

**Iniciativa de la AISS
Resultados
de Investigación
Núm. 1**

**Coordinación de las
políticas de mercado
de trabajo y de
protección social**

Hedva Sarfati
Giuliano Bonoli

Iniciativa de la AISS
Resultados de Investigación
Núm. 1

**Coordinación de las políticas de mercado de trabajo y de
protección social**

Preámbulo

La frase “Más seguridad en la seguridad social” resume la misión de la Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS) y manifiesta el espíritu de la Iniciativa de la AISS. Lanzada en 1999, este programa fue diseñado para contribuir, mediante el aporte de nuevas informaciones y de nuevas ideas, a los debates, nacionales e internacionales, en torno a la seguridad social. La Iniciativa conlleva diferentes actividades: investigaciones, debates y publicaciones, enfocados a este objetivo. Los temas tratados abordan la repercusión de la seguridad social en la vida cotidiana de cada uno de nosotros. Este programa constituye una reflexión sobre dos cuestiones esenciales:

- ¿En qué medida la seguridad social responde a las expectativas del público?
- ¿Cómo fortalecer los derechos que tiene el público para beneficiarse de prestaciones adecuadas?

La presente publicación es la primera de la serie *Resultados de Investigación de la Iniciativa de la AISS* que tiene como objetivo la presentación, para un público amplio, de los resultados de los estudios que tienen relación con los temas de la Iniciativa. Una segunda serie, *Opiniones de la Iniciativa de la AISS*, presenta los puntos de vista de las cuestiones controversiales de la seguridad social.

El tema de la Iniciativa “Evaluar la exclusión”

El tema de la Iniciativa, al que la AISS ha otorgado la máxima prioridad, no es otro que la cobertura. La AISS lleva a cabo un estudio internacional en relación con este tema en quince países seleccionados en las distintas regiones y donde los niveles de cobertura son variables. Dicho tema tiene como objetivos la evaluación del porcentaje de la población que se beneficia de una cobertura social, la identificación de los grupos que no tienen derecho a la misma, el análisis de los mecanismos que determinan la exclusión, y el examen de la experiencias políticas que permitieron o que deberían permitir la extensión de esta cobertura.

Coordinación de las políticas de mercado de trabajo y de protección social

En 1999, la AISS emprendió un proyecto cuyo título fue “Modificaciones en el mercado de trabajo y reformas en la protección social”. Este proyecto se centra en el análisis de los vínculos entre la cobertura y el empleo en algunos países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

Las principales interrogantes planteadas fueron las siguientes:

1. ¿Cuáles son las consecuencias de las modificaciones actuales del mercado de trabajo en la eficacia de los regímenes de protección social, es decir, en cuanto a su capacidad para cubrir a la población que la necesita?
2. ¿Cuáles son las consecuencias de las reformas actuales de la protección social en los mercados de trabajo, es decir, en las medidas de incitación al empleo, en la tasa de empleo y en las condiciones de vida de los distintos grupos sociales?
3. ¿Cuáles son las condiciones de las que depende el éxito de los regímenes de protección social y de las políticas de empleo?

Participaron en el proyecto una serie de expertos internacionales que han abordado estas cuestiones desde distintas perspectivas. Algunos de ellos presentaron estudios de casos nacionales sobre las interacciones entre el mercado de trabajo y la protección social. Otros realizaron estudios comparativos más teóricos. Sus diferentes trabajos serán reunidos en un solo libro publicado bajo la dirección de Hedva Sarfati y Giuliano Bonoli, cuyo título es *Labour market and Social protection reforms in international perspective: Parallel or converging tracks* (Aldershot, Ashgate, a ser publicado en el año 2002).

Este documento recapitula las conclusiones del proyecto. Los autores reflexionan sobre los vínculos existentes entre la evolución de los mercados de trabajo y la evolución de las reformas de la seguridad social. Abordan sobre todo las posibilidades de mejora de la coordinación de las políticas en estos dos ámbitos. Las estructuras de empleo ejercen una influencia en el acceso de los individuos a la seguridad social. Simultáneamente la reglamentación que determina el acceso a las prestaciones suele desempeñar un papel en cuanto a las decisiones adoptadas, en materia de empleo, por los empleadores y los trabajadores. El análisis de la coberturas existentes y la concepción de políticas en la extensión de la cobertura social, no podrían realizarse sin una mejor comprensión de las interacciones entre estos dos ámbitos que son el mercado de trabajo y la protección social.

Dalmer D. Hoskins
Secretario General

Coordinación de las políticas de mercado del trabajo y de protección social

Hedva Sarfati y Giuliano Bonoli¹

Introducción

Las dos últimas décadas han puesto de manifiesto grandes cambios y progresos en los mercados laborales y en los sistemas de protección social. Los mercados de trabajo altamente estructurados que han sido predominantes en las tres primeras décadas de la posguerra en los países avanzados de la OCDE, caracterizados por el empleo (masculino) a tiempo completo, estable y pleno, parece ahora una cosa del pasado. Los mercados de trabajo de la actualidad siguen generando trabajos estables, fundamentalmente a tiempo completo, y bienestar para la mayoría de los ciudadanos, pero ocasionan también un desempleo sustancial de larga duración, inseguridad laboral, bajas remuneraciones, pobreza y exclusión social. Al mismo tiempo, las tendencias económicas y sociales, como la globalización económica, la integración regional, el envejecimiento de la población, el considerable desarrollo de puestos de trabajos “atípicos” y cambios en las estructuras familiares, no permiten que los gobiernos traten estos problemas al modo tradicional. Las instituciones de protección social que hemos heredado fueron efectivas en el contexto de crecimiento socio-económico de la posguerra, pero parecen menos adecuadas para abordar los problemas y los retos de hoy. Tienden a ser costosas y a centrar sus esfuerzos en los trabajadores típicos (masculinos), al tiempo que se soslayan con frecuencia las nuevas necesidades y aspiraciones emergentes. La combinación de tan diversos factores ha puesto en cuestión la sostenibilidad y el nivel adecuado de protección social otorgado por los sistemas públicos y explica por qué han sido objeto de un debate sin precedentes y de iniciativas en materia de reformas a lo largo de las dos décadas pasadas.

En este contexto de cambios y presiones sociales en torno a las políticas del mercado laboral y de los sistemas de protección social, el proyecto de la Asociación Internacional de la Seguridad Social titulado “Mercado de Trabajo versus Protección Social”, se estableció con el objetivo de explorar las conexiones entre estas dos instituciones. Sus metas eran la identificación de los posibles problemas generados por las interacciones entre el mercado de trabajo y los sistemas de protección social, y la identificación de instancias de adaptación acertadas.

Gracias a algunos estudios nacionales y a ciertos análisis comparativos basados en estas cuestiones, nos encontramos preparados para detectar cuatro áreas potencialmente problemáticas de interacción entre la evolución del mercado de trabajo y los sistemas de protección social :

¹ Hedva Sarfati, ex Directora del Departamento de Relaciones Laborales y de Administración del Trabajo en la Oficina Internacional del Trabajo, ha dirigido el proyecto “Mercado de Trabajo frente a Protección Social”. Giuliano Bonoli, Conferenciante (Maestro asistente) en el Departamento de Trabajo Social y Política Social de la Universidad de Friburgo, Suiza, ha sido un de los expertos que participaron en el proyecto. Es también co-editor del volumen sobre las contribuciones al proyecto: Hedva Sarfati y Giuliano Bonoli (eds.), *Labour Markets and Social protection reforms in international perspective: Parallel or converging tracks?*, Aldershot, Ashgate, de próxima publicación en 2002.

1. Promoción del empleo y sostenibilidad a largo plazo de la protección social.
2. Preservación de la seguridad para los más desfavorecidos.
3. Protección digna para los trabajadores atípicos.
4. La protección social comienza en el mercado del trabajo.

1. Promoción del empleo y sostenibilidad a largo plazo de la protección social

En los próximos decenios, los sistemas de protección social se verán confrontados con la cuestión de la sostenibilidad ante el envejecimiento de la población. Como es bien sabido, esta evolución ejercerá una presión financiera sustancial en los programas de protección social, sobre todo en las pensiones de vejez, en la asistencia sanitaria y en la prestación de cuidados a largo plazo de las personas de más edad. Sin embargo, el impacto del envejecimiento de la población en la financiación de la protección social puede verse atenuado de manera significativa, mediante una expansión del porcentaje de la población que está en el empleo. Una sociedad que envejece con un creciente porcentaje de su población en el empleo, es más probable que resista al reto demográfico, que una en la que las tasas de empleo siguen siendo estables o declinantes. Más empleo significa más ingresos y posiblemente menos gastos para los sistemas de protección social.

Las recientes iniciativas adoptadas en las políticas en algunos países industrializados han demostrado que es posible elevar las tasas de empleo para algunos grupos de población, como las mujeres que se encuentran en la época de mayor productividad o los trabajadores de edad avanzada, que, en términos comparativos, es menos probable que tengan un trabajo remunerado.

Elevación de las tasas de empleo femenino

Las tasas de empleo femenino han venido incrementándose más o menos constantemente desde principios de la década de 1970 en toda la OCDE, pero con sustanciales diferencias en cuanto a la rapidez según los países. Como consecuencia, a finales de los años 90, eran aún considerables las variaciones en la tasa de participación en la fuerza del trabajo de la mujer en los países de la OCDE. En 1999, estas tasas oscilaban entre una elevación de aproximadamente el 75 por ciento de los países nórdicos y Suiza, y una disminución del 45,6 por ciento de Italia, una variación mucho más grande que en el caso de los hombres.

La implicación de la mujer en el mercado del trabajo depende de un conjunto de factores, muchos de los cuales los determinan las políticas de los gobiernos. Una combinación de políticas idóneas puede conducir a tasas de empleo femenino más elevadas. Para aumentar la oferta de trabajo femenino, es fundamental el apoyo del Estado, para que la prestación sea financieramente viable y de buena calidad, tanto para los hijos como para las personas a cargo. También ejercen un impacto, aunque de menor escala, en la oferta de trabajo femenino, los sistemas tributarios y en qué medida se reconoce la existencia de parejas que perciben, los dos, un ingreso. Los Estados de bienestar deben adaptarse, a efectos de tener en cuenta a un número mayor de mujeres en la fuerza del trabajo. Este ha sido especialmente el caso de los países nórdicos, en los que los regímenes de un solo sostén de familia, como la prestación de enfermedad, se han convertido en regímenes para "padres que trabajan", por ejemplo, mediante la concesión de licencias pagadas, también en el caso de un hijo que padece una enfermedad y requiere cuidados. Del lado de la demanda, la disponibilidad de trabajo a tiempo

parcial, el tamaño del empleo del sector servicios y del empleo público se correlacionan todos de manera vigorosa con las tasas de empleo femenino.

Aumento de las tasas de actividad de los trabajadores de edad avanzada

Desde los años 70, la tasa de empleo de los trabajadores de edad avanzada, definidos, por lo general, como personas que se encuentran entre los 55 y los 64 años de edad, ha disminuido en todos los países de la OCDE. En gran medida, esto ha sido el resultado de un uso cada vez mayor del beneficio de pre-jubilación y de invalidez como medio de facilitar el ajuste del empleo en las industrias en declive o en los sectores que atraviesan profundas reestructuraciones. En esta década, el objetivo de las políticas ha pasado a ser la inversión de esta tendencia y el estímulo a las personas de edad avanzada de mantenerse o de reingresar en el mercado del trabajo.

Es éste un objetivo, que puede alcanzarse, mediante el retraso de la edad de jubilación o a través del aumento del número de años de cotización necesarios para tener derecho a una pensión completa; también, mediante la introducción de pensiones flexibles o parciales que permitan que la gente perciba prestaciones por concepto de pensiones, al tiempo que permanecen en una actividad remunerada a tiempo parcial, y por último a través de la eliminación de incentivos para la jubilación anticipada. Sin embargo, el éxito de estas medidas depende, de un contexto macroeconómico. Si las industrias atraviesan grandes reestructuraciones laborales, un retraso de la edad de jubilación puede impulsar a los empleadores a utilizar otros instrumentos, como prestaciones de discapacidad o de desempleo de larga duración, a efectos de ajustar su fuerza del trabajo. Algunos países (fundamentalmente los Estados Unidos y el Reino Unido) han venido también experimentando políticas activas de mercado del trabajo, orientadas a trabajadores de edad avanzada que apuntan a mejorar sus perspectivas de empleo, a través del reentrenamiento profesional y de otras medidas de apoyo.

Políticas activas de mercado del trabajo

De manera más general, las tasas de empleo pueden incrementarse a través de medidas que faciliten la empleabilidad, que incluyen el asesoramiento laboral y la asistencia en materia de colocación. Se pasó de poner el acento en el apoyo pasivo al ingreso para los desempleados a poner de relieve programas activos de mercado de trabajo. Ello ha redundado en éxitos en algunos países, sobre todo en Escandinavia, Austria y los Países Bajos, habiendo sido vivamente recomendado en los informes en torno al estudio sobre el trabajo y a la estrategia del trabajo de la OCDE, de 1994. Pareciera que las experiencias que cosecharon más éxito en cuanto a las políticas activas de mercado laboral son aquellas que combinan medidas vinculadas al trabajo con medidas de apoyo, como la ayuda a la hora de procurar una prestación de cuidados a los hijos o el transporte. También demostraron su efectividad en algunos países programas basados en la administración de casos individuales. Si bien la evaluación global de las experiencias con políticas activas de mercado de trabajo es positiva, deberá señalarse que, en general, no se ha tenido que asumir la ayuda del grupo central de los desempleados de larga duración.

2. Preservación de la seguridad para los más desfavorecidos

Desde finales de los años 90, los sistemas de protección social han venido evolucionando en dirección de la promoción del empleo. Tal y como se indicara antes, esta nueva tarea asumida por la protección social reviste importancia y puede ser de gran utilidad en la mejora de las perspectivas de sostenibilidad de la protección social a mediano y largo plazo. Sin embargo,

la nueva orientación de la protección social hacia el trabajo no deberá ir de la mano del incumplimiento de su antigua y tradicional función: aportación de seguridad económica a aquellos que no pueden obtener un nivel de vida digno, mediante la participación en el empleo. Es aún grande la necesidad de esta función, tal y como lo pusiera de manifiesto la persistencia del desempleo de larga duración en muchos países europeos.

No obstante, este punto no tiene en cuenta algunos problemas críticos, la mayoría vinculados con la opción entre los incentivos laborales y la prevención de la pobreza. A efectos de brindar seguridad económica a los desempleados “legítimos”, deberá concedérseles prestaciones dignas. En el contexto de un mercado laboral desregulado, donde trabajadores poco calificados sólo pueden obtener bajos salarios, esta circunstancia puede ocasionar una grave falta de incentivos. Si las prestaciones son generosas y los salarios bajos, las estructuras de incentivos que afrontan las personas poco calificadas pueden no ser favorables para el empleo. Los responsables de las políticas deben hacer frente a un dilema: o bien ofrecen prestaciones dignas y aceptan que algunos trabajadores potenciales decidan no incorporarse a un trabajo, o bien, alternativamente, reducen los niveles de prestaciones, de modo que permanezcan más bajos que los salarios mínimos. Así, mantienen intactos los incentivos laborales, pero infligen apremios económicos sustanciales a las personas que no pueden verdaderamente encontrar un trabajo. Esta opción, entre dos posibles enfoques de las prestaciones para aquellos que no trabajan, ha sido resuelto de varias maneras en diferentes países.

Un ajuste de los niveles de prestaciones para aquellas personas que no trabajan constituye un ejercicio difícil y decisivo. Lo que está en juego es la calidad de vida de aquellas personas que la sociedad considera como no trabajadores legítimos. La solución radica probablemente en una combinación de políticas cuidadosamente equilibradas. Una combinación de salario mínimo, créditos por impuestos pagados y tarifas laborales puede garantizar que el factor trabajo sea el que pague verdaderamente en la mayor parte de los casos, de modo que los incentivos laborales queden intactos, aún cuando la falta de trabajo se vea compensada por prestaciones dignas. Es de interés aquí, ver la estrategia que han adoptado los países nórdicos para abordar la opción niveles de prestaciones frente a incentivos laborales. Las prestaciones se mantienen en un nivel elevado, pero se acompañan de una serie de medidas orientadas al trabajo, como la rehabilitación, los reconocimientos médicos, las intervenciones terapéuticas, la formación, la colocación y los planes laborales individuales. El objetivo de esta combinación de políticas es asegurar que los receptores de prestaciones regresen, cuando sea posible, al empleo. Es así que, el efecto del incentivo potencial negativo como consecuencia de las generosas prestaciones es contrarrestado por un conjunto de medidas de acompañamiento con la finalidad de eliminar virtualmente cualquier efecto desincentivador importante, como pusieran de manifiesto las altas tasas de empleo encontradas en esos países. El efecto beneficioso de la ausencia de incentivos laborales negativos inducidos por las prestaciones en los países nórdicos, se ve reforzado por un sistema global de reglamentación salarial, que garantiza que los salarios mínimos se encuentren entre los más elevados de los países de la OCDE.

3. Protección digna para los trabajadores atípicos

Las últimas dos décadas han puesto de manifiesto un gran cambio en aquellos que ingresan en el mercado del trabajo, con toda una nueva gama de perfiles de ciclos de vida que no están, por lo general, bien cubiertos por los actuales mecanismos de protección social. Tal es el caso particular de las mujeres, cuyas trayectorias laborales son con frecuencia interrumpidas durante varios años, debido a la maternidad y a la prestación de cuidados, pero habitualmente afecta más a las personas cuyas actividades no están de conformidad con la norma de una trayectoria laboral a tiempo completo ininterrumpida. En la mayoría de los sistemas de

seguridad social, tales perfiles se traducen en menos derechos, especialmente en el terreno de las pensiones, pero también en el de la cobertura del desempleo y de la salud. La existencia de derechos derivados alivia poco a aquellos que se divorcian (aún cuando, cada vez más, los derechos a una pensión se dividen en caso de divorcio) y no reflejan la realidad actual de los papeles en términos de género.

Pensiones públicas

Respecto de los regímenes de pensiones de reparto, la mayoría de los países europeos han introducido créditos de cotizaciones que protegen el derecho a una pensión durante los años transcurridos en la realización de labores de cuidado. Ahora bien, éstas se encuentran, en general, limitadas en el tiempo y no siempre ven compensada la pérdida de los derechos debidos a las interrupciones de la carrera laboral. Ello constituye, sin duda, un problema más grave para los países, la mayoría de la Europa continental, cuyos sistemas de pensiones se basan en el seguro social contributivo. Sin embargo, existen posibilidades de mejora. Suiza, por ejemplo, ha introducido un sistema de cotizaciones que comparten los cónyuges. Las cotizaciones pagadas por los miembros de una pareja se suman, se dividen por dos y se cuentan separada e individualmente para cada uno de los cónyuges. De modo más general, pareciera que se ha convertido en un anacronismo el hecho de que siga siendo el empleo pagado la única base para los derechos a la protección social. Otras actividades, que incluyen la prestación de cuidados y la participación en la educación, en la formación y en actividades voluntarias para la comunidad, deberían, todas ellas, generar derechos de protección social.

Pensiones privadas

El problema parece más complicado en relación con los regímenes privados de pensiones, cuando el alcance de las soluciones redistributivas es considerablemente más limitado. Es típicamente menos probable que las mujeres, en comparación con los hombres, estén cubiertas por un sistema privado de pensiones (individual u ocupacional). En algunos países como Suiza y Australia, se ha hecho obligatoria la cobertura de pensiones ocupacionales. Sin embargo, debido a que, por regla general, el requisito de afiliación a un fondo de pensiones se establece sólo cuando se supera un cierto umbral de ganancias, las tasas de cobertura para los trabajadores a tiempo parcial e intermitentes, siguen siendo bastante bajas. La tendencia hacia regímenes de pensiones de cotización definida, que es muy fuerte en los Estados Unidos y en algunos países europeos como Suiza, va a generar un inconveniente más para los trabajadores cuyas trayectorias laborales se vean interrumpidas por temporadas sin empleo, siendo la mayoría de los casos mujeres.

Adaptándose a la carrera profesional de las mujeres

La participación de la mujer en el mercado del trabajo genera nuevas necesidades y expectativas que pueden agruparse bajo el epígrafe de “reconciliación de la vida laboral y familiar”. En general, los sistemas de protección social vigentes establecidos en los primeros años de la posguerra no son particularmente efectivos en este terreno, dado que su principal objetivo era proteger el ingreso del sostén de la familia masculino durante los breves períodos de desempleo, enfermedad o invalidez. Hoy, sin embargo, cuando se espera cada vez más que ambos padres ejerzan tareas de cuidados y que participen en el mercado del trabajo, revisten especial importancia las políticas que les ayuden a combinar estas dos actividades. Esto es de enorme urgencia en el caso de los hogares monoparentales, cuyo número ha aumentado significativamente a lo largo de los dos últimos decenios. Tales políticas se desarrollan e incluyen en los repertorios de políticas de las democracias occidentales. Ejemplos de las mismas son el suministro de servicios de prestación de cuidados a los hijos

a un precio accesible, regímenes de licencia parental y el derecho de retorno al mismo trabajo a tiempo parcial tras la maternidad.

La reconciliación de la vida laboral y familiar requerirá una adaptación del Estado de bienestar, pero también una adaptación del ámbito laboral. El tiempo de trabajo estandarizado, que ha sido predominante durante la mayor parte del período de la posguerra, no es, sin duda, muy adecuado para los trabajadores que realizan tareas de cuidados, dado que se requieren mecanismos de tiempo de trabajo flexibles. Al respecto, muchos empleadores experimentan nuevas formas de horarios laborales flexibles, específicamente diseñados para facilitar la combinación del trabajo y de las labores de cuidados. Aquí pensamos en medidas tales como el tiempo de trabajo anualizado o en proposiciones aún más creativas como el tener un tiempo de trabajo calculado a lo largo de toda la vida laboral con “derechos de giro” para la jubilación anticipada. Más flexibilidad en el tiempo de trabajo no es, necesariamente, un costo añadido para los empleadores, si aquél puede adaptarse a las fluctuaciones de la demanda de trabajo dentro de la empresa. Por una vez, no estamos viendo una opción, sino la posibilidad de una situación en la que ganan las dos partes y en la que pueden abordarse con los mismos mecanismos las necesidades de flexibilidad del tiempo de trabajo de los empleados y de los empleadores.

4. La protección social comienza en el mercado del trabajo

La relación entre el grado de reglamentación del empleo y la capacidad de una economía de crear puestos de trabajo ha sido durante mucho tiempo motivo de disputas entre los economistas. Basándonos en un número relativamente grande de estudios, hoy es posible decir claramente que el impacto de la reglamentación del empleo en la creación de puestos de trabajo es variado y bastante limitado. No se ha demostrado que las leyes de protección del empleo y los mecanismos de fijación de los salarios (como la negociación colectiva y los salarios mínimos) conduzcan sistemáticamente a niveles más bajos de empleo. Sin embargo, respecto de algunos grupos de población específicos, diversos estudios han destacado una opción entre la calidad y la cantidad de los trabajos que se pueden generar. Estos grupos son esencialmente aquellos que, en las últimas décadas, o bien no habían estado empleados o bien habían sido marginados del mercado del trabajo, especialmente los trabajadores poco capacitados, las mujeres y los jóvenes desempleados. En relación con estos grupos, los responsables de la adopción de políticas, sobre todo en Europa, afrontan un dilema entre la calidad y la cantidad de empleo que pueden generar sus decisiones políticas.

Una mayor flexibilidad de los mercados de trabajo europeos puede conducir a una más vigorosa creación de empleo en el sector de servicios de baja capacitación (comercio al por menor, hotelería y restauración, servicios de personal, etc.). Sin embargo, el riesgo es que los puestos de trabajo creados como consecuencia de la desregulación del mercado del trabajo puedan ser de baja calidad: baja remuneración, inestabilidad y escasas perspectivas de carrera laboral. Este puede ser especialmente el caso del empleo temporal, que está en la actualidad aumentando en muchos países europeos.

Compensación de los pobres que trabajan

Algunos países, sobre todo los Estados Unidos y el Reino Unido, han optado por lo que pudiera rotularse como una “estrategia posterior a la compensación” para ayudar a los pobres que trabajan. Este enfoque acepta la existencia de un sector de salarios bajos y de precariedad laboral, al tiempo que trata de reparar algunas de las consecuencias más nefastas mediante la posterior intervención con instrumentos que mejoren los niveles de vida de aquellos que ocupan esos puestos de trabajo, como los créditos por impuestos pagados. Esta estrategia

ha sido en general evaluada positivamente en lo que respecta a su impacto en los niveles de vida de los pobres que trabajan, pero genera nuevos problemas de administración y de exclusión para aquellos que no trabajan.

Nueva reglamentación selectiva

De manera alternativa, los gobiernos pueden apuntar a una nueva reglamentación selectiva, dado que no todas las formas de reglamentación son perjudiciales para la creación de empleo. De acuerdo con un cuerpo de investigación cada vez mayor, las formas "inteligentes" de reglamentación del mercado del trabajo, no son sólo beneficiosas en términos de la calidad del empleo, sino que también pueden conducir a mercados laborales más eficientes. En el Reino Unido, la persistencia del desempleo de larga duración y de la exclusión social, a pesar de 15 años de desregulación del mercado del trabajo, indica que la desregulación no conduce necesariamente a un mercado de trabajo de funcionamiento eficiente.

Al respecto, algunas formas de intervención, cuidadosamente escogidas, en la regulación del mercado laboral pueden mejorar mucho la situación de los trabajadores más desfavorecidos, sin menoscabar la capacidad de una economía para crear tipos de trabajos idóneos para ellos. Por ejemplo, si se fijan los salarios mínimos en niveles económicamente aceptables, pueden protegerse los ingresos de los trabajadores más vulnerables sin que dejen por ello de ser necesariamente competitivos en el mercado del trabajo. Incluso un salario mínimo bajo puede ejercer un impacto positivo en el caso de algunos trabajadores desfavorecidos, como viene a demostrar la reciente experiencia del Reino Unido. Como consecuencia de la introducción, en 1999, de un salario mínimo de £ 3,60 la hora, más de dos millones de trabajadores gozaron de aumentos salariales hasta de un 40 por ciento.

Tal vez suene a ironía que la nueva regulación del mercado del trabajo sea una estrategia adoptada por aquellos países que, como el Reino Unido o Nueva Zelandia, se encontraban, en el decenio de 1980, a la vanguardia de la desregulación de los mercados laborales. El gobierno británico, además de introducir un salario mínimo nacional, ha adoptado medidas para aplicar la legislación laboral de la Unión Europea en relación con el tiempo de trabajo y los consejos laborales. En Nueva Zelandia, la legislación adoptada en 1991, según la cual se limitaba estrictamente la capacidad de los sindicatos de negociar colectivamente la fijación de los salarios, se revocó en octubre de 2000. Del mismo modo, la extensión de los derechos de protección social a los trabajadores atípicos puede mejorar significativamente sus condiciones de empleo sin perjudicar la creación de puestos de trabajo. En los Países Bajos, tras la expansión del trabajo a tiempo parcial que incrementó exageradamente la tasa de empleo de las mujeres - y también de los hombres -, la cuestión cardinal en la actualidad es la inclusión de los trabajadores a tiempo parcial en acuerdos de protección social de buena calidad, como las pensiones ocupacionales.

Estas experiencias son indicativas de que existen límites a la consideración de en qué medida la desregulación de los mercados laborales ejerce un efecto positivo en el bienestar general en cuanto a la aportación de niveles de vida dignos para todos. En una visión moderna de la efectiva integración de los mercados del trabajo y los sistemas de protección social, la regulación del empleo ha de desempeñar un papel determinante y se requiere que alguna forma de regulación del mercado laboral vaya más allá de los aspectos básicos, como la salud y la seguridad, a efectos de garantizar los niveles de bienestar. Es más, los mercados laborales que ofrecen trabajo decente con salarios dignos, constituyen una base más sólida para la financiación de los sistemas de protección social. Salarios más altos significan ingresos más altos para los programas sociales.