

La política de empleo y el emperador desnudo

artículo para el blog de la Fundación Hugo Zárate

Para identificar adecuadamente el bien que protege y promueve la política de empleo parece conveniente diferenciar dos significados o valores del empleo:

- Su valor de cambio, es decir, el hecho de que, a cambio del empleo recibimos unos ingresos. Valor de cambio que se acentúa e incrementa en la medida en que las políticas sociales (de la empresa o del conjunto de la sociedad) asocian o vinculan al empleo el acceso a prestaciones protectoras o derechos sociales.
- Su valor de uso o valor intrínseco, es decir, el sentido que tiene la actividad en sí misma (se remunere o no por hacerla): por su contribución a la calidad de vida de las personas destinatarias de la actividad, por su contribución a la organización empleadora, por su contribución al conjunto de la sociedad y por su contribución a la propia felicidad de la persona empleada.

Posiblemente, la mercantilización de nuestra vida social es tal que, en muchos ambientes y momentos, puede haberse perdido la conciencia acerca del valor de uso del empleo e incluso llega a considerarse *naif* hablar del valor del trabajo para la autorrealización de la persona, percibiéndolo como necesariamente alienante. Aceptando que este valor de uso, este dinamismo intrínseco, puede ser mayor o menor en cada caso para las diferentes partes implicadas (la propia persona, las personas destinatarias del trabajo, la empresa y la sociedad), parece fundamental para la política de empleo diferenciar y comprender adecuadamente estas dos dimensiones del empleo.

A la hora de comprender adecuadamente este bien (el empleo), se ha de notar, también, que existe no sólo en la medida en que la persona puede y quiere, sino también en la medida en que una organización empleadora (y el sistema económico y el sistema social en conjunto) quieren y pueden. La situación de empleo (la inclusión laboral) acontece, entonces, cuando se produce un ajuste dinámico entre la posibilidad y voluntad de la persona y la posibilidad y la voluntad del entorno laboral y económico. Es una situación, por tanto, que tiene una dimensión individual y una dimensión colectiva que podríamos expresar con un juego de palabras que resumiría la finalidad de la política laboral: el *empleo pleno* y el *pleno empleo*.

Esa situación de empleo óptima, sin duda difícil de conseguir, es la que está en el punto de mira de la política laboral. Y está lejos de ser un hecho sencillo y estático. Es, más bien, un proceso dinámico y cambiante, una situación compleja que resulta de la interacción de un buen número de circunstancias y voluntades individuales y colectivas. Por ello, como en el resto de bienes que protegen y promueven las diferentes políticas sociales sectoriales, nos encontramos con la imposibilidad de que la política sature la protección y promoción del bien. Que una persona obtenga y conserve un buen empleo (y

luego, otro) y que ese empleo sea cada vez más satisfactorio para todas las partes implicadas depende de diversos factores y no sólo (ni principalmente) de la política de empleo que pueda realizarse en un determinado tiempo y lugar. Es procedente, sobre todo, subrayar que ese bien que denominamos empleo no puede crearse desde la política laboral. La política de empleo puede hacer muchas cosas para contribuir a que se cree o se mejore (o a que no se destruya o empeore) el empleo, pero justo lo que no debe hacer, por definición, es crearlo. Si la política laboral, en lugar de utilizar sus recursos y medios para contribuir a que se cree empleo, decidiera crearlo directamente, estaría posiblemente cayendo en la peor tentación, en el mayor reconocimiento de su fracaso.

Decimos esto porque el mercado de trabajo emerge a partir del mercado de bienes y servicios, al que concurren agentes privados y públicos. Las políticas públicas crean muchos empleos (como médicas, enfermeros, profesoras, auxiliares de ayuda a domicilio, administrativos o directivas), pero los crean, en primera instancia, para producir y entregar bienes y servicios. El propósito principal o central es la producción y entrega de bienes y servicios (con los que las políticas públicas compiten en los correspondientes mercados de bienes y servicios), mientras que la creación de empleo es (para los agentes privados y también para los públicos) un propósito o efecto derivado o colateral, convirtiendo a las políticas públicas en fuerzas en liza, también, en el mercado de trabajo.

Cuando se pone el carro delante de los bueyes y lo que importa es crear empleo, siendo secundarios los bienes y servicios que se producen y entregan, es porque algo se ha hecho o ha salido mal. Crear empleo directamente desde la política de empleo (salvo el necesario para su propio funcionamiento), en principio, es hacer a la persona y a la sociedad una propuesta tramposa, es caer y hacer caer en un doble vínculo en el que el mensaje explícito que corresponde a cualquier empleo (“sé productivo”) es contradicho por el mensaje implícito (“este empleo no existe por su carácter productivo sino porque te permite estar empleado”). Esto no quiere decir, como veremos, que desde las políticas de empleo no pueda incentivarse (incluso subvencionarse de forma importante) a los diferentes sectores productivos (y a sus agentes públicos o privados) para contribuir a la rentabilidad o sostenibilidad de determinados empleos. Pero no podemos olvidar que el empleo, paradójicamente, sólo puede ser creado, en puridad, solo tiene verdadero sentido, en el fondo, como efecto colateral provocado por agentes con otro propósito primario.

Debemos notar, por cierto, que la política de empleo (como el resto de políticas públicas) se presenta socialmente reclamando una parte de los recursos que fluyen en la economía y diciendo que hará algo que contribuirá a que ese mundo de actividad económica (pública y privada) sea más eficaz y eficiente en la creación y mejora del empleo. En una sociedad donde se destruye empleo, donde muchas personas desean tener un empleo, las miradas se vuelven hacia la política de empleo para que haga algo. Esa presión puede llevarle a cometer el error de hacer (o fingir hacer) algo que parece más directo (crear empleo) que lo que le toca hacer, que es contribuir indirectamente a que la actividad

económica pública y privada cree empleo y reconocer sus limitaciones estructurales o sistémicas (la desnudez del emperador, al menos relativa).

En otros lugares nos referíamos a la doble paradoja de las políticas sociales: por la pretensión de influir en el sistema social desde el subsistema político y por la pretensión de tener un impacto social desde un ámbito sectorial. Ahora podemos decir que, en el caso de la política laboral, esa doble paradoja se acentúa:

- Porque, para contribuir indirectamente a la creación de empleo, detrae recursos de la actividad económica, que es la que, directamente, crea empleo.
- Porque no opera en un mercado de bienes y servicios (como lo hacen la política sanitaria, la de vivienda u otras), sino en el mercado de trabajo que se deriva de aquellos.

Pero es que, además, la posición de la política de empleo tiene, posiblemente, una segunda vuelta de tuerca en su carácter paradójico. Ello es así porque, cuando las personas afirman querer un empleo, en muchos casos, buscan más bien los ingresos que proporciona el empleo. Diciéndolo de forma poco matizada pero quizá expresiva, la política de empleo ofrece lo que no tiene a alguien que lo pide pero no lo quiere. Esa frase, que no debe sacarse de contexto, contiene quizá una reflexión pertinente y en buena medida pendiente.

Henry Mintzberg señala que, en ocasiones, cuando en las organizaciones se identifica un problema, se piensa que la forma de abordarlo es crear una función o departamento específico que se ocupe de él. Sería una suerte de pensamiento mágico que, frecuentemente, agrava el problema más que lo resuelve, en buena medida porque el resto de la organización encuentra una excusa para no hacer su contribución al respecto, toda vez que ya hay alguien encargado. Ese supuesto encargado es alguien que seguramente no posee los recursos, mecanismos y vínculos que le permitirían abordar el problema, de modo que éste puede tender a encapsularse o enquistarse en un bucle paradójico en el que cada nuevo intento de resolver el problema lo agrava en un continuo *más de lo mismo*. Esto es lo que puede estar pasando en algunos casos con las políticas de empleo: un bien que sólo puede ser el efecto colateral de un complejo funcionamiento sistémico se encarga mágicamente a un subsistema sectorial de la esfera política. Cuanto más desnudo está el emperador más presión hay para no reconocerlo. Cuánta más impotencia estructural tiene el sistema económico y social para crear empleo, más debe sobreactuar la política laboral.

Esto no quiere decir que no sea posible una política de empleo y una buena política de empleo. Es más, hay abundante y notable evidencia histórica acerca de los fallos e ineficiencias de los mercados tanto a la hora de dar satisfacción a las necesidades de todas las personas (su objetivo principal) como a la hora de proporcionar (mediante el mercado de trabajo) empleos. De ahí la necesidad y oportunidad de que una política específica intente influir para conseguir que ese bien que es el empleo pueda ser disfrutado por el mayor número de personas de la mejor manera posible. Sin embargo, sólo

comprendiendo adecuadamente la compleja naturaleza del bien que protege y promueve, puede la política laboral hacer contribuciones significativas.

(Fragmento adaptado del libro de próxima publicación FANTOVA, Fernando (2014): *Diseño de políticas sociales. Fundamentos, estructura y propuestas*. Madrid, CCS.)

Bilbao, 13 de noviembre de 2014