
Política de empleo: posibilidades y limitaciones

*Beatriz Benítez-Aurioles*¹
Universidad de Málaga

Recibido: 15-1-2021

Revisado: 10-3-2021

Aceptado: 30-3-2021

¹ bbaurioles@uma.es

Política de empleo: posibilidades y limitaciones

Resumen. El objetivo de este artículo es analizar las posibilidades y limitaciones de la política de empleo. Después de algunas consideraciones sobre su contenido y alcance, se aborda, en primer lugar, las políticas que afectan a la oferta de trabajo y, más concretamente, las destinadas a establecer controles o incentivos para regular la población activa. Posteriormente, se discuten las políticas sobre la demanda de trabajo y, en particular, los efectos de las bonificaciones a la contratación y la pertinencia de establecer normas que protejan a los empleos existentes. Por último, respecto a la política que afecta a la formación de salarios, se estudian las consecuencias del salario mínimo y las circunstancias en las que se enmarca la negociación colectiva. A lo largo de la exposición se argumentará que la eficacia de la política de empleo está condicionada, entre otros factores, por la lógica económica y por las restricciones que imponen los marcos institucionales en los que se desarrollan.

Palabras clave: Política de empleo; Oferta de trabajo; Demanda de trabajo; Salarios.

Clasificación JEL: J08; J38; J48; J58; J68.

Employment policy: possibilities and limitations

Abstract. The objective of this article is to analyze the possibilities and limitations of employment policy. After some considerations on its content and scope, it first addresses the policies that affect the labor supply and, more specifically, those aimed at establishing controls or incentives to regulate the labor force. Subsequently, labor demand policies are discussed and, in particular, the effects of bonuses on hiring and the relevance of establishing norms that protect existing jobs. Finally, regarding policy affecting wage formation, the consequences of minimum wage and the circumstances framing collective bargaining are studied. Throughout the presentation, it will be argued that the effectiveness of employment policy is conditioned, among other factors, by economic logic and by the restrictions imposed by the institutional frameworks in which they are developed.

Keywords: Employment policy; Labor supply; Labor demand; Wages.

JEL codes: J08; J38; J48; J58; J68.

1. Introducción

El empleo se convirtió en un objetivo básico de la política económica a raíz del desempleo masivo que generó la Gran Depresión de 1929 y que justificó los programas de gasto público del New Deal del presidente Roosevelt (Wallis, 1987). Más tarde, Keynes (1936) proporcionó un marco teórico para abordar el problema desde el punto de vista macroeconómico. Después de la II Guerra Mundial y, durante algunas décadas, el modelo parecía funcionar adecuadamente hasta el punto en que los manuales al uso que se explicaban en las Facultades de Economía creían enseñar *“bastante bien cómo conservar el pleno empleo”* (Branson, 1972). Sin embargo, el paso del tiempo y las sucesivas crisis económicas, cuestionaron la capacidad de las autoridades públicas para estabilizar la economía en una senda de crecimiento sostenido. Incluso para explicar la situación actual de los países avanzados (Japón, Estados Unidos y Europa) se ha rescatado la hipótesis del *“estancamiento secular”*, es decir, la posibilidad de que se haya entrado en un largo período de bajo crecimiento y elevado desempleo (Jimeno, 2020) que ya fue sugerida por Hansen (1939) cuando las condiciones de la economía mundial eran muy diferentes. En algunos países, además, el escepticismo es aún mayor respecto a la posibilidad de que todos aquellos que desean trabajar encuentren un empleo. De manera que lo que escribió Keynes hace más de ochenta años sigue estando vigente: *“Los principales inconvenientes de la sociedad en que vivimos son su incapacidad para procurar la ocupación plena y su arbitraria y desigual distribución de la riqueza y los ingresos”* (Keynes, 1936). En efecto, muchos países tienen un alto porcentaje de población que no encuentra trabajo o que se ve obligada a aceptar un empleo a tiempo parcial o temporal cuando lo hubiera deseado a jornada completa y por tiempo indefinido. El desempleo y el subempleo se han convertido en un problema crónico en economías como la española que, tras las consecuencias de la COVID-19, ha adquirido una dimensión, si cabe, mucho más grave.

En el contexto anterior, este artículo, como su título indica, pretende exponer las posibilidades y limitaciones de la política de empleo. De entrada, una limitación destacable es que, a diferencia de otro tipo de políticas, la política de empleo es un concepto que no está bien definido (Bénassy-Quéré et al., 2017). No obstante, en un sentido amplio, podríamos incluir las normas que regulan los intercambios en el mercado de trabajo, las indemnizaciones por despido, las transferencias que reciben los desempleados y otras cuestiones que afectan a las relaciones laborales. En cualquier caso, el debate en torno a la política de empleo podría ordenarse, quizás, a partir de dos consideraciones previas.

La primera es que sus objetivos pueden ser múltiples y, en cierta medida, contradictorios. No se trata, simplemente, de crear empleo. Por ejemplo, en el artículo 3 del Tratado de la Unión Europea, tras mencionar que el desarrollo estará basado en *“una economía social de mercado altamente competitiva, tendente al pleno empleo y al progreso social”*, se afirma que *“combatirá la exclusión social y la discriminación y fomentará la justicia y la protección sociales, la igualdad entre mujeres y hombres, la solidaridad entre las generaciones y la protección de los derechos del niño”*. De forma más concreta, el artículo 35 de la Constitución Española no sólo consagra el derecho al trabajo sino también *“a la libre elección de profesión u oficio, a la promoción a través del trabajo y a una remuneración suficiente para satisfacer sus necesidades y las de su familia, sin que en ningún caso pueda hacerse discriminación por razón de sexo”*. Asimismo, el artículo 40.2 señala que *“los poderes públicos fomentarán una política que garantice la formación y readaptación profesionales; velarán por la seguridad e higiene en el trabajo y garantizarán el descanso*

necesario, mediante la limitación de la jornada laboral, las vacaciones periódicas retribuidas y la promoción de centros adecuados". Y el artículo 41 garantiza el régimen público de la Seguridad Social para procurar asistencia *"especialmente en caso de desempleo"*. En consecuencia, el marco legislativo condiciona el contenido de la política de empleo y descarta propuestas centradas, exclusivamente, en la creación de puestos de trabajo lo cual exige el establecimiento de prioridades y equilibrios entre objetivos que no siempre pueden lograrse simultáneamente. En este sentido, el análisis económico es una herramienta valiosa al identificar las consecuencias de las decisiones políticas.

La segunda consideración es que los objetivos de la política de empleo no pueden alcanzarse sin la concurrencia de otras políticas. Es evidente que la cantidad y la calidad del empleo creado no dependen solo de la regulación del mercado de trabajo. Las políticas macroeconómicas (monetarias y fiscales) o la política educativa desempeñan un papel fundamental. Este hecho condiciona los análisis parciales que tratan de explicar el desempeño de una economía, en general, y de su mercado de trabajo, en particular, a partir de la articulación de políticas concretas. Resultaría inadecuado justificar los éxitos o fracasos de las políticas laborales a partir, exclusivamente, de las normas que regulan el intercambio en el mercado de trabajo. Y, análogamente, surgen dudas sobre si los resultados obtenidos, en términos de empleo, de unos países pueden replicarse, simplemente, imitando sus políticas de empleo. Aceptando, por tanto, que cualquier medida de política económica puede afectar, directa o indirectamente, al empleo y que, por consiguiente, la implementación de una política económica para el empleo exigiría un análisis integral más amplio, nos centraremos en las posibilidades y limitaciones de la política de empleo para alcanzar determinados objetivos.

Sobre la base de estas dos consideraciones cabría identificar, desde el punto de vista convencional, tres ámbitos en los que se articula la política de empleo: la oferta, la demanda y el precio. Por el lado de la oferta, el debate se centra en la pertinencia de establecer controles o incentivos para regular la población activa, es decir, el conjunto de personas que tienen empleo o lo están buscando activamente. Por el lado de la demanda, se discuten los efectos de las bonificaciones al empleo, es decir, su capacidad para aumentar el número de contrataciones, y la pertinencia de establecer normas que protejan los empleos existentes. Por último, respecto al precio, en los últimos años se ha planteado con especial énfasis las consecuencias que tiene sobre el mercado de trabajo el salario mínimo y las condiciones en las que se enmarca la negociación colectiva.

2. Política sobre la oferta de trabajo

Los mercados financieros La cantidad o la calidad de la oferta de trabajo pueden verse alteradas por la acción pública. Podría pensarse que el exceso de oferta de trabajo, que provoca desempleo, se evitaría aumentando los años de educación obligatoria, adelantando la edad de jubilación, o limitando la inmigración. O que establecer incentivos para animar la búsqueda activa de trabajo promoverá una más rápida incorporación de la mano de obra al sistema productivo. O que las políticas de formación y reciclaje pueden diseñarse adecuadamente para facilitar las competencias que demandan las empresas. El problema es que, a veces, se ignoran los costes o los efectos indirectos que provocan esas medidas de manera que, en ocasiones, son contraproducentes o, en el mejor de los casos, resulta complicado definir, a priori, su eficacia.

Los errores en el razonamiento se producen, con frecuencia, al trasladar a la realidad de forma mecánica las abstracciones o principios en los que se basa el análisis económico convencional. En este sentido, la cláusula *ceteris paribus* (permaneciendo todo lo demás constante) permite construir proposiciones del tipo “si A entonces B” sobre las que cabría realizar predicciones. Se trata de un método muy útil para determinar las relaciones causa/efecto entre dos variables a nivel teórico, pero con graves limitaciones a nivel práctico. Así, por ejemplo, desde el punto de vista analítico resulta impecable afirmar que en un mercado de trabajo competitivo los movimientos de la oferta de trabajo, *ceteris paribus*, afectan al salario y al empleo. Ahora bien, sobre esa base, no puede justificarse la implementación de políticas orientadas a restringir la población activa o reducir la jornada laboral con el objetivo de disminuir el desempleo o mejorar el nivel de vida de los que permanecen en el mercado de trabajo.

En realidad, la complejidad de los fenómenos sociales limita las posibilidades que tiene el análisis parcial, basado en *ceteris paribus*, como guía de política económica. De hecho, pretender reducir el desempleo, o mejorar las condiciones laborales de los empleados, retrasando la incorporación al mercado de trabajo (aumentando los años de educación obligatoria) o adelantando la retirada (rebajando la edad de jubilación) altera, entre otras variables, la productividad laboral, la competitividad de las empresas, las tasas de actividad y el presupuesto de la seguridad social. Todo ello afecta al número de desempleados de manera que resulta muy difícil predecir el resultado final. Es decir, el análisis parcial es útil para comprender el funcionamiento de mercados que se ajustan sin afectar, apreciablemente, al resto de los mercados y, por tanto, podemos suponer la ausencia de retroalimentaciones. Ese no es el caso del mercado de trabajo. En realidad, su “naturaleza peculiar”, tal como afirman Banerjee y Duflo (2019), explica que el mercado laboral se ajuste “muy poco a la explicación estándar de la oferta y la demanda”.

Por otro lado, uno de los principios económicos básicos es que los individuos responden a los incentivos. Los agentes toman sus decisiones ponderando beneficios y costes. Esta idea tan elemental concede cierto margen de maniobra a las políticas públicas para orientar el comportamiento de los sujetos. Ahora bien, un análisis superficial de las reacciones de los individuos puede provocar resultados inesperados de las acciones públicas. En este caso, suponer, por ejemplo, que las prestaciones por desempleo podrían regularse para incentivar la búsqueda activa de trabajo exige la consideración de distintas cuestiones para una alcanzar una valoración completa de la efectividad de las medidas propuestas.

2.1. Restricciones a la oferta de trabajo

Las acciones tendentes a restringir la oferta de trabajo pueden consistir, en principio, en regular la llegada de población activa extranjera para adaptar la inmigración a las necesidades laborales del mercado interior, o reglamentar las condiciones en las que la población nacional puede incorporarse o permanecer en el mercado de trabajo.

Quizás una buena ilustración de las falacias en las que es posible caer si no se toman en cuenta las limitaciones que presenta el análisis parcial la encontremos en el debate sobre la inmigración. Aparentemente resulta intuitiva la idea de que la *llegada de inmigrantes* aumentará la oferta de trabajo y, por tanto, deprimirá los salarios o, si estos son rígidos a la baja, aumentará el desempleo. Sin embargo, existe evidencia empírica que contradice esta idea. En este punto resulta obligado citar el trabajo de Card (1990) que analizó los efectos de la llegada masiva de cubanos a Florida en 1980. El conocido como éxodo de Mariel, en

alusión al puerto desde donde partían los inmigrantes, supuso que Miami incrementara apreciablemente su población activa en su mayoría poco cualificada. El método propuesto, conocido como “diferencias en diferencias” consistía, básicamente, en comparar las evoluciones en salarios y empleo de los residentes en Miami, antes y después de la llegada de inmigrantes, con las de los residentes en otras ciudades similares de Estados Unidos. Pues bien, sus resultados demostraron que los salarios de los residentes no se vieron significativamente afectados por la inmigración, ni siquiera los de aquellos inmigrantes cubanos que ya residían en Miami, de los que podría pensarse que serían los más afectados por la nueva situación. Este estudio abrió un debate y, como era de esperar, sus resultados fueron cuestionados (Borjas, 2017).

A raíz del trabajo de Card surgieron otras investigaciones que reforzaban la idea de que la población inmigrante apenas afectaba a los salarios o los empleos de la población residente (Hunt, 1992; Friedberg, 2001; Fogel y Peri, 2016) o, en el mejor de los casos tenía un impacto negativo, estadísticamente significativo, sobre los salarios, pero cuantitativamente pequeño (Longhi, Nijkamp y Poot, 2005). Para el caso de España se han obtenido resultados similares (Carrasco, Jimeno y Ortega, 2008; González y Ortega, 2011). Aunque la discusión sigue abierta, estas investigaciones han puesto de manifiesto las limitaciones que presenta al análisis parcial cuando se aplica al mercado de trabajo y, más concretamente, la debilidad de la relación directa que, a veces, se establece entre inmigración y reducción salarial.

De hecho, existen varias circunstancias por las que el incremento de la oferta de trabajo, que se asocia al aumento de la inmigración, no implica necesariamente a una reducción salarial de los residentes (Banerjee y Duflo, 2019). Cuando aumenta la población activa no “todo permanece igual”. La población inmigrante crea una demanda adicional de bienes y servicios que necesita ser satisfecha por empresas que, a su vez, aumentan su demanda de trabajo. Es decir, el desplazamiento de la oferta de trabajo llevaría aparejada el incremento de la demanda de trabajo y, de esta manera, compensaría la teórica reducción de salarios. Por otro lado, la llegada de mano de obra no cualificada puede ralentizar el proceso de sustitución del trabajo por capital. Además, el incremento de la mano de obra no cualificada puede animar a las empresas a reorganizar su producción y crear nuevas oportunidades laborales para la población nativa que, por ejemplo, tiene mayores habilidades comunicativas y no compite, necesariamente, por los mismos trabajos que los inmigrantes. Incluso, es posible que los inmigrantes se ocupen en tareas que los nativos no están dispuestos a realizar lo que, a su vez, disminuye el coste de determinados servicios, como los relacionados con las tareas domésticas, y anima la incorporación de los residentes al mercado de trabajo (Cortés y Tessada, 2011). En definitiva, la llegada de inmigrantes no sólo aumenta la oferta de trabajo, sino que altera muchas otras variables de manera que el resultado final puede ser un aumento de la producción y del empleo.

Otro tipo de propuestas de política de empleo que afectan a la población activa nacional adolecen de simplificaciones excesivas similares. *Adelantar la edad de jubilación*, por ejemplo, pensando en que, de esta manera, quedan empleos disponibles para ser ocupados de forma inmediata ignora, al menos, dos posibles efectos. El primero está relacionado con las pensiones. En un sistema de reparto en el que las pensiones se financian con las cotizaciones a la seguridad social es posible que, si se descarta la opción de disminuir la pensión que reciba cada jubilado, sea necesario elevar dichas cotizaciones que, de hecho, actúan como un impuesto al empleo lo que podría provocar, en última instancia, una reducción de la ocupación. En segundo lugar, puede que la productividad laboral se resienta si las personas que ocupan los puestos de trabajo que quedan vacantes no tienen las

mismas competencias que los que han pasado a la jubilación de manera que, o bien se reducirán los salarios o bien aumentarán los costes laborales lo que puede afectar a la competitividad de las empresas y a su demanda de trabajo. En consecuencia, el resultado de adelantar la edad de jubilación puede ser la reducción del empleo (Gruber y Wise, 2010).

En la misma línea puede situarse las medidas basadas en la *reducción de la jornada laboral* para crear oportunidades de empleo. Si se trabaja menos horas se necesitaría más mano de obra. Si suponemos que existe un número de horas necesario para alcanzar un nivel de producción determinado, bastaría con reducir el tiempo trabajado de cada empleado para aumentar el número de contrataciones. Obsérvese que si llevamos el razonamiento al extremo podría aumentarse el empleo, simplemente, disminuyendo la productividad laboral porque, en ese caso, las empresas necesitarían contratar más personal para llegar al objetivo de producción. Obviamente, el error está en suponer que la producción se determina de forma exógena y que, por tanto, la cantidad de trabajo es un stock determinado que puede repartirse. En realidad, un reparto del trabajo, bajo esas condiciones, afecta a la productividad del trabajo y a la competitividad de las empresas y, por tanto, a la producción que destinan al mercado. Si admitimos que la reducción de la jornada laboral mejora la capacidad de las empresas para aumentar su cuota de mercado entonces es posible que provoque un aumento del empleo. En cambio, la evidencia empírica disponible señala que la reducción de la jornada laboral en las empresas no afecta significativamente al nivel de empleo (Hunt, 1999; Skuterud, 2007; Chemin y Wasmer, 2009).

No se trata de que las medidas de política laboral que regulan la población activa funcionen en teoría, pero no en la práctica. Simplemente lo que ocurre es que se produce una deficiente comprensión de las posibilidades y alcance del análisis económico. Las leyes de oferta y demanda son un instrumento muy poderoso para comprender el funcionamiento de ciertos mercados, pero, al mismo tiempo, exige algunos supuestos que limitan su utilidad para entender lo que ocurre en otros mercados. En particular, en el mercado de trabajo, la cláusula *ceteris paribus*, propia del análisis parcial, resulta inapropiada para entender lo que realmente ocurre cuando se establecen restricciones a la oferta de trabajo. Tal como hemos apuntado, los cambios en la población activa alteran muchas otras variables que afectan no sólo a la oferta de trabajo sino también a la demanda. El análisis parcial deja de ser pertinente y se necesita un análisis de equilibrio general que, aunque más completo, también resulta más difícil de manejar. Sea como fuere, la evidencia empírica demuestra que argumentos, aparentemente intuitivos y lógicos, relacionados con la inmigración, el adelanto de la edad de jubilación o el reparto del trabajo tropiezan con la tozudez de los datos y nos advierte de la complejidad de los fenómenos sociales.

2.2. Incentivos y oferta de trabajo

La cantidad de trabajo ofrecida por un determinado nivel de población depende de los incentivos que alteran la distribución entre el ocio y el trabajo. El propio ciclo económico influye en la oferta de trabajo. Según la *hipótesis del trabajador añadido*, la oferta de trabajo tiene un comportamiento contra-cíclico ya cuando el paro es elevado y afecta a algunos miembros de la unidad familiar, el resto tienen incentivos para incorporarse al mercado de trabajo para intentar mantener la renta del conjunto de los miembros (Woytinsky, 1940). En cambio, según la *hipótesis del trabajador desanimado* la oferta de trabajo tiene un comportamiento pro-cíclico, es decir, cuando la economía entra en una recesión los individuos, ante la disminución de sus expectativas de conseguir un empleo,

renuncian a su búsqueda, y viceversa (Long, 1953). Desde que ambas hipótesis fueron planteadas a mitad del siglo XX han sido sometidas a diferentes contrastes econométricos. Aunque la hipótesis del trabajador desanimado parece haber recibido más respaldo empírico, los resultados no son definitivos y, en algunos casos, se ha constatado el efecto del trabajador añadido para algunos segmentos de la población, especialmente mujeres y personas de edad avanzada (Benati 2001; Euwals, Knoef y van Vuuren 2011). En cualquier caso, habría que admitir comportamientos heterogéneos en la población a lo largo del ciclo económico (Gałecka-Burdziak y Pater, 2016) y que existen acciones públicas que pueden estimular la incorporación al mercado de trabajo aumentando las probabilidades de conseguir un empleo (Congregado et al., 2020).

En este punto surge otra discusión interesante al contraponerse las *políticas pasivas de empleo*, es decir, aquellas que indemnizan a los desempleados o subvencionan las salidas del mercado de trabajo, con las *políticas activas*, esto es, las destinadas a la formación y a la ayuda a la búsqueda de empleo. En este marco, a pesar de los riesgos que conlleva la simplificación, se ha identificado la *flexiseguridad*, seguida por los países nórdicos, como el modelo a seguir para reformar el mercado laboral (Blanchard, Jaumotte y Loungani, 2014). Básicamente, la *flexiseguridad* pone el énfasis en la protección de las personas que trabajan, a través de generosas ayudas a los desempleados combinadas con medidas para facilitar su inserción laboral, y no en la protección del empleo. De esta manera, se facilitaría la reasignación de recursos y el mantenimiento de unas bajas tasas de desempleo. A este *modelo nórdico*, siguiendo la terminología de Blanchard et al. (2014), se contraponen el modelo continental y el modelo anglosajón. El *modelo continental* consistiría en generosas ayudas a los desempleados junto con elevada protección a los empleos, lo que limitaría las reasignaciones de la mano de obra y tendría como consecuencia un elevado desempleo. En cambio, el *modelo anglosajón* se basaría en baja protección al desempleo y a los desempleados lo que provocaría elevados flujos en el mercado de trabajo con desempleo reducido y de corta duración. Este último planteamiento encaja con los denominados modelos de búsqueda que poseen una larga tradición en la literatura académica (Atkinson y Micklewright, 1991). Este tipo de modelos suponen que las personas seguirán buscando trabajo siempre y cuando el beneficio marginal de la búsqueda supere al coste marginal. En este sentido, las prestaciones por desempleo contribuirían a elevar el desempleo friccional ya que reducirían el coste neto esperado de continuar buscando trabajo lo cual, a su vez, ayudaría a explicar la presencia simultánea de vacantes no cubiertas y elevado desempleo. En consecuencia, la disminución de las prestaciones por desempleo incentivaría la aceptación de las vacantes disponibles.

No obstante, aunque los modelos señalados pueden ser referencias útiles siguen siendo simplificaciones de una realidad más compleja en la que no resulta fácil identificar cuáles son las políticas o instituciones que aumentan la cantidad y mejoran la calidad de los empleos. El desempeño del mercado de trabajo depende del funcionamiento del resto de los mercados. En este sentido, tal como sugiere la teoría del *second best* (Lipsey y Lancaster, 1956), optimizar el funcionamiento de un solo mercado, cuando el resto está sujeto a imperfecciones, no mejora necesariamente la asignación de los recursos ni el bienestar general.

Asimismo, debe observarse que las instituciones que regulan los mercados de trabajo son el resultado de un proceso histórico en donde los distintos agentes implicados han ido modulando su participación en la negociación colectiva y pergeñando un marco regulatorio cuya lógica no puede trasladarse de manera simple a entornos laborales de forma indiscriminada. Este hecho, quizás, explique las dificultades de implementar reformas

que alteran las relaciones que se han ido configurando a lo largo del tiempo y han ido estableciendo obligaciones y, sobre todo, derechos a los que no se quiere renunciar.

No obstante, al margen del debate acerca de los modelos sobre el funcionamiento del mercado de trabajo, parece existir un matiz peyorativo cuando las políticas de empleo se califican de pasivas mientras que cuando se califican de activas adquieren cierta connotación positiva. Desde ese punto de vista, las políticas activas estimularían la incorporación al mercado de trabajo y la adaptación de la mano de obra a las necesidades del sistema productivo. En cambio, las pasivas desincentivarían la búsqueda activa de trabajo (Bover, Arellano, y Bentolila, 2002). No obstante, este planteamiento resulta, una vez más, simplista e inadecuado. De entrada, las políticas activas y pasivas no son incompatibles, sino que pueden complementarse para alcanzar los mismos objetivos. De hecho, también las políticas pasivas de empleo pueden mejorar la adaptación de la oferta a la demanda de trabajo permitiendo a los trabajadores asumir los costes de información necesarios para encontrar el puesto de trabajo que mejor se adapte a sus competencias. Además, y aunque no tiene una relación directa con las políticas laborales, las prestaciones por desempleo constituyen un estabilizador automático que amortigua el ciclo económico aumentando el consumo en las fases recesivas y viceversa.

3. Políticas sobre la demanda de trabajo

Las peculiaridades del mercado de trabajo quedan patentes también por el lado de la demanda. De entrada, a diferencia de lo que ocurre en otros mercados, en el mercado de trabajo la demanda es una demanda derivada, es decir, las empresas demandan trabajo para producir bienes o servicios. En otras palabras, la demanda de trabajo *se deriva* de la demanda de bienes y servicios. Existe, por tanto, una estrecha relación, a nivel macroeconómico, entre el crecimiento y el empleo, conocida como la ley de Okun. A partir de ahí, la política de empleo, por el lado de la demanda, puede plantear medidas para estimular la contratación o proteger los empleos existentes.

3.1. La ley de Okun

A partir de las observaciones que Okun (1962) realizó con datos de la economía estadounidense, se sucedieron distintas estimaciones, relacionando tasas de desempleo con el crecimiento del PIB, que se ha popularizado como la ley de Okun. A pesar de que existe una heterogeneidad entre países respecto a la cuantificación concreta del coeficiente que liga el crecimiento de la producción con la disminución del desempleo (Ball, Leigh, y Loungani, 2017), la conexión entre ambas variables es una regularidad empírica que puede elevarse a la categoría de hecho estilizado, al menos, para los países más desarrollados (An, Ghazi, y González-Prieto, 2017). Este hecho refuerza los argumentos sobre las limitaciones que tiene la implementación de una política laboral que no venga acompañada de otras políticas orientadas al crecimiento.

Un hecho destacable es que la sensibilidad del empleo respecto al producto depende del marco institucional en el que opera el mercado de trabajo. En este sentido, como reconoció el FMI (2010), las reformas laborales tendentes a facilitar los ajustes de plantilla en las empresas, a través de las reducciones de las indemnizaciones por despido o los contratos temporales, han elevado el coeficiente que relaciona la tasa de paro con el Producto Interior Bruto (PIB). Esto explica, no sólo que dicho coeficiente difiera entre países, sino que cambie a lo largo del tiempo.

Recientemente, Nebot, Beyaert, y García-Solanes (2019) exploraron la posibilidad, tomando como referencia los casos de Alemania, España, Francia y Países Bajos, de que la ley de Okun no sea lineal, es decir, que la relación entre los cambios en la tasa de desempleo y de la producción se altere a lo largo del ciclo económico. Sus resultados demostraron algunas peculiaridades interesantes para el caso español que, por otro lado, ya fueron detectadas previamente en un estudio más amplio sobre veinte economías avanzadas (Ball et al., 2017). Una de las características diferenciales del caso español sería que las empresas parecen esperar a que la recesión sea realmente intensa para acelerar los despidos, lo que sugiere la existencia de costes de despidos elevados que impiden realizar antes los ajustes. Ahora bien, la elevada destrucción de empleo que se ha producido, recientemente, como consecuencia de la crisis del COVID hace sospechar que los ajustes en el empleo están siendo más rápidos que en el pasado y han sido favorecidos, entre otros factores por la proliferación de contratos temporales que dejan de renovarse cuando las expectativas empeoran.

Otro hecho destacable es que las variaciones del desempleo respecto a los cambios de la producción son mucho más elevadas en el caso español que en el resto de los países, lo que indicaría que, dado el importante peso que tienen los contratados temporales y a tiempo parcial, los ajustes se producirían, en buena medida, alterando ese tipo de contrataciones en vez de utilizar los salarios o las horas extraordinarias para adaptarse al ciclo económico. Por último, se observó que, en el caso de España, las disminuciones del desempleo son persistentes incluso cuando el crecimiento es muy elevado, lo que indicaría que existe un importante nivel de desempleo estructural que puede ser reducido estimulando el aumento del PIB.

Todo ello tiene implicaciones para la política de empleo. En efecto, a través de la regulación de la contratación y el despido es posible modular el tipo de ajuste del mercado laboral a las distintas fases del ciclo económico. Ahora bien, sería demasiado ingenuo pensar que las simples reformas laborales pueden alterar normas sociales establecidas. Por ejemplo, las reformas laborales que se sucedieron en España desde 1984 han demostrado su capacidad para promover la contratación temporal, pero parece que no han sido eficaces cuando se ha tratado de revertir el proceso (Ortiz-García, 2013) y, de hecho, los cambios legislativos realizados en la última década no han mejorado la estabilidad del empleo (Cárdenas del Rey, 2020). Quizás, en este punto pueden cobrar relevancia explicaciones del funcionamiento del mercado de trabajo que incorporen, además de las variables puramente económicas, los procesos sociológicos, políticos o culturales que históricamente han configurado los mercados de trabajo (Fernández-Marín, Riquelme-Perea, y López-Martínez, 2020). Por ejemplo, para el caso de España, se presentó hace tiempo la idea de la “cultura de la temporalidad”, es decir, que impulsaría a los empresarios a contratar, sistemáticamente, de forma temporal sin valorar, realmente, su conveniencia; simplemente, se usaría la temporalidad porque “todo el mundo la usa” (Toharia, 2002). Más recientemente, Cebrián y Moreno (2015) han insistido en esta misma idea.

3.2. Estimular la contratación

Al margen de las políticas genéricas destinadas a promover el crecimiento, las políticas específicas sobre la demanda de trabajo pueden tratar de estimular la contratación a través de bonificaciones o subvenciones. Usualmente, este tipo de ayudas están destinadas a colectivos específicos. Por ejemplo, en el momento de redactar estas páginas, en España existen bonificaciones o reducciones a las cuotas de la seguridad social para un elevado número de colectivos: personas con discapacidad; mayores de 45 años; menores de

25 años; trabajadores procedentes de una empresa de trabajo temporal; víctimas de trata de seres humanos, de violencia de género, de terrorismo, o de violencia doméstica; trabajadores en situaciones de exclusión social; parados de larga duración; etc. (Servicio Público de Empleo Estatal, 2020).

Los programas que subsidian el empleo combinan el objetivo de facilitar la inserción laboral de aquellos para los que existen barreras personales o socioeconómicas que le dificultan su acceso de un puesto de trabajo, con el objetivo de garantizar cierto nivel de renta a los afectados (Dutta-Gupta et al., 2016). Por consiguiente, una evaluación completa de este tipo de programas, quizás, exija ponderar tanto los aspectos sociales como los puramente económicos. Así, existen efectos colaterales que se producen cuando se promueve el acceso al empleo y, por tanto, a la renta que trascienden a los propios beneficiados afectando, por ejemplo, a los hijos que disfrutan de un entorno más adecuado que le permite, incluso, mejorar su desempeño académico (Miller et al., 2008), o al conjunto de la sociedad evitando situaciones de marginalidad (Redcross et al., 2011).

Por otro lado, en términos estrictamente económicos, las cuotas a la seguridad social suponen un impuesto al trabajo que abre una brecha entre los que pagan las empresas y la remuneración que reciben los asalariados. Si se reducen dichas cuotas es previsible que, en principio, aumente el empleo y los salarios. El impacto concreto y la distribución efectiva de la carga del impuesto dependerán de las elasticidades de la oferta y de la demanda de trabajo respecto al salario, es decir, de la sensibilidad de las horas que están dispuestas a trabajar las personas o de contratar las empresas respecto al salario (Brittain, 1971). Sobre esa base, cabría establecer una discusión objetiva sobre los efectos que provoca la reducción de las cuotas a la seguridad social para determinados colectivos. Ahora bien, una vez más, se manifiesta la complejidad del análisis debido a los efectos, tanto directos como indirectos, que se generan.

De entrada, la reducción de las cuotas a la seguridad social no sólo afecta a empleados y empleadores, sino que, obviamente, supone una merma, al menos inicial, en los ingresos fiscales, así como una alteración de las decisiones de consumo y ahorro lo que, en última instancia, se trasmite al conjunto de los mercados. En estas circunstancias sería necesario un análisis de equilibrio general para evaluar adecuadamente sus consecuencias. En esta línea, para el caso de España, se han producido algunas aproximaciones meritorias (Polo y Sancho, 1990).

En cuanto a la evidencia empírica disponible existen estudios que cuestionan la capacidad de las reducciones a las cuotas de la seguridad social para incrementar el empleo. Uno de los más citados es el de Gruber (1997) que demostró, para el caso de las empresas manufactureras de Chile, que las reducciones de las cuotas no tenían ningún efecto sobre el empleo. Posteriormente, Benmarker, Mellander, y Öckert (2009), para Suecia, y Korkeamäki y Uusitalo (2009), para Finlandia, tampoco hallaron efectos significativos sobre el empleo. En la misma línea se sitúan las investigaciones más recientes de Skedinger (2014) y de Egebark y Kaunitz (2014) sobre los efectos de las cuotas aplicadas a la contratación de jóvenes en Suecia. Estos últimos autores llegaron a estimar que el coste de crear un puesto de trabajo reduciendo las cuotas de la seguridad social era cuatro veces superior al que hubiera supuesto la contratación al salario medio vigente.

En términos más generales, la política de estimular la demanda de trabajo subvencionando la contratación parece aumentar la contratación de los colectivos desfavorecidos en el sector público pero no la probabilidad de ser contratados en el futuro; en cambio, en el sector privado no está claro que aumente el empleo, ya que es difícil

determinar si las contrataciones se hubieran producido en ausencia de subvención, pero aumenta la probabilidad de ser contratado en el futuro (Bénassy-Quéré et al., 2014).

3.3. Protección de los empleos

La naturaleza del sistema capitalista conlleva, según la feliz expresión propuesta por Schumpeter (1942), un proceso continuo de destrucción creativa. Las empresas menos eficientes, o que dejan de responder a la demanda de los consumidores, son reemplazadas por otras que utilizan tecnologías que les permiten producir a costes más reducidos o generar productos o servicios que responden mejor a las necesidades de los demandantes. Esto provoca un flujo constante de destrucción y creación de empleo. Si el objetivo fuera exclusivamente la eficiencia entonces la libertad de contratación y despido no debería limitarse. De esta manera, en un contexto globalizado, con una creciente competencia internacional, las empresas se especializarían según el principio de las ventajas comparativas. La discusión surge cuando las ganancias del comercio se distribuyen de una manera desigual y los que pierden el empleo, en aras de la eficiencia, quizás no encuentren una alternativa laboral y necesitan ser compensados. En realidad, el equilibrio entre eficiencia y equidad se concreta en contextos nacionales donde las preferencias sociales exigen una moderación de la apertura comercial para lograr objetivos que no son puramente económicos (Rodrik, 2018).

Ahora bien, los instrumentos para proteger a los empleos existentes no consisten, solamente, en barreras comerciales que impidan la competencia exterior. Las indemnizaciones por despidos también pueden modularse para tratar de evitar la destrucción de empleo. Es importante señalar que dichas indemnizaciones pueden utilizarse para cubrir la brecha que existe entre los objetivos privados y los objetivos sociales. En efecto, las decisiones de las empresas generan efectos externos que justifican la intervención pública y la regulación. En principio, las empresas prescindirían de un trabajador cuando su productividad no cubriera el valor de lo que produce. Este cálculo elemental no tiene en cuenta los costes sociales que supone el aumento de un nuevo desempleado. Esta idea fue utilizada por Blanchard y Tirole (2003) para calcular el impuesto sobre el despido que garantizaría una protección laboral óptima desde el punto de vista social. Sobre esa base, propusieron que las prestaciones por desempleo se financien con impuestos sobre el despido y no con cargo a los impuestos sobre las nóminas (cotizaciones sociales).

Otra idea interesante es considerar que el trabajador necesita protegerse frente al riesgo de ser despedido. La empresa actuaría como aseguradora descontando el salario que paga al trabajador una prima que se destinaría a un fondo que cubriría la indemnización por un posible despido. Esta es la idea que subyace en la denominada “mochila austriaca” (Koman et al., 2005). En este caso, la indemnización por despido desaparecería a favor de una cuenta que se alimentaría de las aportaciones que haría la empresa al detracer un porcentaje de salario que paga al trabajador. El fondo sería gestionado por una entidad financiera y garantizado por el Estado. El trabajador podría acceder al fondo en caso de ser despedido o utilizarlo como complemento a su pensión al final de su vida laboral.

Asimismo, la indemnización por despido resulta pertinente para estimular la demanda agregada ante los procesos de destrucción de empleo, es decir, como estabilizador automático, y, desde otro punto de vista, como una forma de compensar el mayor poder decisorio que tienen los empresarios sobre la continuidad de los empleos.

Los argumentos expuestos matizan la idea de que los costes por despido son, simplemente, un obstáculo que impide a las empresas adaptarse a las fases recesivas del

ciclo económico. Por un lado, es cierto que, cuando las indemnizaciones por despido son muy elevadas, puede desanimar la contratación ya que los empresarios incorporarían en su decisión los costes que le supondría prescindir de los trabajadores si, en un futuro, dejan de necesitarlos. En este contexto, está abierto un debate, con cierta carga ideológica, en torno a la pertinencia de reducir los costes de despido y al control o discrecionalidad que, supuestamente, ejercen los empresarios sobre las relaciones laborales (Fernández y Martínez, 2014). No obstante, por otro lado, eliminar por completo las indemnizaciones provoca ineficiencias desde el punto de vista social al facilitar la destrucción de empleo que, en ocasiones, está muy concentrada en el espacio creando problemas de equidad que reclaman una respuesta política.

La discusión se complica cuando, como ocurre en España, coexisten empleados con contratos indefinidos y altos costes de despido con otros que tienen contratos de duración determinada e indemnizaciones por despido mucho menores. Esta dualidad también tiene implicaciones distributivas evidentes en la medida en que la probabilidad de perder el empleo se concentra en los que tienen contratos de duración limitada lo que, a su vez, incide sobre la productividad laboral. Sobre esa base, se ha propuesto la instauración de un contrato laboral único (Dolado y Felgueroso, 2010).

4. Política sobre el salario

En términos macroeconómicos, a raíz del planteamiento de Keynes (1936), se construyó un modelo en el que la rigidez de los precios, en general, y de los salarios, en particular, impedía el ajuste automático de los mercados y donde era posible la existencia de equilibrio con desempleo. Sobre la base de esa idea, se generó un consenso en torno a la denominada síntesis neoclásica que postulaba la posibilidad de alcanzar el pleno empleo mediante el uso adecuado de las políticas de regulación de la demanda agregada (Blanchard, 1991). No obstante, la concepción tradicional de la política económica, basada en modelos macroeconómicos con parámetros estables y predecibles y en un gobierno omnipotente, omnisciente y benevolente, se ha cuestionado en las últimas décadas (Bénassy-Quéré et al., 2014) y han cobrado relevancia las explicaciones microeconómicas del desempleo.

A diferencia de lo que ocurre en la mayoría de los mercados en los que el exceso de oferta (o escasez de demanda) tiende a reducir los precios, en el mercado de trabajo la existencia de paro no es una condición suficiente para que los salarios se reduzcan. O, dicho en otros términos, la existencia de desempleo en el mercado de trabajo puede explicarse por unos salarios superiores a los que equilibran la oferta y la demanda que son rígidos a la baja. La cuestión es ¿por qué los salarios no se reducen cuando existe desempleo? Aquí se han planteado diferentes respuestas que conceden distintos márgenes de maniobra a la política laboral.

4.1. Salario mínimo y monopsonio

Quizás la explicación más simple para justificar el desempleo es la existencia de un salario mínimo que impide el ajuste entre la oferta y la demanda de trabajo y, en este sentido, los manuales elementales de Economía suelen dedicarle algún apartado (Mankiw, 2014). No obstante, aunque el porcentaje de economistas que están de acuerdo con la proposición de que el salario mínimo aumenta el desempleo de los jóvenes y de los menos cualificados es elevado, ese porcentaje ha ido disminuyendo con el paso del tiempo (Fuller y Geide-Stevenson, 2014), lo que quizás es una señal de una discusión que sigue abierta. El

debate se centra entre los que sostienen que los efectos indeseables del salario mínimo (incluido el desempleo) son pequeños en relación con los beneficios que supone en términos de mejora de la renta de los peor remunerados, y aquellos que mantienen que el salario mínimo, no sólo provoca desempleo, sino que genera distorsiones al alterar los incentivos para la formación tanto en el sistema educativo como en el lugar de trabajo. A este debate se ha incorporado, más recientemente, la posibilidad de comportamientos monopsonísticos.

A nivel teórico, el monopsonio, es decir, la existencia de un único demandante, había sido presentado en la seminal aportación de Robinson (1933). Por analogía con el monopolio, una empresa monopsonística maximiza su beneficio comprando menos y a un precio inferior al que lo haría si operara en competencia perfecta. En esas circunstancias, la imposición de un salario mínimo elevaría el empleo que hace máximo el beneficio de la empresa. Igual que el bienestar social puede incrementarse limitando el precio máximo que puede cobrar un monopolista, también puede aumentarse estableciendo el precio mínimo que debe pagar el monopsonista.

El monopsonio en el mercado de trabajo ha pasado de ser una mera curiosidad teórica para encontrar referencias en la realidad. Una de las más citadas es el trabajo de Card y Krueger (2000). Estos autores compararon, aprovechando la subida del salario mínimo que se decretó en 1992 en Nueva Jersey, la evolución del empleo en los restaurantes de comida rápida en ese estado respecto a los ubicados en el estado limítrofe de Pensilvania que no se vieron afectados por esa medida. Sus resultados demostraron que, a diferencia de lo que predice el análisis más elemental, la subida del salario mínimo en Nueva Jersey no sólo no afectó negativamente al empleo, sino que lo aumentó.

En competencia perfecta las empresas contratarían hasta que el salario que paga se iguala al valor de su productividad marginal del trabajo, pero, en realidad, las empresas suelen tener cierto poder de mercado y remuneran a los trabajadores a un salario inferior al valor de su productividad marginal. En esas circunstancias, un salario mínimo que se acerque al valor del producto marginal puede aumentar, no sólo el salario, sino también el empleo (Stigler, 1946).

Pues bien, recientemente se ha documentado la existencia de mercados donde las empresas muestran comportamientos monopsonísticos respecto al trabajo (Abel, Tenreyro, y Thwaites, 2018) que se refuerzan cuando las personas solo buscan empleos en mercados locales (Marinescu y Rathelot, 2018). En la misma línea, otros estudios detectaron la baja movilidad del personal entre empresas como respuesta a cambios salariales lo que sería compatible con la presencia de monopsonio (Sokolova y Sorensen, 2018). Incluso, los que trabajan por cuenta propia podrían estar sometidos al poder monopsonístico de las empresas (Dube et al., 2020).

De acuerdo con lo expuesto, igual que se articulan políticas que velan por la competencia en el mercado de bienes y servicios, podría plantearse acciones en contra del poder monopsonístico de las empresas en el mercado laboral. En concreto, los acuerdos de no robo de personal, los contratos que impiden que los empleados trabajen para un competidor después de que se separen de su empleador, las conductas anticompetitivas que surgen después de las fusiones entre empresas, y las asimetrías de información que operan en contra de los trabajadores, son áreas en las que las autoridades podrían asumir un papel más activo (OECD, 2019).

Según lo expuesto, por tanto, debe matizarse cualquier afirmación que conecte, directamente, la legislación sobre el salario mínimo con la existencia de desempleo. En cualquier caso, los salarios mínimos serían una explicación insatisfactoria del desempleo

masivo en la medida en que la mayoría de las personas que trabajan perciben un salario superior por lo que habría que recurrir a otros argumentos que justifiquen la existencia de un salario por encima del que equilibraría el mercado de trabajo. En este punto resulta pertinente analizar el papel que desempeñan los sindicatos y la negociación colectiva.

4.2. Negociación colectiva

Otra de las peculiaridades del mercado de trabajo cuya importancia resulta difícil de exagerar es que el salario no se determina mediante el juego de la oferta y la demanda, sino que, en muchos casos, se fija mediante la negociación colectiva, es decir, mediante acuerdos entre representantes de empresarios y de trabajadores en donde se establecen, no sólo los salarios, sino las condiciones generales en las que se desarrolla la actividad laboral. Incluso, desde una perspectiva más amplia, las negociaciones pueden ampliarse para incorporar objetivos más generales en el marco de una política de rentas (Cuadrado y Villena, 1980).

La discusión en este caso es si los resultados de la negociación colectiva determinan salarios incompatibles con el pleno empleo. A veces, se ha planteado que los sindicatos recogen los beneficios de la negociación colectiva para los empleados sin tener en cuenta los intereses de la población desempleada (Nickell, 1997). No obstante, es conveniente realizar dos observaciones. La primera es que los sindicatos pueden compensar el poder de mercado que tienen algunas empresas. La segunda es que las propias empresas pueden estar interesadas en acordar salarios por encima del equilibrio por cuestiones de eficiencia productiva (Yellen, 1984).

No obstante, la negociación colectiva lleva experimentando, desde hace décadas, una apreciable transformación debido, entre otros factores, a los cambios organizativos y tecnológicos, al proceso de globalización, a la pérdida de peso del sector manufacturero y a las nuevas formas de trabajo (OECD, 2017). Precisamente, el crecimiento del número de personas que trabajan en la denominada “zona gris”, entre el trabajo por cuenta propia y el estado de empleado dependiente, plantea nuevos desafíos en la regulación del mercado de trabajo (OECD, 2019).

Ahora bien, aunque es posible identificar tendencias generales, como la disminución del porcentaje de trabajadores sindicados o de los que están cubiertos por la negociación colectiva, la realidad es que dicha negociación difiere sustancialmente entre países en cuanto al grado de centralización o contenido de dichas negociaciones. Quizás, uno de los aspectos más polémicos, sobre el que ha girado buena parte de las reformas del mercado de trabajo y de la política laboral, se refiere a la descentralización de la negociación colectiva.

En principio, la negociación a nivel de empresa permitiría adaptar los acuerdos a las circunstancias productivas en las que se desenvuelve. En cambio, una negociación sectorial permitiría combatir las desigualdades salariales y el desequilibrio de fuerzas entre asalariados y empleadores. Sea como fuere, a partir de la gran recesión se ha reforzado la negociación a nivel de empresa (Visser, 2016). Sin embargo, al menos en la zona euro, la política salarial de las empresas está determinada por los acuerdos colectivos sectoriales (Boeri, 2014). Aquí la política laboral enfrenta el reto de diseñar un sistema que compatibilice la eficiencia con la equidad. Es decir, un sistema que permita que los salarios se ajusten a su productividad para evitar que, en las fases recesivas del ciclo, los ajustes se produzcan en términos de cantidad (empleo) y no de precios (salarios), y, al mismo tiempo, evite la excesiva dispersión salarial.

5. Conclusiones

Las posibilidades y limitaciones de la política de empleo están condicionadas por dos circunstancias. La primera está relacionada con los diferentes objetivos que pretende alcanzar que pueden mostrar cierto grado de incompatibilidad y que, de hecho, dificulta una definición clara del alcance y contenido de dicha política. La segunda se deriva de las peculiaridades con las que funciona el mercado de trabajo cuyo desempeño es el resultado de procesos sociales, culturales y políticos que se superponen con la lógica económica.

En el contexto anterior, según el análisis que se ha realizado en este trabajo, resultan inadecuados tanto los argumentos que tratan de presentar la política de empleo como una intervención pública que, en todo caso, provoca distorsiones e ineficiencias, como aquellos que tratan de justificarla como la solución completa a los problemas que causan las supuestas imperfecciones de los mercados de trabajo. De hecho, lo que a veces se califica, con cierto matiz peyorativo, como rigideces son, en realidad, soluciones para alcanzar un funcionamiento eficiente del mercado de trabajo. Y, desde otro punto de vista, algunas actuaciones diseñadas para, por ejemplo, reducir el desempleo o aumentar la contratación tienen resultados que resultan contraproducentes.

El análisis económico y la evidencia empírica han demostrado la complejidad en la que se desenvuelve el mercado de trabajo y la debilidad que presenta el método basado en el *ceteris paribus* para articular propuestas de política de empleo. En este sentido, el marco adecuado para conocer los efectos que tiene una política destinada a establecer restricciones a la oferta de trabajo (limitando la inmigración o adelantando la edad de jubilación) es un análisis general que detecte las interrelaciones entre todos los mercados lo que supone un ejercicio técnicamente difícil de abordar. No obstante, las investigaciones disponibles no avalan la idea de que estableciendo restricciones a la población activa se reduzca el desempleo.

En cuanto a los incentivos establecidos para facilitar el emparejamiento entre los trabajadores y los empleos existentes nos encontramos, asimismo, con efectos colaterales que es necesario ponderar. Así, las rentas que se transfieren a los parados no deben considerarse, simplemente, un desincentivo a la búsqueda activa de trabajo, sino que tienen efectos económicos positivos, ya que constituyen un estabilizador automático, que eleva la renta en las fases recesivas del ciclo económico, y permite que el trabajador encuentre el empleo que más se ajusta a sus competencias y productividad. Ahora bien, el nivel óptimo que deben alcanzar los subsidios por desempleo para maximizar los beneficios sociales netos es fácil de definir teóricamente pero complicado de cuantificar en la práctica.

Por otro lado, la demanda de trabajo está condicionada por el crecimiento efectivo de la economía lo que evidencia la importancia de otras variables y políticas, además de la política de empleo, que explican el desempeño global del mercado de trabajo. En cualquier caso, las acciones tendentes a estimular la contratación o proteger los empleos existentes comportan, también en este caso, beneficios y costes que implican, no sólo distintos modelos de ajuste del empleo a las diferentes fases del ciclo económico, sino alteraciones de la renta entre grupos sociales que plantean un debate en torno a los objetivos relacionados con la eficiencia y la equidad de la política de empleo.

Por último, considerar que la legislación que afecta al salario mínimo o a la negociación colectiva constituye, simplemente, obstáculos o rigideces que impiden el ajuste entre la oferta y la demanda de trabajo, supone despreciar la posibilidad de que el poder de las empresas sobre el mercado provoque ineficiencias desde el punto de vista social. En

estas circunstancias, existe un margen de maniobra para que, a través de la política de empleo que afecta al salario, se corrijan los fallos del mercado.

En definitiva, la política de empleo presenta posibilidades y limitaciones para alcanzar unos objetivos que, en función de las preferencias sociales, pueden tener ponderaciones diferentes. En estas circunstancias, la eficacia de las acciones sobre la oferta, la demanda o el salario en el mercado de trabajo dependen, entre otros factores, de la lógica económica y de las restricciones que imponen los marcos institucionales en los que se desarrollan. De la misma manera que el análisis económico se empeña tozudamente en demostrar relaciones que no pueden ser modificadas por el voluntarismo político, las instituciones que conforman el mercado de trabajo son el resultado de trayectorias históricas que marcan inercias que son difíciles de reorientar, al menos, a corto plazo.

Bibliografía

- Abel, W., Tenreyro, S., y Thwaites, G. (2018). Monopsony in the UK. *CEPR Discussion Paper*, No. 13265, CEPR, Londres. http://eprints.lse.ac.uk/90871/1/Abel_Monopsony-in-the-UK_Author.pdf.
- An, Z., Ghazi, T., y González-Prieto, N. (2017). *Okun's Law: Unfit for Low and Lower Middle-Income Countries*. <https://pdfs.semanticscholar.org/4e7b/18b0b1c5d0b08e85b0dc2a3fc9f520e3d207.pdf>.
- Atkinson, A. B., & Micklewright, J. (1991). Unemployment compensation and labor market transitions: a critical review. *Journal of Economic Literature*, 29(4), 1679-1727.
- Ball, L., Leigh, D., y Loungani, P. (2017). Okun's law: Fit at 50? *Journal of Money, Credit and Banking*, 49(7), 1413-1441. DOI: 10.1111/jmcb.12420.
- Banerjee, A.V., y Duflo, E. (2019). *Good Economics for Hard Times: Better answers to our biggest problems*. New York: PublicAffairs.
- Bénassy-Quéré, A., Coeuré, B. Jacquet, P., y Pisani-Ferry, J. (2017). *Politique Économique*. Louvain-la-Neuve: De Boeck Supérieur.
- Benati, L. (2001). Some Empirical Evidence on the 'Discouraged Worker' Effect. *Economics Letters*, 70(3), 387-95. DOI: 10.1016/S0165-1765(00)00375-X.
- Benmarker, H., Mellander, E, y Öckert, B. (2009). Do regional payroll tax reductions boost employment? *Labour Economics*, 16(5), 480-489. DOI: 10.1016/j.labeco.2009.04.003.
- Blanchard, O. (1991). 'Neoclassical Synthesis'. En J. Eatwell, M. Milgate y P. Newman (eds), *The World of Economics* (pp. 504-510). London: Palgrave Macmillan.
- Blanchard, O.J., Jaumotte, F., y Loungani, P. (2014). Labor market policies and IMF advice in advanced economies during the Great Recession. *IZA Journal of Labor Policy*, 3(2). DOI: 10.1186/2193-9004-3-2.
- Blanchard, O.J., y Tirole, J. (2003). Contours of Employment Protection Reform. *Working Paper* 03-35. MIT, Department of Economics. Cambridge, MA.
- Boeri, T. (2015). Perverse effects of two-tier wage bargaining structures. *IZA World of Labor*. <https://wol.iza.org/articles/perverse-effects-of-two-tier-wage-bargaining-structures/long>.
- Borjas, G.J. (2017). The Wage Impact of the Marielitos: A Reappraisal. *Industrial and Labor Relations Review*, 70(5), 1077-1110. DOI: 10.1177/0019793917692945.

- Bover, O., Arellano, M., y Bentolila, S. (2002). Unemployment duration, benefit duration and the business cycle. *The Economic Journal*, 112(479), 223-265. DOI: 10.1111/1468-0297.00034.
- Branson, W.H. (1972). *Macroeconomics. Theory and Policy*. New York: Harper & Row.
- Brittain, J.A. (1971). The incidence of social security payroll taxes. *The American Economic Review*, 61(1), 110-125. <https://www.jstor.org/stable/1910545>.
- Card, D. (1990). The impact of the Mariel boatlift on the Miami labor market. *ILR Review*, 43(2), 245-257. DOI: 10.1177/001979399004300205.
- Card, D., y Krueger, A. (2000). Minimum Wages and Employment: A Case Study of the Fast-Food Industry in New Jersey and Pennsylvania. *American Economic Review*, 90(5), 1397-1420. <https://pubs.aeaweb.org/doi/pdf/10.1257/aer.90.5.1397>.
- Cárdenas del Rey, L. (2020). La segmentación laboral durante la recuperación económica: empleo atípico y rotación. *Cuadernos de Relaciones Laborales*, 38(1), 125-144. DOI: 10.5209/crla.68871.
- Carrasco, R., Jimeno, J.F., y Ortega, A.C. (2008). The effect of immigration on the labor market performance of native-born workers: some evidence for Spain. *Journal of Population Economics*, 21(3), 627-648. DOI: 10.1007/s00148-006-0112-9.
- Cebrián, I., y Moreno, G. (2015). La efectividad de las reformas laborales en el empleo de los jóvenes. *Revista de Economía Laboral*, 12(1), 128-163.
- Chemin, M., y Wasmer, E. (2009). Using Alsace-Moselle local laws to build a difference-in-differences estimation strategy of the employment effects of the 35-hour workweek regulation in France. *Journal of Labor Economics*, 27(4), 487-524. DOI: 10.1086/605426.
- Congregado, E., Gałecka-Burdziak, E., Golpe, A., y Pater, R. (2020). Asymmetry and Non-linearity in Discouraged and Added Worker Effects. *Eastern European Economics*, 58(3), 221-241. DOI: 10.1080/00128775.2019.1710215.
- Cortés, P., y Tessada, J. (2011). Low-Skilled Immigration and the Labor Supply of Highly Skilled Women. *American Economic Journal: Applied Economics*, 3(3), 88-123. DOI: 10.1257/app.3.3.88.
- Cuadrado, J.R., y Villena, J.E. (1980). *Política de Rentas*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- Dolado, J.J., y Felgueroso, F. (eds.) (2010). *Fundamentos de la Propuesta de Reactivación Laboral en España*. Madrid: FEDEA. http://crisis09.fedea.net/PDF/Propuesta_reactivacion_laboral.pdf.
- Dube, A., Jacobs, J., Naidu, S., y Suri, S. (2020). Monopsony in online labor markets. *American Economic Review: Insights*, 2(1), 33-46. DOI: 10.1257/aeri.20180150.
- Dutta-Gupta, I., Grant, K., Eckel, M., y Edelman, P. (2016). *Lessons learned from 40 years of subsidized employment programs*. Washington, DC: Georgetown Center on Poverty and Inequality. <http://pinguet.free.fr/dutttagupta2016.pdf>.
- Egebark, J., y Kaunitz, N. (2014). Do payroll tax cuts raise youth employment? *Working paper*, No. 2013:27. Institute for Evaluation of Labour Market and Education Policy (IFAU), Uppsala. https://www.econstor.eu/bitstream/10419/106281/1/775177512.pdf?source=post_page.
- Euwals, R., Knoef, M., y Van Vuuren, D. (2011). The trend in female labour force participation: what can be expected for the future? *Empirical Economics*, 40(3), 729-753. DOI:10.1007/s00181-010-0364-9.

- Fernández Marín, A.M., Riquelme Perea, P.J., y López Martínez, M. (2020). El enfoque de los mercados de trabajo segmentados: origen y evolución. *Cuadernos de Relaciones Laborales*, 38(1), 167-187. DOI: 10.5209/crla.68873.
- Fernández, C.J. y Matínez, M. (2014). El discurso del despido libre en España: una reflexión sobre el papel de los mitos y los prejuicios en las políticas de empleo españolas. *Cuadernos de Relaciones Laborales*, 32(1), 191-219. DOI: 10.5209/rev_CRLA.2014.v32.n1.44718.
- FMI (2010). *Perspectivas de la Economía Mundial. Reequilibrar el crecimiento*. Washington, DC.: IMF. https://www.imf.org/~media/Websites/IMF/imported-flagship-issues/external/spanish/pubs/ft/weo/2010/01/pdf/_textspdf.ashx.
- Foged, M., y Peri, G. (2016). Immigrants' Effect on Native Workers: New Analysis on Longitudinal Data. *American Economic Journal: Applied Economics*, 8(2), 1-34. DOI: 10.1257/app.20150114.
- Friedberg, R.M. (2001). The Impact of Mass Migration on the Israeli Labor Market. *Quarterly Journal of Economics*, 116(4), 1373-1408. DOI: 10.1162/003355301753265606.
- Fuller, D., y Geide-Stevenson, D. (2014). Consensus among economists - An update. *The Journal of Economic Education*, 45(2), 131-146. DOI: 10.1080/00220485.2014.889963.
- Gałecka-Burdziak, E., y Pater, R. (2016). Discouraged or added worker effect: Which one prevails in the Polish labour market? *Acta Oeconomica*, 66(3), 489-505. DOI: 10.1556/032.2016.66.3.6.
- Gonzalez, L., y Ortega, F. (2011). How do very open economies adjust to large immigration flows? Evidence from Spanish regions. *Labour Economics*, 18(1), 57-70. DOI: 10.1016/j.labeco.2010.06.0.
- Gruber, J. (1997). The incidence of payroll taxation: evidence from Chile. *Journal of Labor Economics*, 15(S3), S72-S101. DOI: 10.1086/209877.
- Gruber, J., y Wise, D. A. (Eds.) (2010). *Social security programs and retirement around the world: The relationship to youth employment*. University of Chicago Press.
- Hansen, A. (1939). Economic Progress and Declining Population Growth. *The American Economic Review*, 29(1), 1-15. <https://www.jstor.org/stable/1806983>.
- Hunt, J. (1992). The Impact of the 1962 Repatriates from Algeria on the French Labor Market. *Industrial and Labor Relations Review*, 45(3), 556-572. DOI: 10.1177/001979399204500310.
- Hunt, J. (1999). Has work-sharing worked in Germany? *The Quarterly Journal of Economics*, 114(1), 117-148. DOI: 10.1162/003355399555963.
- Jimeno, J.F. (2020). Sobre las causas y las consecuencias del estancamiento secular. *Papeles de Economía Española*, 164, 134-190. http://www.funcas.es/publicaciones_new/Sumario.aspx?IdRef=1-01164.
- Keynes, J.M. (1936). *The General Theory of Money, Interest and Prices*. London: Macmillan.
- Koman, R., Schuh, U., y Weber, A. (2005). The Austrian Severance Pay Reform: Toward a funded pension pillar. *Empirica*, 32(3-4), 255-274. DOI 10.1007/s10663-005-4930-x.
- Korkeamäki, O., y Uusitalo, R. (2009). Employment and wage effects of a payroll-tax Cut-evidence from a regional experiment. *International Tax and Public Finance*, 16(6), 753-772. DOI: 10.1007/s10797-008-9088-6.
- Lipsey, R.G., y Lancaster, K. (1956). The general theory of second best. *The Review of Economic Studies*, 24(1), 11-32. <https://www.jstor.org/stable/2296233>.

- Long, C. (1953). Impact of effective demand on the labor supply. *American Economic Review, Papers and Proceedings*, 43(2), 458-467. <https://www.jstor.org/stable/1831509>.
- Longhi, S., Nijkamp, P., y Poot, J. (2005). A meta-analytic assessment of the effect of immigration on wages. *Journal of Economic Surveys*, 19(3), 451-477. DOI: 10.1111/j.0950-0804.2005.00255.x.
- Mankiw, N.G. (2014). *Principles of Economics*. Boston, MA: Cengage Learning.
- Marinescu, I., y Rathelot, R. (2018). Mismatch Unemployment and the Geography of Job Search. *American Economic Journal: Macroeconomics*, 10(3), 42-70. DOI: 10.1257/mac.20160312.
- Miller, C., Huston, A.C., Duncan, G.J., McLoyd, V.C., y Weisner, T.S. (2008). *New hope for the working poor, Effects after eight years for families and children*. New York: MDRC. https://www.mdrc.org/sites/default/files/full_458.pdf.
- Nebot, C., Beyaert, A., y García-Solanes, J. (2019). New insights into the nonlinearity of Okun's law. *Economic Modelling*, 82, 202-210. DOI: 10.1016/j.econmod.2019.01.005.
- Nickell, S. (1997). Unemployment and labor market rigidities: Europe versus North America. *Journal of Economic Perspectives*, 11(3), 55-74. DOI: 10.1257/jep.11.3.55.
- OECD (2017). *OECD Employment Outlook 2017*. Paris: OECD.
- OECD (2019). *OECD Employment Outlook 2019. The Future of Work*. Paris: OECD.
- Okun, A.M. (1962). *Potential GNP: its measurement and significance*. New Haven: Yale University. <https://milesorak.files.wordpress.com/2016/01/okun-potential-gnp-its-measurement-and-significance-p0190.pdf>.
- Ortiz García, P. (2013). Cambios en la legislación laboral y contratación temporal en España. *Cuadernos de Relaciones Laborales*, 31(1), 141-165. DOI: 10.5209/rev_CRLA.2013.v31.n1.41644.
- Polo, C., y Sancho F. (1990). Efectos económicos de una reducción de las cuotas empresariales a la Seguridad Social. *Investigaciones Económicas (Segunda época)*, 14(3), 407-424. <https://www.fundacionsepi.es/investigacion/revistas/paperArchive/Sep1990/v14i3a5.pdf>
- Redcross, C., Millenky, M., Rudd, T., y Levshin, V. (2011). More than a job: Final results from the evaluation of the Center for Employment Opportunities (CEO) transitional jobs program. *OPRE Report*, 2011-18. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2010208.
- Robinson, J. (1933). *The Economics of Imperfect Competition*. London: MacMillan.
- Rodrik, D. (2018). *Straight Talk on Trade. Ideas for a sane world economy*. Princeton, NJ: Princeton University Press
- Schumpeter, J.A. (1942). *Capitalism, Socialism and Democracy*. New York: Harper & Row.
- Servicio Público de Empleo Estatal (2020). *Guía de bonificaciones/reducciones a la contratación laboral*. Julio 2020. <https://www.sepe.es/HomeSepe/empresas/informacion-para-empresas/bonificaciones-ayudas/bonificaciones-contratos.html>.
- Skedinger, P. (2014). Effects of Payroll Tax Cuts for Young Workers. *IFN Working Paper*, No. 1031. Stockholm: Research Institute of Industrial Economics (IFN). <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/109121/1/793168988.pdf>.
- Skuterud, M. (2007). Identifying the potential of work-sharing as a job-creation strategy. *Journal of Labor Economics*, 25(2), 265-287. DOI: 10.1086/511379.

- Sokolova, A., y Sorensen, T. (2018). Monopsony in Labor Markets: A Meta-Analysis. *IZA Discussion Paper*, No. 11966. Bonn. <http://ftp.iza.org/dp11966.pdf>.
- Stigler, G.J. (1946). The economics of minimum wage legislation. *The American Economic Review*, 36(3), 358-365. <https://www.jstor.org/stable/1801842>.
- Svraka, A. (2019). The Effect of Labour Cost Reduction on Employment of Vulnerable Groups. *Public Finance Quarterly*, 64(1), 72-92. https://www.penzugyiszemle.hu/pfq/upload/pdf/penzugyi_szemle_angol/volume_64_2019_1/A_Svraka_2019_1.pdf.
- Toharia, L. (2002). El modelo español de contratación temporal. *Temas laborales: Revista andaluza de trabajo y bienestar social*, 64, 117-142.
- Visser, J. (2016). What happened to collective bargaining during the great recession? *IZA Journal of Labor Policy*, 5(9). DOI: 10.1186/s40173-016-0061-1.
- Wallis, J.J. (1987). Employment, politics, and economic recovery during the Great Depression. *The Review of Economics and Statistics*, 69(3), 516-520. <https://www.jstor.org/stable/1925541>.
- Woytinsky, W. (1940). Additional workers on the labor market in depressions: a reply to Mr. Humprey. *Journal of Political Economy*, 48(5), 735-40. DOI: 10.1086/255613.
- Yellen, J.L. (1984). Efficiency Wage Models of Unemployment. *The American Economic Review*, 74(2), 200-205. <http://www.nvieg.net/teaching/yellen.pdf>.