

## Regeneración laboral y social en Europa: valorando una década de reformas

*Carlos Buhigas Schubert \**

**Tema:** Uno de los grandes debates europeos de esta década ha girado en torno al propósito colectivo de modernización económica y social. Una parte destacada de ese debate se ha concentrado en la reforma del mercado laboral. Este ARI procura ofrecer una visión comparada de ese proceso de reforma y contrastarlo con el objetivo general de crear mercados laborales más dinámicos e inclusivos.

**Resumen:** Durante los últimos meses la crisis financiera internacional ha ido monopolizando progresivamente los titulares, convirtiéndose en un motivo de preocupación diaria. A medida que esto ocurría, uno de los grandes miedos implícitos ha sido cómo afectaría a la economía real y, muy especialmente, a los empleos.

La reforma del mercado laboral ha sido uno de los puntos más debatidos en el contexto europeo durante esta década. Dicho debate ha surgido principalmente por los altos niveles de paro y precariedad laboral que durante algún tiempo han caracterizado a las economías de algunos de los países miembros de la UE. Ha estado íntimamente ligado a otras cuestiones, como la falta de competitividad de la economía europea, la renovación del Estado del bienestar o la redefinición de lo que es hoy la Europa social. En el centro de la discusión se encuentran un número de factores que interactúan y, hasta cierto punto, definen los distintos mercados y culturas del trabajo que encontramos en la UE. El nivel de libertad económica, la madurez y el liderazgo del diálogo social, la percepción de lo que es la seguridad laboral, la concepción de lo socialmente deseable y la naturaleza y dirección de las reformas puestas en marcha son algunos de esos factores.

Si bien los datos globales del empleo tanto en la UE-27 como en la zona euro siguen siendo positivos<sup>1</sup> (aunque indudablemente el año 2009 incrementará las cifras del desempleo, hasta ahora se ha venido mostrando una gran resistencia a la crisis), se han acentuado notablemente las diferencias entre unos países y otros. Al final de 2008, la tasa de desempleo en la UE comprendía desde el 2,8%<sup>2</sup> en los Países Bajos hasta el 14,4% en España, ofreciendo un mapa enormemente heterogéneo.

\* *Analista y consultor independiente*

<sup>1</sup> De acuerdo con los indicadores estructurales de la Comisión Europea, el nivel de desempleo de la UE-27 ha pasado del 9% en 2004 al 7% en 2008 (7,4% en diciembre de 2008).

<sup>2</sup> Todos los datos de este ARI se han recogido de la misma fuente: Eurostat.

Análisis: A lo largo de esta década no han faltado las críticas a la falta de dinamismo en el mercado de trabajo de muchos países europeos. Una parte importante del debate ha girado en torno a cómo modificar unas reglas de juego que funcionaron muy bien hace 30 años, proporcionando estabilidad y seguridad tanto al trabajador como a la empresa, pero que en el contexto actual “taponan” las posibilidades de regeneración laboral y social. En los años 90, y como consecuencia de ese proceso, la OCDE<sup>3</sup> empezó a hacer hincapié en la necesidad de promover una mayor flexibilidad, examinar los incentivos para proteger y estimular al trabajador y hacer un mayor esfuerzo de inversión en capital humano. Tras ello, la esencia del debate sobre la reforma del mercado del trabajo y, en cierta manera, también sobre el Estado del bienestar, ha aconsejado diseñar nuevos instrumentos que capaciten al individuo a adaptarse al mercado, en vez de proteger al individuo contra la “amenaza” del mercado.

Desde entonces, el reto no es lograr sólo un nivel de desempleo bajo, sino cómo construir mercados laborales suficientemente dinámicos para que puedan reconciliar esos grandes retos de competitividad, la justicia social y la sostenibilidad con la más básica y pura realización de las aspiraciones individuales en marcos de competencia mucho más abiertos. En esta mezcla de factores cada mercado laboral, atendiendo a sus características específicas, debe adaptarse a su nueva realidad socioeconómica.

El análisis de 30 años de un continuo incremento del desempleo en prácticamente todos los países europeos proporcionó una buena base teórica y práctica para identificar cuáles son los principales factores –fundamentalmente vinculados a la estabilidad del empleo y la protección social- que deprimen el mercado laboral en Europa de forma estructural. Frente a esta realidad, la naturaleza cambiante del mercado laboral demandaba nuevas actitudes. El impacto de la última revolución tecnológica ha sido mucho más profundo de lo que posiblemente se piense, tanto en magnitud como en intensidad, y en general los europeos hemos sido lentos en asimilarla. Hoy se requiere menos rigidez y una mayor asunción de riesgos por parte del individuo. La mano de obra más preparada y flexible contribuirá a crear una economía y una estructura del trabajo sustancialmente diferente.

#### *¿El fin de la seguridad laboral?*

No necesariamente. Uno de los grandes mitos de ese proceso de flexibilización es que resulte obligatoriamente en un aumento del trabajo precario. Desafortunadamente este modo de ver las cosas está bastante presente en diferentes ámbitos. Mientras es cierto que la globalización ha impuesto nuevos retos, no hay ninguna razón para que las instituciones que tutelan el mercado laboral no puedan hacer frente a ellos garantizando tanto la seguridad como un trabajo de mayor calidad. En la UE, la estrategia de Lisboa ha sido persistente en este aspecto, lo cual, a su vez, ha producido un debate legítimo sobre la naturaleza y la dirección del modelo social europeo.

Durante una parte importante de esta década, el debate general sobre este tema ha tenido como principal protagonista a Dinamarca como punto de referencia de cómo lograr una economía altamente competitiva, un mercado de trabajo dinámico y no reducir sino incluso mejorar las prestaciones sociales. Poul Nyrup Rasmussen, el primer ministro danés que durante los años 90 se hizo cargo del por entonces llamado “hombre enfermo de Europa” fue tal vez el primero en hacer frente a los nuevos retos. En su opinión, no había alternativa a adaptarse a una economía cada vez más interdependiente. Dinamarca desarrolló un sistema que tenía por objeto combinar mercados laborales flexibles con seguridad social individual, basada en tres puntos fundamentales: (1) una

<sup>3</sup> “The OECD Jobs Study, Facts, Analysis, Strategies”, 1994.

seguridad social robusta con amplias provisiones sociales; (2) políticas activas de trabajo y educación; y (3) un mercado de trabajo altamente móvil. Es difícil dudar del éxito rotundo de la empresa. Incluso en tiempos de crisis la tasa de desempleo es muy reducida, del 3,5% en 2008, y la tasa de participación en el mercado de trabajo alcanza el 76%. Junto con Dinamarca, no faltan otras historias exitosas, como los Países Bajos (2,8%), Austria (3,8%), la República Checa (del 7,2% en 2006 al 4,4% en 2008), y Polonia (del 13,9% en 2006 al 7,1% en 2008), y uno de los grandes que se une al grupo, Alemania.

Esta primera década del siglo XXI ha apuntado frecuentemente con el dedo a los “continentales”, como Alemania y, sobre todo, Francia, por su aparente tozudez en rechazar reformas mientras los datos económicos empeoraban y el malestar social aumentaba. El aspecto paradójico de estos países ha sido el incremento gradual de la inseguridad laboral, no por la falta de un fuerte marco legal que protegiese al trabajador, sino porque el sistema no era capaz de generar nuevos trabajos, al tiempo que la viabilidad financiera del Estado del bienestar empezaba a deteriorarse alarmantemente.

En algunos de estos países, sin embargo, se decidió finalmente afrontar reformas estructurales en el mercado de trabajo y de protección social; y, por ejemplo en Alemania se implementó durante años un programa de ajuste culminado el 1 de enero del 2005, cuando entró en vigor un nuevo paquete de leyes conocido como Hartz IV, la segunda mayor reforma social de los últimos 60 años. El objetivo era luchar contra el paro de larga duración. Para ello se han recortado las prestaciones sociales por desempleo, especialmente si no hay intención de buscar trabajo, y mejorado los canales de información y tramitación de empleos. Las consecuencias han sido inmediatas. El paro en Alemania ha descendido del 10,7% en 2004 al 7,3% en 2008, la creación de empleo ha sido excepcional y el nivel de participación laboral ha pasado de un 65% a un 69,4%, rozando prácticamente el objetivo europeo para el año 2010. Esto era impensable hace apenas dos años.

Pero si se mira a los países mediterráneos, y en especial a España, el panorama sigue resultando profundamente preocupante pues se combinan unos muy altos niveles de paro, la dificultad para generar economías más productivas, el aumento de diversas formas de vulnerabilidad social y una creciente presión financiera para mantener el volumen y calidad de los servicios y coberturas que sustentan el Estado del bienestar.

#### *El papel del diálogo social*

Las reformas del mercado laboral son dolorosas, porque tocan tejidos sensibles de un modo de vida al que la gente se ha acostumbrado. Lo que venga no es necesariamente peor, pero el cambio siempre implica inseguridad. Los modelos socioeconómicos son creaciones de la historia. Evolucionan a través de relaciones recíprocas con las sociedades, las culturas y las tradiciones locales, nacionales y ahora también globales. Intentan generar respuestas a los desafíos y a las necesidades específicas de cada momento y, por eso, como afirma Jean Claude Barbier, “el modelo danés no se puede simplemente importar”.

Sin embargo, hay que subrayar que el papel que juega el gobierno junto con los representantes de las empresas y los trabajadores es esencial. A pesar de que los mecanismos que rigen el diálogo social no son iguales en los diferentes países europeos, los retos son muy parecidos y, con toda franqueza, la dirección de las soluciones también. En el caso danés los interlocutores sociales han sido una fuerza proactiva en el proceso de ajuste al cambio, en el diseño de instrumentos útiles que promuevan el

aprendizaje continuo y el desarrollo de nuevos conocimientos, y en esfuerzos públicos para crear seguridad en la mano de obra. En resumen, han sido un factor clave para desarrollar estrategias públicas que promuevan la competitividad y la continuidad social.

Por eso, no es ni útil ni justo culpar a la globalización de las disfunciones del sistema laboral o del Estado del bienestar ya que ambos son perfectamente reactivables. Son decisiones en el marco nacional las que han proporcionado experiencias exitosas en países como Dinamarca. Es lo contrario, el inmovilismo, la falta de visión y liderazgo político, y la falta de responsabilidad y compromiso de las instituciones involucradas, lo que promueve el mantenimiento de un mercado laboral radicalmente asocial.

Y, así, nos vemos en una situación paradójica. Los enormes avances tecnológicos de los que disponemos hoy en día deberían facilitar el campo de cultivo para una sociedad más creativa, productiva y realizada, en la que nuevas formas de trabajo fuesen capaces de reconciliar familia y mercado laboral, la permanente formación o dar respuesta a inquietudes diversas, y así dejar atrás concepciones del trabajo desfasadas, pero que siguen ocurriendo, como las políticas obsesivas de horarios. Desafortunadamente, en algunos países todo esto, a pesar de ser plenamente factible, sigue habitando en el mundo de la ciencia ficción.

#### *El dilema de lo socialmente justo*

Como en el caso de “los continentales” descrito anteriormente, “los mediterráneos” proporcionan un paradigma que para muchos resulta contradictorio, pero ejemplifica bien una concepción cada vez más inviable de la seguridad laboral. Estos países suelen tener los sistemas de protección del trabajo, no del individuo, más fuertes de Europa. Sin embargo, al mismo tiempo, los datos de la Organización Internacional del Trabajo presentan a Grecia, España y Portugal como los países europeos con un mayor sentimiento de inseguridad laboral.

¿En realidad, a quién se está protegiendo? No invertir ni bien ni suficientemente en la reactivación laboral de los parados, permitir el crecimiento exponencial del trabajo precario y, al mismo tiempo, mantener niveles de protección social que “blindan” el puesto de trabajo pero siguen provocando inseguridad en los trabajadores es una conducta socialmente difícil de entender, si no tolerar. Más bien parece un ejemplo de diálogo social que hace más por perpetuarse que por adaptarse a la realidad.

En realidad, pocas cosas hay más sociales que poder acceder a un trabajo y, a partir de ello, poder llevar una vida digna. Un sistema que deja fuera del mercado laboral a un 14% de la población y a otro tanto en situación de precariedad laboral no es social, por mucho que a sí mismo se aclame en nombre de una concepción de la protección social claramente desfasada.

El caso de España es muy ilustrativo. Aunque evidentemente es necesario vincularlo al funcionamiento de otros mercados, el mercado laboral es el eslabón más débil de la economía española. Las reformas laborales en España no han conseguido nunca tocar los problemas de fondo. En mayo de 2006 se aprobó una nueva reforma laboral, “histórica” como la calificó el gobierno. El objetivo era la mejora del crecimiento del empleo, algo que ahora suena a humor negro. En dicha reforma laboral, una vez más, se intentó lograr la cuadratura del círculo: más productividad, más y mejor empleo y mantener la protección social. Otra vez se demostró que el diálogo social en España prima el consenso entre las partes, no solucionar los problemas de un mercado de trabajo anémico.

Justo dos años más tarde, España termina el año con una tasa del 14,4% de paro y se convierte otra vez en el campeón europeo del desempleo. El barómetro 2008 del Banco Mundial,<sup>4</sup> que mide el clima empresarial, sitúa a España en el lugar trigésimo octavo, y en el puesto 154 en cuanto a la flexibilización del mercado de trabajo. El informe anual sobre competitividad del World Economic Forum<sup>5</sup> opina que la ineficiencia del mercado laboral es el principal factor de desventaja competitiva para la economía española. Menciona como ejemplos la rigidez del empleo, la dificultad para contratar y despedir trabajadores, los costes no salariales, la baja productividad y la inadecuada formación de los trabajadores españoles. Nada de esto era nuevo hace dos años; ni hace 20. Pero sigue sin solucionarse. Un último dato, la ONU<sup>6</sup> advirtió al principio de esta década que España, con Italia, podría convertirse en el país más viejo del mundo en el año 2050. En diciembre el desempleo juvenil era prácticamente del 30%: un futuro “prometedor”.

**Conclusión:** Este ARI se publica en un momento de gran desconfianza económica e intranquilidad social. En el caso español, en un contexto de destrucción masiva de empleo como el actual, podría incluso parecer que lo que aquí se ha escrito es inviable o incluso inimaginable. Sin embargo, nada de lo dicho es nuevo, ni siquiera innovador. En el año 2000 se acordó en el seno de la UE –a través de la estrategia de Lisboa– que cada Estado se comprometía a dedicar esfuerzos serios a la modernización económica y social, para así hacer frente a los nuevos retos de la globalización. La reforma del mercado del trabajo era uno de los puntos más destacados de dicha estrategia y ha estado sujeta a una revisión continua. Una gran mayoría de países lo ha hecho, o al menos empezado, y otros no. En el caso de estos últimos, sería un error perder el tiempo ahora buscando culpables, pero uno aún mayor seguir posponiendo acciones decididas en un ámbito que no sólo crea con rapidez nuevas formas de desprotección social sino que, aún peor, deriva en un desperdicio injustificable de capital humano, vergonzoso tanto a nivel individual como colectivo.

En cada nuevo capítulo de la historia las instituciones deben renovarse. Un mercado del trabajo dinámico es una condición indispensable para una economía y una sociedad sana. Pero esto debe tener lugar, como dice Manuel Castells, “planteando un debate social y político sobre las nuevas formas de organización económica, social y política, buscando un modelo que garantice la conexión entre productividad, competitividad, reparto de la riqueza y bienestar social en las nuevas condiciones tecnológicas”. El no hacerlo implica una grave desinversión en el futuro, que no se hace a favor de lo socialmente deseable, sino más bien todo lo contrario.

*Carlos Buhigas Schubert*  
*Analista y consultor independiente*

<sup>4</sup> *Doing Business 2008*, World Bank, 2008.

<sup>5</sup> *Global Competitiveness Report 2007-2008*, World Economic Forum.

<sup>6</sup> *World Population Ageing 1950-2050*, Population Division, DESA, Naciones Unidas.