políticas **monetaria**, **presupuestaria** o la de regulación de mercado (privatizaciones, liberalizaciones, etc.)

Ejemplo

Así, por ejemplo, en la cumbre de la Unión Europea celebrada en Barcelona en marzo del 2002, uno de los principales elementos de discusión fue la liberalización (y privatización) del mercado energético, por la incidencia que ello podría tener en el crecimiento económico y la generación de empleo.

Pero, sin lugar a dudas, en este campo de las políticas económicas, la **política fiscal** es uno de los principales instrumentos de política económica del que se sirven los Estados, no sólo para obtener recursos con los que financiar su intervención, sino sobre todo para redistribuir, mediante transferencias, esos recursos de una manera más equitativa.

Ejemplo

El problema, en el caso de la política fiscal, es que no existe un acuerdo respecto a cuál es la política fiscal más favorecedora para la creación de empleo: los defensores de posturas neoliberales, como hemos visto, pretenden reducir los niveles de déficit y gasto público y el tamaño de la deuda pública, como una precondition para un correcto funcionamiento de la economía, que permita el funcionamiento de la relación entre beneficios, ahorro, inversión y crecimiento. Por el contrario, desde posturas keynesianas, se defiende una política fiscal que permita al Estado (mediante un sistema fiscal progresivo y el recurso a la deuda pública si es menester) actuar como impulsor y motor económico (generando infraestructuras, favoreciendo la formación y la salud de la población) al favorecer las precondiciones para que las empresas que actúen en su territorio puedan ser competitivas y generen crecimiento económico y empleo. Como podemos ver, la dicotomía no es trivial.



La política fiscal es una de las políticas económicas fundamentales.

Respecto a las políticas económicas sectoriales, podemos destacar la política de **fomento** (infraestructuras) o la **política industrial**.

La **política industrial** es aquella política que intenta aumentar el bienestar de un país mediante la intervención en la asignación de recursos entre sectores o en la estructura de determinadas industrias.

La política industrial en nuestros días incorpora la política tecnológica orientada a fomentar el uso y las infraestructuras asociadas a la sociedad de la información, como motor del crecimiento económico vía innovación.

La intervención en materia industrial se puede dar a tres niveles:

- **Sectorial**
Como por ejemplo la política de reconversión, cuando se produce una intervención directa en determinadas empresas de un mismo sector productivo: las reconversiones en astilleros o en el sector siderúrgico han sido famosas (y conflictivas) en los años ochenta y noventa del siglo pasado en España.
- **Regional**
Cuando se incide en el territorio: por ejemplo, cuando un territorio es dependiente de un sector productivo (el caso típico en este punto es el de la reconversión del sector minero, que afectó al nordeste inglés o a la cuenca minera asturiana) y se deben articular estrategias diversificadoras del tejido productivo.
- **Horizontal**
Que tiene como objetivo estimular la inversión y en determinados factores (capital físico, tecnológico, organizativo o humano). La política de I+D y desarrollo tecnológico sería el paradigma.



La reconversión del sector minero, que afectó zonas concretas del Reino Unido o España, necesitó el desarrollo de políticas industriales sectoriales y regionales.

Como conclusión de este apartado dedicado a las políticas económicas, podemos sostener que existe una amplia gama de políticas económicas macro y estructurales con incidencia en la variable empleo y que deben ser tenidas

en cuenta. Aquí se han apuntado algunas (simplemente se han esbozado, sin entrar en el análisis de, por ejemplo, políticas monetarias, de tipos de interés o de cambio, liberalización de mercados, privatizaciones, etc.), con la única intención de poner de relieve hasta qué punto las políticas económicas tienen incidencia en las políticas sociales y laborales.

Evidentemente, nuestro objeto de estudio es otro, el de la zona de confluencia entre políticas sociales y laborales y, aunque se hace necesario tener presente la interrelación de todas ellas con las políticas económicas, en lo que sigue prescindiremos de estas últimas y nos centraremos en las políticas laborales y luego en las sociales.

1.3. Las políticas laborales

El funcionamiento del mercado de trabajo y la regulación del empleo son dos ámbitos de interés de los cuales se han ocupado tanto el Derecho del Trabajo como diferentes políticas públicas.

Por **políticas laborales** entendemos aquellas que afectan directa o indirectamente a las relaciones entre los sujetos que intervienen en el mercado de trabajo.

La regulación del funcionamiento del mercado de trabajo, la política de contratación, las relaciones laborales y la negociación colectiva, así como la regulación de las condiciones de trabajo, los salarios (especialmente el salario mínimo) y su actualización, el despido, el tiempo de trabajo, etc., son todos ellos aspectos enmarcados en el conjunto de las políticas laborales.

Aunque el instrumento fundamental en este ámbito es el jurídico, no es menos cierto que las normas jurídicas responden siempre a una necesidad social y a una orientación de política pública.

Así, la existencia en la mayoría de los países de **servicios públicos de empleo**, dependientes normalmente del ministerio de trabajo, responde a la necesidad de garantizar a los ciudadanos el acceso a un puesto de trabajo. Aunque éste será un tema sobre el que profundizaremos al tratar la política de empleo.

Respecto a la política de contratación, la multiplicación de tipologías contractuales para atender a casos específicos, el fomento de la contratación temporal o de la indefinida, la existencia de contratos a tiempo parcial, etc., evidencian hasta qué punto las formas de contratación pueden afectar a la mayor o menor capacidad de una economía (y un sistema laboral) para generar empleo de calidad.

Web recomendada

<http://www.inem.es>

Por otra parte, en el marco de las **relaciones laborales**, los diferentes agentes sociales articulan los mecanismos de coordinación y de toma de decisiones respecto a los temas (salarios, condiciones de trabajo, etc.) que son objeto de la relación laboral.

Por **relaciones laborales** entendemos el conjunto de normas y procedimientos, formales e informales, que regulan la distribución de las rentas (salarios), el trabajo y otras condiciones del mismo, producidas por empresarios y trabajadores en su esfuerzo diferenciado por controlar el proceso de trabajo.

Webs recomendadas

<http://www.ugt.es>
<http://www.ccoo.es>
<http://www.ceoe.es>

Los dos principales agentes sociales intervinientes en las relaciones laborales son trabajadores y empresarios, representados respectivamente por sus agrupaciones:

Sindicato: agrupación voluntaria de empleados que se asocian para obtener mayor capacidad de negociación con los empleadores y, así, conseguir mejores condiciones de trabajo y, en ocasiones, para representar intereses comunes dentro de la esfera política, fuera del centro de trabajo.

Organización empresarial: agrupación voluntaria de empleadores y empresas que se asocian para aumentar la capacidad negociadora de las empresas frente a los sindicatos, en términos de control del trabajo y de los asalariados. El marco de actuación es sectorial y territorial, y representa intereses comunes (económicos, sociales y políticos) frente a las organizaciones de los trabajadores y el Estado.

Respecto a la **negociación colectiva**, sólo apuntaremos que suele ocuparse de la negociación de aspectos tales como la creación y estabilidad del empleo, el tiempo de trabajo, los incrementos salariales o las condiciones de trabajo.

Entendemos por **negociación colectiva** el proceso de toma de decisiones entre partes que representan los intereses de los empleadores y de los trabajadores. Su objetivo primordial es la negociación y la aplicación continua de un conjunto de reglas pactadas que regulen las condiciones reales y de procedimiento de la relación de trabajo y determinen la relación entre las partes de este proceso.

Por lo que respecta a la negociación colectiva, desde unos sectores se sostiene que la rigidez de los salarios o el reducido componente flexible de los mismos se deben en parte a un modelo de negociación excesivamente centralizado. Otros sectores no parecen comulgar con la supuesta bondad de la centralización de la negociación colectiva y, lo que es más importante, tampoco parece haber unanimidad respecto al tipo de centralización que se debe defender: a escala nacional, siguiendo el modelo de Suecia, por ejemplo, o por empresas, como defienden las organizaciones patronales.

Y es que existen tres esquemas posibles de estructuración de la negociación colectiva en los países de nuestro entorno (Escudero, 1998):

- Países en los que la negociación colectiva se produce de modo centralizado, entre sindicatos y patronales nacionales (con o sin presencia del gobierno). Este esquema es el típico de los países nórdicos y de Austria.
- Países en los que la negociación colectiva se da de modo plenamente descentralizado, empresa a empresa o incluso entre los trabajadores individuales y las empresas. Éste es el esquema dominante en Estados Unidos, Australia o Nueva Zelanda.
- Países en los que existe un esquema intermedio, en el que la negociación colectiva se plantea a escala sectorial y/o territorial.

Pues bien, la evidencia empírica nos demuestra que en el último de los casos (que sería, por otro lado, la situación española) se da la situación que se ha venido en denominar de la U invertida: la negociación colectiva tiende a reflejar una presión salarial excesiva que conduce a la penalización (en forma de desempleo) de los trabajadores de los sectores menos productivos. Por el contrario, tanto en los países con un sistema centralizado de negociación colectiva, como en aquellos de negociación plenamente descentralizada, esta presión se ve mucho más atenuada. En el primer caso, porque la naturaleza de los acuerdos implica una visión global de los agentes sociales sobre las consecuencias de sus acuerdos: los sindicatos no tienen en cuenta sólo los intereses de sus representados, sino también la potencialidad de mejora para aquellos en situación de desempleo; y los empresarios no tienen una visión a corto plazo de la obtención de beneficios de manera inmediata, sino que se comprometen en estrategias de crecimiento económico general del país. De hecho, éste es el modelo de negociación colectiva, asociado a las políticas de corte keynesiano, que funcionó con relativo éxito en gran parte de Europa hasta la ruptura del consenso keynesiano.

En el caso de la negociación descentralizada, el modelo responde más bien a la menor presión que pueden ejercer los sindicatos en la negociación, en el marco de un sistema más próximo al preconizado por los teóricos neoliberales.

En el marco de las relaciones laborales y de la negociación colectiva, como hemos visto, se sitúa la negociación y resolución de aspectos importantes relacionados con el empleo, entre ellos, recordemos, creación de empleo, salarios, condiciones de trabajo –horarios, pagas, seguridad. Sólo a título ilustrativo, nos detendremos en tres aspectos que tienen incidencia en la cantidad y calidad del empleo. El primero de los temas es el del **despido**. En un ámbito doctrinal, hay posturas que sostienen que los altos costes del despido favorecen la dualización del mercado de trabajo, ya que permiten las demandas salariales de los trabajadores con empleo estable a costa de una mayor precariedad (que puede incluir el desempleo) para el resto. Pero también hay quienes inciden en el planteamiento de que la flexibilización de las condiciones de despido

tendría repercusiones sobre la destrucción de empleo, cuando la economía española (especialmente, su sector privado) no se ha caracterizado especialmente por su capacidad de crear más empleos de los que destruye.

En este mismo ámbito de las relaciones laborales y la negociación colectiva, un segundo aspecto que últimamente ha adquirido cierto relieve es el del **reparto del trabajo**, bien sea mediante la reducción de la jornada laboral, bien sea mediante mecanismos de distribución del trabajo a lo largo de la vida laboral (vacaciones, semanas de cuatro días laborables, permisos, excedencias, años sabáticos, etc.). La conexión (o no) del mecanismo del reparto a la productividad, los costes para las partes implicadas (salariales, costes indirectos, costes de oportunidad) son todas cuestiones sobre las que el debate es animado en la actualidad. Sin embargo, lo que no podemos negar es que el del reparto del trabajo (uno de cuyos corolarios sería la reducción de la jornada laboral) es uno de los principales argumentos esgrimidos como mecanismo para la generación de empleo. Por tanto, su conexión con las políticas de empleo (las políticas sociolaborales por excelencia, como veremos) es evidente.

Lectura recomendada

Por citar sólo algunas obras, respecto al reparto del trabajo, podéis ver:

G. Aznar (1994). *Trabajar Menos Para Trabajar Todos*. (e.o. Syros). Madrid: HOAC.

Per a una relació exhaustiva de possibles mesures, podeu veure:

J. Rifkin (1996). *El Fin del Trabajo*. (e.o. 1995, G.P. Putnam's Sons). Barcelona: Paidós.

Para una obra que hace referencia, entre otras, a la idea de reparto del trabajo y, más reciente, podéis ver:

R. Jauregui; F. Egea; J. de la Puerta (1998). *El Tiempo que Vivimos y el Reparto del Trabajo*. Barcelona: Paidós.

Por último y respecto a las **condiciones de trabajo**, merece un lugar destacado el tratamiento de la seguridad y salud laborales. La preocupación por las condiciones de los locales, los instrumentos o productos con los que se trabaja; los procedimientos, la organización y las garantías de seguridad de los trabajadores o la protección contra el riesgo de accidentes o enfermedades, es un aspecto que cada vez toma más importancia, hasta el punto de afectar a disciplinas tan variadas como la seguridad e higiene industrial, la ergonomía, la economía de la salud laboral o el derecho de la prevención de riesgos laborales.

Como conclusión de este apartado, podemos apuntar que, obviamente, las políticas laborales tienen una incidencia relevante en la configuración de las políticas orientadas al empleo. Como veremos, de la confluencia de las políticas laborales y las sociales podremos concretar las políticas sociolaborales, de las que las políticas de empleo son la expresión más clara. Pero ello no significa, como hemos venido apuntando reiteradamente, que desde las políticas laborales (como vimos que también sucedía con las políticas económicas) no se contribuya, de hecho, al crecimiento del empleo.

1.4. Las políticas sociales

1.4.1. Delimitación conceptual

Si pretendemos acotar la idea de **políticas sociales**, convendremos, en primer lugar, que se trata de políticas que pretenden dar respuestas colectivas a problemas sociales.

Podemos definir la **política social** como aquella política relativa a la administración pública de la asistencia, al desarrollo y a la dirección de los servicios públicos en aspectos tales como la salud, la educación, el trabajo, la vivienda, la asistencia y los servicios sociales.

Definición de política social según Marshall

Política de los gobiernos encaminada a tener un impacto directo en el bienestar de los ciudadanos, a base de proporcionarles servicios o ingresos.

La política social intenta modificar los flujos de recursos entre los sectores de la población mediante procesos de des/mercantilización, des/estatalización, des/familiarización y des/comunitarización.

Lectura recomendada

T. Montagut (2000). *Política Social*. Barcelona: Ariel.

WEB

Recurso interactivo sólo accesible en la web.

Esquema

Gráfico 2. División social del bienestar y procedimientos básicos de la política social



Fuente: elaboración propia a partir de la tabla de la pág. 52 del libro: J. Adelantado (coord.) (2000). *Cambios en el Estado del Bienestar*. Barcelona: Icaria.

Ilustramos el cuadro precedente con un ejemplo asociado a una necesidad básica de los seres humanos: atender y ser atendidos. En nuestras sociedades, el cuidado de niños y ancianos se puede atender de múltiples maneras y el peso de cada una de estas maneras, así también el tráfico de unas a otras, es una cuestión íntimamente relacionada con el tipo de organización económica que exista, el tipo de Estado del bienestar y las diferentes políticas sociales aplicadas. Así, el modo predominante de atención a niños o ancianos puede ser mercantil (personas o empresas contratadas para eso), estatal (mediante guarderías o residencias de tercera edad, por ejemplo), familiar (como veremos, en muchos países este tipo de tareas ha recaído en la familia y, dentro de la familia, en la mujer) o voluntario (amigos, organizaciones sin ánimo de lucro, etc.). El peso de cada uno de estas maneras

predominantes depende de los modos como tradicionalmente se hayan atendido estas necesidades y de las políticas sociales que se hayan articulado para responder a ellas.

De hecho, el concepto de política social lo solemos emplear, cuando menos, con tres acepciones:

- Respecto a las políticas que los gobiernos instrumentan para atender al bienestar y a la protección social de los ciudadanos. En este sentido, la idea de política social se identifica con la de servicios sociales y con la de Estado del bienestar.
- En relación con las formas en las que se desarrolla el bienestar en una sociedad. En este caso nos referimos a los instrumentos, las acciones, los instrumentos para promover el bienestar y las condiciones socioeconómicas que afectan al desarrollo de ese bienestar.
- Con relación al estudio académico de estas materias.

Como podemos ver, existe una tendencia a equiparar la política social con el sistema de protección social e, incluso de manera aún más restrictiva, con el sistema de garantía de rentas. En aras a la clarificación conceptual, aquí utilizaremos una interpretación más amplia que atienda a las políticas orientadas a la satisfacción de necesidades en ámbitos como la salud, la educación, el trabajo, la vivienda o la asistencia social.

También suele producirse en nuestras sociedades una identificación entre políticas sociales y Estado del bienestar. Ya hemos visto que el Estado del bienestar es un instrumento, una estructura que articula un conjunto de políticas económicas y sociales para atender a cuestiones de crecimiento económico y distribución. En esta perspectiva, las políticas sociales serían una parte importante de las políticas desarrolladas por los Estados del bienestar. Pero también es cierto que políticas sociales han existido desde siempre y que se pueden dar fuera del contexto de los Estados del bienestar.

Varios son los **valores** que podemos identificar cuando se defiende la necesidad de las políticas sociales: solidaridad, reciprocidad, derechos (por ejemplo, de ciudadanía), justicia, libertad, democracia, igualdad, etc. Valores asociados a la religión y a la comunidad, como la solidaridad o la reciprocidad, se sitúan en los orígenes de las primeras medidas sociales (que no se pueden denominar todavía políticas sociales porque no estaban organizadas desde la administración).

La política social no siempre consigue consensos en torno a ella.

En inglés, se utiliza la sigla NIMBY (*not in my back yard* –no en mi patio trasero–) para hacer referencia a la oposición a que determinados servicios o instalaciones que todos consideramos necesarios (desde plantas depuradoras o de tratamiento de residuos, hasta centros de reinserción social, de tratamiento de enfermedades mentales o de dependencias) se instalen en las cercanías de nuestros domicilios.



Ejemplo de política social previa a los Estados del bienestar



La caridad es un antecedente de la política social

Con el surgimiento del Estado del bienestar, los fundamentos de las políticas sociales se encuentran en el ámbito de los derechos, como el de **ciudadanía**, y en principios de justicia y democracia, basados en las ideas de igualdad y libertad.

Pero, más allá de los valores, podemos constatar un hecho central: la política social está estrechamente relacionada con la economía y con el trabajo. Siendo, como veremos, el trabajo el mecanismo central que ha servido para distribuir las rentas con las que atender a nuestras necesidades a lo largo de gran parte de nuestra historia, la política social –al proporcionar servicios o ingresos a los ciudadanos– lo hace con el objetivo de suplir las deficiencias de funcionamiento de la economía y el trabajo para atender a las necesidades humanas. En esta tarea, podemos identificar una serie de políticas sectoriales que pretenden atender a diferentes aspectos de las necesidades humanas. A título meramente enunciativo, podemos señalar las siguientes:

- Políticas de garantía de rentas: pensiones (Seguridad Social)
- Políticas de sanidad
- Políticas laborales y de empleo
- Políticas de educación
- Políticas de protección social de la dependencia
- Políticas de servicios sociales
- Políticas de lucha contra la pobreza y la exclusión social
- Políticas de vivienda
- Políticas de ocio y cultura
- Políticas orientadas a la tercera edad

Todas estas políticas sociales tienen como objetivo atender a las necesidades humanas no cubiertas por la forma (el trabajo) como se organiza la distribución de recursos en nuestras economías. Sin embargo, lo cierto es que algunas de ellas guardan una más estrecha relación con la organización del trabajo y la distribución de rentas. Estas políticas, que integrarían el conjunto de las políticas sociolaborales, son las siguientes:

- Políticas laborales y de empleo
- Políticas de garantía de rentas: pensiones (Seguridad Social)



T. H. Marshall, primer teórico del derecho de ciudadanía, fue profesor en la London School of Economics y en Cambridge, y director del Departamento de Ciencias Sociales de la UNESCO.

- Políticas de protección social de la dependencia
- Políticas de servicios sociales
- Políticas de lucha contra la pobreza y la exclusión social
- Políticas de educación, especialmente las de formación profesional.

Las **políticas sociolaborales** son, por tanto, aquella parte de las políticas sociales que, de manera directa o indirecta, persiguen afectar al grupo de personas que desarrollan actividades productivas y a los sujetos que facilitan dicho desarrollo, al tiempo que influyen en el desarrollo de dicha actividad.

En lo que sigue de este apartado nos centraremos en las políticas sociales *strictu sensu*, ya que aquellas políticas sociales que podemos etiquetar como sociolaborales las trataremos, de manera específica, en el último apartado de este módulo.

Que la delimitación es complicada y, hasta cierto punto, arbitraria lo ejemplifica, como ninguna, la política de educación y formación. Sin tomar en consideración los evidentes efectos que una buena política educativa tiene en el crecimiento económico de un país, lo cierto es que la de formación es una de las políticas sociales por excelencia. Siendo esto así, no lo es menos que, cuando la formación es orientada a una profesión (la llamada formación profesional), su conexión con las políticas laborales ha de ser incuestionable. De hecho, en algunos países esta formación no depende del ministerio de educación (como en España), sino del de trabajo y, en algunos casos, se concretan sus contenidos con la colaboración de los agentes sociales (trabajadores y empresarios). Por último, una de las principales políticas de empleo (que, como veremos, constituyen el paquete más importante de las políticas sociolaborales) es la política de formación ocupacional, que es la formación que se ofrece a aquellos en situación de desempleo (o en riesgo de llegar a ser parados) para que reciclen sus conocimientos profesionales y puedan encontrar (o conservar) un empleo.

Así, entre las principales políticas sociales de los Estados del bienestar, las tres principales eran la salud, la educación y la vivienda, a las que se les ha añadido, en los últimos años, la reflexión en torno a la protección social de la dependencia.

Lectura recomendada

C. Alemán; J. Garcés (coord.) (1998). *Política Social*. Madrid: McGraw-Hill.

El objetivo de un servicio público de **salud** es el de garantizar la asistencia sanitaria en los casos de pérdida de salud, prevenir (y no sólo curar) las enfermedades, así como promover la salud, la rehabilitación funcional y la reinserción social del paciente. La importancia de este tipo de políticas es innegable, como lo demuestra el hecho de que ocupe siempre los primeros lugares en cuanto a peso del gasto en sanidad en el conjunto del gasto social. No obstante, a pesar de ser la sanidad una de las políticas más importantes en materia social, su



La sanidad es una de las principales preocupaciones de los Estados del bienestar y sus políticas sociales

relación con el conjunto de las políticas sociolaborales es bastante tangencial, excepto cuando se ocupa de medidas relacionadas con la seguridad e higiene en el trabajo, la salud laboral o la prevención de riesgos laborales.

El segundo servicio público esencial, por naturaleza, es la **educación**. La educación no sólo es una necesidad y un derecho, también es un instrumento de política social, ya que entre sus objetivos incorpora aspectos que favorecen el desarrollo de valores comunitarios y sociales. Veamos:

- La educación permite el desarrollo intelectual y social de las personas.
- La educación es un método de transmisión de normas y valores sociales. En este sentido, contribuye a la socialización de los individuos.
- La educación contribuye al funcionamiento de la economía, pues facilita personal formado y cualificado en el proceso productivo, lo que incrementa así la productividad del factor trabajo.
- La educación se ha visto, en ocasiones, como un mecanismo de cambio social: la formación en valores democráticos, el respeto a las diferencias, la sensibilización respecto a los temas de género, contribuyen al avance de la sociedad.

Las carencias en el apartado de la educación son generadoras de otros déficits en el conjunto de los factores que determinan el bienestar social y la calidad de vida de los individuos. Así, es incuestionable la relación entre los bajos niveles educativos y la pobreza. Y ello, principalmente, porque las posibilidades de encontrar trabajo con suficiente remuneración y de mantener un empleo entre las personas analfabetas o entre las que no poseen estudios son significativamente inferiores a las de quienes poseen formaciones más completas

Los gastos sociales en educación son posiblemente las prestaciones en especie que gozan de una mayor reputación como redistributivas, probablemente debido a la conexión entre los conocimientos adquiridos por una persona y su posterior nivel de ingresos.

La política de educación en relación con los grupos en riesgo de exclusión se centra desde hace años en España en una serie de objetivos: erradicación del analfabetismo, ampliación de la escolarización de los más pequeños, integración escolar para alumnos de 12-16 años, lucha contra el fracaso escolar y educación compensatoria para quienes no disponen de un mínimo bagaje educacional.

A título ilustrativo y comparativo, la tabla 5 al margen ubica los resultados del modelo educativo español, por lo que a la educación secundaria superior se refiere, en el contexto europeo. Factores de clase y origen social (por ejemplo, inmigración), género, fracaso escolar o de diseño y elección errónea de itinerarios educativos, explicarían las diferencias para con los países europeos con mejores resultados.



Ya hemos visto la importancia de la educación como política social y sociolaboral.

Tabla

Tabla 5. Porcentaje de población de 20 a 24 años que al menos ha alcanzado el nivel de la segunda etapa de educación secundaria superior. Países de la Unión Europea, 2004

Países	Total	Mujeres	Hombres
Alemania	72,5	73,4	71,6
Austria	85,3	85,9	84,6
Bélgica	82,1	86,8	77,4
Chipre	80,1	84,4	75,4
Dinamarca	76,1	78,6	73,3
Eslovenia	89,7	93,7	86,0
España	62,5	70,0	55,2
Estonia	82,3	92,3	72,5
Finlandia	84,6	87,9	81,2
Francia	79,8	81,3	78,3
Grecia	81,7	86,9	76,5
Hungría	83,4	84,9	81,9
Irlanda	85,3	88,6	82,1
Italia	69,9	73,4	66,4
Letonia	76,9	83,4	70,7
Lituania	86,1	90,1	82,2
Luxemburgo	-	-	-
Malta	47,9	48,7	47,1
Países Bajos	-	-	-
Polonia	89,5	91,6	87,4
Portugal	49,0	58,8	39,4
Reino Unido	76,4	76,6	76,2
República Checa	90,9	91,2	90,5
República Eslovaca	91,3	91,5	91,1
Suecia	86,3	87,6	85,1
Unión Europea (25 países)	76,4	79,1	73,8
Unión Europea (15 países)	73,5	76,3	70,6

Fuente: Calero (2006, pàg. 11)

En tercer lugar, nos encontramos con la política de **vivienda**. La disposición de una vivienda dotada de las condiciones básicas para el desenvolvimiento *normal* de la vida cotidiana se configura como uno de los requisitos imprescindibles para la integración social, por cuanto que las privaciones en ese terreno tienden a asociarse con carencias en otras áreas vitales como la educación, el trabajo o la salud, que pueden derivar a su vez de condiciones económicas familiares desfavorables. La dimensión de la vivienda se reconoce, pues, como una de las claves en los fenómenos de la pobreza y la exclusión.



La política de vivienda incide en uno de los principales obstáculos para la inserción social.

Entre los instrumentos de la política de vivienda podemos destacar los siguientes: preparación de suelo residencial, fomento de la vivienda de alquiler, promoción pública de viviendas, financiación de la vivienda –como por ejemplo el fomento del ahorro vivienda y fiscalidad de la vivienda. Los objetivos de una política social de vivienda suelen incorporar, cuando menos, los siguientes aspectos:

- Impulsar una política integradora de hábitat y vivienda para todos.
- Mejorar las políticas de vivienda para colectivos y territorios vulnerables.
- Promoción de la vivienda para jóvenes.

Y ello, porque, como podemos ver en la tabla 6, las necesidades en este ámbito distan de estar dignamente cubiertas. Y conviene que recordemos que la vivienda es una condición necesaria para una vida digna y, al mismo tiempo, una precondition para que otros factores (salud, trabajo estable, etc.) se puedan producir.

Ejemplo

Por ejemplo, una política de vivienda que fomente el alquiler frente a la propiedad podría favorecer la movilidad geográfica de los trabajadores y favorecer, así, que éstos se desplacen a lugares donde el empleo sea más fácil de conseguir. Pero el coste que puede suponer a un trabajador mantener dos viviendas, la precariedad del posible empleo y los costes para la familia (busca de colegios, compaginar los empleos de todos los miembros de la familia, etc.) puede actuar como elemento disuasorio de esa movilidad. Otra vez más vemos la interrelación de las diferentes políticas, sociales y laborales, en torno al tema del empleo.

Tabla

Tabla 6. Principales déficits de la vivienda en España

Parámetros	Dato absoluto
Personas en barrios desfavorecidos en ciudades de 20.000 y más habitantes (1)	3.750.000 personas
Hogares con humedades (2)	2.487.902 hogares
Hogares con goteras (2)	1.402.494 hogares

Fuente: (1) *La desigualdad urbana en España*, Ministerio de Fomento, 2000. (2) *Panel de Hogares de la Unión Europea*, INE, 1996. (3) *Jornadas sobre vivienda e inserción social* (materiales de treball, núm. 6), MTAS, 1999.

Parámetros	Dato absoluto
Hogares con podredumbre en suelos o ventanas de madera (2)	731.736 hogares
Hogares con altos índices de delincuencia o vandalismo en sus alrededores (2)	2.439.120 hogares
Viviendas que no reúnen las condiciones mínimas de habitabilidad (2)	387.000 casas
Viviendas en estado ruinoso (2)	37.000 casas
Chabolas (3)	48.000 chabolas
Hogares con mucha dificultad para llegar a final de mes (2)	1.908.800 hogares

Fuente: (1) *La desigualdad urbana en España*, Ministerio de Fomento, 2000. (2) *Panel de Hogares de la Unión Europea*, INE, 1996. (3) *Jornadas sobre vivienda e inserción social* (materials de treball, núm. 6), MTAS, 1999.

Por último, en años recientes ha incrementado el discurso y la reflexión en torno a la protección de situaciones de dependencia en aras a garantizar una mayor autonomía de las personas en estas condiciones.

La **dependencia** puede definirse como aquel estado en el que se encuentran las personas que, por razones ligadas a la falta o a la pérdida de autonomía física, psíquica o intelectual, tienen necesidad de asistencia y/o ayudas importantes a fin de realizar los actos corrientes de la vida diaria (Rodríguez Cabrero, 2004, pág. 8).

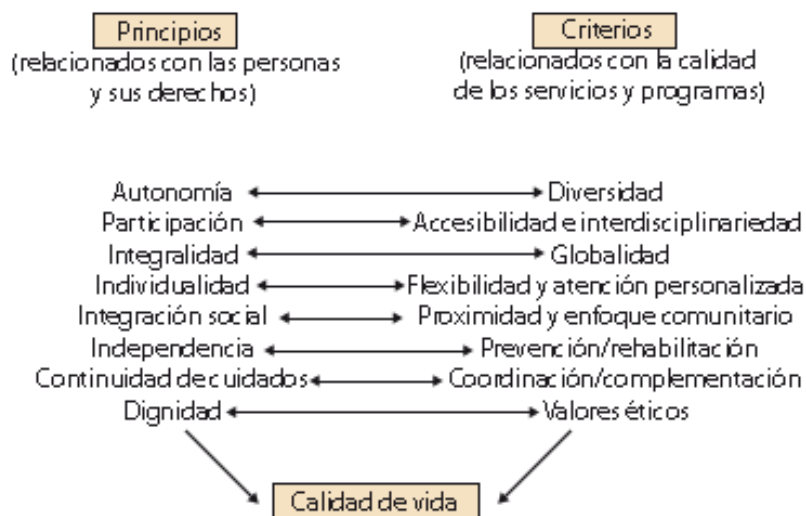
En concreto, con "discapacidades en relación con las actividades de la vida diaria" nos referimos a:

- Actividades relativas al cuidado personal, que incluyen las discapacidades para asearse solo: lavarse y cuidar de su aspecto, control de las necesidades y utilizar solo el servicio, vestirse, desvestirse, arreglarse y comer y beber.
- Movilidad en el hogar, que incluye las discapacidades para cambios y el mantenimiento de las distintas posiciones del cuerpo, levantarse, acostarse, permanecer de pie o sentado y desplazarse dentro del hogar.
- Tareas domésticas, que comprende las discapacidades para ocuparse de las compras y del control de los suministros y servicios, de las comidas, de la limpieza y del planchado de la ropa, de la limpieza y el mantenimiento de la casa, así como del bienestar de los demás miembros de la familia.
- Movilidad extradoméstica, que agrupa la discapacidad para deambular sin medio de transporte, para desplazarse en transportes públicos o para conducir vehículo propio.

El problema, aunque no es nuevo, adopta una importancia relevante debido a factores sociodemográficos (envejecimiento de la población, disminución de la fecundidad, inmigración), culturales (cambios en la estructura de la familia, incorporación de la mujer al trabajo mercantilizado) que suponen nuevas necesidades de protección de personas y situaciones que, hasta ahora, se venían cubriendo en el ámbito doméstico. Frente a ello, se postula la intervención pública a partir de los siguientes principios y criterios que podéis ver en el gráfico 3.

Esquema

Gráfico 3. Principios y criterios de intervención respecto a la protección social de la dependencia

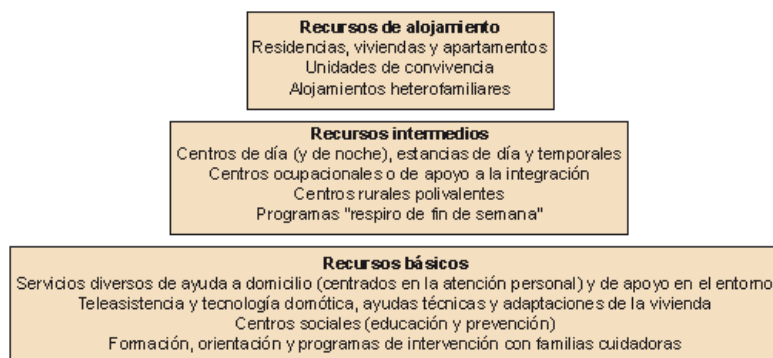


Fuente: Rodríguez Rodríguez (2006, pàg. 39)

Por último, conviene siquiera apuntar los servicios y recursos que se han de coordinar y garantizar para asegurar una atención integral en sede de protección de la dependencia o, dicho de otro modo, para garantizar la autonomía de las personas.

Esquema

Gráfico 4. Recursos básicos destinados a las políticas de protección social a la dependencia.



Fuente: Rodríguez Rodríguez (2006, pàg. 43)

1.4.2. Análisis comparado

Al analizar las diferentes tipologías de Estados del bienestar, se describió la ubicación de los distintos países europeos en uno u otro modelo teórico. Por tanto, no repetiremos ese análisis aquí. A modo de recordatorio, la tabla 7 permite retener los rasgos característicos de los regímenes de bienestar europeos:

Tabla

Tabla 7. Rasgos de los regímenes de bienestar europeos

	Anglosajón	Continental	Nórdico	Mediterráneo
Ideología	Ciudadanía	Neocorporatis- mo	Igualitarismo	Justicia social
Objetivos	Capacitación in- dividual	Mantenimiento rentas	Red servicios sociales	Combinación re- cursos
Financiación	Impuestos	Cotizaciones la- borales	Impuestos	Mixtos
Subsidios	Tanto alzado (niveles bajos)	Contributivos (niveles altos)	Tanto alzado (niveles altos)	Contributivos (ni- veles bajos)
Provisión	Público/cuasi- mercados	Mixto/ONG	Público/cen- tralizado	Mixto/descentrali- zado
Mercado labo- ral	Desregulación	Estables/inesta- bles	alta ocupación pública	Economía informal
Género	Polarización la- boral	Feminización trabajo parcial	Feminización trabajo públi- co	Familismo ambiva- lente
Pobreza	Cultura depen- dencia	Cultura integra- ción	Cultura estata- lista	Cultura asistencial lista

Fuente: L. Moreno (2000). *Ciudadanos Precarios. La última red de protección social*. Barcelona: Ariel.

Más allá de los modelos, si pretendemos obtener una evidencia empírica que nos aproxime a las realidades concretas de los países europeos, el primer indicador que aporta información al respecto es el del peso del gasto público como porcentaje del PIB (producto interior bruto). Así, según los datos recogidos en la tabla 8, la pertinencia de las clasificaciones utilizadas en el apartado anterior, para explicar la estructura del gasto público (que es un indicador indirecto del compromiso político hacia el Estado del bienestar), es evidente. Con alguna excepción puntual (por ejemplo, el caso de Bélgica o Francia), los países que se pueden encuadrar en el modelo socialdemócrata tienen un peso del gasto público superior a los países del modelo conservador, que, a su vez, tienen un gasto público superior a los países del modelo liberal.

Tabla

Tabla 8. Gasto público como porcentaje del PIB

Gasto público como porcentaje del PIB 1960-1995			
	1960	1974	1995
<i>Sistemas socialdemócratas</i>			
Suecia	31,0	48,1	66,2
Noruega	29,9	44,6	47,4
Dinamarca	24,8	45,9	62,4
Finlandia	26,6	32,0	57,6
Austria	35,7	41,9	52,8
Término medio	29,6	42,5	57,28
Alemania	32,4	44,6	49,5
Bélgica	43,6	45,6	54,9
Holanda	33,7	47,9	50,9
<i>Sistemas conservadores</i>			
Italia	30,1	37,9	51,9
Francia	34,6	45,6	54,9
Término medio	33,0	44,3	54,42
<i>Sistemas del sur de Europa</i>			
España	–	23,1	44,3
Portugal	17	24,7	43,1
Grecia	17,4	25,0	46,0
Término medio	17,2	24,2	44,0

Fuente: OCDE *Estadistical Series y tabla 4.1*, a F. G. Castles (1998). *Comparative Public Policy Patterns of Post War Transformation* (pág. 101). Fuente: extracto del libro: V. Navarro (2000). *Globalización Económica. Poder Político y Estado del Bienestar*. Barcelona: Ariel.

Por otra parte, si nos centramos en el gasto en protección social, veremos cómo, a grandes rasgos, se mantiene la adecuación de las clasificaciones mencionadas (especialmente cuando utilizamos como indicador la paridad de poder adquisitivo).

Si entramos en detalle en el Estado del bienestar español, podemos comenzar destacando las notas que caracterizan el Estado protector español, y que son las siguientes:

- Una creciente universalización protectora que da cobertura a prácticamente toda la población española en materia de pensiones, sistema sanitario y educación.
- Una progresiva asistencialización de la acción protectora debido a las dificultades de estructurar una carrera laboral que permita el acceso a pensiones y prestaciones contributivas.
- Una creciente descentralización política y administrativa derivada del desarrollo autonómico.
- Una privatización selectiva del Estado del bienestar en dos líneas: la gestión concertada de servicios financiados por el Estado y la oferta de servicios y pensiones a grupos de población con rentas que les permiten ampliar el nivel contributivo asegurado por el Estado
- Presencia crucial de la familia. La familia es el fundamento de los mecanismos de asistencia en el modelo de bienestar del Estado español.

Si analizamos las diferencias entre España y el conjunto de los países de la UE (Calero & Costa, 2003), observaremos los siguientes factores:

- Las prestaciones en especie (de apoyo a la familia y a la vejez) suponen un gasto muy limitado en España. El énfasis en las prestaciones en especie es característico de los países de la UE y, especialmente, de los países escandinavos.
- Las prestaciones de apoyo a la familia (tanto en especie como en efectivo) son también muy reducidas en España.
- Tanto el gasto en programas de ocupación, como en vivienda se sitúan en niveles lejanos a los de los países de nuestro entorno.
- El gasto en educación, que presenta importantes diferencias entre países (incluso entre los países europeos, con valores elevadísimos en los países escandinavos), se sitúa en España un punto porcentual por debajo de la media europea y la evolución de este indicador a partir de 1998 ha incrementado la brecha.

Si descendemos a un nivel más desagregado y analizamos el gasto social por su mayor o menor capacidad redistributiva, convendremos que los gastos con mayor poder distributivo medido a través de la reducción del índice de desigualdad son las pensiones, la sanidad, la protección del desempleo y las presta-

Web recomendada

Para obtener información actualizada, conviene consultar la página web de Eurostat, la agencia estadística de la Unión Europea: <http://europa.eu.int/comm/eurostat>

Paridad de poder adquisitivo (PPA)

La paridad de los poderes adquisitivos (PPA) convierte a cada unidad monetaria nacional en una moneda común de la que cada unidad permite adquirir la misma cantidad de bienes y servicios en los distintos países durante un año dado. Esta conversión permite efectuar comparaciones internacionales.



Belleza y salud son los dos riesgos más protegidos.

La metodología SEEPROS

La metodología SEEPROS utilizada por Eurostat para calcular los gastos de protección social no incluye los gastos en educación. De ahí su ausencia en la comparación.

ciones asistenciales. En un análisis desarrollado por Bandrés (VV. AA., 1996) se comprueba que los complementos a pensiones mínimas, subsidios por desempleo, prestaciones asistenciales y no contributivas, becas al estudio y viviendas de promoción pública, por estar dirigidos a colectivos sin recursos conforman el grupo de gastos sociales con mayor capacidad redistributiva. Sanidad y servicios sociales actúan también en una dirección claramente progresiva y la enseñanza no universitaria tiene un grado de progresividad algo menor. Por otro lado, más de dos terceras partes del gasto social en España, el correspondiente a pensiones, prestaciones contributivas desempleo e incapacidad laboral temporal, apenas tienen efectos apreciables sobre las desigualdades. Por último, encontramos gastos claramente regresivos, como los destinados a viviendas de protección oficial de promoción privada y la financiación de la educación universitaria.

Tabla

Tabla 9. Clasificación de los gastos sociales según su progresividad

	Participación en el gasto social total
Gastos dirigidos a los colectivos sin recursos	
Complementos a las pensiones mínimas	3,67
Prestaciones asistenciales	2,55
Subsidios por desempleo	4,17
Becas y ayudas al estudio	0,66
Viviendas de promoción pública	0,90
Protección a la familia	0,61
Total	12,56
Gastos netamente progresivos	
Revalorización diferenciales de pensiones	3,26
Pensiones mutilados de guerra	0,34
Servicios sociales	1,41
Sanidad	18,97
Total	23,98
Gastos ligeramente progresivos	
Indemnizaciones y otras prestaciones	0,17
Enseñanza primaria y secundaria	12,77
Total	12,94

Fuente: elaboración propia a partir del cuadro de la página 140 del libro: d. a. (1996). *Dilemas del Estado del Bienestar*. Madrid: Fundación Argenteria.

	Participación en el gasto social total
Gastos proporcionales	
Pensiones a funcionarios	4,07
Pensiones iniciales Seguridad Social	27,06
Otras pensiones de guerra	0,48
Desempleo contributivo	9,66
Garantía salarial	0,42
Fomento de la ocupación	1,05
Incapacidad laboral temporal	3,67
Total	46,40
Gastos regresivos	
Viviendas de promoción privada	0,59
Enseñanza universitaria	3,53
Total	4,12
Suma total	100,00

Fuente: elaboración propia a partir del cuadro de la página 140 del libro: d. a. (1996). *Dilemas del Estado del Bienestar*. Madrid: Fundación Argentina.

1.4.3. Conclusiones

Hemos intentado formular una clasificación de las políticas laborales y sociales para encontrar las zonas de confluencia que delimitan las políticas sociolaborales. Hemos definido éstas como aquella parte de las políticas sociales que de manera directa o indirecta persiguen afectar al grupo de personas que desarrollan actividades productivas, y a los sujetos que facilitan dicho desarrollo, al tiempo que influyen en el desarrollo de dicha actividad. Y hemos descrito, someramente, el contenido de las distintas políticas laborales y sociales que, sin tratar directamente de aspectos sociolaborales, tienen innegables conexiones con las políticas sociolaborales.

Estas últimas las trataremos en el último apartado de este módulo, puesto que, de manera previa, es conveniente que analicemos las transformaciones del trabajo y el paro en las sociedades actuales. A ello dedicaremos los dos siguientes apartados.

2. Las transformaciones del trabajo

En este apartado vamos a analizar las principales transformaciones que el trabajo ha sufrido en las sociedades occidentales. Una previa clarificación conceptual acerca de lo que entendemos por trabajo remunerado en el conjunto de las actividades re/productivas por un lado y, en el mercado de trabajo, por otro, nos servirá para centrar el objeto de estudio.

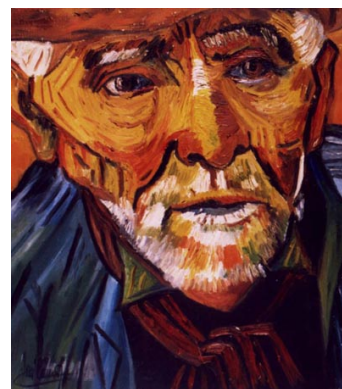
Con todo ello, nos adentraremos en el núcleo del apartado, que abordará los cambios en las personas, en la actividad económica, en el mercado de trabajo y en el empleo mismo, cambios que afectan a la relación de las personas con los empleos y, por tanto, con los mecanismos de seguridad (de rentas, sociales, etc.) que el empleo tiende a proveer.

2.1. Conceptos previos

Para la mayoría de las personas, el trabajo es la actividad que ocupa la mayor parte de su tiempo. Suele ser la principal fuente de rentas de las familias y, en las sociedades industriales actuales, un mecanismo de socialización y una fuente de autoestima.

El **trabajo** puede definirse como la ejecución de tareas que suponen un gasto de esfuerzo mental y físico, y que tienen como objetivo la producción de bienes y servicios para atender a las necesidades humanas.

Una ocupación o **empleo** es el trabajo que se realiza a cambio de una paga regular o salario.



Van Gogh tuvo, como ocupación remunerada, la de minero.

Como apuntamos anteriormente, el empleo o trabajo remunerado es el mecanismo de obtención de rentas, de estructuración del tiempo y de reconocimiento social y autoestima (por tanto, de integración social), dominante en las sociedades industriales occidentales. Pero no el único.

Como sabemos, una misma necesidad se puede atender de diferentes formas (autoproducción, mercado, servicio público) y, por tanto, no siempre podemos equiparar satisfacción de necesidades y trabajo, con trabajo remunerado. Ilustraremos esto con un ejemplo. Cuando estamos hambrientos, podemos optar por varias estrategias: ir a comprar al mercado y elaborar la comida, comer en casa de padres, amigos o parientes, comprar un plato precocinado y limitarnos a calentarlo en el microondas, utilizar los servicios de personal doméstico que se dedique a ese menester, acudir a un restaurante o similar e incluso podemos acudir a un servicio social público (en este caso suele ser necesaria la acreditación de escasez de recursos). Una misma necesidad se ha satisfecho con di-

ferentes combinaciones de autoproducción, compra en el mercado o servicio público y, por tanto, diferentes combinaciones de trabajo (remunerado o no). Algo parecido se podría decir de la mayoría de los procesos de satisfacción de necesidades.

El primer autor que teorizó respecto al tema fue Karl Polanyi (1994), que identificó tres principios de comportamiento:

Lectura recomendada

K. Polanyi (1994). "Formas de integración y estructuras de apoyo". A: *El Sustento del Hombre* (pág. 109-118). Barcelona: Mondadori.

- La **reciprocidad**, que implica la presencia de dos o más grupos colocados en una relación simétrica, de toma y daca.
- En los **sistemas redistributivos**, el rasgo definitivo es que un centro administrativo recoge y redistribuye los recursos (o la disposición sobre los mismos).
- Por último, el **intercambio** consiste en un movimiento de bienes orientado por la mutua persecución del máximo beneficio entre los contendientes y por la regulación de sus acciones por el mecanismo de los precios.

A estos principios de comportamiento van asociadas determinadas estructuras institucionales de apoyo que facilitan el funcionamiento y la diferente combinación de los mismos. Así, asociadas a la reciprocidad estarían instituciones sociales como la **familia** o la comunidad, mientras que el paradigma de institución social que permite hablar de redistribución es el **Estado**. Por último, instituciones como el trueque o el **mercado** serían el ámbito en el que los mecanismos de intercambio funcionarían.

Polanyi (1994) sostiene que estos principios de comportamiento se dan en todas las sociedades, aunque es cierto que, en ocasiones, una de ellas puede ser la dominante o, cuando menos, la mayoritaria. Esto es lo que ha sucedido con las sociedades industriales en las que el mercado como institución y el intercambio como forma de integración han sido las más relevantes. Ello no significa que esa situación vaya a ser permanente.

En clara sintonía con la obra de Polanyi, autores de la escuela anglosajona como Gershuny (1988) o Mingione (1993, pág. 169 y sig.) pretenden ofrecernos una teoría de la reproducción social en la que los conceptos clave son los de estrategias de supervivencia y cadenas de aprovisionamiento, y en la que los autores ofrecen una tipología de actividades que abarca todo el espectro de la producción y reproducción social. En este sentido, conviene atender a la tipología de actividades esbozada por Mingione:

Lectura recomendada

E. Mingione (1993). *Las Sociedades Fragmentadas. Una sociología de la vida económica más allá del paradigma del mercado* (e. o. Basil Blackwell). Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Por **estrategias de supervivencia**, los autores entienden las distintas condiciones y relaciones organizativas que permiten sobrevivir a los seres humanos en diferentes grupos y contextos. Las cadenas de aprovisionamiento serían los diferentes modos de organizar el uso del tiempo y su reparto entre empleo, trabajo no remunerado y ocio.

Tabla

Tabla 10. Espectro de las actividades relacionadas con la re/producción

Acti- vida- des	Formales	Informales						
	Legales	Ilegales			No reguladas legalmente			
	Monetarias					No monetarias		
	Públicas						Privadas	
	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII
	Completa- mente forma- les	Mezcla de ac- tividades for- males e infor- males	Actividades que eluden la legislación fis- cal, laboral o de seguridad social	Actividades delictivas	Actividades re- muneradas o transacciones no estableci- das legalmen- te	Actividades no remuneradas recíprocas o de buena vo- luntad	Activi- dades desti- nadas al au- tocon- sumo (den- tro del hogar)	Trabajo doméstico "normal"
Ejem- plos	Cualquier acti- vidad produc- tiva realizada conforme a la legislación vi- gente	Actividades formales que contienen ele- mentos infor- males: p. ej. pago parcial en dinero ne- gro	Segundos empleos (ne- gros); em- pleos sin con- trato; empleo informal por cuenta propia	Robo; tráfi- co de drogas; fraude	Ej.: trueque, lavado de co- ches realizado por niños	Trabajo recí- proco; ayuda entre vecinos; diversos tipos de trabajo so- cial y de bue- na voluntad	Huer- tos para auto- con- sumo	Limpieza; cuidado de los niños; pre- paración de comi- das

Fuente: elaboración propia a partir de Mingione 1993, pàg. 122

- 1) empleos formales.
- 2) variación respecto al anterior, ya que parcialmente no se cumplen las obligaciones legales: exceso de horas extraordinarias, retribución en negro, etc.
- 3) trabajo sin contrato, economía sumergida, no declaración de una actividad.
- 4) cualquier actividad delictiva.
- 5) actividades no reguladas legalmente, pero no ilegales y cuyos ingresos no se declaran: cuidado de niños, clases particulares, actividades o servicios temporales ya sean realizados por activos o inactivos.
- 6) actividades recíprocas insertas en una red de intercambio no monetario: colaboración entre vecinos, trabajo social voluntario, etc.
- 7) autoconsumo: actividades agrícolas de subsistencia, reparaciones, "hágalo usted mismo", etc.
- 8) trabajo doméstico, esencial para la reproducción social.

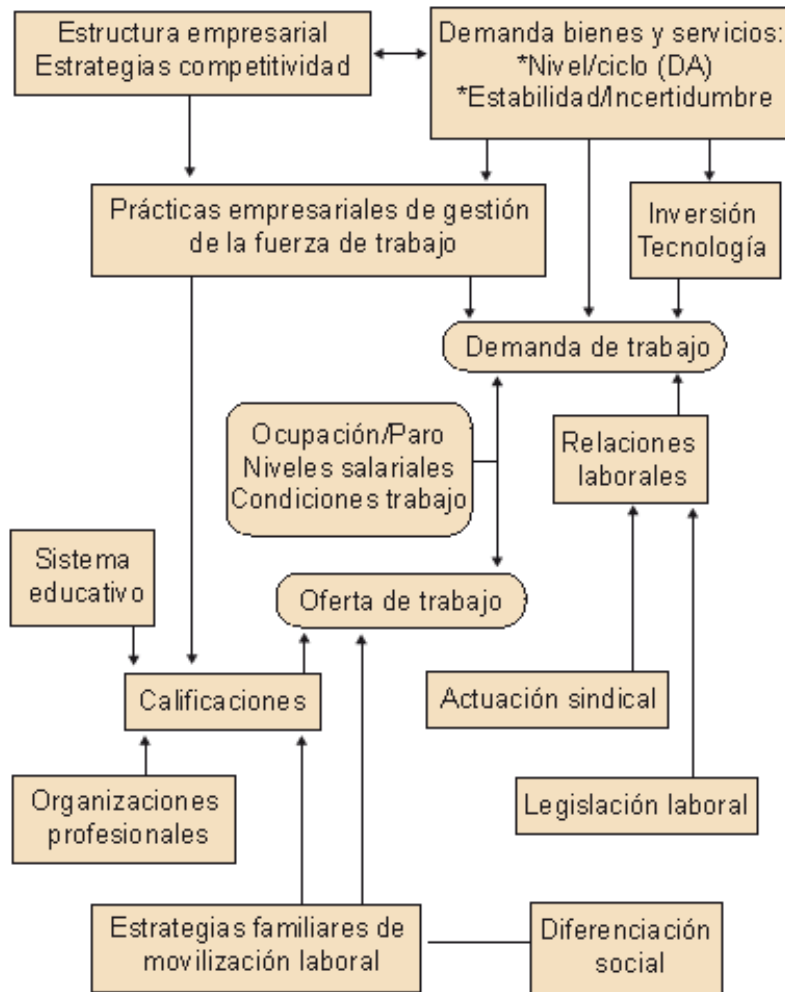
Atendiendo a esta tipología y a los 8 tipos de actividad identificados por Mingione (1993), conviene centrar el análisis en las categorías extremas. Por un lado, los empleos formales y, por otro, las actividades no monetarias (actividades recíprocas, autoconsumo y trabajo doméstico).

Mingione pone como ejemplo los keiretsu japoneses, asociaciones de empresas con participaciones cruzadas entre sí, que suelen tener un líder común (normalmente un banco) y que suelen compartir modelos de funcionamiento no estrictamente mercantiles: hasta hace poco, por ejemplo, la relación del trabajador y la empresa tenía fuertes componentes de lealtad y estabilidad que iba más allá del estricto funcionamiento del mercado de trabajo; asimismo, el papel del Estado a la hora de organizar su relación con este tipo de empresas hacía que la combinación de mecanismos de reciprocidad, redistribución e intercambio típica de estos keiretsu (grupos como Mitsui, Mitsubishi, Sumitomo, Fuji, Sanwa o Daiichi-Kangyou) fuera, cuando menos, atípica. Algo parecido se podría decir de los chaebol coreanos (Hunday, Daewoo, Samsung).

Máxime si se puede comulgar con la tesis de Mingione (1993) de que, en el actual nivel de desarrollo del capitalismo de las sociedades occidentales, el predominio del sistema regulatorio basado en el trabajo asalariado y el mercado está sufriendo transformaciones que afectan al peso de los diferentes sistemas regulatorios (familia, mercado o Estado). A partir de ejemplos de informalización (incluida la prestación de trabajo) de determinadas economías como la italiana o la española, así como del funcionamiento ciertas estructuras de reciprocidad en algunas economías asiáticas, el autor muestra cómo el peso del trabajo asalariado tiende a decaer y de hecho aboga por modelos económicos en los que las estructuras de reciprocidad y de redistribución desempeñen un papel más relevante. Pero, si esto es así, ¿cuál será la fuente principal de ingresos para las personas? ¿no corremos riesgos de exclusión social, incremento de la pobreza, etc.?

Por lo que respecta al trabajo en el mercado de trabajo, podemos identificar tres tipos de escuelas de pensamiento que tienen posturas relativamente divergentes por lo que respecta a la estructura y al funcionamiento del mismo:

Gráfico 5. Estructura del mercado de trabajo



Fuente: elaboración propia a partir del libro: J. Banyuls; E. Cano; J. V. Pitxer; A. Sánchez (2005). *Economía Laboral i Polítiques d'Ocupació*. Valencia: PUV.

- la escuela neoclásica²

(2)

Tabla 11. Análisis neoclásico del mercado de trabajo

Supuestos iniciales	<p>a) La realidad laboral se puede analizar de las decisiones individuales de trabajadores y empresarios (individualismo metodológico).</p> <p>b) Todas las decisiones (de oferta y demanda de trabajo, elección de tecnología, formación, etc.) se toman sobre la base de una conducta de racionalidad económica.</p> <p>c) Si el mercado de trabajo funciona en un régimen de competencia perfecta, no son necesarias otras regulaciones y alcanza los resultados óptimos (en cuanto a ocupación, productividad, etc.). Eso requiere que se dé:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Flexibilidad salarial (los salarios se marcan por la oferta y la demanda). • Flexibilidad laboral (a la hora de contratar y despedir trabajadores). • Competencia abierta entre los trabajadores y entre las empresas, sin actuaciones colectivas ni normas legales que obstaculicen o distorsionen el libre acuerdo entre los sujetos de la relación laboral.
Demanda de trabajo (empresas)	<p>Objetivo: máximo beneficio de la empresa.</p> <hr/> <p>La empresa contratará trabajo siempre que el salario sea inferior o igual a la productividad (marginal) del trabajador.</p> <hr/> <p>Si crece el salario, disminuye la demanda de trabajo; si disminuye el salario, aumenta la demanda de trabajo.</p>
Oferta de trabajo (trabajadores)	<p>Objetivo: máximo bienestar del trabajador.</p> <hr/> <p>La persona elige entre trabajo (del cual se obtiene una renta que permite consumir bienes y servicios) y ocio (bienestar para no trabajar).</p> <hr/> <p>A medida que crece el salario, aumenta la oferta de trabajo; si disminuye el salario, disminuye la oferta de trabajo.</p>

Fuente: elaboración propia a partir de J. Banyuls; E. Cano; J. V. Pitxer; A. Sánchez (2005). *Economía Laboral i Polítiques d'Ocupació*. Valencia: PUV.

Equilibrio del mercado de trabajo

La variación laboral iguala automáticamente oferta y demanda de trabajo:

- Un exceso de oferta de trabajo (desempleo) hace bajar el salario (por la competencia entre trabajadores) ⇒ se reduce la oferta y aumenta la demanda de trabajo.
- Un exceso de demanda de trabajo hace crecer el salario (por la competencia entre empresas) ⇒ aumenta la oferta y se reduce la demanda de trabajo.
- Al salario de equilibrio le corresponde un nivel de ocupación de equilibrio que corresponde a la plena ocupación (toda oferta de trabajo encuentra demanda).

Fuente: elaboración propia a partir de J. Banyuls; E. Cano; J. V. Pitxer; A. Sánchez (2005). *Economía Laboral i Polítiques d'Ocupació*. Valencia: PUV.

• la escuela keynesiana³

(3)

Tabla 12. Análisis keynesiano del mercado de trabajo

<p>Hipótesis básicas</p>	<p>Los agentes económicos (empresas y trabajadores) procuran estabilizar sus rentas frente a la incertidumbre, lo cual implica que:</p> <ul style="list-style-type: none"> • El salario nominal no es flexible, está fijado durante un período de tiempo y no varía de acuerdo con la situación del mercado de trabajo. Los precios también están fijados durante un período de tiempo ⇒ los ajustes en los mercados se producen por la vía de las cantidades y no por la de los precios. • En la economía hay recursos productivos que no se están utilizando plenamente (trabajadores desempleados e instalaciones productivas infrautilizadas). • La demanda agregada está formada por el gasto de los distintos agentes macroeconómicos: consumo de las familias, inversión de las empresas, gasto público del gobierno, saldo neto del sector exterior (exportaciones menos importaciones). Determina el nivel de producción (PIB).
<p>Funcionamiento del mercado de trabajo</p>	<ul style="list-style-type: none"> • En el mercado de trabajo los desequilibrios (el desempleo) se resolverán variando el uso del trabajo (la ocupación) y no por la vía de modificar los salarios. • No hay ningún mecanismo en el mercado de trabajo que conduzca automáticamente a la plena ocupación. • La demanda del trabajo depende fundamentalmente del nivel de demanda agregada de la economía, que determina el nivel de producción y ocupación.

Fuente: elaboración propia a partir de J. Banyuls; E. Cano; J. V. Pitxer; A. Sánchez (2005). *Economía Laboral i Polítiques d'Ocupació*. Valencia: PUV.

Diagnóstico del desempleo	<ul style="list-style-type: none"> • El nivel de demanda agregada existente es insuficiente para permitir un nivel de producción (PIB) que suponga la plena ocupación. • El desempleo es involuntario, no está causado por el funcionamiento del mercado de trabajo ni por los salarios, sino por la falta de demanda agregada.
---------------------------	---

Fuente: elaboración propia a partir de J. Banyuls; E. Cano; J. V. Pitxer; A. Sánchez (2005). *Economía Laboral i Polítiques d'Ocupació*. Valencia: PUV.

- la escuela del institucionalismo laboral⁴

(4)

Tabla 13. Análisis institucional del mercado de trabajo

Supuesto básico	La actuación económica de los individuos no se rige estrictamente por la racionalidad económica, sino que se encuentra influida por las instituciones sociales.
Concepto de instituciones	Normas sociales que orientan y regulan las actividades e interacciones de las personas, con algún tipo de sanción que garantiza su cumplimiento y con cierta permanencia en el tiempo (sin excluir el cambio institucional). En un cierto sentido, se puede aplicar el concepto a las organizaciones (Estado, sindicatos, etc.).
Instituciones con incidencia en la realidad laboral	<ul style="list-style-type: none"> • Mercado: contrato de trabajo (acuerdo voluntario entre las partes). • Jerarquía: poder empresarial de organizar el trabajo, categorías profesionales. • Organización: sindicatos, patronal, grandes corporaciones, convenios colectivos, etc. • Intervención del Estado en las relaciones laborales y en la regulación de la gestión del trabajo (formas de contratación y despido, Derecho del Trabajo).
Salario	No determinado en general por la ley de la oferta y la demanda, sino por normas que expresen la importancia social de los diferentes trabajos y la capacidad organizativa de los agentes y por la política de gestión laboral de las empresas.

Fuente: elaboración propia a partir de J. Banyuls; E. Cano; J. V. Pitxer; A. Sánchez (2005). *Economía Laboral i Polítiques d'Ocupació*. Valencia: PUV.

En lo que sigue, haremos una descripción de los hechos y una presentación de los datos que nos permita conocer en sus detalles la organización del trabajo (asalariado) en nuestras sociedades actuales, es decir, en lo que ha venido en denominarse sociedades postindustriales. Los cuatro ámbitos que analizaremos serán los siguientes:

- Estructura de la población activa y cambios en su composición.

- Cambios en la actividad económica y empleo: desindustrialización y terciarización.
- Transformaciones del mercado de trabajo: segmentación, flexibilidad, temporalidad.
- Crisis de la sociedad de pleno empleo.

2.2. Estructura de la población activa y cambios en su composición

El primer elemento que hemos de tener en cuenta en este punto es el de la **incorporación de la mujer al mercado de trabajo**. Como apuntamos anteriormente, la expansión de los modelos de Estado del bienestar se basó en el llamado modelo del "*male breadwinner*", el hombre que ganaba el sustento, mientras la mujer se dedicaba, de manera mayoritaria, a las tareas de reproducción. Pero paulatinamente la mujer se fue incorporando al mercado de trabajo (ya veremos que, en muchas ocasiones, en trabajos precarios y con menor remuneración), aun a costa de sufrir cierta segregación (especialización ocupacional en algunas ramas, las asistenciales, del sector servicios), segregación vertical (ocupando los empleos más precarios y peor remunerados) y sufriendo lo que ha venido en denominarse la doble jornada (acumulación de responsabilidades laborales fuera de la casa y responsabilidades de atención a la familia).

Así, por ejemplo, si tomamos datos del mercado de trabajo europeo, respecto a los cambios en la composición de la población activa, la participación en el mercado de trabajo de los hombres ha declinado en todos los grupos de edad aunque esta disminución se compensó por el crecimiento total de la población. En sentido contrario, se produce una creciente participación de la mujer aunque no lo suficientemente intensa como para equilibrar las tasas de participación. Paradójicamente, el diferencial de tasas de paro también se ha ampliado y, en la actualidad, hay más mujeres en el paro que hace años (el incremento en la participación no ha guardado relación directa con los puestos de trabajo disponibles).

El otro factor relevante respecto a la estructura de la población activa es la disminución de la participación de los hombres, especialmente en los extremos (jóvenes y mayores de 45 años), debido a dificultades de inserción de los jóvenes en el mercado de trabajo y a procesos de reestructuración industrial y prejubilaciones en el caso de los mayores de 45 años.



La incorporación de la mujer al mercado de trabajo es la principal transformación que ha sufrido éste en los últimos años.

Por lo que respecta a los mayores de 45 años, su tasa de participación en el mercado de trabajo ha declinado en todos los países en los últimos años, especialmente en países como Alemania, Italia y Austria, mientras que Francia o Suecia muestran una disminución más atenuada.

Invertir esta tendencia del mercado de trabajo europeo sería bueno por tres razones:

- **Economía.** El bajo índice de empleo europeo significa que existe una importante mano de obra no utilizada. La incorporación de ésta (especialmente en el caso femenino) al trabajo representaría una importante contribución a la economía de la Unión Europea, que se añadiría al crecimiento a largo plazo resultante de la productividad laboral. La utilización de estos recursos humanos no utilizados podría contribuir a un aumento significativo y duradero del crecimiento en la Unión Europea.
- **La evolución demográfica y el envejecimiento de la mano de obra en la Unión Europea:** en 1995, la esperanza de vida para hombres a la edad de 60 era de 17,5 años, y el índice de empleo de hombres de 55 a 64 años se establecía en el 54%. Diez años más tarde, la primera pasaba a 19 años pero la segunda bajaba a 47%. Un índice de empleo más elevado –sinónimo de crecimiento de cotizaciones a la Seguridad Social– ayudaría a atenuar considerablemente las dificultades de la economía pública de los Estados miembros y dotaría a los regímenes de la Seguridad Social de una base más sostenible cuando se enfrente a una población envejecida.
- **Cohesión social.** Es importante que el mayor número posible de personas esté vinculado al mundo laboral, que contribuya y participe activamente en la sociedad y se beneficie del progreso y la prosperidad. Resulta igualmente importante reducir la diferencia entre hombres y mujeres: en 1997, la diferencia entre los índices de empleo de los hombres y las mujeres era del 20%. Es necesario que los hombres y las mujeres participen en el mercado laboral en igualdad de condiciones y con las mismas responsabilidades con el fin de desarrollar plenamente el potencial de crecimiento de nuestra economía.



Los jóvenes y los mayores de 45 años han reducido su presencia en el mercado laboral

2.3. Cambios en la actividad económica y en la ocupación: desindustrialización y terciarización

No descubriremos nada nuevo si señalamos que una de las notas que caracterizan las economías occidentales en la actualidad es el progresivo declive de las ocupaciones del sector secundario y el incremento de las ocupaciones del sector terciario. La mayor productividad de las actividades industriales, en gran

parte debido a la posibilidad de incorporar tecnologías que permitan una mayor automatización de los procesos, han trasladado el peso de las ocupaciones hacia el sector servicios.

Lectura recomendada

Para un análisis clásico del tema, podéis ver

J. I. Gershuny; I. D. Miles (1988). *La Nueva Economía de Servicios* (e. o. Frances Printer, 1983). Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Y, más reciente, **G. Esping-Andersen** (2000). *Fundamentos Sociales de las Economías Postindustriales* (e. o. OUP, 1999). Barcelona: Ariel.

De hecho, la recuperada confianza que, por ejemplo, sostiene la Estrategia Europea por el Empleo en la creación de empleo que aproxime las tasas de paro a algo parecido al pleno empleo (entendido éste como unas tasas de paro entre el 3 y el 5% y obviando las tasas de actividad) se centra en el potencial que presenta el sector servicios para generar ocupación.

Si tuviéramos que identificar los principales cambios que se han producido en las estructuras ocupacionales de los países occidentales, habría que destacar los siguientes (Castells, 1997, pág. 257):

- Desaparición progresiva del empleo agrícola.
- Descenso constante del empleo industrial tradicional.
- Ascenso de los servicios de producción, especialmente de los servicios a las empresas y de los servicios sociales (de salud y personales).
- Rápido ascenso de los puestos de trabajo de ejecutivos, profesionales y técnicos.
- Formación de un "proletariado de cuello blanco" de oficinistas y vendedores.
- Estabilidad relativa de la cuota de ocupación correspondiente al comercio minorista.
- Incremento simultáneo de los niveles más elevados y bajos de la estructura ocupacional.

En cuanto a la evolución de las estructuras ocupacionales, si atendemos a los datos de la OCDE (1998, pág. 58 y sig.) entre los años 1960 y 1994, los mayores incrementos de empleo se produjeron en el sector servicios (exceptuando Japón en la década de los sesenta). Asimismo, exceptuando otra vez Japón, esta

vez en los noventa, el sector industrial se ha mostrado como un destructor neto de empleo, hasta el punto de que, en el caso europeo, el crecimiento de los dos sectores (industrial y servicios) sea negativo.

Lectura recomendada

M. Castells (1997). *La Era de la Información. Vol 1: Economía, Sociedad y Cultura*. (e. o. Blackwell, 1996). Madrid: Alianza.

OCDE (1998). *Technologie, productivité et création d'emploi*. París: OCDE.

Realizando un análisis más desagregado, el mismo estudio identifica los subsectores que en el período 1970-1993 han creado o destruido empleo:

- Entre los que han **creado empleo**, destacan los servicios a las empresas, los servicios sociales, la restauración y hotelería, las finanzas y los seguros, el caucho y el plástico, los servicios públicos, el comercio, los ordenadores, la industria farmacéutica, las comunicaciones, la industria aeroespacial, el transporte y la construcción.
- Entre los que han **destruido empleo**, destacan el sector del automóvil, la maquinaria eléctrica, el material electrónico, el instrumental científico, la alimentación, la maquinaria no eléctrica, los productos químicos, las industrias extractivas, el textil, la agricultura, el metal y la construcción naval.

Por lo que respecta al **caso español**, en los últimos veinte años el empleo agrícola ha disminuido en más de la mitad (del 22 al 9% del total). También ha disminuido, aunque de manera más lenta, el empleo industrial; de hecho, hubo dos descensos significativos: uno a principios de los años ochenta (ligado a las reconversiones industriales) y otro en 1993, año en el que el empleo industrial disminuyó en más del 10% en un solo año. Por otro lado, el sector de la construcción ha tenido el comportamiento cíclico clásico en él, aunque siempre ha permanecido en torno al 10%. Por último, el sector servicios ha experimentado un enorme aumento, explicable por dos fenómenos: durante el período 1977-85, el empleo en el sector servicios se mantuvo constante, mientras descendía en los otros sectores (lo que provocó un aumento en la proporción que representaba en el empleo total) y ello gracias al aumento significativo del empleo en el sector público (de hecho, los servicios privados perdieron empleo); por contra, a partir de 1985, se produjo un rapidísimo crecimiento de los servicios privados, especialmente los servicios a las empresas y a las personas.

Lectura recomendada

La información al respecto se puede encontrar en el detallado libro: **Fundación Argentinaria** (1996). *El Empleo en España y Europa. Un análisis comparado por sectores* (343 pág.). Madrid.

En cuanto a las tendencias previstas en la evolución de la estructura ocupacional, la previsión de la oficina de estadísticas laborales de Estados Unidos, para los próximos años, es que las actividades con mayor potencial para generar ocupación sean las siguientes: asistencia sanitaria a domicilio, atención de niños y ancianos, servicios de enfermería, cocineros, jardineros, abogados, contables, profesores, analistas, programadores y trabajadores de la información, ocupaciones todas ellas asociadas al sector servicios.



Las tecnologías de la información constituyen una de las principales fuentes de ocupación de futuro.

Un trabajo del Departamento de Trabajo de Estados Unidos –DOL (2001). *Future Work. Trends and Challenges for Work in the 21st Century*. Descargable en Internet en <http://www.dol.gov>– avanza las que, a su juicio, serán las ocupaciones con mayor crecimiento en el futuro: ingenieros y especialistas informáticos, gestores de sistemas de información, documentalistas, analistas de sistemas, asistentes médicos y sociales, personal de atención a personas dependientes, personal de seguridad y de empresas financieras.

Además, respecto al crecimiento del sector servicios, el Estado del bienestar ha desempeñado un papel relevante en el crecimiento en la demanda de determinados servicios, especialmente de aquellos asociados con las personas, como pone de relieve la tesis de la desmercantilización, de Esping Andersen (2000). En los dos últimos tipos de servicios antes señalados (personales y sociales), se centra un problema importante de delimitación respecto a los mecanismos mercantiles o no de atención a las necesidades de reproducción (alimentación, cuidado, limpieza) de las personas (es decir, que atienden a si la provisión de estos servicios se lleva a cabo mediante trabajo asalariado o mediante trabajo doméstico reproductivo). Aquí se sitúa una de las principales diferencias entre los modelos de desarrollo de los Estados del bienestar occidentales.

Si se sigue la clásica distinción de Esping-Andersen (1993) entre modelos de desarrollo del Estado del bienestar socialdemócratas, liberales y conservadores, como vimos en el apartado anterior, los modelos socialdemócratas (predominantes en los países nórdicos) tienden a atender la provisión de estas necesidades mediante empleo público; los países del modelo liberal (anglosajones en su mayoría) tienden a dejar la provisión de estos servicios en mano del mercado, mientras que los países conservadores los suelen dejar a cargo de la familia. En este contexto, lo que la tesis de la desmercantilización apunta es que la provisión de determinados bienes y servicios por el Estado hace menos dependiente a los individuos de la percepción de rentas obtenidas en el mercado de trabajo. Aunque esa independencia sólo se puede conseguir con un elevado volumen de provisión de servicios públicos (sanidad, educación, asistencia social, etc.) y, en este sentido, la desmercantilización inducida por los Estados del bienestar (especialmente por los de corte socialdemócrata) favorecería el crecimiento de este tipo de servicios.

2.4. Transformaciones del mercado de trabajo: segmentación, flexibilidad, precariedad

Paralelamente a las modificaciones en la población activa (incorporación de la mujer, disminución de la aportación de jóvenes y mayores a la fuerza de trabajo) y a los cambios en la actividad económica y en el empleo, conviene

que nos detengamos en algunos aspectos relativos a los cambios en el mercado de trabajo que nos permiten una mejor visión del modo como se configura en la actualidad la relación laboral.

En primer lugar, es unánimemente reconocido el fenómeno de la **segmentación del mercado de trabajo**. Según esta teoría, el mercado de trabajo está dividido en dos segmentos, esencialmente distintos, denominados sectores **primario** y **secundario**.

El segmento **primario** del mercado de trabajo ofrece puestos de trabajo con salarios relativamente elevados, buenas condiciones de trabajo, posibilidades de mejora, equidad y procedimientos establecidos en cuanto a la administración de las normas laborales y, por encima de todo, estabilidad de empleo.

En cambio, los puestos del sector **secundario** tienden a estar peor pagados, a tener deficientes condiciones de trabajo y pocas posibilidades de desarrollo profesional; así como a tener una relación muy personalizada entre los trabajadores y los supervisores que deja un amplio margen para el favoritismo y lleva a una disciplina laboral dura y caprichosa, y a estar caracterizados por una considerable inestabilidad de empleo y una elevada rotación de la población trabajadora.



Trabajo en el segmento primario



Trabajo en el segmento secundario

Tabla 14. El dualismo del mercado de trabajo

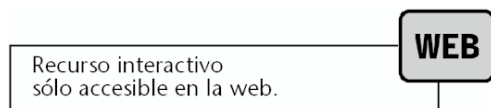
	Sector primario		Sector secundario
Segmento inferior	Segmento superior		
Salario	Relativamente elevado	Elevado	Bajo, inestable
Condiciones de trabajo	Estándares, garantizadas por normas formales	Positivas, iniciativa, responsabilidad	Negativas y discrecionales
Control sobre el trabajador	Normas formales, negociación sindical	Código de conducta interiorizado	Control directo, sin normas formales
Estabilidad laboral	Ocupación fija	Ocupación segura, cambios de empresa por promoción	Eventualidad, cambios de empresa forzados
Ejemplo	Obreros industriales de gran empresa	Trabajos profesionales cualificados y directivos	Trabajos eventuales poco cualificados

Fuente: elaboración propia a partir de J. Banyuls; E. Cano; J. V. Pitxer; A. Sánchez (2005). *Economía Laboral i Polítiques d'Ocupació*. Valencia: PUV.

La evidencia empírica es abrumadora respecto al funcionamiento del mercado de trabajo siguiendo estas pautas. Así, el prototipo de integrante del segmento primario sería el varón cualificado, perteneciente a una gran empresa (con sindicatos que se preocupan de sus condiciones laborales), con estabilidad laboral y perspectivas de carrera profesional, amén de salarios adecuados. Por el contrario, el segmento secundario lo integrarían aquellos colectivos co-

mo mujeres, jóvenes y mayores de 50 años, con escasa cualificación, con trabajos precarios (inestabilidad, baja remuneración) normalmente en empresas pequeñas que suelen depender de otras y en las que no suele haber representación sindical.

En segundo lugar, también tiene en las sociedades occidentales un enorme relieve el fenómeno de la **flexibilidad**. Por flexibilidad se ha entendido, desde la innovación tecnológica y organizativa, la descentralización productiva y la división del trabajo entre empresas o la desregulación en el uso de la mano de obra. Atendiendo a este segundo aspecto y siguiendo a Recio (1997), podemos clasificar la flexibilidad según la siguiente tipología:



Por último, un fenómeno asociado al de la flexibilidad es el de la **precariedad**, que no se refiere tanto a las condiciones de funcionamiento del mercado de trabajo (como la flexibilidad), sino a la posición en la que queda el trabajador respecto a las condiciones de trabajo: inseguridad en el empleo (empleos temporales, ETT, trabajo clandestino), insuficiencia del salario (subempleo, discriminación salarial), degradación de las condiciones de trabajo o protección social reducida.

Lectura recomendada

Podéis ver el cap. 9 de: A. Recio (1997). *Trabajo, Personas, Mercados. Manual de Economía Laboral*. Barcelona: Fuhem/Icaria.

Debido a los fenómenos que ya hemos apuntado, como la globalización, la descentralización productiva, la flexibilización del trabajo (en sus múltiples dimensiones), la desregulación, etc., se ha producido un fenómeno de modificación sustancial de las relaciones laborales. No tanto la cantidad, sino la calidad de los puestos de trabajo se ve afectada por el incremento significativo de la precariedad laboral. Esta precariedad responde a una serie de factores:

- 1) La discontinuidad del trabajo: frente a la anterior estabilidad, la actual duración corta de la mayoría de las contrataciones, el riesgo de pérdida del puesto de trabajo, la temporalidad como norma, etc., inciden en la inestabilidad de la relación laboral.
- 2) La incapacidad del control sobre el trabajo, la creciente debilidad negociadora de la posición del trabajador, la necesaria disponibilidad permanente, la creciente dependencia, etc.
- 3) La desprotección del trabajador: pésimas condiciones laborales, reducción de las prestaciones sociales, la discriminación, la excesiva rotación, etc.



Distintas expresiones de la flexibilidad laboral

4) La baja remuneración de los puestos de trabajo.

Todos estos factores han sido recogidos por Cano (1996), que identifica las siguientes dimensiones de la precariedad:



Estos tres fenómenos (segmentación, flexibilidad, precariedad) permiten trazar un rápido panorama por las principales transformaciones del mercado de trabajo en las sociedades occidentales; panorama, por cierto, sombrío para las aspiraciones de seguridad en el empleo de los trabajadores.

2.5. Crisis de la sociedad de pleno empleo

Con la información avanzada en los anteriores apartados, se nos hace difícil hablar de la posibilidad de vuelta al pleno empleo. En las páginas precedentes hemos visto hasta qué punto el trabajo asalariado ni representó todo el trabajo realizado en la sociedad, ni dio ocupación a la totalidad de la población potencialmente activa. La exclusión de las actividades re-productivas y las realizadas fuera de la esfera mercantil, por un lado, o las tasas de participación (de actividad y de ocupación) en el mercado de trabajo, el desempleo o la temporalidad, por otro, muestran hasta qué punto el concepto de trabajo asalariado excluye actividades relevantes y, con ser mayoritario, no abarca todas las realidades existentes en torno a las actividades productivas.

Por otra parte, las fronteras entre trabajo y actividad no son tan firmes como el modelo de trabajo remunerado típico de las sociedades industriales parecía presumir. Para ilustrar la porosidad de la divisoria mencionada, a continuación presentaremos tres propuestas que, desde diferentes dimensiones, inciden en los aspectos fronterizos entre el empleo y las actividades productivas. Además, tienen el interés de que constituyen propuestas de creación de empleo planteadas en el marco de la Estrategia Europea por el Empleo. Se trata de incorporar al mercado de trabajo algunas de las actividades que se desarrollan fuera de él, por su potencialidad para generar empleo al tiempo que satisfacen necesidades sociales. Esta vez se trata de la mercantilización de actividades socialmente necesarias, desarrolladas hasta ahora al margen del mercado de trabajo y, por tanto, no consideradas como trabajo asalariado, y sobre las que se basa gran parte de la política de empleo (al menos a escala europea) en su estrategia orientada a la lucha contra el paro:

a) Mercados transicionales⁵

⁽⁵⁾Más que de un dispositivo institucional concreto, se trata de una serie de principios reguladores donde se combinan empleo (y, en casos, subsidiado) y actividades socialmente útiles no valorizadas por el mercado. G. Schmid (1998), al frente de un nutrido grupo de expertos en materia de políticas de ocupación (Jacqueline O'Reilly, Dominique Anxo,

Klaus Schömann, Hugh Mosley, Bernard Gazier, Jill Rubery, etc.), distingue cinco tipos de mercados transicionales: a) transición entre trabajo y formación continua, b) transición entre paro y empleo, c) transición entre formación inicial y empleo, d) transición entre trabajo doméstico y empleo y e) la transición entre empleo y retiro.

Todos estos mercados transicionales se sitúan en el intersticio de actividades en las cuales las fronteras entre trabajo y no trabajo no se pueden aplicar sin forzarlas. De hecho, el argumento teórico de su formulación (Schmid [et al.], 1998, pág. 41 y sig.) es el de la constatación de que el actual sistema de empleo de nuestras sociedades no se puede entender si no se dibujan unas fronteras más tenues y transitables entre el mundo del trabajo y otros sistemas sociales, por ejemplo, el sistema educativo o las economías domésticas.

Lectura recomendada

G. Schmid. (et al.) (1998). *Social Integration by Transitional Labour Markets* (TRANS-LAM). Berlín: WZB.

b) Nuevos yacimientos de empleo⁶

⁽⁶⁾A partir del Libro Blanco de Delors (1993) y de ciertas experiencias de desarrollo local recogidas en documentos de la Unión Europea, surge el concepto de nuevos yacimientos de empleo, que prevé la atención a necesidades no cubiertas en 19 ámbitos, agrupados en cuatro categorías: servicios de la vida diaria, servicios para la mejora de la calidad de vida, servicios culturales y de ocio y servicios ligados al medio ambiente.

Los **nuevos yacimientos de empleo** son actividades destinadas a satisfacer nuevas necesidades sociales o, como mínimo, necesidades de servicios no satisfechas en el mercado.

Las características distintivas de estos nuevos yacimientos son las siguientes:

- Se configuran en mercados incompletos o irregulares (con problemas de solvencia de la demanda, articulación o regulación de la oferta).
- Su ámbito natural de articulación es el entorno local.
- Son intensivos en el uso de mano de obra, lo que implica baja productividad aunque elevada capacidad de generar ocupación.

Lo más interesante de esta figura es, sin duda, el esfuerzo por mercantilizar actividades que encuentran problemas para constituirse como trabajo remunerado. De las múltiples actividades recogidas bajo este calificativo de nuevos yacimientos de empleo (servicios a domicilio, atención a la infancia, nuevas tecnologías, seguridad, comercio de proximidad, gestión de la energía, turismo, audiovisual, deporte, gestión de residuos, gestión del agua, protección de zonas naturales, entre otras), la selección y el somero análisis de tres de ellas puede permitir discernir hasta qué punto suponen situaciones fronterizas entre diferentes formas de trabajo (en sentido amplio).

Así, los **servicios a domicilio** (limpieza, atención a personas) son un ejemplo paradigmático de actividades desarrolladas en el marco de la economía no mercantil, bien sea por autoproducción en el seno familiar, bien sea porque se realice bajo la forma de economía sumergida. El objetivo de la idea de nuevos yacimientos es "reflotar" esta actividad "sumergida" con varios instrumentos como, por ejemplo, los cheques servicio; aunque no podemos olvidar la potencialidad de generación de empleo público que las nuevas necesidades derivadas de la protección social de la dependencia (o la autonomía, según se mire) suponen, como se comentó en el capítulo anterior.

Otro caso paradigmático es el del **turismo**, especialmente el del turismo rural, que, de hecho, ha sido uno de los productos estrellas del programa comunitario LEADER, pensado para dinamizar la economía de territorios rurales de la Unión Europea. Lo cierto es que esto del turismo rural, más o menos, lo ha hecho todo el mundo, antes de que adquiriera las actuales dimensiones. ¿Quién no ha ido de vacaciones al pueblo de sus padres, ha visitado a algún amigo en su casa apartada del mundanal ruido o ha consumido algún producto típico a un precio irrisorio? Pues bien, el reto del turismo rural radica en articular y estructurar una oferta de calidad que atienda a la necesidad de contacto con la naturaleza, ejercicio físico y retiro espiritual que antes se cubría con mecanismos no mercantiles.

Por último, el **deporte** como yacimiento de empleo no hace referencia sólo al deporte profesionalizado (fútbol, baloncesto, ciclismo, etc.), sino a actividades de gestión de entidades deportivas, educación deportiva, actividades lúdicas para niños, deportes de aventura, que dan respuesta a nuevas necesidades de esparcimiento y que, en muchos casos, se mueven en la frontera entre el ocio y el trabajo voluntario (el experto montañero que

utiliza sus conocimientos para montar una empresa de deporte de aventura o el abnegado jugador *amateur* de rugby que, llegado el ocaso de su carrera deportiva, se dedica a entrenar, arbitrar o gestionar su club, por ejemplo).

Lectura recomendada

L. Cachón; Fundación Tomillo (1999). *Nuevos Yacimientos de Empleo en España. Potencial de crecimiento y desarrollo futuro*. Madrid: MTAS.

E. Jiménez; F. Barreiro; J. E. Sánchez (1998). *Los Nuevos Yacimientos de Empleo*. Barcelona: Cirem.

Unión Europea (1995). *Iniciativas Locales de Desarrollo y de Empleo. Encuesta en la Unión Europea*. SEC (95) 564. Brusel·les.

Se puede encontrar información adicional en el observatorio ocupacional del INEM (<http://www.inem.es>), así como en la web de la Unión Europea (<http://europa.eu.int.htm>).

Cheque servicio

El cheque servicio es un instrumento financiero que, por un lado, representa una subvención al consumo de determinados servicios y, por otro, estructura una oferta profesional. En el caso de los servicios domiciliarios, suele consistir en una bonificación en el uso de este tipo de servicios, siempre que éstos se contraten con unas condiciones que garanticen su prestación en condiciones de legalidad. Normalmente, la subvención lo que hace es reducir los costes legales de la prestación del servicio y alguna administración (normalmente local) estructura y garantiza la calidad y legalidad de la oferta de servicios.



El turismo rural es uno de los más importantes de los llamados *yacimientos de ocupación*.

El deporte como trabajo

Que el deporte profesional sea un trabajo (remunerado) está fuera de toda duda (otra cosa son las opiniones personales acerca de lo que debería ser). Las fronteras entre el deporte *amateur* y el deporte profesional son las que, en ocasiones, se vuelven difíciles de justificar.

c) Tercer sector⁷

⁽⁷⁾En este caso la especificidad no se halla en el tipo de actividades, sino en el tipo de organización que atiende a su provisión, lo que afecta al estatus jurídico de las actividades (trabajo remunerado, trabajo voluntario –y, por tanto, no mercantil– en otros). El tercer sector aglutina a aquel tipo de organizaciones sin ánimo de lucro orientadas a la satisfacción de necesidades sociales no atendidas por el mercado o por los poderes públicos. Según datos de la Unión Europea, representan 7 millones de puestos de trabajo, lo que supone entre el 6 y el 7% del total de empleo de los países de la Unión Europea. Este tipo de organizaciones plantean dos cuestiones interesantes sobre las que merece la pena detenerse un momento:

En primer lugar, estas organizaciones suelen combinar trabajo remunerado con trabajo voluntario, lo que pone de relieve la dificultad de trazar una frontera clara entre este tipo de actividades.



Estas actividades en ocasiones son de voluntariado y, en ocasiones, trabajo.

Ejemplo

Por poner un ejemplo: una ONG que facilita formación a colectivos desfavorecidos puede tener personal asalariado y voluntarios. O una ONG puede ofrecer un servicio con voluntarios que en otros países se provee de manera pública o en el mercado privado (por ejemplo, la asistencia social domiciliaria). Las diferentes combinaciones sólo dejan una cosa clara: la frontera entre trabajo asalariado y trabajo voluntario en modo alguno es inalterable y, por tanto, depende de factores que están más allá de una explicación simplista acerca del funcionamiento de los mercados de trabajo.

La constatación de que las tasas de ocupación impedían hablar de pleno empleo, de que los procesos de desindustrialización y terciarización llevaban cada vez más a la provisión de servicios, en competencia con esferas no mercantiles (con lo problemas de delimitación entre actividades no mercantiles y actividades mercantiles –empleo–) o las evoluciones de los mercados de trabajo (desempleo, segmentación, flexibilidad, precariedad, etc.) y de las respuestas que pretenden solventar los problemas del paro y la baja ocupación (respuestas que pasan, en la mayoría de los casos, por mercantilizar actividades que se producían en esferas no mercantiles), todo ello sirvió para poner de relieve la crisis de la sociedad del empleo. Esta crisis suele interpretarse de dos maneras diferentes:

- 1) En primer lugar se sitúan los defensores de la tesis del final del trabajo. Sostienen que nos encontramos ante un proceso irreversible de disminución del trabajo asalariado, debido a la alta productividad y a la eficiencia económica. Esto supondría una sociedad del trabajo sin trabajo, con los consiguientes efectos destructivos para el modelo de sociedad imperante (paro, exclusión, desigualdad, etc.).
- 2) Una segunda tesis, menos apocalíptica (o más optimista), es la de los que sostienen que la crisis del trabajo apunta a la desaparición de la sociedad

del trabajo, entendida como aquella en la que el trabajo era el dispositivo básico en la motivación de los trabajadores para la realización de sus aspiraciones vitales.

De todos modos, pero lo que aquí nos ocupa, conviene apuntar que existe la posibilidad de luchar contra los efectos que la falta de empleo puede provocar en la situación (económica, social, e incluso personal) de los ciudadanos, al tiempo que conseguimos (otra vez para todos) que la dependencia del trabajo para conseguir aquello que consideramos básico –salud, educación, vivienda, mínimos vitales– sea cada vez menor. De hecho, ése es el objetivo de las políticas sociales en general.

3. Empleo y paro

En anteriores apartados hemos visto hasta qué punto la estrategia de pleno empleo fue el mecanismo prioritario utilizado por los Estados del bienestar como mecanismo de distribución de recursos y como instrumento de integración social.

Asimismo, hemos visto cómo las recientes transformaciones del trabajo, provocadas por fenómenos demográficos, económicos, políticos y sociales, alteraban el escenario de pleno empleo en el que se movían las sociedades occidentales, y cómo el fenómeno del paro tomaba un relieve que exigía de las autoridades la instrumentación de respuestas directas que lucharan contra él y contra sus efectos en la vida de las personas.

Antes de entrar en las referidas respuestas, algo que haremos en el último apartado de este módulo, conviene detenerse un momento en el análisis de los datos y las teorías acerca del fenómeno del desempleo.

En consecuencia, el objetivo de este apartado será el de aportar los instrumentos analíticos y teóricos que permitan analizar el fenómeno del desempleo y estudiar su incidencia en las sociedades occidentales. Para ello, en primer lugar, realizaremos un pequeño repaso a los conceptos e instrumentos que nos van a ayudar a medir y comparar la realidad asociada al empleo y al paro. A continuación, repasaremos brevemente las formas que puede adoptar el fenómeno del paro y avanzaremos alguna clasificación que nos permitirá, en el último apartado, postular determinadas medidas y políticas en función de la clase de paro a la que nos estemos refiriendo.

Con este aparato metodológico y teórico llevaremos a cabo una breve descripción de la realidad del mercado de trabajo en los países europeos, haciendo especial referencia al caso español, para concluir con unas breves reflexiones acerca de las perspectivas de futuro respecto al fenómeno del desempleo.

3.1. Conceptos previos: población activa, ocupada y parada.

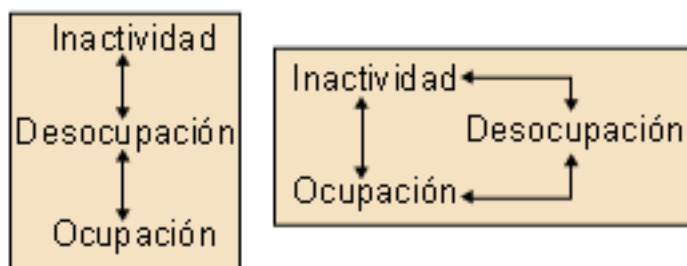
Tasas

Ya vimos en los apartados anteriores cómo las fronteras entre lo que se consideran actividades en mercados de trabajo formales y otro tipo de actividades (reproductivas, informales, de voluntariado, etc.) no son siempre fáciles de trazar. Además, los tránsitos o flujos entre unos Estados y otros suelen responder a un criterio definido. El esquema no sería el que podemos observar en el gráfico de nuestra izquierda, sino el recogido en el de la derecha.



El paro es uno de los principales problemas sociales.

Gráfico 6



Para analizar con rigor este tipo de fenómenos, existen unas convenciones que vamos a exponer a continuación.

Si analizamos la estructura de la población en relación con la actividad laboral, el primer concepto relevante es el de **población potencialmente activa**, que es el conjunto de población en edad de trabajar (entre 16 y 64 años). Este grupo, a su vez, se puede dividir entre **población inactiva**, aquella que no ha manifestado interés en permanecer en el mercado de trabajo (estudiantes, prejubilados, amas de casa), y **población activa**, que es la que permanece en el mercado de trabajo. Esta permanencia, a su vez, puede producirse en un empleo (sea este asalariado o por cuenta propia) remunerado, lo que reflejaría la **población ocupada**, o puede producirse mediante el registro o la manifestación (vía encuesta) de la voluntad de trabajar, pero la imposibilidad de hacerlo (**población desocupada**, en paro).

Conviene atender a un hecho que puede parecer contraintuitivo: la población activa es la suma de la población ocupada y de la desempleada o parada; mientras que la población inactiva es la que, por no buscar trabajo activamente o no estar disponibles para trabajar, consideramos que se encuentran fuera del mercado de trabajo.

Paralelamente a esta clasificación de la población en función de su relación respecto a la actividad, empleo o paro, es conveniente presentar la misma información en términos relativos, es decir, en referencia a otra magnitud.

Oferta y demanda

Para la teoría económica, el trabajador es el oferente de trabajo (ofrece su fuerza de trabajo a cambio de un salario) y el demandante, el que le contrata (empresario, administración, etc.). En cambio, en el ámbito administrativo y sociológico, el trabajador es demandante de empleo y los empresarios (o la administración), contratantes, esto es, son los oferentes de un puesto de trabajo.

En este sentido, conviene definir la **tasa de actividad** como el porcentaje de población activa respecto a la potencialmente activa (población total comprendida entre los 16 y los 64 años); la **tasa de empleo** como el porcentaje de población ocupada (con trabajo en el mercado de trabajo, sea este asalariado o no), respecto a la población potencialmente activa, y la **tasa de paro** como el porcentaje de población desocupada respecto a la población activa.

Gráfico 7. Indicadores más usuales del mercado de trabajo

Indicadores más usuales del mercado de trabajo

$$\text{Tasa de ocupación: } \frac{\text{Población ocupada}}{\text{Población potencialmente activa}} \times 100$$

$$\text{Tasa de actividad: } \frac{\text{Población activa}}{\text{Población potencialmente activa}} \times 100$$

$$\text{Tasa de paro: } \frac{\text{Población desocupada}}{\text{Población activa}} \times 100$$

La medida de las magnitudes que afectan al mercado de trabajo siempre es difícil. Reflejar en un momento el Estado de un determinado territorio o población respecto a la actividad, el empleo o el paro, o reflejar la evolución de esas magnitudes a lo largo del tiempo no es tarea baladí, aunque parece necesario un cierto consenso respecto a los conceptos y las fuentes de información utilizadas.

Normalmente, se suelen utilizar dos tipos de **fuentes de información**:

- La basada en datos registrales
En el caso español, el registro administrativo de las personas inscritas como demandantes en las oficinas de empleo del INEM (o de los servicios de colocación en aquellas comunidades autónomas con competencias transferidas).

- La basada en encuestas
Como la Encuesta de Población Activa (EPA) que, en España, elabora trimestralmente el Instituto Nacional de Estadística (INE). Este tipo de encuesta, que incorpora los criterios metodológicos de organismos internacionales como la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) o la oficina estadística de la Unión Europea (EUROSTAT), es la que se utiliza internacionalmente para comparar las realidades de los mercados de trabajo de los diferentes países. De hecho, la EPA forma parte de la Encuesta sobre la Fuerza de Trabajo (*Labor Force Survey* es su nombre en inglés) de la Unión Europea.

Web recomendada

<http://www.inem.es>

<http://www.mtas.es>

Las webs del Instituto Nacional de Empleo y la del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales proporcionan abundante información acerca de la metodología y los resultados mensuales y anuales del registro de la población desempleada.

Sin abundar en disquisiciones metodológicas, conviene apuntar una serie de factores que provocan que, en adelante, la fuente de información utilizada sea la que recoge el paro estimado (la EPA):

- Pese a ciertos problemas ciertamente existentes, la EPA sigue la metodología establecida por los organismos internacionales y es la fuente de información que éstos usan para establecer las comparaciones.
- El concepto de paro registrado y sus restricciones están siempre sujetos a criterios administrativos que no siempre coinciden con los requisitos científicos.
- No todos los parados reales se registran en las oficinas de empleo, ni todos los demandantes de empleo registrados son considerados como desempleados.
- Al calcular la tasa de paro registrado, se están utilizando informaciones de fuentes no homogéneas: en el numerador, el dato registral del paro; en el denominador la población activa de la EPA (que incluye los parados estimados según la EPA).

Por todo lo anterior, cuando realicemos el análisis comparado y estudiemos el caso español, lo haremos a partir de la información de la EPA o instrumentos similares (*Labour Force Survey*).

Para terminar este apartado preliminar, expondremos una serie de definiciones de lo que entendemos por activos, ocupados, parados o inactivos, definiciones que son las utilizadas en la EPA.

Activos: personas de 16 o más años que, durante la semana de referencia, suministran mano de obra para la producción de bienes y servicios o están disponibles y en condiciones de incorporarse a dicha producción. Se subdividen en ocupados y parados.

Ocupados: personas de 16 o más años que, durante la semana de referencia, han estado trabajando durante al menos una hora, a cambio de una retribución (salario, jornal, beneficio empresarial, etc.) en dinero o especie, o quienes teniendo trabajo han estado temporalmente ausentes del mismo por enfermedad, vacaciones, etc.

Los ocupados se subdividen en trabajadores por cuenta propia (empleadores, empresarios sin asalariados y trabajadores independientes, miembros de cooperativas, ayudas familiares) y asalariados (públicos o privados).

Atendiendo a la duración de la jornada se clasifican en ocupados a tiempo completo y ocupados a tiempo parcial. La jornada habitual semanal no puede ser inferior a 30 horas en el primer caso ni superior a 35 en el segundo.

Los asalariados se clasifican en indefinidos y temporales. Estos últimos tienen fijado el fin de su contrato o relación laboral por medio de condiciones objetivas, tales como la expiración de un cierto plazo, la realización de una tarea determinada, etc.

Parados: personas de 16 o más años que durante la semana de referencia han estado sin trabajo, disponibles para trabajar y buscando activamente empleo.

Inactivos: población de 16 o más años no incluida en ninguna de las categorías anteriores.

3.2. Tipologías del desempleo

Existen múltiples razones que explican las situaciones de desempleo, aunque la mayoría se suelen agrupar en función de dos tipos de explicaciones:

1) Explicaciones económicas

Suelen tener dos fundamentos:

- a) la destrucción de puestos de trabajo, que puede producirse por fenómenos tales como las crisis económicas, la externalización y subcontratación de fases del proceso productivo en otros mercados de trabajo en los que el coste del factor trabajo sea menor, o por procesos de reconversión industrial.

- b) la incapacidad de los sectores productivos para crear suficientes puestos de trabajo.

2) Explicaciones demográficas

Una estructura demográfica en la que los jóvenes tengan mucho peso, o una dinámica en la que el saldo migratorio sea positivo (entren más inmigrantes que emigrantes salgan) o en la que las mujeres se incorporen al mercado de trabajo (como de hecho, ha sucedido en España en los últimos años), provocará un crecimiento de la oferta (en el sentido económico) de trabajo que hará más fácil la existencia de desempleo.

En función de este tipo de explicaciones y de la evidencia empírica disponible, así como de los modelos económicos comúnmente utilizados, podemos ofrecer la siguiente tipología del desempleo:

Lectura recomendada

A. Recio (1997). *Trabajo, Personas, Mercados. Manual de Economía Laboral*. Barcelona: Fuhem/Icaria.

Ll. Fina (2001). *El Reto del Empleo*. Madrid: McGraw-Hill.

Tabla 17. Tipología del desempleo

Tipología del desempleo (según el origen del problema)		
	Corto plazo	Largo plazo
Mercado de productos		
Problemas de insuficiencia de demanda	Desempleo cíclico o keynesiano	Desempleo debido a un "crecimiento insuficiente": <ul style="list-style-type: none"> • Saturación de la demanda • "Drenaje" fiscal
Problemas de oferta	Desempleo estacional Desempleo ocasional	Desempleo debido a un "retraso en el desarrollo".
Mercado de trabajo		
Problemas de desajuste entre la oferta y la demanda (U-V)	Desempleo friccional	Desempleo estructural
Niveles salariales "excesivos"	Desempleo "clásico"	
Aceleración del cambio tecnológico	Desempleo tecnológico	
Aceleración del aumento de la oferta de trabajo	Desempleo demográfico	

Fuente: elaboración propia a partir de: Fina (2001). *El Reto del Empleo* (460 pág.). Madrid: McGraw-Hill.

1) Cíclico o keynesiano⁸

(8) Cíclico o keynesiano

Por insuficiencia de la demanda de bienes y bajo nivel de inversión o por una crisis de oferta. Es el que se asocia a la evolución de las economías en general y a la aparición de recesiones económicas –como la derivada de la crisis del petróleo de 1973, o la más reciente del 11 de septiembre del 2001–, que provocan contracciones de la economía que afectan a los sectores más débiles (segmentos secundarios, empleos precarios, etc.) de las estructuras ocupacionales de los países.

2) Estacional⁹**(9) Estacional**

El que se da debido a que determinadas actividades lo son de temporada (por ejemplo, tareas agrícolas de recolección o sector turístico). Suelen identificarse de manera fácil y medidas como el encadenamiento de tareas recolectoras agrícolas o la prolongación de las temporadas turísticas (por ejemplo, con los viajes vacacionales de jubilados en épocas de temporada turística baja, como los promocionados en España por el INSERSO) pueden contribuir a atenuarlo.



Ejemplo típico de ocupación susceptible de desempleo estacional

3) Friccional¹⁰**(10) Friccional**

Es el que se da en los procesos de cambio de trabajo cuando éste es breve. Resulta del tiempo dedicado a emparejar vacantes con trabajadores que buscan empleo. Un eficiente funcionamiento de las oficinas de colocación podría reducir a la mínima expresión este tipo de desempleo, que, no obstante, depende de variables del mercado de trabajo, como la movilidad, los salarios de reserva, etc.

NAIRU

Las expresiones *tasa de paro natural*, *tasa de paro de equilibrio* o *tasa de paro no aceleradora de la inflación* (NAIRU en sus siglas inglesas) hacen referencia a la misma idea: un nivel de paro, intrínseco a un determinado mercado de trabajo, por debajo del cual no se puede situar una economía sin afectar negativamente a la tasa de inflación. Esta tasa tiene un componente friccional y otro de paro clásico, consecuencia de la existencia de rigideces en el mercado de trabajo.

4) Estructural¹¹**(11) Estructural**

Es el que provoca que persistan altas tasas de paro a lo largo del tiempo, independientemente de la coyuntura económica, y se debe a un desajuste entre oferta y demanda de trabajo sólo soluble a medio plazo (por ejemplo, un problema de cualificaciones de la población). La adecuación de los sistemas de formación (especialmente, de la formación profesional), el funcionamiento de los sistemas de colocación, o la anticipación (median-

te políticas industriales y laborales) a los cambios en las estructuras productivas y ocupacionales de los países pueden reducir la incidencia de este tipo de desempleo.

5) Neoclásico¹²

(12) Neoclásico

Algunos autores sostienen que la no aceptación de los salarios de equilibrio por parte de los trabajadores (por la existencia de salarios mínimos, la actuación de los sindicatos, etc.) provoca desempleo. Siendo el salario el precio del factor trabajo, cualquier salario que esté por encima del de equilibrio alterará éste y tenderá a producir desempleo. Por tanto, las características institucionales del mercado de trabajo pueden afectar a la existencia o no de desempleo.

Tabla 18. La interpretación neoclásica del desempleo

- 1) *Desempleo friccional*: los ofertantes y demandantes de trabajo *no se encuentran* por problemas (temporales) de información (desajuste coyuntural ligado a la *busca de ocupación*).
- 2) *Desempleo voluntario*. Causas:
 - Preferencias individuales entre renta y ocio, expectativas salariales excesivas.
 - Las prestaciones económicas del Estado a las personas desempleadas les permiten alargar la duración del desempleo y rechazar oportunidades de ocupación.

3) *Desempleo causado por "rigideces" del mercado laboral y conductas no competitivas*

Barreras al ajuste flexible de los salarios ⇒ ante un exceso de oferta de trabajo el salario no se reduce para volver al equilibrio. Causas:

- Existencia de salarios mínimos por ley ⇒ dificultan la contratación de colectivos con cualificaciones bajas.
- Fijación de los salarios en convenios colectivos centralizados.
- Salarios de *eficiencia* superiores a los de equilibrio que las empresas pagan dentro de su política de gestión laboral.
- Salarios rígidos por la actuación de los *insiders* frente a los *outsiders*.

Barreras a la flexibilidad de la ocupación ⇒ el ajuste del volumen de trabajo contratado por la empresa tiene costes ⇒ la ocupación es inferior a la deseada por las empresas. Causas:

- Regularización de la estabilidad de la ocupación (indemnizaciones, etc.).
- Regulación de la contratación temporal (justificación, plazos, etc.).
- Regulación de la jornada de trabajo y del trabajo a tiempo parcial.

Fuente: elaboración propia a partir de J. Banyuls; E. Cano; J. V. Pitxer; A. Sánchez (2005). *Economía Laboral i Polítiques d'Ocupació*. Valencia: PUV.



En ocasiones, la tecnología puede provocar desempleo, especialmente a corto plazo, aunque los efectos compuestos y a largo plazo sean positivos.

6) Tecnológico¹³

⁽¹³⁾Tecnológico

La introducción de la tecnología puede provocar reducciones de ocupación en determinados sectores, debido a la sustitución de trabajadores por máquinas y al incremento de la productividad por trabajador que esto produce.

El temor al paro tecnológico se basa en la creencia de que el número total de puestos de trabajo en una economía es fijo y que, por tanto, si las innovaciones tecnológicas permiten satisfacer una determinada demanda reduciendo la necesidad de mano de obra, se pierden puestos de trabajo en el conjunto de la economía. Pero la incidencia del cambio tecnológico dista de ser tan sencilla: también puede producir un abaratamiento del precio de venta de determinados productos (por ejemplo, coches, aparatos electrónicos o informáticos), que lleve a una mayor demanda y, por consiguiente, a una creación de puestos de trabajo tanto directamente (en la producción de estos bienes), como de modo indirecto (en su diseño, comercialización, reparación, servicios financieros asociados a su compra, etc.).

7) Demográfico¹⁴

⁽¹⁴⁾Demográfico

Un crecimiento de la población potencialmente activa superior a la capacidad de la economía para generar puestos de trabajo puede suponer un crecimiento del desempleo. Como vimos, en el caso español, la mayor incorporación a la población activa de las mujeres en los últimos años sería un ejemplo de este tipo de desempleo: muchas mujeres han pasado de la inactividad al empleo, pero otras lo han hecho de la inactividad el desempleo.

Evidentemente, con esta tipología de clases y causas del desempleo, las soluciones al problema del desempleo dependen, en gran medida, del tipo de paro ante el que nos encontremos y de la postura teórica desde la que se aborde el problema. Así, por ejemplo, las soluciones que se deben plantear para resolver el paro estacional no podrán ser las mismas que aquellas que se planteen para aliviar el paro estructural. Por otro lado, las soluciones también dependen del enfoque teórico-político desde el que se aborde el problema. Así, un neoclásico propondrá la flexibilización de los mercados de trabajo, la eliminación de los salarios mínimos o la reducción del poder de los sindicatos. En cambio, un keynesiano propondrá políticas fiscales o de inversión que ayuden a expandir la demanda agregada o el desarrollo de políticas de empleo.

Este tipo de análisis es el que fundamenta las variadas respuestas al problema del desempleo, respuestas que se detallarán en el último apartado de este módulo. A continuación se presentará una breve síntesis de la situación de los mercados de trabajo, en Europa y España.

3.3. Análisis comparado. España

El compromiso del Estado (reflejado por sus políticas sociales y sociolaborales), a favor de la plena ocupación, explica una gran parte de las diferencias respecto a las tasas de actividad, ocupación o desempleo de los países. El objetivo de conseguir la plena ocupación, el uso de políticas macroeconómicas anticíclicas, el uso de mecanismos de ajuste del mercado de trabajo o un compromiso de no utilizar el paro como medio para alcanzar otros objetivos de política económica (por ejemplo, el objetivo de contención de la inflación), pero también la adscripción a un tipo de modelo de Estado del bienestar (los países nórdicos suelen tener altas tasas de ocupación –incluso del femenino– bajas tasas de desempleo, al revés que los países del sur de Europa) o factores institucionales variados dificultan encontrar pautas homogéneas.

Tabla 19. Cumplimiento de los países europeos en cuanto a la ocupación

	Alto	Medio	Bajo
Tasa de ocupación	Dinamarca, Holanda, Suecia, Reino Unido, Estados Unidos	Austria, Alemania, Finlandia, Irlanda, Luxemburgo, Portugal, el Japó	Bélgica, España, Francia, Italia
Tasa de ocupación masculina	Dinamarca, Holanda, Estados Unidos, Japón	Austria, Alemania, Irlanda, Luxemburgo, Portugal, Suecia, Reino Unido,	Bélgica, España, Francia, Finlandia, Italia
Tasa de ocupación femenina	Dinamarca, Finlandia, Holanda, Suecia, Reino Unido, Estados Unidos	Austria, Alemania, Francia, Portugal, Japón	Bélgica, España, Italia, Irlanda, Luxemburgo
Tasa de paro	España, Francia, Finlandia, Italia	Bélgica, Alemania, Dinamarca, Irlanda, Suecia, Reino Unido	Austria, Luxemburgo, Holanda, Portugal, Estados Unidos, Japón
Tasa de paro femenino	Bélgica, España, Francia, Finlandia, Italia	Alemania, Dinamarca, Irlanda, Portugal, Suecia, Reino Unido	Austria, Luxemburgo, Holanda, Estados Unidos, Japón
Paro juvenil (15-24)	Bélgica, España, Francia, Finlandia, Italia	Dinamarca, Suecia, Reino Unido	Austria, Alemania, Irlanda, Luxemburgo, Holanda, Portugal, Estados Unidos, Japón

Aunque es difícil, podemos identificar algunas regularidades. La primera, desgraciadamente para nosotros, es el hecho de que España (junto con Bélgica, Francia o Italia) tiene uno de los peores escenarios con respecto al mercado de trabajo, ya que combina bajas tasas de ocupación con altas tasas de paro para los colectivos más importantes.

También podemos constatar cómo los países nórdicos, aunque continúan manteniendo buenas posiciones con respecto a la tasa de ocupación, se sitúan en una posición intermedia con respecto al desempleo.

Finalmente, países de modelo en principio liberal tienen altas tasas de ocupación y bajas tasas de paro. La explicación de esto tiene bastante que ver con las características institucionales de los mercados de trabajo. Así, en el caso japonés, se hace difícil obviar las características específicas que, hasta hace poco, ha tenido la relación laboral y el compromiso (prácticamente para toda la vida) de trabajador y empresa. Por contra, en el caso americano, la calidad de la ocupación (en el siguiente apartado hablaremos del fenómeno de los *working poor*) es un factor que se debe tener en cuenta.

Un análisis dinámico de los mercados de trabajo occidentales, como el presentado en la tabla 20, no haría más que reforzar lo que hemos apuntado anteriormente.

Tabla

Tabla 20. Pautas de ocupación y desempleo en Europa y Estados Unidos, años 80 y 90

	Tasa de ocupación	Desempleo total	Paro juvenil	Desempleo de aquéllos con baja cualificación
Bajo	Bélgica Francia Irlanda Italia España	Austria Holanda Portugal Noruega EUA	Austria Dinamarca Alemania	Austria Italia Holanda Noruega Portugal Suecia
Medio	Austria Finlandia Alemania Holanda Portugal	Alemania Dinamarca Reino Unido	Irlanda Holanda Noruega Portugal Suecia Reino Unido EUA	Bélgica Dinamarca Francia Alemania Reino Unido
Alto	Dinamarca Noruega Suecia Reino Unido EUA	Bélgica Francia Italia Suecia Irlanda España	Bélgica Finlandia Francia Italia España	Finlandia Irlanda España EUA

Fuente: Esping-Andersen i Regini (2000, pàg. 68)

El análisis de los diferentes sistemas de ocupación y de los mecanismos utilizados (o no) para aproximarse al ideal de plena ocupación muestra que no existe una única solución a los problemas de ocupación de los países occidentales. Los mejores resultados en materia de ocupación de los países nórdicos, en los años sesenta y setenta, se explican por el uso extensivo de políticas activas de ocupación, la centralización de sus sistemas de relaciones laborales y la creación de ocupación en el sector público, más que por sistemas generosos de protección a la ocupación y al desempleo. Por otra parte, los recientes éxitos

de Holanda, Dinamarca o Reino Unido se han debido más bien a la introducción de flexibilidades en los sistemas laborales y de negociación colectiva, y a la introducción de incentivos al trabajo en los sistemas de garantías de rentas.

No se trata solamente de medidas de políticas activas de ocupación o de mercado de trabajo como las referidas. Así, por ejemplo, el éxito en el control del paro juvenil en países como Austria, Dinamarca o Alemania se basa, en gran medida, en el éxito del sistema doble de aprendizaje, en el que se combina formación profesional y prácticas en empresa con una reputada eficacia. O como se vio anteriormente, el éxito de los países que, siguiendo la clasificación de Esping-Andersen (1993), se pueden encuadrar en el modelo socialdemócrata de Estado del bienestar y que combinan altas tasas de ocupación femenina y bajas tasas de paro se debe a la provisión por el Estado de servicios sociales y personales (guarderías, asistencia domiciliaria) que permiten, a los que los ejercen (en su gran mayoría, mujeres), ejercer un trabajo remunerado y satisfacer una necesidad que en otras latitudes no se atiende más que en la esfera no mercantil.

3.4. Perspectivas sobre el desempleo

Desde la perspectiva de la teoría económica, el trabajo es una mercancía que la pide el empresario (y se ofrece para el trabajador) para utilizarla en el proceso productivo, y por la cual paga un precio (salario). Cuando oferta y demanda coinciden, se produciría la plena ocupación. Sin embargo, si la oferta es superior a la demanda (o la demanda inferior a la oferta), se produciría desempleo.

Pero el trabajo no es solamente un dispositivo que regula el intercambio económico de bienes y servicios. Es un ámbito de relaciones sociales, de participación, socialización e integración social, una institución que asigna roles e identidades culturales; en definitiva, una institución clave para la articulación de la vida pública y privada, de las personas. En un trabajo ya clásico, Jahoda (1987) identificó cinco **funciones latentes del trabajo**:

- 1) El trabajo estructura el tiempo, proporciona pautas regulares de uso del tiempo (día, semana, mes, etc.).
- 2) El trabajo permite compartir experiencias regularmente, ya que es una fuente de contacto social. En este sentido, una de las fuentes de satisfacción en el trabajo más mencionadas es la del contacto con los otros.
- 3) El trabajo permite la experiencia de la creatividad, el hecho de plantearse objetivos trascendentes y la satisfacción del éxito.
- 4) El trabajo es una fuente de posición social y de identidad.
- 5) El trabajo es una fuente de actividad, un ejercicio mental y físico.

Por todo ello, conviene no afrontar las posibles soluciones al problema del desempleo desde una perspectiva exclusivamente economicista (o desde la política económica). Al analizar el problema de la ocupación y el desempleo, conviene que enmarquemos la problemática en diferentes niveles relevantes.

Web recomendada

<http://www.ces.es>

Para datos relativos al funcionamiento del mercado de trabajo, relaciones laborales y mercado de trabajo en el Estado español, conviene saber que, cada año, el Consejo Económico y Social publica el volumen *España, Economía, Trabajo y Sociedad*, cuyo capítulo II hace referencia a los aspectos antes enunciados y se puede descargar en formato pdf.

Aparte del contexto económico que, obviamente, tiene una influencia primordial, es evidente que la población potencialmente activa y su evolución es un primer nivel que se debe considerar. Pero, como hemos visto en el apartado anterior, las estrategias de las familias para atender a sus necesidades (el número y el modo como los diferentes integrantes de la unidad familiar participan en el mercado de trabajo) son factores que varían de unos países a otros. Otros aspectos como los sistemas de ocupación (tiempo de trabajo, su reparto, etc.) o los factores de exclusión del trabajo también se han de tomar en consideración.

En un esfuerzo para integrar las diferentes aproximaciones disciplinarias y teóricas, Tezasos (2001b) identifica las siguientes **causas para la persistencia del desempleo** en nuestras sociedades:

- falta de suficiente impulso de crecimiento económico sostenido (crisis y desaceleración del desarrollo).
- Introducción de robots, sistemas automáticos y otros cambios técnicos orientados a ahorrar mano de obra.
- Evolución de la oferta de ocupación (incorporación masiva de las mujeres al mercado de trabajo, prolongación de la media de vida, aumento del nivel educativo, presiones migratorias, etc.).
- Competencia de los productos manufacturados elaborados en países con salarios bajos, en un contexto de progresiva mundialización de la economía.
- Desarrollo de nuevos enfoques organizacionales en la actividad económica, que buscan la máxima flexibilidad y la más alta eficiencia.
- Tendencias desreguladoras del trabajo (facilidades para el desempleo) influidas por la creciente competitividad económica internacional (mundialización).
- Distorsiones en los costes y sobrecargas sociales causadas por externalizaciones de costes en la economía (medioambientales y de otro tipo) que dificultan otros objetivos de políticas públicas.
- Tendencias al abandono por parte de las empresas multinacionales de los países con niveles salariales más altos, mayores costes fiscales y normativas sociales más exigentes (deslocalización).
- Envejecimiento de los aparatos productivos que posibilitaron el intenso ritmo de crecimiento conocido hasta mediados de la década de los años setenta (período 1950-1973).
- Ausencia de políticas públicas estimuladoras de la ocupación (abandono de los enfoques keynesianos).
- Crisis de rentabilidad del capital, que tiende a desplazar inversiones desde actividades productivas directas a la especulación bursátil, con efecto de "burbuja" financiera (capitalismo de casino).



La globalización puede provocar precariedad en las condiciones de trabajo en unas zonas y desempleo en otras.

- Dificultades de los Estados para mantener y aumentar las ocupaciones en el sector público, a causa de la crisis fiscal del Estado y de las políticas para recortar los gastos públicos.
- Inestabilidad y poca capacidad de ocupación de la denominada nueva economía.

Ante una problemática tan variada, el instrumental y las políticas que se deben implementar han de ser, forzosamente variadas. Las posturas alternativas parecen ser las siguientes:

- a) Aquellos que propugnan una vuelta a la plena ocupación: para conseguirlo, la combinación de políticas económicas y sociolaborales (especialmente, las políticas de ocupación) es imprescindible. Se trata de una postura de corte keynesiano clásico.
- b) Aquellos que creen imposible la vuelta a la plena ocupación. Este grupo lo podemos dividir en:
 - Aquellos que no se sienten directamente preocupados por el tema y, en todo caso, piensan que se debe permitir el libre juego de las fuerzas del mercado y, por lo tanto, eliminar cualquier injerencia pública en el funcionamiento del mercado. Es la postura de los liberales.
 - Aquellos que creen que la plena ocupación no es posible ni deseable y que se debe avanzar (mediante medidas de reparto de la ocupación, reducción del tiempo de trabajo, desvinculación de renta y trabajo, desmercantilización de ciertas actividades, etc.) hacia una nueva sociedad en la que la ocupación no sea el objetivo primario de las personas. Es la postura de ecologistas y cierta izquierda marxista o radical.
- c) Finalmente, encontramos a quienes se encuentran a medio camino de la lucha por la plena ocupación mientras fomentan alguna de las estrategias apuntadas en el punto anterior. Sostienen que no es contradictorio (sino todo lo contrario) combinar la lucha por el crecimiento de la ocupación (mediante políticas económicas de crecimiento o políticas sociolaborales de ocupación) con medidas de garantía de rentas (como, por ejemplo, la renta básica) o medidas de reparto de la ocupación o de redefinición de las fronteras entre actividades (mercantiles o no).

4. Políticas sociolaborales

La ocupación todavía es el fundamento de legitimidad de la ciudadanía social y el sustrato material del Estado del bienestar. Cuando la plena ocupación se vuelve inalcanzable, se plantean graves problemas a la hora de estructurar derechos sociales que en un primer momento estaban vinculados a la ocupación.

El desempleo y la creación de ocupación se han convertido en uno de los principales problemas de las sociedades occidentales. La incapacidad de las políticas utilizadas hasta la fecha para dar respuesta a un problema que afecta a millones de personas en todo el mundo ha provocado una gran reflexión sobre el tema. En las últimas comunicaciones de las instancias oficiales internacionales (OIT, OCDE, UE) sobre la cuestión, se pone el acento en una mejor definición de las políticas sociolaborales, especialmente de las políticas de ocupación, que permitan un mejor funcionamiento de los mecanismos del mercado de trabajo que suponga una reducción de las tasas de paro.

Este interés en la concreción de las políticas sociolaborales viene apremiado por la necesidad de situar en sus justos términos los instrumentos de los que dispone el poder público a la hora de diseñar sus políticas, en este caso relacionadas con la ocupación.

Ya hemos visto en apartados anteriores cómo las políticas orientadas a la ocupación incluyen desde políticas económicas, por ejemplo, de demanda expansiva con un fuerte componente de gasto público, políticas laborales de regulación del mercado de trabajo o de las condiciones de trabajo, relaciones laborales o negociación colectiva, políticas sociales que garanticen rentas, educación o salud y políticas sociolaborales.

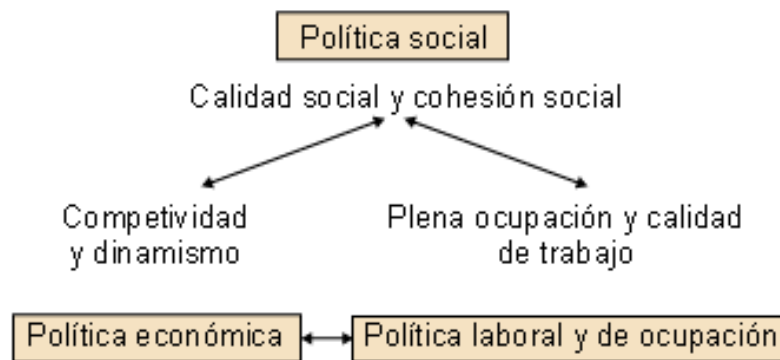
Lo que queremos poner de relieve aquí es que la creación de ocupación es un factor que depende de muchas variables y que no se puede abordar sólo desde las políticas sociolaborales. Una buena política económica (o una coyuntura cíclica propicia), un fomento, por ejemplo, de la contratación a tiempo parcial, una buena estructura de la negociación colectiva, una política formativa próxima a las necesidades de las empresas, son elementos que, sin constituir propiamente políticas sociolaborales, inciden en la cantidad y calidad de la ocupación creada en un territorio.

Cita

Según Therborn, "la existencia o inexistencia de un compromiso institucionalizado a favor de la plena ocupación es la explicación fundamental del impacto diferencial de la crisis actual. Esta institucionalización del compromiso por la plena ocupación implica: a) un compromiso explícito de mantener/conseguir la plena ocupación; b) el hecho de que haya y se utilicen políticas y mecanismos anticíclicos; c) la existencia y el uso de mecanismos específicos para ajustar oferta y demanda en el mercado de trabajo con el objetivo de la plena ocupación; d) una decisión consciente de no utilizar el alto índice de desempleo como un medio para conseguir otros objetivos de política económica" (1986, pág. 34-35).

Esquema

Gráfico 8



En este apartado nos centraremos en las políticas sociolaborales, que, como hemos visto, eran aquella parte de las políticas sociales que de manera directa o indirecta persiguen afectar al grupo de personas que desarrollan actividades productivas y a los sujetos que facilitan el mencionado desarrollo, mientras influyen en el desarrollo de esta actividad. Como hemos comentado, su concreción era la clasificación siguiente, que será la que seguiremos en la exposición con dos excepciones. Trataremos conjuntamente las políticas de lucha contra la pobreza y la exclusión y los servicios sociales y veremos la política de formación profesional como una (la principal, de hecho) de las políticas de ocupación:

Lectura recomendada

J. Banyuls; E. Cano; J. V. Pitxer; A. Sánchez (2005). *Economía Laboral i Polítiques d'Ocupació*. Valencia: PUV.

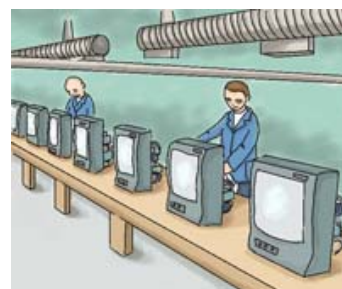
- Políticas de garantía de rentas: pensiones (Seguridad Social), rentas mínimas y renta básica.
- Políticas de servicios sociales.
- Políticas de lucha contra la pobreza y la exclusión social.
- Políticas de educación, especialmente las de formación profesional.
- Políticas de ocupación.

4.1. Políticas de garantía de rentas

La remuneración del trabajo es, en nuestras sociedades, la vía principal de obtención de las rentas familiares disponibles. Pero ni es la única, ni históricamente lo ha sido. Guy Standing (1999), economista jefe de la OIT (Organización Internacional del Trabajo), establece la tipología siguiente de fuentes de ingresos en las sociedades actuales:

- Salario monetario.
- Ingresos o apoyo facilitado por la familia o la comunidad: donaciones familiares, regalos, caridad, trabajo voluntario o comunitario (por ejemplo, los bancos de tiempo).

- Ingresos facilitados por la empresa en la cual se trabaja: prestaciones sociales (economatos, descuentos en determinados servicios), retribuciones en especie (vehículo, equipos informáticos, etc.), seguros o planes de pensiones, participación en beneficios, etc.
- Ingresos o apoyos facilitados por el Estado: servicios universales (sanidad, educación), prestaciones contributivas (pensiones, prestación por desempleo) o no contributivas (subsidios asistenciales, servicios sociales, rentas mínimas, etc.).
- Rentas privadas: inversiones, acciones, seguros y planes de pensiones privados, etc.



El salario no es el único mecanismo que permite satisfacer las necesidades sociales.

Standing (1999) analiza el diferente peso que estos tipos de rentas han tenido en los diferentes modelos sociales, según las formas institucionales predominantes con respecto a los mecanismos de redistribución (comunidad, Estado o mercado), y también su diferente peso en las sociedades actuales, incluidos los diferentes modelos de bienestar que existen. Así, por ejemplo, los mecanismos de asignación de rentas basados en la familia o la comunidad tienen un peso específico mayor en África o en el sureste asiático, mientras que los basados en las rentas privadas tienen su mayor referente en Norteamérica y, en menor medida, en Europa occidental, que, siendo el lugar donde los beneficios estatales tienen un mayor peso, consigue un buen equilibrio de los diferentes mecanismos de obtención de rentas. La tabla 21 explica detalladamente los diferentes pesos de los tipos de rentas identificados por Standing (1999):

Tabla

Tabla 21. Peso de los diferentes tipos de ingresos en la renta total en distintos continentes

	Salario	Otros ingresos empresa	Rentas que provienen del Estado	Rentas privadas	Rentas familiares
África	Alto	Bajo	Bajo	Bajo	Alto
Europa occidental	Medio	Medio	Alto	Medio	Bajo
Europa oriental	Bajo	Alto	Bajo	Bajo	Bajo
Norteamérica	Medio	Medio	Bajo	Alto	Bajo
Sur de Asia	Bajo	Medio	Bajo	Bajo	Medio
Sureste asiático	Bajo	Medio	Bajo	Bajo	Alto

Fuente: Standing, 1999

De todos modos, y con respecto a la política social de garantía de rentas, lo cierto es que, desde el origen de los tiempos, podemos reconocer estrategias orientadas a la protección ante las necesidades sociales, para el caso de que

falten, por alguna causa, los ingresos derivados del trabajo remunerado. En algunos casos individuales, en otros colectivos, podemos realizar una primera clasificación de estas estrategias en dos técnicas diferenciadas:

- Técnicas de **ayuda**: la caridad, la beneficencia (privada o pública) o asistencia pública.
- Técnicas de **previsión** o **provisión**: ahorro individual, seguro privado, mutualidad o seguro social.

Sin embargo, y a pesar de posiciones conservadoras en contra, el modo predominante de protección y garantía de rentas, al menos en el siglo pasado, ha sido el seguro social público.

En cuanto a la financiación pública de las prestaciones sociales, se puede llevar a cabo mediante dos modelos, el contributivo y el asistencial:

El modelo **contributivo** establece una relación entre cotizaciones sociales y prestación posterior. El pago de una cantidad establece un derecho a la prestación cuya cuantía está relacionada con el período de cotización y de la cuantía de la cuota. Dentro del modelo contributivo se pueden identificar dos opciones: el sistema de reparto y el de capitalización:

- En el sistema de **reparto**, las contribuciones de la población activa financian los cobros de la población con derecho a la prestación.
- En el sistema de **capitalización**, el beneficiario recibe la cuantía acumulada durante el período de vida laboral; la cantidad final es la suma de las aportaciones realizadas y los intereses obtenidos.

Mientras, en el modelo **universal** es el conjunto de la población el que tiene derecho a percibir o acceder a la prestación por el simple hecho de poseer la ciudadanía. En este caso, la fuente de financiación es el sistema tributario.

Ejemplo

La caridad fue uno de los primeros mecanismos de garantía de rentas más débiles.

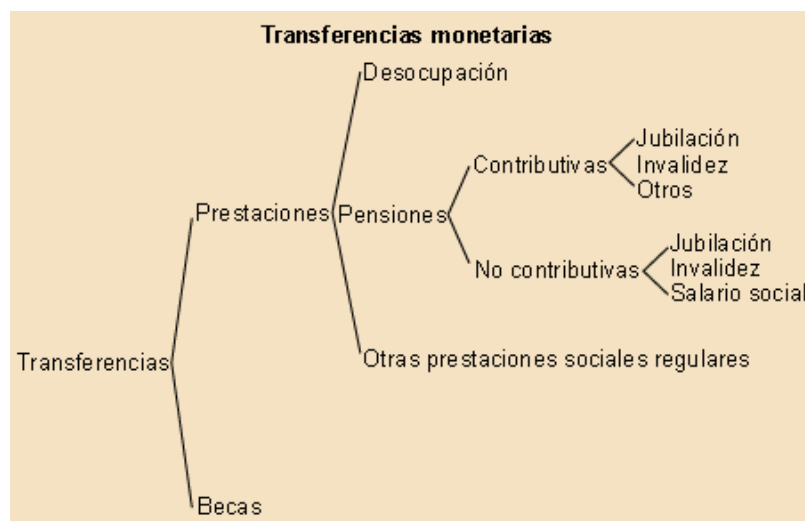
Ejemplo

El modelo de pensiones en España es contributivo de reparto.

A título ilustrativo, el gráfico 9 recoge los principales mecanismos de transferencias de rentas en el Estado español:

Esquema

Gráfico 9. Tipología de transferencias de rentas en el Estado español



Fuente: elaboración propia a partir del gráfico 13.1 de la pág. 656 del libro: EDIS (1998). *Las Condiciones de Vida de la Población Pobre en España*. Madrid: Cáritas/Foessa.

Evidentemente, el hecho de que convivan prestaciones de carácter contributivo y de carácter asistencial no es obstáculo para que las prestaciones basadas en la contribución previa del beneficiario tengan un importe cuantitativo mayor que los de carácter asistencial.

Finalmente, y refiriéndonos a la garantía de rentas, conviene hacer una breve mención a las **rentas mínimas** y a la **renta básica**. Con respecto a las rentas mínimas, éstas cumplen la doble función:

- De lucha contra la pobreza, garantizando una renta mínima vital a toda persona en situación de exclusión.
- De actuación contra la exclusión, reintegrando a la persona en situación de necesidad en la vida social.

En España las rentas mínimas representan el último eslabón de la cadena del sistema de protección social y se configuran como el conjunto de programas que las comunidades autónomas han puesto en marcha para atender a las necesidades de los más desfavorecidos. Su objetivo es propiciar unos recursos económicos mínimos a los que no los tienen, al tiempo que se posibilita su incorporación al medio social del que han sido excluidos. Este tipo de ayuda se estructura mediante un compromiso entre beneficiario y Administración, motivo por el cual se regula la relación entre la percepción de la prestación económica y la participación o el acceso a las actividades de inserción. El modo más habitual es el establecimiento de un *contrato, acuerdo o convenio* de inserción entre la persona perceptora de la prestación económica y la Administración (habitualmente los servicios sociales), en el que se establecen una serie de compromisos mutuos de oferta (por la Administración) y de participación (por la persona perceptora) en actividades de apoyo social, formación, inserción laboral, escolarización, etc. La regulación suele insistir al carácter consensuado y pactado de los contenidos del contrato según las peculiaridades y

los problemas específicos del destinatario. Éste es el modelo, con variaciones, seguido en Francia y en las comunidades autónomas del País Vasco, Navarra, Madrid, Cataluña y Aragón.

Por su lado, la **renta básica** de momento no deja de ser una propuesta para proporcionar un ingreso pagado a cada miembro de pleno derecho de la sociedad, por el mero hecho de ser ciudadano, e independiente de cualquier contraprestación laboral. Tiene tres características básicas:

- se paga incondicionalmente a todos los individuos (es universal),
- es independiente de cualquier otra renta y de la aportación o no de trabajo,
- es suficiente para satisfacer las necesidades básicas.

Respecto a la universalidad, la renta básica diferiría de la mayoría de las medidas existentes en las sociedades occidentales y que se suelen dar si se reúnen ciertas condiciones (inexistencia de otras fuentes de ingresos, rentas familiares inferiores a una determinada cantidad, etc.). Que se proporcione de manera universal permite precisamente evitar la marginación y estigmatización que supone el estar marcado por la percepción de una renta (piénsese, por ejemplo en las rentas mínimas de inserción), ya que se asociaría no al nivel de renta disponible por un individuo, sino a su condición de ser humano, con unos derechos (autonomía, libertad material, igualdad, etc.) a los que ya se ha hecho referencia.

La **no conexión de la renta básica con un trabajo remunerado** atiende a dos argumentos. En primer lugar, existe mucho trabajo no remunerado (doméstico, voluntario), que nunca ha sido retribuido en el mercado, lo que rompe, desde otra perspectiva, la supuesta conexión entre esfuerzo y retribución. En segundo lugar, tal como está el mercado de trabajo en la actualidad, lo que estigmatiza y supone una injusticia es la situación que provoca el actual reparto de un bien tan escaso como el trabajo, condenando a individuos a unas condiciones de vida inferiores por el mero hecho de no disponer de un trabajo. Sobre esto diremos algo más cuando se hable de las críticas a la idea de renta básica.

Respecto a la **suficiencia para atender a las necesidades básicas**, lo cierto es que sobre este extremo las posiciones no son unánimes, ya que el grado de posibilismo en relación con la viabilidad económica de la propuesta hace que, en algunos casos, se plantee este punto como de orden menor. Aunque, si bien es cierto que cualquier cantidad que se estipule como renta básica serviría para aliviar la situación de los que están peor, y que el concepto de necesidades básicas es bastante relativo, existe un extremo que hace innegociable este requisito. El ejercicio de la autonomía requiere la libre elección y, por tanto, la imposibilidad de que juegue lo que se ha denominado chantaje de la supervi-

vencia. Desde esta perspectiva, una renta básica que suponga un efecto positivo sobre la autonomía y la autorrealización, cuando menos, deberá atender a la satisfacción de esas necesidades básicas.

Una propuesta como la renta básica supone una transformación bastante importante de los mecanismos de obtención y garantía de rentas y/o trabajo, así como de los mecanismos de aseguramiento del riesgo. Si en nuestras sociedades occidentales lo más importante es el principio contributivo, o una combinación de éste con el universal, la idea de la renta básica se decanta claramente hacia el modelo universal. Y, respecto al título que legitima la distribución de los recursos sociales, el peso que en general tuvo el trabajo en los modelos de Estado del bienestar se traslada al derecho de ciudadanía.

Web recomendada

<http://www.redrentabasica.org>



Existe una asociación estatal que postula la instauración de este tipo de medida.

Esta asociación está integrada en el BIEN (Basic Income European Network):

<http://www.basicincome.org>

Numerosas son las ventajas que se han atribuido a la idea de una renta básica (Raventós, 1999; Van Parijs, 2000). A modo meramente ilustrativo, se pueden apuntar las siguientes:

- Elimina los problemas de estigmatización¹⁵
- Permite una mayor flexibilidad del mercado de trabajo¹⁶
- Evita las trampas de la pobreza o el desempleo¹⁷

⁽¹⁷⁾La **trampa de la pobreza** porque, si una persona se encuentra en una situación en la que cumple los requisitos para recibir una prestación condicionada, no le interesará incrementar sus ingresos (al menos legalmente) con un trabajo (sobre todo si este es precario y mal remunerado), ya que perdería la prestación, a no ser que los beneficios netos superen la situación anterior, lo cual suele ser difícil. En esta situación, los programas condicionados más que una solución suponen una losa que impide salir de la situación de marginación. La renta básica, por incondicional y por ser compatible con otra fuente de ingresos (el trabajo incluido), evitaría este problema.

La **trampa del desempleo** es un caso especial de la trampa de la pobreza. Se produce en situaciones en las que es más rentable no aceptar un trabajo que perder la prestación de desempleo. En este sentido, muchos países europeos (Grecia, Irlanda, Reino Unido, Bélgica) han propuesto como una medida de política activa transformar la prestación de desempleo en una subvención que percibe aquel que contrate a un parado. La renta básica

⁽¹⁵⁾Al darse de manera universal y no ligada a pruebas de recursos (como muchos programas sociales) no estigmatiza a los perceptores, ya que, en la renta básica, lo son todos.

⁽¹⁶⁾No sólo permite la flexibilidad del trabajador para elegir un trabajo, sino también para elegir no trabajar o el modo organizacional como trabaja (por ejemplo la autoocupación o las cooperativas).

actuaría de manera parecida pero, en este caso, el tipo de trabajo que se subvencionaría lo elegiría el trabajador.

- Permite otro **reparto del trabajo** (y no sólo del empleo)
- Suaviza la aversión al riesgo y permite una **mayor innovación**.¹⁸

⁽¹⁸⁾Cualquiera que haya trabajado con emprendedores, sabe que los hay de dos tipos: aquellos que tienen un colchón (familiar la mayoría de las veces) que les permite plantear un proyecto empresarial de forma racional y temperada, y aquellos para los cuales es la única salida laboral. En estos casos, el riesgo es no sólo perder la inversión, sino perder los medios de subsistencia, lo que hace cualquier decisión mucho más angustiosa.

- **Socava el carácter coercitivo de la relación laboral**¹⁹
- Fuerza una **mayor remuneración de aquellos trabajos no atractivos**, pe-
ligrosos, etc.²⁰
- Permite **desligar los trabajos de la renta percibida**²¹

⁽²¹⁾Lo que permite una valoración de los primeros en función de sus propiedades intrínsecas. En este sentido, aunque la renta básica no mejora la situación de los trabajadores por lo que respecta a los medios de producción, sí mejora su posición en relación con los medios de subsistencia, lo que convierte la decisión de trabajar en más libre y voluntaria.

⁽¹⁹⁾El poder de negociación y las estrategias de relaciones laborales se alteran, ya que la parte más débil de la relación laboral es un poco menos frágil.

⁽²⁰⁾Son trabajos que no quiere nadie porque al no jugar el chantaje de la supervivencia, el poder de negociación de los que suelen aceptar este tipo de trabajos mejora lo que transforma la relación contractual.

4.2. Servicios sociales, pobreza y exclusión

Nuestras sociedades, que nunca han sido tan ricas como ahora, no han conseguido erradicar la pobreza. Las causas y los efectos de la pobreza son complejos y variados. "Hacerse pobre" es más el resultado de un proceso global que de otra cosa.

Hacerse pobre

Mencionamos algunas de las razones (aunque la lista no sea exhaustiva):

- El desempleo: es uno de los factores principales de la pobreza. Sin trabajo remunerado las probabilidades de caer bajo la línea de la pobreza se multiplican.
- La precariedad del puesto de trabajo: el hecho de que cada vez se recurra a más contratos de duración determinada, así como la mayor flexibilidad y precariedad de la relación laboral fragilizan la ocupación. Por otra parte, la ausencia o insuficiencia de salarios mínimos también contribuye a precarizar la situación económica de las personas.
- La insuficiencia de los sistemas de seguridad social establecidos. La pobreza puede surgir de la insuficiencia de los mínimos sociales o de su ausencia para algunas categorías de población (por ejemplo, los que no hayan cotizado en una seguridad social de modelo contributivo). Algo parecido puede suceder con el acceso a la atención sanitaria.
- El coste de la vivienda: las personas con ingresos poco elevados cada vez tienen más dificultades para encontrar una vivienda decente a un precio asequible, hecho que provoca un aumento del número de los sin vivienda y también una espiral de exclusión en éstos (sin vivienda se hace más difícil obtener una ocupación, tener atención sanitaria, etc.).
- Los cambios en las estructuras familiares. Así, por ejemplo, una familia monoparental (una familia con un solo adulto, normalmente mujer) se puede encontrar con problemas para conciliar la vida familiar y la profesional, dificultades para encontrar una ocupación, cargas suplementarias, etc.
- La evolución del sistema fiscal: la reducción de los techos impositivos y de los porcentajes sobre los ingresos elevados, la escasa imposición de las rentas de capital o el

incremento de los impuestos indirectos (IVA) perjudican a aquellos que tienen menos poder adquisitivo.

La pobreza puede hacer referencia a las condiciones materiales de las personas (necesidad de bienes y servicios o bajo nivel de vida), a la posición económica (nivel de renta baja, recursos escasos, desigualdades varias o clase social) o a la posición social de los pobres (dependencia, exclusión, etc.).

Sin duda, la ausencia de ingresos económicos es, desde una perspectiva objetiva y cuantitativa, el parámetro más importante de generación de exclusión social, especialmente en los tramos más desfavorecidos de la escala de distribución de la renta nacional disponible. De hecho, la pobreza se define en relación con la distribución de los ingresos económicos en el conjunto de hogares, si bien existen diferentes criterios a la hora de concretar el umbral por debajo del cual se fija la categoría de pobreza.

El carácter multidimensional de la pobreza se manifiesta en una compleja red de interacciones entre las dimensiones que caracterizan a los procesos, de manera que las carencias en una pueden desembocar en deficiencias en otra y viceversa. La falta de acceso a la educación o una formación profesional adecuada, las dificultades de acceso a la ocupación o la pérdida de ésta, y la precariedad del trabajo, como determinantes causales, se unen a otras circunstancias que se pueden considerar consecuencias de la pobreza y que, a su vez, se vuelven causantes o coadyuvantes de los procesos de la pobreza y la exclusión. Entre estas circunstancias deben ser objeto de especial atención las vinculadas en la educación, el trabajo, la sanidad y la vivienda.

Lectura recomendada

EDIS (1998). *Las Condiciones de Vida de la Población Pobre en España*. Madrid: Cáritas/Foessa.

EDIS (1996). *Las Condiciones de vida de la población pobre de la Diócesis de Barcelona*. Madrid: Foessa.

La pobreza a Catalunya. Informe 2001 (2001). Barcelona: Caixa de Catalunya.

¿Cómo podemos definir la pobreza? Hay dos conceptos básicos que se utilizan convencionalmente:

- **Pobreza absoluta:** falta de los requisitos básicos para mantener una existencia física saludable, de aquello establecido como mínimo necesario para vivir.
- **Pobreza relativa:** se trata de la comparación de los pobres con el resto de integrantes de la sociedad.

El Banco Mundial establece la línea de pobreza (absoluta) en aquellos que disponen de menos de un dólar diario para subsistir. Ello implica que existen 1.200 millones de pobres en el mundo. Pero si el límite fueran 2 dólares diarios, la cifra de pobres ascendería a 3.000 millones. El gobierno de Estados Unidos establece también un concepto de pobreza absoluta, pero el límite se define por el valor de una cesta de bienes básicos (básicamente

Trabajo y pobreza

En ocasiones, se produce el fenómeno de los *working poor*, personas (o familias) que, aunque tienen trabajo, tienen ingresos por debajo del umbral de la pobreza.

Así, por ejemplo, más de nueve millones de trabajadores de Estados Unidos vivían en situación de pobreza en 1997 y, de ellos, el 25% trabajaba a tiempo completo. Fuente: DOL. (2001). *Future Work. Trends and Challenges for Work in the 21 st Century*. Descargable en Internet en <http://www.dol.gov> (el Department of Labor es la estructura gubernamental norteamericana similar al Ministerio de Trabajo español)

Contenido complementario

La pobreza es la principal causa de exclusión social

comer). En cambio, la Unión Europea establece un concepto relativo de pobreza: es pobre aquél cuya renta es inferior al 50% de la renta media europea.

Por otra parte, hemos de trabajar con el supuesto de que la pobreza (criterio económico) y la exclusión o acumulación de desventajas medidas en términos de privaciones respecto a bienes considerados básicos son fenómenos complementarios. Hemos de atender al criterio sobradamente contrastado de estratificación dentro de los fenómenos de la pobreza y la exclusión, y adoptar la perspectiva económica tradicional de medición de la renta como indicador básico en la determinación de los dos procesos. Podemos utilizar como criterio de clasificación de estos fenómenos los conceptos utilizados habitualmente:

- **Precariedad económica**, que incluye a la población situada entre el 50 y el 35% de la renta media.
- **Pobreza moderada**, aludiendo a aquellos que se sitúan en el intervalo del 25 al 35% de la renta media.
- **Pobreza grave**, que afecta a los que tienen rentas de entre el 15 y el 25% de la media.
- **Pobreza extrema**, que caracteriza al colectivo de quien no supera el 15% de la renta media.

Los orígenes de la pobreza pueden ser muy variados. Podemos identificar razones individuales (opciones vitales, orígenes familiares, pertenencia a una subcultura determinada) o estructurales: pertenencia a una determinada clase social, niveles formativos, lugar en la estructura ocupacional (por ejemplo, el impacto del desempleo), ineficacia o inexistencia de las políticas sociales, etc.

Finalmente, y para describir de manera concisa la situación en España, la tabla 22 permite que nos hagamos una idea de la situación del fenómeno.

Tabla 22. Los cambios en el patrón de pobreza en España



Los niños son el colectivo con más riesgo de caer en situación de pobreza.

En cuanto a la **exclusión**, puede ser un fenómeno de orden económico (e identificable, en este sentido, con la pobreza), un fenómeno de exclusión del mercado de trabajo (por ejemplo, los parados de larga duración) o puede ser de exclusión social, cuando se produce un elevado distanciamiento de redes sociales (familia, comunidad, etc.) y llega, incluso, a situaciones de estigmatización social (vagabundos, sin techo, etc.).

En concreto, los ejes o ámbitos en los que se concreta el fenómeno en cuestión son los siguientes:

- a) pobreza, en el sentido de ingresos económicos,

- b) dificultad a la integración laboral,
- c) problemas de acceso a la educación y los mínimos educativos,
- d) ausencia de una vivienda digna,
- e) falta de salud, de capacidad psicofísica o de asistencia sanitaria,
- f) ausencia o insuficiencia de apoyos familiares,
- g) ámbitos de marginación social,
- h) dificultad en el acceso a la justicia,
- i) problemas para el acceso o aprendizaje de las nuevas tecnologías.

Lectura recomendada

MTAS (2001b). *Plan Nacional de acción para la inclusión social del reino de España Junio 2001-junio 2003*. Madrid. <http://www.mtas.es>

Tezanos (2001a) ha sistematizado los **factores de exclusión social** en esta tabla:



La atención a este tipo de problemas es multidimensional y es el objetivo específico de las distintas políticas sociales. Dentro de éstas, el conjunto de intervenciones que atienden directamente a los problemas de orden económico y laboral serían las políticas sociolaborales. Sin embargo, su tratamiento no se puede llevar a cabo de manera aislada, ya que como vemos la problemática de la exclusión es compleja. Los problemas de orden económico, en parte, pueden ser consecuencia de los problemas laborales (la falta de ocupación provoca problemas de rentas) y, por lo tanto, pueden requerir respuestas laborales pero también económicas: programas de garantías de rentas que permitan subsistir a las personas mientras se solucionan sus problemas laborales). Del mismo modo, la solución de los problemas personales o sociales (educación, vivienda, vínculos familiares y sociales, etc.) puede ser un prerequisite para poder solucionar los problemas de orden laboral pero, al mismo tiempo, a veces el ámbito laboral se revela como un terreno estratégico para conseguir la inserción social, como tendremos la oportunidad de comprobar.

Para responder a los problemas de pobreza y exclusión, el Estado del bienestar, además de los programas de garantía de rentas, se dota de los denominados **servicios sociales**:

Los **servicios sociales** son aquellos servicios que atienden a la cobertura de necesidades individuales de colectivos con especiales dificultades como la infancia, la adolescencia, la vejez, o de colectivos en situación de pobreza o marginación.



Los minusválidos son un colectivo susceptible de caer en situaciones de exclusión social.

En el caso español, la red pública de servicios sociales básicos que cofinancian las diferentes administraciones públicas (general, autonómicas y locales) ofrece cobertura a prestaciones básicas de información, orientación y asesoramiento; apoyo a la unidad convivencial y ayuda a domicilio; alojamiento alternativo; actuaciones específicas de prevención e inserción social; fomento de la solidaridad social y ayudas económicas. Los equipamientos que dan soporte a estas prestaciones son centros de servicios sociales y equipamientos complementarios (oficinas o servicios de información, centros sociales de estancia diurna, comedores sociales, mini-residencias y pisos tutelados), albergues y centros de acogimiento (polivalentes, de menores y de mujeres). También se incluye la gestión de los servicios sociales municipales de los programas de inserción social que acompañan a las prestaciones económicas de los programas de rentas mínimas asumidos y financiados por las comunidades autónomas.

Tabla

Tabla 24. Tipología de equipamientos para la actuación en los servicios sociales

Equipamiento	Características	Destinatarios
Centros de día para adultos	Facilitan la integración de determinados grupos en la comunidad mediante programas de atenciones supervisadas, para toda la jornada o para una parte de ella; suponen un apoyo para las familias y también una alternativa a la residencia	Ancianos, transeúntes, discapacitados, drogodependientes
Centros de día para menores	Ayudan a la familia o la sustituyen durante unas horas al día y proporcionan al niño la atención adecuada para el desarrollo normal; se conocen como "Guarderías". Ofrecen servicios de apoyo educativo y fomentan hábitos de conducta a menores en situación de desventaja social	Menores, familia
Centros de relación social	Favorecen la convivencia y la relación entre los usuarios. Desarrollan actividades ocupacionales y socio-culturales	Ancianos, menores, jóvenes, mujeres, discapacitados
Viviendas tuteladas	Constituyen una alternativa de alojamiento para la convivencia personal más normalizada. Se consideran equipamientos residenciales	Ancianos, discapacitados
Centros de acogida	Constituyen un alojamiento de urgencia para atender situaciones críticas derivadas de conflictos convivenciales graves o por falta de alojamiento. Las estancias son temporales	Menores, mujeres, otros colectivos necesitados

Fuente: C. Alemán; J. Garcés (coord.) (1998). *Política Social*. Madrid: McGraw-Hill.

Equipamiento	Características	Destinatarios
Albergues	Alojamientos residenciales de carácter temporal destinados a un sector específico de población con problemas de alojamiento	Transeúntes, personas sin ambiente familiar
Residencias	Proporcionan alojamiento, alimentación, atención personal y sanitaria, así como vida social y cultural a las personas que no pueden continuar a su domicilio, ya sea con carácter temporal o definitivo	Ancianos, menores, discapacitados
Centros ocupacionales	Ayudan a los individuos o a los grupos que están aislados de la vida social, o corren el riesgo de estarlo, a desarrollar actividades de carácter laboral y formativo que favorezcan su integración social	Discapacitados, jóvenes con dificultades, parados, transeúntes, ex delincuentes, inmigrantes
Hogares protegidos	Constituyen un alojamiento residencial temporal o permanente para personas que no tengan un ambiente familiar adecuado	Menores, discapacitados, drogodependientes
Centros de inserción social	Ayudan a las personas o a grupos con desajustes personales o sociales a reencontrar la normalización mediante los programas adecuados	Drogodependientes

Fuente: C. Alemán; J. Garcés (coord.) (1998). *Política Social*. Madrid: McGraw-Hill.

En primer lugar, hemos de reconocer que los servicios sociales ocupan un lugar subordinado en el conjunto del sistema de protección social articulado por las diferentes políticas sociales, como hemos visto cuando al analizar el gasto en protección social destacábamos el carácter marginal del gasto en servicios sociales y exclusión social.

Ejemplo

Por otra parte, las razones de su escaso éxito en la lucha contra la pobreza son variadas. Aparte del escaso conocimiento de los servicios sociales por la población objetivo, la desconfianza, el recelo, el miedo del control o el estigma podrían estar entre las causas de orden personal que expliquen una parte de su reducido éxito.

Ejemplo del primero de los extremos apuntados es el grado de conocimiento y valoración de los servicios sociales para la población pobre en España (porcentaje) (Fuente: EDIS 1998):

Tabla 25. Valoración de los diferentes proveedores de servicios sociales

	Públicos	Cruz Roja	Cáritas
No conoce	45	38	36
Conoce y valora muy negativamente	3	1	2
Conoce y valora como regulares	6	3	5
Conoce y valora positivamente	19	13	15
Conoce y valora muy positivamente	23	26	32

El hecho de que sean más conocidos y mejor valorados los servicios ofrecidos por organizaciones de voluntariado como Cruz Roja o Cáritas es representativo del modelo de Estado del bienestar dominante en España, así como de la eficacia de los servicios sociales públicos para atender las necesidades de sus beneficiarios potenciales.

Por todo ello, para aliviar la pobreza y la exclusión, se suelen plantear propuestas que pretenden avanzar hacia una renta mínima verdadera, que complemente los ingresos de las personas mayores situadas ya al margen del mercado de trabajo, elevar el gasto en educación dirigida a los colectivos pobres con hijos o a los jóvenes y reforzar los mecanismos de apoyo a los hogares en los cuales todo el mundo está desempleado o inactivo, con programas de ayuda para la integración en el mercado de trabajo y mediante la elevación del nivel formativo de sus miembros. Estas propuestas las podemos resumir en cuatro puntos:

- Reducir la tasa de analfabetismo y mejorar la formación de capital humano.
- Favorecer la creación de ocupación.
- Estimular la incorporación de la población femenina al ámbito de las tareas productivas.
- Incrementar las rentas de las familias más pobres.

Efecto Mateo

Hace referencia a la aserción del evangelio de San Mateo "... a cualquiera que tiene, se le dará, y tendrá más; pero al que no tiene, todavía lo que tiene le será sacado". Y pretende poner de relieve que son los sectores sociales con más recursos los que se benefician de programas y políticas diseñadas, en principio, para las clases más humildes y empobrecidas.



Muchos servicios sociales son prestados por ONG o entidades asistenciales de carácter privado.

4.3. Políticas de ocupación

4.3.1. Descripción

Como hemos señalado, las políticas de ocupación constituyen el paquete más importante de las políticas sociolaborales. Las políticas de ocupación están relacionadas con el volumen y la calidad de la demanda y oferta de trabajo, el funcionamiento del mercado de trabajo y la protección de los que están en desventaja.

Así, podemos definir la **política de ocupación** como el conjunto de decisiones que tienen como finalidad esencial la consecución del equilibrio entre la oferta y la demanda de trabajo, en sus aspectos cuantitativos y cualitativos, y también la protección de las situaciones de desempleo.

Como hemos comentado al inicio de esta obra, las políticas de ocupación (también denominadas de mercado de trabajo) son una parte muy importante pero no única de las políticas laborales y, éstas están incluidas en el conjunto de políticas económicas que afectan a la ocupación. Este conjunto, que a veces se denomina política económica de la ocupación, está muy bien recogido en la tabla 26, extraída de Banyuls (*et al.*) (2005).

Lectura recomendada

MTAS (2001a). *La Política de Empleo en España. Informe de base sobre instituciones, procedimientos y medidas de política de empleo*. <http://www.mtas.es>

J. Banyuls; E. Cano; J. V. Pitxer; A. Sánchez (2005). *Economía Laboral i Polítiques d'Ocupació*. Valencia: PUV.

Tabla

Tabla 26. La política económica de la ocupación

Ámbito	Tipos de política		Instrumentos/Ejemplos
Mercado de trabajo (políticas de ocupación)	Regulación del mercado de trabajo	Flexibilidad laboral cuantitativa	Regulación del despido
			Formas de contratación temporal
			Regulación de la jornada
		Flexibilidad laboral funcional	Regulación de la movilidad ocupacional
			Modificación de condiciones de trabajo
		Flexibilidad salarial	Salario mínimo interprofesional
	Ámbitos de negociación colectiva		
Políticas de mercado de trabajo	Políticas activas	Formación ocupacional	
		Formación continua	
		Servicios públicos de ocupación	

Fuente: elaboración propia a partir de J. Banyuls; E. Cano; J. V. Pitxer; A. Sánchez (2005). *Economía Laboral i Polítiques d'Ocupació*. Valencia: PUV.

Ámbito	Tipos de política		Instrumentos/Ejemplos
			Incentivos a la creación de ocupación
		Políticas "pasivas"	Prestaciones por desempleo
			Jubilaciones anticipadas
Otros ámbitos de la política económica	Política macro	Política fiscal	Gasto público, impuestos
		Política monetaria	Tipos de interés
	Política sectorial y estructural	Política industrial	Reconversión industrias en crisis
		Política de servicios	Desarrollo terciario avanzado
		Política turística	Diversificación oferta turística
		Política tecnológica / I+D	Difusión innovaciones competitivas
		Política medioambiental	Ocupación en gestión del medio ambiente
		Política de infraestructuras	Movilidad geográfica, vivienda
Política regional	Desarrollo local		

Fuente: elaboración propia a partir de J. Banyuls; E. Cano; J. V. Pitxer; A. Sánchez (2005). *Economía Laboral i Polítiques d'Ocupació*. Valencia: PUV.

En este sentido, podemos identificar las finalidades siguientes de la política de ocupación:

- Promover la adscripción de los trabajadores en una actividad laboral adecuada a sus aptitudes.
- Ajustar las ofertas y las demandas de mano de obra.
- Proporcionar una información general suficiente y real de las necesidades empresariales de mano de obra y de las posibilidades de ocupación de los trabajadores.
- Contribuir al estudio y la confección de programas para conseguir el nivel de ocupación más elevado posible.
- Dar apoyo a la movilidad ocupacional de los trabajadores y potenciar los planes de reconversión, cualificación y perfeccionamiento de los trabajadores.
- Participar en la preparación de los programas de formación profesional para la ocupación, según la situación y las perspectivas del mercado de trabajo.

- Elaborar estadísticas sobre la situación de ocupación y desempleo.
- Colaborar en la información, orientación y clasificación profesional de los trabajadores.

De manera tradicional, las políticas de empleo se han venido clasificando en políticas pasivas y activas. Las primeras tienen como objetivo principal la garantía de rentas, el mantenimiento del poder adquisitivo de aquellos activos que se han quedado en situación de desempleo. Las políticas activas pretenden incrementar el nivel de empleo y/o reducir el desempleo, arbitrando medidas para encajar oferta y demanda de trabajo.

Las **políticas pasivas** son aquellas políticas de empleo que tienen por objetivo el mantenimiento de rentas de aquellos que no tienen empleo.

Sólo existen dos clases de políticas pasivas:

- Prestaciones por desempleo
- Jubilaciones anticipadas

Entre las políticas pasivas, las más importantes, sin duda alguna, son las prestaciones por desempleo, que pueden subdividirse en dos niveles:

- **Nivel contributivo:** la prestación por desempleo es una prestación sustitutiva de los salarios que se abonan en función del tiempo y la cuantía de la cotización. Se trata, propiamente, de un seguro de desempleo.
- **Nivel asistencial:** subsidio por desempleo que se abona a los parados que han agotado la prestación contributiva o en circunstancias especiales (emigrantes retornados, excarcelados, inválidos parciales, etc.)

Las **políticas activas** son el conjunto de programas que permiten la consecución del empleo, la adecuación de la oferta y la demanda y la reducción de las situaciones de desempleo.

Las políticas activas tienen cinco objetivos principales (Ruesga, 2002):

- Incrementar la transparencia del mercado de trabajo

Web recomendada

http://europa.eu.int/comm/employment_social.htm

La web de la Dirección General de Ocupación y Asuntos Sociales de la Unión Europea facilita abundante información sobre las medidas de políticas de ocupación desarrolladas en el ámbito europeo.

- Desarrollar la estabilidad en el empleo
- Optimizar los recursos humanos
- Impulsar la creación de empleo y el reparto del trabajo
- Atender a colectivos desfavorecidos, mejorando su capacidad para insertarse en el mercado de trabajo.

A pesar de la variada tipología de medidas que existen en el ámbito de las políticas activas, se suelen establecer tres grandes grupos:

Políticas de orientación, intermediación y colocación: actuaciones que tratan de mejorar la relación entre oferta y demanda de trabajo: orientación en la busca de empleo, gestión de ofertas y contratación, etc.

Políticas de formación: actuaciones de formación profesional ocupacional o continua, dirigidas a proveer de los conocimientos, capacidades y habilidades que permitan a aquellos en situación de desempleo (o en riesgo de ser parados) mejorar sus oportunidades de inserción en el mercado laboral.

Políticas de promoción y creación de empleo: actuaciones que persiguen crear empleo mediante incentivos a la contratación, creación de empleo público directo, fomento del autoempleo y la economía, el desarrollo local, los yacimientos de empleo o los pactos territoriales por el empleo.

En el caso español, la estructura de los programas responde al siguiente esquema:

- **Programas de orientación laboral y colocación**²²

⁽²²⁾Programas de orientación laboral y colocación en los que se ofrece información u orientación laboral a aquellos en situación de desempleo y se atiende a la gestión de las colocaciones. Podemos distinguir:

- Servicio Público de Empleo: se trata de las oficinas públicas de empleo del INEM (o de las comunidades autónomas con competencias transferidas).
- Agencias de colocación, sin ánimo de lucro, que tienen por objeto la puesta en contacto de la oferta y la demanda de empleo. Sus recursos provienen de programas subvencionados por la administración.
- Servicios integrados para el empleo, gestionados por entidades públicas (normalmente locales) o privadas sin ánimo de lucro, que gestionan programas de orientación y acompañamiento a la busca de empleo, también subvencionados por la administración (central o autonómica).



El INEM es el servicio público estatal pero también existen oficinas públicas autonómicas.

- **Programas de formación** ²³

⁽²³⁾Se trata de iniciativas que favorecen la adquisición de cualificaciones profesionales. Con ellas se pretende potenciar la inserción y reinserción profesional de la población demandante de empleo, mediante la cualificación, recualificación o puesta al día de sus competencias profesionales. Se pueden clasificar en:

- Formación ocupacional, que consiste en cursos subvencionados, gratuitos para los beneficiarios, cuya finalidad es cualificar o preparar para un puesto de trabajo o un sector de actividad concretos a personas en situación de desempleo.
- Formación continua: es el conjunto de acciones formativas que se llevan a cabo por las empresas, los trabajadores o sus respectivas organizaciones, dirigidas tanto a la mejora de las competencias y cualificaciones, como a la recualificación de los trabajadores ocupados. Se trata de formación laboral subvencionada públicamente, pero dirigida a trabajadores con empleo
- Formación-experiencia: son programas "mixtos" que ofrecen experiencia y formación, como las Escuelas-Taller, los Talleres de Ocupación y las Casas de Oficios. Se suele ofrecer formación en alternancia a jóvenes desempleados (o, en el caso de los talleres, a mayores de 25 años con especiales dificultades para incorporarse al mercado de trabajo: parados de larga duración, mayores de 45 años, mujeres, personas con discapacidad), es decir, una combinación de formación y trabajo en determinadas ocupaciones (muchas de ellas relacionadas con los nuevos yacimientos de empleo).



- **Programas de empleo** ²⁴

⁽²⁴⁾Programas de empleo: iniciativas orientadas a ofrecer experiencia laboral o favorecer la contratación de determinados colectivos, mediante la financiación del INEM.

- Planes de Empleo. Contratos laborales especiales que pueden solicitar básicamente las diferentes administraciones. Son subvencionados íntegramente por el INEM para

que éstas contraten a parados mayores de 25 años de larga duración y con grandes dificultades de inserción laboral.

- Colaboración Social. A diferencia de los anteriores, la administración "contratante" debe hacerse cargo de una parte del salario, y el trabajo debe ser de interés general para la comunidad (social, ambiental, etc.).
- El contrato de inserción, que apareció inicialmente configurado en el Real Decreto-Ley 5/2001 como una modalidad limitada a la contratación de "un demandante de empleo por parte de una Administración Pública", con el objeto, también limitado, de realizar "una obra o servicio de interés general o social, dentro del ámbito de sus competencias, como medio de adquisición de experiencia laboral y mejora de la ocupabilidad del desempleado participante". La Ley amplió también de manera importante su ámbito de aplicación, al posibilitar que no sólo la Administración Pública pueda contratar de este modo, sino que la extiende a las entidades sin ánimo de lucro, lo que permite entenderse a asociaciones, fundaciones y demás organizaciones o entidades en cuya constitución y fines esté expresamente excluido el ánimo de lucro

- **Programas de promoción de la actividad económica** ²⁵

Lectura recomendada

MTAS (2001a). *La Política de Empleo en España. Informe de base sobre instituciones, procedimientos y medidas de política de empleo.*

<http://www.mtas.es>.

La edición electrónica está disponible a la página web del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, en el capítulo de información sobre la ocupación. Esta versión electrónica se actualiza periódicamente, al menos dos veces el año, según las modificaciones que se produzcan en la normativa.

⁽²⁵⁾Programas de promoción de la actividad económica: programas de nuevos yacimientos de empleo, de desarrollo local (técnicos territoriales, iniciativas locales, pactos territoriales, etc.).

4.3.2. Planificación

La gestión de las políticas de empleo (o de mercado de trabajo) no deja de ser similar a la gestión de cualquier otro tipo de políticas y, por tanto, en el terreno ideal, debería articularse siguiendo lo que ha venido en denominarse el ciclo de programación. Se trata sencillamente de identificar las necesidades o los problemas que se deben cubrir, establecer unos objetivos de la actuación, acompañados de los recursos necesarios y, por último, analizar los resultados obtenidos.

Esquema

Gráfico 10. El ciclo de programación



Fuente: elaboración propia

En la terminología al uso se suele hablar de tres tipos de objetivos:

- Los **objetivos globales** se plasman en términos del impacto del programa (por ejemplo, reducción del desempleo entre los parados de larga duración).
- Los **objetivos específicos** se plasman en términos de resultados (por ejemplo, aumento de las posibilidades de reincorporación al mercado laboral de los parados de larga duración);
- Los **objetivos operativos** se plasman en términos de realizaciones (por ejemplo, oferta de cursos de formación profesional a los parados de larga duración);

De la teoría a la práctica, el Tratado de Ámsterdam de la Unión Europea señala cinco principios de actuación en el ámbito de la ocupación europea:

- Dar prioridad de las medidas preventivas.
- Definir un nuevo modelo de gestión por objetivos.
- Definición de mecanismos anuales multilaterales para supervisar y evaluar los progresos de la estrategia.
- Integración de la política de ocupación con otras áreas de actuación.

- Avanzar hacia un Pacto para la Ocupación.

A partir de estos principios, en Europa se ha ido configurado la Estrategia Europea por el Empleo (EEE), que supone:

- elaboración y aprobación, por el Consejo Europeo, de directrices y recomendaciones a los Estados miembros,
- aprobación y desarrollo de planes nacionales de acción por el empleo
- y análisis y supervisión del mercado de trabajo y las políticas de empleo, en el Informe anual conjunto de la Comisión y el Consejo de la Unión Europea.

En concreto, la actual EEE supone tres objetivos y diez directrices que los Estados miembros deben incorporar en sus planificaciones políticas por lo que a empleo se refiere.

Tabla

Tabla 27

OBJETIVOS	
Plena ocupación Promoción de la calidad y la productividad del trabajo Refuerzo de la cohesión y la inclusión social	
REQUISITOS	DIRECTRICES
Incrementar la capacidad de adaptación de los trabajadores y las empresas. Atraer más personas al mercado de trabajo. Lograr que la inversión en capital humano sea cada vez mayor y más eficaz. Asegurar la aplicación efectiva de las políticas mediante una mejor gestión.	1) Introducir o reforzar medidas activas y preventivas destinadas a los desempleados y las personas inactivas.
	2) Potenciar el espíritu de empresa y promover la creación de empleo.
	3) Abordar los cambios y promover la adaptabilidad en el trabajo.
	4) Promover el desarrollo de los recursos humanos y del aprendizaje permanente.
	5) Aumentar la oferta de mano de obra y promover la prolongación de la vida activa.
	6) Promover la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.
	7) Promover la integración de las personas desfavorecidas en el mercado de trabajo y combatir la discriminación de la que son objeto.
	8) Hacer que trabajar sea más rentable por medio de incentivos que hagan atractivo el empleo.
	9) Regularizar el trabajo no declarado.

10) Corregir las disparidades regionales en materia de empleo

Toda esta metodología de programación inherente el modelo Luxemburgo se ha trasladado al ámbito estatal mediante la ley de empleo del 2003, que establece los siguientes objetivos de las políticas activas de empleo:

- 1) Informar y orientar hacia la busca activa de empleo.
- 2) Desarrollar programas de formación profesional ocupacional y continua y cualificar para el trabajo.
- 3) Facilitar la práctica profesional.
- 4) Crear y fomentar el empleo, especialmente el estable y de calidad.
- 5) Fomentar el autoempleo, la economía social y el desarrollo de las pequeñas y medianas empresas.
- 6) Promover la creación de actividad que genere empleo.
- 7) Facilitar la movilidad geográfica.
- 8) Promover políticas de inserción laboral de personas en situación o riesgo de exclusión social.
- 9) Garantizar la igualdad de oportunidades y no discriminación.

Por último, a escala territorial, se han conformado varias realidades (pactos territoriales por el empleo, consorcios, agencias de desarrollo local, etc.) con el objetivo de planificar y programar las actuaciones en materia de mercado de trabajo y empleo. Estas estructuras intermedias suelen funcionar sobre la base de estos criterios:

- **Concertación institucional**

El proceso de concertación buscará la máxima participación de todos los agentes implicados en la promoción económica y el empleo del territorio: municipios, entidades supramunicipales, asociaciones empresariales, sindicatos, instituciones del ámbito de la educación, de la economía social, tercer sector, etc.

- **Concertación territorial**

La delimitación territorial de una actuación en materia de empleo se define a partir del estudio de mercados de trabajo entendido como la agrupación territorial que aglutina el máximo de relaciones laborales en su interior y el mínimo de relaciones con el exterior. En la práctica, el mercado local de trabajo es aquel espacio físico hasta donde los trabajadores están dispuestos a trasladarse para buscar un empleo y en el cual los empresarios buscan los trabajadores para ocupar los lugares de trabajo vacantes.

- **Diagnostico de situación**

Análisis de los datos más significativos del territorio con el objetivo de identificar las líneas y los ejes de actuación prioritaria.

- **Planificación**

Objetivos generales a medio y largo plazo, prioridades de actuación, estructura organizativa y de gestión, mecanismos y recursos.

- **Plan de acción**

Descripción de las acciones con una perspectiva plurianual, en coherencia con el diagnóstico de necesidades y de acuerdo con los ejes de igualdad de oportunidades, complementariedad y descentralización de las acciones.

- **Seguimiento y evaluación**

Previsión de las estructuras y los mecanismos de seguimiento del desarrollo de las actuaciones, con indicadores cuantitativos y cualitativos de cumplimiento de los objetivos previstos.

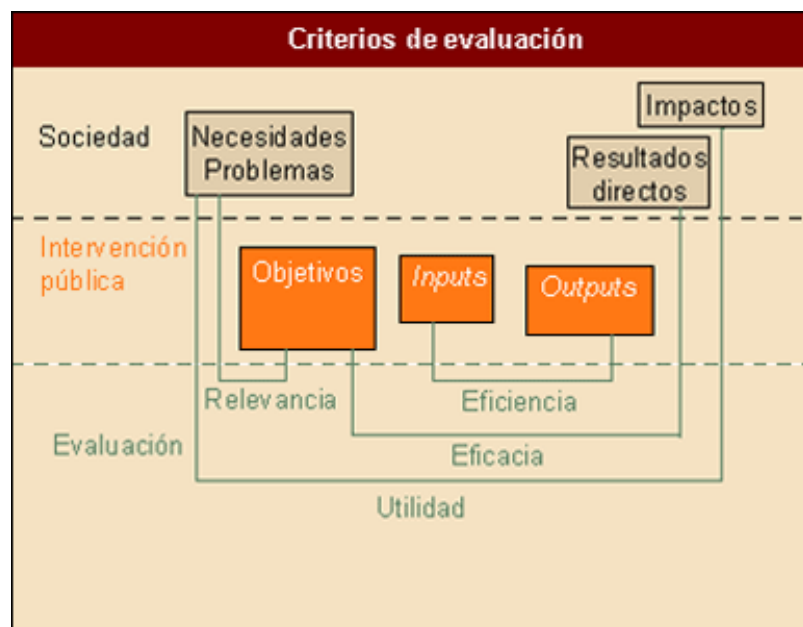
4.3.3. Evaluación

Como hemos visto, la evaluación es una de las fases del ciclo completo de programación (aunque, la mayoría de las veces, olvidada).

La evaluación permite comparar los diferentes resultados obtenidos con aquello esperado, a saber: la resolución de los problemas y/o la satisfacción de las necesidades. Para ponderar este grado de cumplimiento de los resultados, se utilizan diferentes criterios.

Esquema

Gráfico 11. Criterios de evaluación



Fuente: elaboración propia

- **Pertinencia:** Pondera en qué medida los objetivos del programa son pertinentes en relación con la evolución de las necesidades y las prioridades detectadas.

- **La eficacia** compara las actividades realizadas con las inicialmente planeadas, así, por ejemplo, compara las realizaciones, los resultados y los impactos reales con los previstos o estimados.
- **La eficiencia** analiza la relación entre las realizaciones, los resultados y/o el impacto y los recursos utilizados (fundamentalmente de índole financiera).
- **Utilidad:** *estudia el impacto que ha tenido el programa o actuación en la satisfacción de las necesidades de los grupos o poblaciones a las cuales se dirigía.*
- **Durabilidad:** *se preocupa por el mantenimiento de los cambios o beneficios del programa, una vez finalizado el mismo.*

Por último, no es menos importante apuntar la necesidad de establecer claramente indicadores cuantitativos que permitan ponderar de manera objetiva el grado de cumplimiento de los objetivos previstos. La principal clasificación puede verse en la tabla 28.

Se escapa del ámbito de este trabajo analizar los resultados de las evaluaciones concretas de los procesos de planificación de las políticas de empleo en escalas territoriales (europea, estatal, autonómica, etc.). Ese desarrollo se reserva para la segunda parte del manual.

Corresponde aquí realizar un resumen general que permita obtener un panorama global de las políticas de empleo. Así, de los resultados de las escasas evaluaciones efectuadas (aunque es un campo en franco crecimiento), se desprende lo difícil que es cuantificar los resultados de este tipo de medidas. Sin embargo, podemos decir algunas cosas:

- Los programas más eficaces son aquellos que se dirigen a grupos específicos de población con problemas laborales. Es mejor diseñar medidas concretas que tengan en cuenta las especificidades de colectivos y territorios que aplicar fórmulas generales.
- El diseño y la aplicación de los programas debe ir precedido de un análisis pormenorizado de las necesidades en un ámbito empresarial. Debe producirse, además, una mayor concentración de los recursos financieros y una mejora de la calidad de los programas.
- Los programas deberían dotarse de una mayor flexibilidad en su aplicación, de manera que se descentralizasen los procesos de planificación, gestión y evaluación.
- La eficacia de los programas puede incrementarse con mejores sistemas de control de los incentivos ofrecidos.

Recurso interactivo
sólo accesible en la web.

WEB

Respecto a la formación, a pesar de las dudas sobre su eficacia, sigue siendo el instrumento más utilizado (en los países de la OCDE, el gasto en formación supone de media el 27% del gasto en políticas activas), aunque en creciente combinación con otros mecanismos y más orientada a las necesidades concretas de diferentes colectivos. Los mejores resultados se obtienen en la formación de mujeres, mientras que, en el caso de los jóvenes, los resultados son pobres si la formación no se combina con algún tipo de práctica.

Enlazando con esto, respecto al sistema de formación profesional, en el ámbito europeo suelen distinguirse dos modelos.

- 1) El modelo que prima la inserción por el aprendizaje: las experiencias inglesas o el sistema de aprendizaje dual en Alemania serían los principales exponentes.
- 2) Los sistemas tradicionales basados en la escolarización: Francia, Suecia o el caso de España.

En relación con las vías para mejorar la incidencia de la formación, suele proponerse la descentralización del diseño, la implicación de colectivos sociales y la mejora de la calidad. También se incide en la necesidad de trabajar más en temas de educación permanente, sobre todo en el reconocimiento de la formación informal o experiencia profesional. En cuanto a la adaptación a las nuevas necesidades, hemos de insistir en la importancia de reforzar la conexión entre las necesidades de las empresas y las cualificaciones y la necesidad de tener en cuenta el papel de la sociedad de la información y todo lo que ello supone.

Por otro lado, las subvenciones a la contratación (a la creación directa de empleos, subsidios a los salarios o cotizaciones o ayudas a la autoocupación) generan dudas respecto a sus efectos. Así, en relación con los subsidios a la contratación, sólo entre un 10 y un 25% del gasto está vinculado a creación neta de empleo, lo cual significa que los efectos no deseados antes mencionados son muy importantes. En este grupo, la autoocupación parece el único mecanismo de subvención al empleo de efectos claramente positivos, aunque lo cierto es que la escasa amplitud (2-4% de desempleados) del colectivo susceptible de acogerse a tales medidas merma su eficacia.

Suelen ser medidas relativamente costosas, con efectos modestos y de corta duración. Sin embargo, conviene retener cuatro aspectos positivos de este tipo de medidas:

- Las subvenciones al empleo o a la contratación contribuyen a crear empleo.

- Las subvenciones implican un mayor ingreso y, por eso mismo, dinero puesto en circulación que activa la economía.
- Permiten ahorrar recursos (prestaciones de desempleo), lo cual contribuye a sanear las cuentas públicas.
- Además, en el caso de determinados colectivos, pueden ser el único instrumento de enganche al mercado de trabajo. En concreto, para los desempleados de larga duración, con experiencia en puestos semicualificados o no cualificados, supone un mecanismo que les permite mantenerse en el mercado de trabajo y adquirir experiencia, al tiempo que se recualifican.

En cuanto a los servicios públicos de empleo, lo cierto es que se trata de los instrumentos más eficientes (por la relación entre los costes que suponen y los resultados de inserción obtenidos). Sin embargo, especialmente en los países del sur de Europa, todavía predominan los canales informales a la hora de la busca del empleo. Un problema para medir la eficacia de este tipo de instrumentos es que se hace difícil separar los costes de la orientación laboral en sí, de los costes administrativos de gestión.

La tabla 29 pretende resumir los resultados obtenidos en diferentes evaluaciones de los instrumentos referidos.

Tabla

Tabla 29

Dispositivo	Aparentemente útil para	Aparentemente inoperante para	Consideraciones generales
Ayuda en busca de una ocupación (clubes de ocupación, consejos individuales, incentivos, etc.).			Necesita un control riguroso.

Fuente: Fay (1996, pàg. 61)

Dispositivo	Aparentemen- te útil para	Aparentemente inoperante para	Consideracio- nes generales
Formación facilitada en forma de curso.	Mujeres deseosas de reanudar una actividad.	Jóvenes, a menos que se asocie a otras medidas. Hombres muy activos o asalariados de cierta edad y con un nivel de instrucción escolar débil.	Los cursos deben tener una relación muy directa con el mercado de trabajo, o ser de "alta" calidad. Los jóvenes, generalmente, necesitan seguir un conjunto de formaciones destinadas a llenar sus lagunas profesionales específicas. Se debe profundizar la investigación en lo que respecta a los trabajadores despedidos. Cuanta más larga sea la formación, más lo debe ser el período de seguimiento y evaluación.
Formación en el puesto de trabajo.	Mujeres deseosas de reanudar una actividad. Madres solteras.	Jóvenes, a menos que se asocie a otras medidas.	Debe responder directamente a las necesidades del mercado de trabajo.
Subvenciones a la ocupación.	Parados de larga duración. Mujeres deseosas de reanudar una actividad.	Jóvenes, a menos que se asocie a otras medidas.	Suponen una selección intensa y controles que permitan obtener el máximo de creación de ocupación, teniendo en cuenta los aspectos sociales.
Creación directa de ocupación.	Categorías con gran dificultad de acceso al mercado de trabajo.		Como regla general, son medidas poco rentables a largo plazo y se aplican, en virtud del principio de adicionalidad, a ocupaciones con un producto marginal débil.
Ayuda a parados que creen su empresa.	Hombres de menos de cuarenta años con un buen nivel de instrucción.		Sólo interesan a una pequeña parte de la población.

Fuente: Fay (1996, pàg. 61)

Resumen

Las políticas sociales pretenden dar respuesta a necesidades de los ciudadanos en los ámbitos relacionados con la salud, la educación, el trabajo, la vivienda o la asistencia social.

La fórmula predominante por la cual se han organizado las sociedades para atender a este tipo de necesidades han sido los Estados del bienestar. Hemos visto su origen y las diferentes formas que podía adoptar (liberal, socialdemócrata o conservador), y también los diferentes instrumentos utilizados para garantizar la redistribución de la riqueza, el acceso a servicios básicos y la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos: políticas económicas (de crecimiento económico, fiscales, industriales, etc.), laborales (de contratación, relaciones laborales, negociación colectiva, condiciones de trabajo, etc.) o sociales (sanitarias, educativas, de vivienda).

Todo ello nos ha servido para contextualizar las políticas sociolaborales (de garantía de rentas, de lucha contra la pobreza y la exclusión y de ocupación).

Antes de entrar a analizarlas, nos hemos detenido en el análisis de las principales transformaciones del trabajo en las sociedades occidentales actuales (cambios en la composición de la población activa, en la actividad económica y las estructuras ocupacionales, transformaciones del mercado de trabajo) analizando la crisis de la sociedad de plena ocupación.

También hemos analizado los conceptos y las teorías pertinentes para el estudio del fenómeno del desempleo: conceptos como población potencialmente activa, población activa, población ocupada y población desempleada; las diferentes tipologías de desempleo (cíclico, estacional, friccional, estructural, neoclásico, tecnológico, demográfico), y también las perspectivas de futuro con respecto a este fenómeno.

Finalmente, hemos repasado las principales políticas sociolaborales, haciendo especial incidencia en las tipologías de los programas de garantía de rentas y de lucha contra la pobreza y la exclusión. Con respecto a las políticas de ocupación, la distinción entre políticas pasivas y activas y la descripción del contenido de éstas últimas ha venido acompañada por una breve relación de las clases de políticas de ocupación practicadas en el ámbito español y europeo.

Actividades

1. Relacionad, comparad y juzgad las diferentes tipologías de Estado del bienestar presentadas. Intentad situar el caso español.
2. Pensad, por un momento, en maneras de resolver problemas de aversión a determinadas medidas de carácter social (posturas del tipo NIMBY). ¿Cómo podemos resolver problemas de este tipo?
3. Analizad la distribución del gasto social, por países y por programas.
4. Opinad sobre el diferente impacto re/distributivo de las diferentes políticas sociales presentadas.
5. Identificad una actividad re/productiva y, utilizando el esquema de Mingione, describid los diferentes modos (formal o informal, legal o no) como se puede atender a su satisfacción.
6. Apuntad los problemas y las ventajas, para los trabajadores y para las empresas, que se pueden derivar de la flexibilidad en la contratación.
7. Enumerad sectores, formas de actividad, ámbitos organizativos, en los que sería posible la creación de ocupación. Justificad la elección y describid las acciones necesarias.
8. Identificad las diferentes tipologías de desempleo.
9. Analizad, juzgad y criticad (si es oportuno) las diferencias de actividad, ocupación y desempleo entre sexos.
10. Comparad los rasgos de los mercados de trabajo europeos y proponed reformas para al caso español.
11. Analizad los conceptos de pobreza absoluta y relativa. Aportad argumentos a favor y en contra del uso de estos conceptos como indicador de pobreza y necesidad.
12. Analizad, comparad y valorad la estructura del gasto en políticas de ocupación en los diferentes países y en España.

Autoevaluación

- 1) Ubicad los países siguientes en la tipología de Estados del bienestar de Esping-Andersen: Suecia, Reino Unido, Dinamarca, Alemania, Estados Unidos, Austria.
- 2) Ordenad de más a menos progresividad, los gastos sociales siguientes: subsidios de desempleo, desempleo contributivo, pensiones, educación universitaria, servicios sociales, sanidad, prestaciones asistenciales.
- 3) Recoged el esquema clasificador de las formas de flexibilidad laboral según Recio.
- 4) Apuntad las dimensiones de la precariedad.
- 5) ¿Creéis posible un crecimiento simultáneo de la tasa de actividad y la de desempleo? ¿Por qué?
- 6) El hecho de que haya vacantes y personas desempleadas al mismo tiempo representa la existencia de un...
 - a) desempleo estructural.
 - b) desempleo estacional.
 - c) desempleo tecnológico.
 - d) Ninguna de las anteriores.
 - e) desempleo friccional.
- 7) Explicad el hecho de que, según el estudio "Las condiciones de vida de la población pobre en España" (FOESSA, 1998), el 58% de los hogares españoles en situación de pobreza tienen a su sustentador principal en situación de activos en el mercado de trabajo.
- 8) Ubicad las medidas de políticas activas siguientes en una de las tres categorías en las que se suelen clasificar (creación de ocupación, formación, colocación): formación ocupacional, orientación laboral, planes de ocupación, promoción de la ocupación autónoma, formación continua, escuelas taller, gestión de la colocación, subvenciones a la creación de cooperativas, ayudas a la movilidad geográfica, fomento de la contratación indefinida.

Solucionario

Autoevaluación

1. Modelo liberal: Reino Unido, Estados Unidos; modelo conservador: Alemania, Austria, Reino Unido, Estados Unidos; modelo socialdemócrata: Suecia, Dinamarca.

2. Subsidios por desempleo, prestaciones asistenciales, servicios sociales, sanidad, desempleo contributivo, pensiones, educación universitaria.

3.

Cuantitativa	Externa	Contratos temporales, a tiempo parcial, costes de despido
Interna	Movilidad geográfica, funcional, adaptación de la jornada	
Cualitativa		Cualificación profesional, reorganización proceso productivo
Flexibilidad salarial		Macroeconómica, desde el punto de vista de empresa o sector, individual
Movilidad general		Movilidad ocupacional o geográfica en el ámbito general

4. Inseguridad de la ocupación, insuficiencia e incertidumbre con respecto a los ingresos salariales, degradación y vulnerabilidad de la situación del trabajo, protección social reducida.

5. Sí. La tasa de actividad es la relación entre población activa y la población en edad de trabajar, mientras que la tasa de paro es la relación entre la población en desempleo y la población activa. Es posible que la actividad de la población crezca pero este crecimiento no sea tanto por un paso de la inactividad a la ocupación, sino por un paso de la inactividad al desempleo. De hecho, ésta es la situación que han sufrido las mujeres en los últimos años en el mercado de trabajo español. Se han incorporado en gran cantidad (a causa de su escasa presencia anterior) en el mercado de trabajo; sin embargo, proporcionalmente, han engrosado más las filas del desempleo que las de la ocupación.

6. a i e

7. En primer lugar, estar en situación de actividad no quiere decir tener un trabajo estable. Se puede ser activo y estar en situación de desempleo, o en situación de ocupación precaria (de hecho, de este 58%, sólo el 26% tenía un trabajo normalizado; otro 8,9% tenía trabajos esporádicos y un 23,1% estaba en desempleo).

En segundo lugar, dentro de la situación de pobreza, podemos distinguir la precariedad, la pobreza moderada, la grave y la extrema. Se puede ser activo y estar en situación de precariedad (sin embargo, el cierto es que eso es así para la mayoría de los que tienen un trabajo normalizado, pero no para los parados).

8. Creación de ocupación: planes de ocupación, promoción de la ocupación autónoma, subvenciones a la creación de cooperativas, fomento de la contratación indefinida.

Formación: formación ocupacional, formación continua, escuelas taller.

Colocación: orientación laboral, gestión de la colocación, ayudas a la movilidad geográfica.

Glosario

corporativismo *m* Sistema político en el cual las decisiones importantes, especialmente aquellas que hacen referencia a la economía, las toma el Estado en estrecha vinculación con los empresarios, los sindicatos y otras organizaciones de grupos de presión. Sin: **corporatismo**

Estado del bienestar *m* Conjunto de políticas económicas y sociales orientadas a redistribuir la riqueza, a garantizar el acceso universal a servicios básicos, a regular derecho laboral, a proveer un nivel mínimo de rentas y a atender las necesidades de los colectivos más desfavorecidos.

tarea *f* Dedicación de una manera regular a una parte o al total de un conjunto de tareas denominadas de un modo determinado tanto por los que las llevan a cabo, como por un público más amplio.

negociación colectiva *f* Proceso de toma de decisiones entre partes que representan los intereses de los patrones y de los trabajadores. Su objetivo primordial es la negociación y la aplicación continua de un conjunto de reglas pactadas que regulen las condiciones reales y de procedimiento de la relación de trabajo y determinen la relación entre las partes de este proceso.

nuevos yacimientos de ocupación *m* Actividades destinadas a satisfacer nuevas necesidades sociales o, como mínimo, necesidades de servicios no satisfechas en el mercado.

ocupación *f* Trabajo que se realiza a cambio de una paga regular o salario.

organización empresarial *f* Agrupación voluntaria de patrones y empresas que se asocian para aumentar la capacidad negociadora de las empresas ante los sindicatos, en términos de control del trabajo y de los asalariados. El marco de actuación es sectorial y territorial, y representa intereses comunes (económicos, sociales y políticos) ante las organizaciones de los trabajadores y el Estado.

pobreza absoluta *f* Falta de los requisitos básicos para mantener una existencia física saludable, de aquello establecido como mínimo necesario para vivir.

pobreza relativa *f* Se trata de la comparación de los pobres con relación al resto de integrantes de la sociedad.

política de ocupación *f* Conjunto de decisiones que tienen como finalidad esencial la consecución del equilibrio entre la oferta y la demanda de trabajo, en sus aspectos cuantitativos y cualitativos, así como la protección de las situaciones de desempleo.

política laboral *f* Política que afecta directa o indirectamente a las relaciones entre los sujetos que intervienen en el mercado de trabajo.

política social *f* Política relativa a la administración pública de la asistencia, al desarrollo y a la dirección de los servicios públicos en aspectos como la salud, la educación, el trabajo, la vivienda, la asistencia y los servicios sociales.

política sociolaboral *f* Aquella parte de las políticas sociales que de manera directa o indirecta persigue afectar al grupo de personas que desarrollan actividades productivas, y a los sujetos que facilitan este desarrollo, mientras influyen en el desarrollo de esta actividad.

políticas activas *f pl* Son aquellas políticas que pretenden la inserción laboral o el mantenimiento de la ocupación.

políticas pasivas *f pl* Son aquellas que buscan proteger al desocupado mediante rentas económicas que garanticen la cobertura de sus necesidades.

relaciones laborales *f pl* Conjunto de normas y procedimientos, formales e informales, que regulan la distribución de las rentas (salarios), el trabajo y otras condiciones, producidas por empresarios y trabajadores en su esfuerzo diferenciado por controlar el proceso de trabajo.

servicios sociales *m pl* Servicios que atienden a la cobertura de necesidades individuales de colectivos con dificultades especiales como la infancia, la adolescencia, la vejez, o de colectivos en situación de pobreza o marginación.

sindicato *m* Agrupación voluntaria de trabajadores que se asocian para obtener más capacidad de negociación con los patrones y, así, conseguir mejores condiciones de trabajo y, en

ocasiones, para representar intereses comunes dentro de la esfera política, fuera del centro de trabajo.

trabajo *m* Ejecución de tareas que representan un gasto de esfuerzo mental y físico, y que tienen como objetivo la producción de bienes y servicios para atender a las necesidades humanas.

Bibliografía

Bibliografía básica

Banyuls, J.; Cano, E.; Pítxer, J. V.; Sánchez, A. (2005). *Economía Laboral i Polítiques d'Ocupació*. Valencia: PUV.

MTAS (2001a). *La Política de Empleo en España. Informe de base sobre instituciones, procedimientos y medidas de política de empleo*. <http://www.mtas.es>

Ruesga, S. M. (dir.) (2002). *Economía del Trabajo y Política Laboral*. Madrid: Pirámide.

Spicker, P. (2001). *An Introduction to Social Policy*. Es pot Bajar a <http://www.social-policy.org>

Standing, G. (1999). *Global Labour Flexibility: Seeking Distributive Justice*. Basingstoke: MacMillan

Therborn, G. (1986). *¿Por qué en algunos Países hay más Paro que en Otros?* València: Alfons el Magnànim.

Hay una serie de publicaciones anuales, descargables de Internet, que permiten tener una idea del mercado de trabajo y las políticas de mercado de trabajo en los ámbitos estatal, europeo e internacional. Las últimas versiones, en la fecha de la edición, son las siguientes:

CES (2006). *Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral de España en 2005*. Madrid: CES. <http://www.ces.es>

OCDE (2006). *OECD Employment Outlook*. París: OECD. <http://www.oecd.org>

UE (2005). *Employment in Europe 2005. Recent Trends & Prospects*. Brussel-les. http://europa.eu.int/comm/dgs/employment_social/index_en.htm

Bibliografía complementaria

Adelantado, J. (coord) (2000). *Cambios en el Estado del Bienestar*. Barcelona: Icaria.

Alemán, C.; Garcés, J. (coord.) (1998). *Política Social*. Madrid: McGraw-Hill.

Alujas, J. A. (2003). *Políticas Activas de Mercado de Trabajo en España*. Madrid: CES.

Aznar, G. (1994). *Trabajar Menos Para Trabajar Todos (e. o. Syros)*. Madrid: HOAC.

Auer, P. (2005). *Active Labour market Policies Around the World*. Ginebra: OIT.

Blakely, E.; Bradshaw, T. K. (2002). *Planning Local Economic Development. Theory & Practice (3a. ed.)*. Thousand Oaks: Sage Pub.

Cachón, L. ; Fundación Tomillo (1999). *Nuevos Yacimientos de Empleo en España. Potencial de crecimiento y desarrollo futuro*. Madrid: MTAS.

La pobresa a Catalunya. Informe 2001 (2001). Barcelona: Caixa de Catalunya.

Calero, J. (2006). *Desigualdades tras la educación obligatoria: nuevas tendencias* (doc. de treball 83/2006). Madrid: Fund. alternativas. <http://www.fundacionalternativas.com/>

Calero, J.; Costa, M. (2003). *Análisis y evaluación del gasto social en España* (doc. de treball 21/2003). Madrid: Fund. alternativas (<http://www.fundacionalternativas.com/>)

Cano, E. M. (1996). "El Trabajo Precario: concepto y dimensiones". A: La Rosa y Sánchez. *Economía Crítica. Trabajo y Medio Ambiente*. València: Universitat de València.

Cano, Y.; Charro, P.; San Martín, C.; Sempere, A. V. (2001). *Políticas Sociolaborales*. Pamplona: Eunat.

Castells, M. (1997). *La Era de la Información. Vol. 1: Economía, Sociedad y Cultura*. (e. o. Blackwell, 1996). Madrid: Alianza.

CC.OO. (2000). *Evaluación de los pactos de empleo en las comunidades autónomas (una propuesta de diseño de evaluación)*. Madrid: Secretaria Confederal de Empleo / Fundación 1º de Mayo. <http://www.ccoo.es>

DOL (2001). *Future Work. Trends and Challenges for Work in the 21st Century*. Es pot Bajar a Internet a <http://www.dol.gov>

EDIS (1996). *Las Condiciones de vida de la población pobre de la Diócesis de Barcelona*. Madrid: Foessa.

EDIS (1998). *Las Condiciones de Vida de la Población Pobre en España*. Madrid: Cáritas/Foessa.

El Empleo en España y Europa. Un análisis comparado por sectores (1996). Madrid: Fundación Argentaria.

Escudero, M. (1998). *Pleno Empleo*. Madrid: Espasa Hoy.

Esping-Andersen, G. (1993). *Los Tres Mundos del Estado del bienestar* (e. o. Polity, 1990). València: Alfons el Magnànim.

Esping-Andersen, G. (2000). *Fundamentos Sociales de las Economías Postindustriales* (e. o. OUP, 1999). Barcelona: Ariel.

Esping-Andersen, G.; Regina, M. (2000). *Why Deregulate Labour Markets?* Oxford: Oxford Univ. Press.

Fernández, J. A.; Algarra, A. (2000). *El Mercado de Trabajo en la Unión Europea. Fundamentos teóricos y políticos*. Madrid: Pirámide.

Fina, Ll. (2001a). *Mercado de Trabajo y Políticas de Empleo*. Madrid: CES.

Fina, Ll. (2001b). *El Reto del Empleo*. Madrid: McGraw-Hill.

Franco, L.; Campamany, O.; Jou, M. M. (2004). *Les Polítiques d'Ocupació*. Barcelona: UOC.

Gershuny, J. I.; Miles, I. D. (1988). *La Nueva Economía de Servicios* (e. o. Frances Printer, 1983). Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Jahoda, M. (1987). *Empleo y Desempleo: un Análisis Socio-Psicológico* (CUP, 1982). Madrid: Morata.

Jauregui, R.; Egea, F.; De la Puerta, J. (1998). *El Tiempo que Vivimos y el Reparto del Trabajo*. Barcelona: Paidós.

Jiménez, E.; Barreiro, F.; Sánchez, J. E. (1998). *Los Nuevos Yacimientos de Empleo*. Barcelona: Cirem.

La Pobreza y la Exclusión Social en España: Propuestas de Actuación en el Marco del

Las Políticas Activas de Empleo en la C.A.P.V. y en la UE (2004). Bilbao: CESPV.

Mingione, E. (1993). *Las Sociedades Fragmentadas. Una sociología de la vida económica más allá del paradigma del mercado* (e. o. Basil Blackwell). Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Montagut, T. (2000). *Política Social*. Barcelona: Ariel.

Moreno,, L. (2000). *Ciudadanos Precarios. La última red de protección social*. Barcelona: Ariel.

MTAS (2001b). *Plan Nacional de acción para la inclusión social del reino de España Junio 2001-junio 2003*. Madrid. <http://www.mtas.es>

Muñoz del Bustillo, R. (ed.) (2000). *El Estado del Bienestar en el Cambio de Siglo*. Madrid: Alianza.

Navarro, V. (2000). *Globalización Económica. Poder Político y Estado del Bienestar*. Barcelona: Ariel.

OCDE (1998). *Technologie, productivité et création d'emplois*. París: OCDE.

Ochando, C. (1999). *El Estado del Bienestar*. Barcelona: Ariel.

Plan Nacional para la Inclusión Social (2001). Madrid: CES. <http://www.ces.es>

Desequilibrios Ocupacionales y Políticas Activas de Empleo (2005). Madrid: CES.
<http://www.ces.es>

Polanyi, K. (1994). "Formas de integración y estructuras de apoyo". A: *El Sustento del Hombre* (pàg. 109-118). Barcelona: Mondadori.

Raventós, D. (1999). *El Derecho a la Existencia*. Barcelona: Ariel.

Recio, A. (1997). *Trabajo, Personas, Mercados. Manual de Economía Laboral*. Barcelona: Fuhem/Icaria.

Rifkin, J. (1996). *El Fin del Trabajo* (e. o. 1995, G.P. Putnam's Sons). Barcelona: Paidós.

Rodríguez Cabrero, G. (2004). *Protección social de la dependencia en España* (doc. de treball 44/2004). Madrid: Fund. alternativas <http://www.fundacionalternativas.com/>

Rodríguez Rodríguez, P. (2004). *El sistema de servicios sociales español y las necesidades derivadas de la atención a la dependencia* (doc. de treball 87/2006). Madrid: Fund. alternativas (<http://www.fundacionalternativas.com/>)

Saez, F., (et al.) (2004). *Evaluación de la Estrategia Europea de Empleo en las Comunidades Autónomas Españolas*. Madrid: INEM-MTAS.

Santos, A.; Montalbá, C.; Moldes, R. (2004). *Paro, Exclusión y Políticas de Empleo. Aspectos Sociológicos*. València: Tirant lo Blanch.

Saragossà, J. V. (2004). *Derecho del Empleo*. València: Tirant lo Blanch.

Schmid, G. (et al.) (1998). *Social Integration by Transitional Labour Markets (TRANSLAM)*. Berlín: WZB.

Solchaga, C. (1997). *El final de la Edad Dorada*. Madrid: Taurus.

Tezanos, J. F. (2001a). *La Sociedad Dividida. Estructuras de Clases y desigualdades en las sociedades tecnológicas*. Madrid: Biblioteca Nueva.

Tezanos, J. F. (2001b). *El trabajo perdido. ¿Hacia una civilización postlaboral?* Madrid: Biblioteca Nueva.

Unión Europea (1995) *Iniciativas Locales de Desarrollo y de Empleo. Encuesta en la Unión Europea*. SEC (95) 564. Brussel·les.

Varios autores (1996). *Dilemas del Estado del Bienestar*. Madrid: Fundación Argentaria.

Varios autores (1999). *Políticas de Bienestar y Desempleo*. Madrid: Fundación Argentaria.

Vázquez Barquero, A. (1995). *Política Económica Local*. Madrid: Pirámide.

