



El restablecimiento de las conexiones entre la política social y el empleo

Habida cuenta del aumento continuo de las inquietudes ante los niveles persistentemente altos de desempleo y de empleo informal o no convencional a raíz de la crisis económica mundial, los debates más recientes sobre el piso de protección social dejan ver que las políticas sociales siguen siendo un tema prioritario de la agenda internacional. Pero, ¿cuáles son las conexiones entre la política social y el empleo? En esta síntesis se sostiene que, en los tres últimos decenios, esos vínculos se han debilitado tanto en relación con la formulación de las políticas como en cuanto a los resultados propiamente dichos. Es hora de reconocer las conexiones entre la política social y el empleo al momento de formular las políticas. La agenda para el desarrollo después de 2015 brinda el momento oportuno para reconectar la política social y el empleo.

La síntesis en breve

La crisis mundial ha hecho que la atención gire nuevamente hacia el empleo. No obstante, las políticas macroeconómicas han levado anclas de sus puertos sociales para concentrarse ya no en la creación de empleo sino en la contención de la deuda pública y la inflación. Las políticas sociales siguen siendo producto de una reflexión secundaria como medida paliativa ante las peores consecuencias sociales de las políticas económicas. Pero el empleo y las políticas sociales están intrínsecamente vinculadas y son inseparables, por lo que deben ser reconectadas en el diseño de las políticas a fin de que las soluciones a la crisis se enmarquen y basen en un crecimiento sostenible y a largo plazo centrado en el empleo.

El vínculo histórico entre la política social y el empleo

Los modelos de estado benefactor en los países de altos ingresos difieren considerablemente, pero todos ellos vincularon las políticas de los mercados laborales a políticas sociales.

Los modelos de estado benefactor difieren en sus supuestos acerca de los derechos y las responsabilidades de los estados, los mercados, los hogares y las personas de proteger y ampliar la previsión social. Pero en los diversos enfoques conocidos, la asignación de derechos y responsabilidades normalmente ha estado vinculada a la condición de una persona como ciudadano o participante activo en el mercado laboral. La historia indica que una parte importante de los programas de protección social estuvo ligada a la condición de empleo (del "sostén de la

familia", que por lo general era el hombre) a través del seguro de desempleo, los sistemas públicos de pensión y el reglamento laboral, que en términos amplios se denomina la seguridad social.

La reglamentación y formalización del empleo facilitó la extensión de las protecciones sociales.

El establecimiento de estas protecciones sociales fue en parte una respuesta a las demandas de los trabajadores organizados y la acción colectiva de otros grupos sociales, como los campesinos. El nivel de apoyo de parte del Estado y los empleadores varió con cada contexto. En muchos casos, una mayor formalización del empleo y la reglamentación del trabajo facilitaron o acompañaron la extensión de las protecciones sociales a secciones más amplias de la población.

El uso de instrumentos económicos para promover el empleo

El establecimiento de estas protecciones sociales fue en parte una respuesta a las demandas de los trabajadores organizados y la acción colectiva de otros grupos sociales, como los campesinos. El nivel de apoyo de parte del Estado

La calidad es importante

La calidad del empleo es importante, no simplemente la cantidad de puestos de trabajo, lo que introduce otra distinción al análisis del empleo. La diferencia entre el empleo regular formal y el empleo informal no convencional representa una de las principales brechas en la estructura general del empleo en la actualidad, sobre todo en los países en desarrollo, pero igualmente, y cada vez en mayor medida, en los países industrializados.

El empleo debe colocarse en el centro de la política económica.



Los enfoques que favorecen una red de seguridad social mínima paliativa ofrecen una protección inadecuada ante los riesgos económicos

y los empleadores varió con cada contexto. En muchos casos, una mayor formalización del empleo y la reglamentación del trabajo facilitaron o acompañaron la extensión de las protecciones sociales a secciones más amplias de la población.

Separación gradual de la política social y el empleo

La formulación de políticas y los resultados mismos reflejan ahora la distancia que separa al empleo de la política social

Desde principios de los años ochenta, los supuestos de política relativos a los vínculos entre la política social y el empleo han venido cambiando por una serie de razones, como por ejemplo, cambios en los mercados laborales (informalidad creciente de los mercados laborales), alcance limitado de los programas de seguridad social e ideas distintas acerca de la naturaleza de la previsión social o la política social.

Una ejemplo que ilustra la desconexión entre, por una parte, el empleo y la política social y, por la otra, los objetivos de la política económica y el empleo son las estrategias de reducción de la pobreza y desarrollo nacional, como los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP), en los que el empleo era tratado como un subproducto automático del crecimiento. Además, si bien los DELP a menudo incluían un componente sobre las políticas sociales, estas operaban en el entorno demarcado por las políticas económicas que enfatizaban primordialmente el crecimiento económico. La idea era que, una vez aseguradas las condiciones para el crecimiento, la política social podría utilizar una porción de los recursos generados para proveer servicios sociales (como educación y atención de salud) y asistencia a las poblaciones vulnerables excluidas de los beneficios del crecimiento.

La distancia entre el empleo y la política social puede apreciarse también, por ejemplo, en las formas emergentes de asistencia social y protección social de los países en desarrollo, como los programas de transferencia condicional de efectivo que no están vinculados directamente a la condición de empleo.

Los vínculos entre la política social y el empleo también pueden debilitarse como resultado de las tendencias emergentes en los mercados laborales. El crecimiento de los arreglos de empleo no convencional se ha traducido en una disminución de las protecciones sociales basadas en puestos permanentes a tiempo completo en los países de altos ingresos. En los países en desarrollo con altos niveles de empleo informal, muchas personas continúan excluidas de los programas de protección social.

No obstante, la experiencia histórica y la situación actual indican que los instrumentos de política social, como los programas de transferencia condicional de efectivo, resultan más eficaces cuando se complementan con un conjunto más amplio de políticas, incluidas las políticas industriales y de empleo, que faciliten la inversión en sectores que generan puestos de trabajo y brindan la base para el mejoramiento sostenible de los ingresos y la calidad del empleo.

Las políticas macroeconómicas continúan alejadas de sus amarras sociales

El crecimiento del empleo a menudo ha quedado a la zaga del crecimiento del PIB

En muchos países en desarrollo, a medida que los trabajadores agrícolas y los pequeños agricultores han abandonado la agricultura, la capacidad de absorción de los sectores formales de manufactura y servicios no ha sido suficiente para mantenerlos empleados a tiempo completo y ofrecer un salario digno. En lugar de hacer la transición de la agricultura hacia actividades industriales, los trabajadores se desplazan, en número creciente, de la agricultura al trabajo informal en las industrias o los servicios, a menudo en zonas urbanas.

El crecimiento del empleo ha corrido con frecuencia a la zaga del crecimiento del PIB, fenómeno que a veces recibe el nombre de “crecimiento con poco empleo” o, en su forma más aguda, crecimiento sin empleo. Incluso en los países con altas tasas de crecimiento económico, como la India, el crecimiento ha sido virtualmente sin generar trabajos, sobre todo en sectores importantes como el de la manufactura.

Definición del empleo

El empleo es el componente más visible del trabajo que se capta en las estadísticas del mercado laboral y se utiliza en la formulación de políticas. El empleo se define con respecto al trabajo que produce bienes y servicios y que forma parte del producto interno bruto (PIB) de una economía.

Estos intercambios, que están basados principalmente en el mercado, pueden adoptar diferentes formas y no se confinan a situaciones en las cuales las personas intercambian su trabajo directamente por un sueldo o un salario, como es el caso en la relación clásica empleador-empleado. Para muchos que trabajan por cuenta propia —ya sea labrando su propia tierra, trabajando en una empresa familiar o trabajando solos— el trabajo representa el recurso productivo que estas personas controlan en relativa abundancia, y ellas participan en formas diversas de transacciones de mercado para obtener el valor de ese trabajo.

La agenda del consenso post-Washington, que predominó a mediados de los años noventa, reconoció algunos de los efectos adversos de las políticas desenfundadas de liberalización sobre el empleo y las prestaciones sociales. Desde entonces se ha observado un énfasis creciente en la restauración de los sectores sociales, la reducción de la pobreza y el logro de varios objetivos de desarrollo, como los que se definieron en los ODM.

Pero al mismo tiempo, la política macroeconómica ha permanecido desatada de sus amarras sociales. Al igual que en los años ochenta, las políticas económicas y los instrumentos escogidos para ponerlas en práctica continúan distanciados de los objetivos sociales, como la protección del ingreso de las personas, la creación de empleos suficientes o la erradicación de la pobreza. En su lugar, dichas políticas continúan utilizándose casi exclusivamente para contener la deuda pública y la inflación, abrir mercados de productos y factores y liberalizar el comercio externo y los flujos de capital. En consecuencia, la política social sigue siendo producto de una reflexión secundaria como medida paliativa ante las peores consecuencias sociales de las políticas económicas.

El número de trabajadores con seguridad laboral y prestaciones sociales está reduciéndose en casi todos los países

El crecimiento con poco o ningún empleo no es simplemente el resultado del cambio tecnológico, como algunas veces se argumenta. Los avances en la tecnología y las comunicaciones han dispersado las actividades a lo largo de cadenas mundiales de valor, lo que ha sido bueno para los niveles de productividad y ganancia. Pero la integración mundial ha desatado presiones competitivas para reducir los costos laborales aumentando la producción y, al mismo tiempo, limitando el número de trabajadores nuevos contratados o contratando a trabajadores de forma temporal o bajo subcontrato.

El resultado es un crecimiento más lento del empleo industrial. Además, los trabajadores no siempre han podido disfrutar de los beneficios de una mayor productividad con mejores salarios o provisiones sociales más sólidas. Aquellos que tienen seguridad de empleo y prestaciones sociales constituyen una proporción cada vez más pequeña del total de la fuerza laboral de muchos países.

Las políticas macroeconómicas neoliberales han cumplido una labor importante en la desaceleración del ritmo de generación de empleo formal

Las políticas macroeconómicas neoliberales se han concentrado en un número limitado de objetivos, como la reducción de la inflación hasta niveles muy bajos, pero no han logrado

atender otras fuentes de volatilidad económica, como la inestabilidad de los flujos financieros. Al desalentar las inversiones productivas, las políticas macroeconómicas neoliberales han tenido mucho que ver con la desaceleración del ritmo de generación de empleo formal. La liberalización financiera y comercial, producto de la intensificación de las presiones competitivas y la obstaculización de los acuerdos con el capital, ha aumentado la presión sobre los salarios y las condiciones laborales. El papel del Estado en la economía se ha debilitado en muchos, aunque no todos, los países. En todo el mundo, el empleo público ha disminuido, lo cual ha modificado los enfoques sobre la política social en la cual el Estado tiene una función que cumplir.

El predominio de las políticas neoliberales que favorecen la liberalización de los mercados también ha cambiado el terreno de la política social. Las políticas se han basado en teorías económicas neoclásicas, en las cuales se supone que el libre mercado produce resultados óptimos. Desde esta perspectiva, las políticas sociales que interfieren con los mecanismos del mercado, como los reglamentos laborales, introducen distorsiones que reducen el bienestar social. La política social, que llega a través del Estado, se entiende como una política que reduce el bienestar social.

Dado que la demanda de mano de obra ha crecido a un ritmo más lento en relación con su oferta, el poder de negociación también ha cambiado a favor de los empleadores y dueños de empresas, mientras que las organizaciones laborales y los sindicatos han perdido terreno. Esto ha hecho que resulte más difícil sostener la acción colectiva en respaldo a las políticas sociales. Con la internacionalización de la producción, el capital cuenta con una estrategia de salida si los costos del capital social se consideran demasiado gravosos.

Argumentos a favor de la separación

Los argumentos a favor de separar la política social y el empleo no proviene solamente de las corrientes centrales, donde parece existir la necesidad de evitar distorsionar los mercados laborales, sino que también puede observarse en

Trabajo no remunerado

Es importante señalar que el trabajo utilizado para producir servicios que han de usarse en el hogar, incluido el trabajo del cuidado no remunerado, se excluye de las definiciones ordinarias de empleo. Por lo tanto, el trabajo contribuye a la previsión social a través de múltiples canales, no simplemente el empleo.

Las provisiones sociales basadas en la ciudadanía son complementos importantes de unas políticas de empleo sólidas, pero no pueden reemplazarlas. Las provisiones sociales sirven de apoyo transversal en el ámbito del empleo y la política social.

Las normas y protecciones laborales no deberían socavarse y son vitales para reducir los conflictos entre el trabajo remunerado y el trabajo no remunerado.

Pobre trabajador pobre

El acceso al empleo no es una garantía para salir de la pobreza de ingreso o alcanzar una mejor previsión social. Una gran proporción de personas empleadas en todo el mundo no gana lo suficiente para superar, junto con sus dependientes, el umbral de pobreza.

enfoques “alternativos” sobre la política social y el desarrollo.

Separar para limitar las distorsiones de los mercados laborales

En los enfoques predominantes, las políticas sociales se aplican de formas que procuran reducir al mínimo la interferencia con los mecanismos de mercado. Las protecciones sociales se separan de la condición del mercado laboral y los resultados en materia de empleo. La asistencia focalizada se suministra solo a aquellos que están marginados de la economía global.

En estos enfoques, el tema de la “focalización” de las políticas sociales se convierte con frecuencia en una consideración central. En el intento por mejorar la eficiencia cuando los recursos del Estado son escasos (siendo la “escasez” misma el resultado de las opciones de política macroeconómica), se ha dado un énfasis cada vez mayor a las políticas focalizadas. La política social debería centrarse en ciertas categorías de personas que están “necesitadas”.

Aquellos que se encuentran ubicados muy por encima del límite mínimo o que se supone que no están necesitados pueden prosperar en una economía de mercado y no requieren de este tipo de protección. Con respecto a la separación, las políticas sociales focalizadas por lo general identifican como vulnerables a aquellos que se supone no tienen un empleo remunerado: los niños, los discapacitados y los adultos mayores. El supuesto es que los mercados laborales brindan suficiente apoyo a aquellos en capacidad de trabajar.

Separar para desmercantilizar el trabajo

Los enfoques alternativos también llegan a la conclusión de que es conveniente separar la política social y el empleo, pero llegan a ese resultado luego de un razonamiento sumamente diferente. En uno de estos enfoques, la política social se desvincula del empleo a fin de reducir y eliminar las fuerzas coercitivas que propulsan a las personas hacia el mercado laboral y permiten modalidades más flexibles y creativas de combinar distintos tipos de trabajo, recreación y desarrollo de capacidades.

Los proponentes argumentan a favor de la provisión de prestaciones sociales generosas y universales, de manera que las personas tengan la libertad de escoger si venden o no su trabajo. Una subvención de ingreso básico, que en esta formulación sería “la base de un sistema de protección social que pudiera suplementarse con prestaciones de seguro y beneficios ocupacionales colaborativos” (Standing 2009), aportaría recursos para mantener un nivel de vida adecuado y eliminaría el aspecto “coercitivo” de tener que trabajar.

En este marco, la política social y los derechos no vinculados al salario, como la subvención de ingreso básico, están separados de la necesidad de participar en el mercado laboral. No se percibe la necesidad de implantar políticas de empleo enfocadas en la creación de puestos de trabajo, si los puestos de trabajo creados no son aquellos que las personas escogerían de libre voluntad. En ese sentido, el empleo y la política social están separados.

No todos los proponentes de las subvenciones de ingreso básico comparten las mismas opiniones en cuanto al diseño de las políticas. Existe un amplio espectro de enfoques, que va desde transferencias condicionales de bajo nivel hasta subvenciones mucho más generosas que adoptan el tipo de desmercantilización analizado anteriormente. No obstante, en todos los casos, existe una separación entre la subvención de ingreso básico y la condición de empleo de la persona.

La centralidad del empleo para el desarrollo

La crisis mundial ha reenfocado la atención en el empleo, pero la política social continúa siendo entendida exclusivamente como una herramienta de gestión del riesgo

No obstante los argumentos a favor de la separación, las preocupaciones en torno a la centralidad del empleo se han intensificado tras la crisis financiera mundial de 2008. Por ejemplo, la estrategia del Banco Mundial para la protección social y el trabajo de 2012, “Capacidad de recuperación, equidad y oportunidades”, hace ver que el mejoramiento de las oportunidades de empleo debe lograrse primordialmente a través de inversiones en aptitudes, educación y capital humano. El garantizar la disponibilidad futura de puestos de trabajo no se aborda directamente. En su lugar, el énfasis recae en mejorar el clima para “hacer negocios” a fin de crear oportunidades de empleo.

En ese sentido, la interacción entre la política social y la creación de empleo sigue limitándose

Implicaciones para las políticas

Colocar el empleo en el centro de la política económica

- Deben evitarse las políticas macroeconómicas deflacionarias que debilitan la generación de empleo.
- Deben explorarse las oportunidades de expansión del empleo a fin de permitir que grupos sociales anteriormente excluidos tengan acceso al mercado laboral. La expansión de los números de empleo formal contribuirá a los ingresos tributarios y a los fondos de seguridad social.
- Es necesario establecer nuevas formas de reglamentación del mercado laboral a fin de corregir los cimientos estructurales tanto de la exclusión del mercado laboral como de las situaciones de inclusión desfavorable en las que unos ingresos bajos se combinan con una dinámica de poder sumamente desigual.
- Los estados necesitan crear sistemas de control de las ganancias apropiados a la situación local para velar por el financiamiento sostenible de las políticas sociales. Se requieren altos niveles de empleo para generar los recursos necesarios, a través de la tributación y las contribuciones a la seguridad social, a fin de crear un sistema de previsión social viable. Tal fue la premisa sobre la que se construyó el generoso sistema de previsión social basado en la ciudadanía de las democracias sociales de Europa.

Los enfoques que favorecen una red de seguridad social mínima paliativa ofrecen una protección inadecuada ante los riesgos económicos

- Un enfoque de red de seguridad mínima, como las subvenciones de bajo nivel desvinculadas del empleo, probablemente resulte demasiado limitado como respuesta adecuada ante los riesgos económicos de la economía globalizada de hoy. Un enfoque de este tipo, como algunos de los programas de transferencia condicional de efectivo promovidos en años recientes, no pueden reemplazar adecuadamente el ingreso de los salarios, formas sólidas o robustas de provisión pública (de infraestructura y servicios sociales básicos) y prestaciones sociales que han estado tradicionalmente vinculadas al empleo (pensiones).

Las provisiones sociales basadas en la ciudadanía no pueden reemplazar las políticas de empleo sólidas

- Un conjunto generoso de provisiones sociales basadas en la ciudadanía, que podrían incluir una subvención de ingreso básico universal, tendría un mayor alcance que los enfoques focalizados para satisfacer las necesidades y liberarse de las condicionalidades paternalistas.
- Tales provisiones deberían complementar, y no reemplazar, las políticas de empleo. En este enfoque, el ingreso básico tiene una función que cumplir para mejorar los resultados en cuanto a la subsistencia. Tal es el enfoque adoptado en el Informe Bachelet, que entiende el Piso de Protección Social como un complemento de las instituciones de seguridad social donde estas existen.
- Un Piso de Protección Social exitoso es aquel que tiene vínculos fuertes con las políticas de empleo: primero, al invertir en capital humano, el Piso de Protección Social contribuye a crear “una fuerza de trabajo estable y productiva” (OIT/Grupo Consultivo presidido por Bachelet/OMS p.50), y segundo, en un sentido macroeconómico, un piso exitoso también puede actuar como estabilizador anticíclico que estimula la demanda agregada.
- La sostenibilidad a largo plazo de una economía productiva requiere de provisiones sociales robustas. Los servicios de salud, educación y cuidado, vivienda asequible e infraestructura de transporte suplementan la provisión social no remunerada de las familias y los hogares. Si estos servicios sociales se prestan a través de un sistema reglamentado públicamente, también pueden generar entonces oportunidades de empleo digno.

Las normas y protecciones laborales no deberían socavarse y son vitales para reducir los conflictos entre el trabajo remunerado y el trabajo no remunerado

- Las normas y protecciones laborales fundamentales —como las licencias por enfermedad con goce de sueldo, normas relativas a

预览已结束，完整报告链接和二维码如下：

https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=5_20965

