

La política de empleo en la Unión europea

*Loreto Maza M.



El objetivo del presente trabajo es analizar la evolución de las políticas de empleo en la Unión Europea. Para esto se requiere en primer lugar conocer las principales transformaciones del mercado laboral. La importancia de este tema radica en el lugar que ocupa en una multitud de debates sociales y políticos, la problemática central la constituye el cómo fomentar la creación de empleo a través de políticas de empleo.

La evolución y característica del trabajo remunerado es la expresión del conjunto de la actividad económica. No en vano, la principal peculiaridad del mercado de trabajo es que la mercancía que se intercambia es la fuerza de trabajo, es decir, la potencialidad de las personas, que supera ampliamente los límites mercantiles del intercambio para desarrollarse en un entramado complejo de relaciones económicas y sociales.

Dicha política no existía en los comienzos de la Comunidad Económica Europea, en parte porque el desempleo no se constituyó en un problema de política económica acuciante hasta finales de la década de los setenta, y en parte porque se consideraba que la política de empleo pertenecía exclusivamente al ámbito de decisión de las economías nacionales. Podemos empezar a hablar de política de empleo a partir de 1990, como consecuencia de la constatación generalizada de los Estados miembros de la Unión Europea -e incluso de los países de la OCDE-, de las altas y persistentes tasas de desempleo, convirtiéndose en la problemática número uno de las sociedades europeas. Pero el reverso del desempleo es la escasez en la generación de empleo. La tasa de empleo europea se sitúa en el 60% de la población en edad de trabajar frente a niveles del 75% en los Estados Unidos, sin embargo, el desempleo europeo se sitúa en una tasa del 11% frente al 4,5% americano.

En los últimos quince años los salarios de la mano de obra no calificada en Europa han subido tanto como los salarios de los calificados, lo que ha potenciado procesos de sustitución de trabajo por capital que, como resultado, han provocado una muy escasa generación de empleo. En Estados Unidos los salarios relativos de los no calificados se han reducido, la intensificación del capital ha sido inferior y la creación de empleo muy superior. Tanto en Estados Unidos como en Europa han aumentado los niveles de renta a tasas similares pero la senda elegida ha sido totalmente diferente.

El problema del desempleo no tiene una única causa, ni una solución sencilla, a pesar de que no pocas veces las propuestas en este terreno se limiten a la defensa de medidas de desregulación de la actividad económica o la consideración de la política de empleo como una política limitada a reformar el funcionamiento de los mercados de trabajo.

En cualquier caso, como se muestra en esta parte del trabajo, la publicación del Libro Blanco sobre el Crecimiento, la Competitividad y el Empleo en 1993 marcó un punto de inflexión en la política de empleo comunitaria. A partir de ahí se configura el primer Plan de acción para el empleo (en el Consejo de Essen, en diciembre de 1994), en donde se establece el concepto de Plan Plurianual de Empleo (PPE), que debe elaborar cada Estado miembro, adaptando en ellos prioridades establecidas por las autoridades europeas en materia de empleo.

I.- Presentación

El objetivo del presente trabajo es analizar la evolución de las políticas de empleo en la Unión Europea. Para esto se requiere en primer lugar conocer las principales transformaciones del mercado laboral. La importancia de este tema radica en el lugar que ocupa en una multitud de debates sociales y políticos, la problemática central la constituye el cómo fomentar la creación de empleo a través de políticas de empleo.

La evolución y característica del trabajo remunerado es la expresión del conjunto de la actividad económica. No en vano, la principal peculiaridad del mercado de trabajo es que la mercancía que se intercambia es la fuerza de trabajo, es decir, la potencialidad de las personas, que supera ampliamente los límites mercantiles del intercambio para desarrollarse en un entramado complejo de relaciones económicas y sociales.

Dicha política no existía en los comienzos de la Comunidad Económica Europea, en parte porque el desempleo no se constituyó en un problema de política económica acuciante hasta finales de la década de los setenta, y en parte porque se consideraba que la política de empleo pertenecía exclusivamente al ámbito de decisión de las economías nacionales. Podemos empezar a hablar de política de empleo a partir de 1990, como consecuencia de la constatación generalizada de los Estados miembros de la Unión Europea -e incluso de los países de la OCDE-, de las altas y persistentes tasas de desempleo, convirtiéndose en la problemática número uno de las sociedades europeas. Pero el reverso del desempleo es la escasez en la generación de empleo. La tasa de empleo europea se sitúa en el 60% de la población en edad de trabajar frente a niveles del 75% en los Estados Unidos, sin embargo, el desempleo europeo se sitúa en una tasa del 11% frente al 4,5% americano.

En los últimos quince años los salarios de la mano de obra no calificada en Europa han subido tanto como los salarios de los calificados, lo que ha potenciado procesos de sustitución de trabajo por capital que, como resultado, han provocado una muy escasa generación de empleo. En Estados Unidos los salarios relativos de los no calificados se han reducido, la intensificación del capital ha sido inferior y la creación de empleo muy superior. Tanto en Estados Unidos como en Europa han aumentado los niveles de renta a tasas similares pero la senda elegida ha sido totalmente diferente.

El problema del desempleo no tiene una única causa, ni una solución sencilla, a pesar de que no pocas veces las

propuestas en este terreno se limiten a la defensa de medidas de desregulación de la actividad económica o la consideración de la política de empleo como una política limitada a reformar el funcionamiento de los mercados de trabajo.

En cualquier caso, como se muestra en esta parte del trabajo, la publicación del Libro Blanco sobre el Crecimiento, la Competitividad y el Empleo en 1993¹ marcó un punto de inflexión en la política de empleo comunitaria. A partir de ahí se configura el primer Plan de acción para el empleo (en el Consejo de Essen, en diciembre de 1994), en donde se establece el concepto de Plan Plurianual de Empleo (PPE), que debe elaborar cada Estado miembro, adaptando en ellos prioridades establecidas por las autoridades europeas en materia de empleo.

Un paso más allá en el desarrollo de una Estrategia europea para el empleo tiene lugar con la firma del Tratado de Amsterdam, en octubre de 1997, ya que, si bien éste no modifica el principio de soberanía nacional en materia política de empleo, sí asigna a las instituciones europeas un papel mucho más importante en este campo. Ese creciente interés comunitario por la política de empleo se refleja en la Cumbre Extraordinaria de Empleo de Luxemburgo, celebrada en noviembre de 1997, en la que quedó consagrada la nueva política de empleo de la Unión Europea con la puesta en marcha anticipada del Tratado de Amsterdam, aprobando una estrategia coordinada para las políticas nacionales de empleo iniciando lo que desde entonces constituye un ciclo anual de aplicación y supervisión de las políticas de empleo nacionales, en lo que se ha denominado “el proceso de Luxemburgo”.

En suma, las políticas de empleo comunitarias, concretadas a través de las Directrices anuales para el empleo, se explican en el marco de la estrategia del Pacto Europeo para el Empleo, es decir mediante un enfoque integrado de las políticas de empleo, políticas macroeconómicas saneadas y de reformas de los mercados de bienes y servicios.

Finalmente, se presentan las conclusiones generales, que evalúan de alguna manera lo que se ha hecho hasta ahora en política de empleo y que pretenden contribuir a evidenciar las debilidades y desafíos que le quedan por enfrentar a esta materia.

¹Comisión de las comunidades Europeas: Crecimiento, competitividad y empleo: Retos y pistas para entrar en el siglo XXI, Luxemburgo, 1993.

2.- La Política de Empleo de la Unión Europea

La falta de trabajo es un problema que afecta con diferente intensidad a todos los países europeos, pero que preocupa por igual en cada uno de ellos. En la “Europa de los Quince” viven 370 millones de ciudadanos. De esa población un 55,3% está en edad de trabajar, pero no siempre pueden hacerlo. En agosto de 1998, el 10% de los europeos se encontraban en desempleo, por lo que la tarea de encontrar un empleo se ha convertido en un verdadero problema para millones de personas, especialmente para mujeres, jóvenes y cesantes de larga duración.

En 1993 con la publicación del Libro Blanco de Delors, comienzan a sentarse las bases para lo que iba a constituirse en una nueva estrategia de empleo que se basa en la acción combinada y articulada entre los distintos Estados comunitarios, con el objetivo de crear una economía generadora de puestos de trabajo.

Aunque son los Estados los que promueven las medidas para incentivar el empleo, la Unión Europea cumple también una función importante como coordinadora de las políticas desarrolladas en el marco comunitario. En este sentido, vela por que los programas aplicados por los Estados miembros no sean incompatibles entre ellos y por que los éxitos conseguidos en esta área puedan ser conocidos por todos, y por tanto, aprovechados de forma general.

A partir de una encuesta de análisis de experiencias llevada a cabo en la U.E. en 1994 y formalizando los planteamientos del Libro Blanco, la Comisión Europea (1995) ordenó estos ámbitos en cuatro grandes apartados: “vida diaria”, “mejora de la calidad de vida”, “cultura y ocio” y “protección del medio ambiente” y enumeró y analizó 17 ámbitos de intervención para la generación de nuevos puestos de trabajo, a los que denominó “nuevos yacimientos de empleo”².

3.- Evolución del Mercado de Trabajo Europeo

Desde la década del setenta, la evolución del mercado de trabajo europeo ha estado marcada por la generación y por la persistencia de elevadas tasas de desempleo, que a comienzos de los ochenta ya superaban las cifras

arrojadas por EEUU. Este hecho ha puesto de manifiesto la incapacidad de la economía europea para generar un ritmo de crecimiento del empleo suficiente como para absorber a toda la población que se incorpora al mercado laboral.

Este insuficiente crecimiento del empleo en Europa no obedece únicamente a la destrucción de empleo que ha tenido lugar en las fases contractivas del ciclo económico, sino que, desde una perspectiva de largo plazo, se observa que el crecimiento económico ha sido mucho más intensivo en mano de obra en Estados Unidos que en Europa.

Por otra parte, y examinando los principales indicadores del mercado trabajo, se ponen de manifiesto las grandes diferencias que separan a la UE y a los EEUU. Efectivamente la tasa europea de desempleo duplica a la americana, siendo los grupos de población más desfavorecidos los que se ven afectados más negativamente: la población femenina y la población más joven en busca de su primer empleo. Además, uno de los rasgos más importantes que diferencia a ambas economías se encuentra en el denominado desempleo de larga duración, es decir el desempleo de aquellos que llevan sin trabajo más de un año, que en el caso de la UE supone un 47,5% en 1999, mientras que en EEUU es el 6,8%³.

Con respecto a las estadísticas sobre ocupación dentro de la Unión Europea vamos a destacar los siguientes datos:

- Los datos sobre el empleo son positivos a partir de 1998, año en que comienza a darse una continua caída del desempleo, que sitúa por debajo del 10 por 100 (el 9,4 por ciento en el primer trimestre de 1999). Además, el empleo aumentó ya en 1998 en todos los Estados miembros y muestra una tendencia al alza, situándose para el conjunto de la UE en el 62,1 por ciento en 1999 (primer trimestre), frente al 61 por ciento en 1998.
- Los datos referidos a las últimas décadas apuntan a una importante dificultad de la U.E. para reducir la tasa de desempleo y para crecer en empleo. Mientras el volumen del producto en Europa aumenta desde los años 70 en un

²L.CACHON, Nuevos Yacimientos de Empleo en España, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid, 2000

³Una comparación entre EEUU y la Unión Europea, ver, V. NAVARRO, Neoliberalismo y Estado de Bienestar, Ariel Sociedad Económica, Barcelona, 2000

80 por ciento, el empleo total crecía por debajo del 9 por ciento; lo que contrasta con la realidad de otros competidores internacionales⁴. Es más relevante quizá que el desempleo en la UE se reduce tan sólo el 1,1% entre 1994 y 1998; a pesar de la moderación salarial y del crecimiento de la productividad.

- La tasa de desempleo de larga duración en la UE se sitúa en torno al 5 por ciento.

- El empleo se concentra cada vez en ocupaciones que requieren un alto grado de calificación (se percibe un significativo crecimiento del empleo de alta calificación: el 2 por 100 anual entre 1992 y 1997). Este dato se conecta al de la creciente importancia de ocupaciones vinculadas al sector informático y de las comunicaciones. Estos datos contrastan con el elevado número de desempleados, sobre todo de larga duración, que carecen de suficiente calificación (a mediados de los años 90 el 47 por 100 de la población mayor de 25 años carece de titulación por encima de la escolarización obligatoria).

- Los jóvenes desempleados han pasado de representar el 45 por 100 de la población desempleada en 1980 al 20 por 100 a finales de los 90. En cualquier caso, la tasa de desempleo juvenil, aunque decreciente, es elevada en la UE: el 18 por 100 en 1997. Existe además una proporción elevada de jóvenes que abandonan el sistema educativo sin titulación general o de formación profesional.

- La ocupación en la Unión Europea varía significativamente según el sexo, la tasa de ocupación femenina ha experimentado incrementos significativos en las últimas décadas. A finales de los años 90 la ocupación femenina estaba en torno al 51 por 100, un 20 por 100 por debajo de la masculina. El bajo nivel de empleo femenino es especialmente preocupante en los países meridionales, como España (38,3 por 100 de empleo femenino frente al 68,7% de empleo masculino en 1999).

- En los últimos años el desempleo tiende a ser un problema que afecta también significativamente a otros grupos de edad. Los desempleados entre 25-49 años pasan de ser el 45 por 100 en 1980 al 60 por 100 a finales de los 90. Aumentan significativamente también los desempleados del grupo de 50 o más años. La ocupación de los mayores de 50 años no supera el 48 por 100 en 1998.

Con respecto a la escasa capacidad del modelo de crecimiento de la UE para generar empleo y al mal comportamiento de su mercado de trabajo remite,

⁴En el mismo período, la economía estadounidense crece en un 70 por ciento con un aumento del empleo en un 49 por ciento; por su parte en Japón la economía crece en un 177 por ciento con un aumento del empleo en un 25 por ciento

en última instancia, a una serie de factores de índole institucional que hacen del mercado laboral europeo un mercado rígido y muy poco sensible a las condiciones de oferta y demanda de trabajo, así como a la absorción de perturbaciones contractivas. En este sentido, algunos de los factores que se pueden señalar son los siguientes:

1.- Los países con mayor grado de regulación laboral (como España, Francia o Italia), aspecto que se recoge mediante el “índice de regulación laboral” elaborado por la OCDE⁵, tienden a mayores tasas de desempleo. Y es que una regulación excesiva y distorsionante -ya sea a través de la legislación, la protección del desempleo, las condiciones de contratación y despido, las relaciones contractuales, el tiempo de trabajo, la fijación de los salarios, etc.- desalienta a los empresarios a contratar a un mayor número de trabajadores.

2.- En los países europeos domina el modelo de negociación colectiva de centralización intermedia, que parece el menos favorable. En efecto, la evidencia empírica señala que tanto los sistemas de negociación descentralizada, como los sistemas de máxima centralización y coordinación, gozan de unas ventajas que no son extensibles a los modelos de negociación intermedia, los cuales al parecer absorben los inconvenientes de los dos anteriores.

3.- El papel desfavorable jugado por los impuestos sobre el trabajo, los cuales originan una considerable brecha fiscal en el mercado laboral. Durante los últimos quince años (sobre todo en países como España), se ha ido desarrollando un sistema impositivo -que incluye tanto impuestos como cotizaciones sociales- desfavorable para la creación de empleo, incentivando la sustitución de trabajo por capital, particularmente en lo que respecta a la mano de obra poco calificada.

4.- Un sistema de contratación indefinida con unos costes de despido muy elevados, tanto en términos de indemnizaciones como en términos de pleitos legales, junto con el intento de flexibilizar el mercado por la vía de la introducción incondicional de la contratación temporal (haciendo recaer la flexibilización sobre los nuevos entrantes en el mercado laboral), ha conllevado

⁵El índice de regulación laboral (labor standards index) es el indicador del grado de intensidad de la regulación laboral, que toma valores entre 0 (regulación muy laxa) y 10 (regulación muy estricta), y que se elabora a partir de los datos relativos a los siguientes aspectos: tiempo de trabajo, tipo de contratación, protección al empleo, salarios mínimos y derechos de representación de los trabajadores. (OCDE, 1994)

una importante distorsión y segmentación de los mercados de trabajo de los países de la UE.

5.- Escasa movilidad del trabajo en Europa, como consecuencia no sólo de factores socioculturales, sino también debidos a la propia acción de la política económica de los gobiernos (el sistema de prestaciones por desempleo, determinadas políticas de vivienda, etc.).

6.- Desajustes (mismatch) relacionados, por una parte, con el nivel de calificación de la fuerza de trabajo (en donde entran los efectos de la eficacia de las políticas de formación y reciclaje profesional); y, por otra con el, en muchos casos, ineficaz funcionamiento de las oficinas de colocación.

7.- Las legislaciones sobre salarios mínimos pueden afectar negativamente las posibilidades de empleo de determinados grupos de trabajadores, como los menos calificados o los jóvenes sin experiencia.

8.- Las distorsiones introducidas por las autoridades económicas al instrumentar políticas pasivas en el mercado de trabajo, tradicionalmente asociadas a subsidios de desempleo “generosos”, tanto en el tiempo como en su cuantía, o a políticas de jubilación anticipada. Ni unas ni otras son efectivas en la reducción del desempleo, ya que los agentes afectados por este tipo de medidas pierden los incentivos para buscar de forma activa un nuevo empleo o para mejorar su calificación durante el tiempo que se encuentran sin colocación.

9.- Es preciso mencionar que no es tanto alguno de estos factores, por separado, lo que explica el mal funcionamiento del mercado de trabajo europeo, sino más bien la conjunción de todos ellos; es decir, son las complementariedades que surgen entre ellos las que determinan el pobre rendimiento del mercado de trabajo europeo.

4.- Las Políticas de Empleo

Con el concepto de política de empleo me refiero a la creación de puestos de trabajo, es decir, se trata de una política de crecimiento económico; esto es, al generar mayor producción se crean puestos de trabajo. La idea subyacente es que el mercado de trabajo es un mercado derivado, que depende del nivel de actividad económica.

El criterio que suele utilizarse para delimitar ambos tipos de políticas se corresponde con la distinción de la OCDE⁶, que tiene un carácter estrictamente presupuestario: se consideran activas aquellas que van dirigidas explícitamente a conseguir la vuelta al

empleo de los cesantes y pasivas, aquellas políticas cuyo gasto está dedicado al sostenimiento de rentas. Las prestaciones por desempleo constituyen la política pasiva por excelencia. Ejemplos habituales de políticas activas son la mejora de la intermediación en el mercado de trabajo, los programas de formación que pretenden aumentar la empleabilidad de los desocupados y la creación directa de empleo por parte del sector público.

5.- Política de Empleo Europea

Inspirado por el Libro Blanco y probablemente como consecuencia del incremento del desempleo, el Consejo Europeo de Essen en diciembre de 1994 marca un cambio de tendencia y define un proceso de seguimiento multilateral basado en programas plurianuales que cada Estado miembro debe elaborar.

La idea subyacente es que el mercado de trabajo es un mercado derivado, que depende del nivel de actividad económica.

Posteriormente, el Tratado de Amsterdam, firmado el 2 de octubre de 1997, incorpora novedades significativas en materia de políticas de empleo. Destaca que el desempleo es “un asunto de interés común” más allá de las fronteras estatales y exige una intervención planificada, conjunta y coordinada por parte de los Estados Miembros de la Unión, que potencie especialmente la calificación de la mano de obra, respetando las orientaciones generales de política económica, las prácticas nacionales sobre el papel de los interlocutores sociales y las competencias de los Estados miembros.

El siguiente paso fue la Cumbre de Cardiff (junio de 1998), donde se destaca la importancia de un crecimiento sostenido y duradero para fomentar la creación de empleo. Además, el Consejo decide establecer un procedimiento ágil con arreglo al cual los Estados Miembros y la Comisión elaboren informes al final de cada año dentro

⁶El concepto de “política de mano de obra”, se forjó en los primeros años de la década de los cincuenta a causa de la insatisfacción motivada por la política de moderación salarial. Esta política debía servir sobretodo para la creación de empleo en el sector público y la formación, siendo su objetivo ayudar a los grupos desfavorecidos a retornar a la vida activa. OCDE, (1990)

de sus ámbitos de competencia sobre los mercados de productos y capitales. Estos informes completarán la información obtenida a partir del diseño de los Planes Nacionales de Acción para el Empleo.

En ese mismo año se celebró la Cumbre de Viena (diciembre de 1998), y se confirma el tema del empleo como prioridad de los Estados miembros de la Unión Europea. Además, se presentó el primer informe conjunto sobre el empleo en el marco de la Estrategia Europea del Empleo y la propuesta de directrices para el empleo de 1999.

Con el Consejo Europeo de Berlín (marzo de 1999), se ponía fin al proceso iniciado con la Agenda 2000. Aquí, el empleo no tenía cabida en el foro de discusión directamente pero sí a través de las reformas al Fondo Social Europeo, ya que se convirtió en el principal instrumento financiero comunitario para apoyar el desarrollo de los recursos humanos y la política del mercado de trabajo.

En junio de 1999, se firma el “Pacto Europeo para el Empleo” (Consejo Europeo de Colonia)⁷ basado en tres pilares que recogen las conclusiones de los procesos de Colonia, Luxemburgo y Cardiff.

En ese mismo año en el mes de diciembre, se celebró el Consejo Europeo de Helsinki y se presentó el “Paquete de Empleo”, el cual recogía, entre otras cosas, el informe conjunto sobre el empleo de 1999, la propuesta de Directrices para las políticas nacionales de empleo, además de insistir en la extensión del uso de las nuevas Tecnologías de la Comunicación e Información y el desarrollo de la Sociedad de la Información para apoyar la competitividad, el empleo y la cohesión social.

El último paso ha sido el Consejo de Lisboa (marzo de 2000), y ya en la denominación del mismo se ve la importancia que ha tomado el empleo así como las sinergias que tiene con otros elementos: “Empleo, reformas económicas y cohesión social”.

El objetivo es: Convertir a la Unión Europea a través de una economía basada en el conocimiento, en una Unión más competitiva y dinámica, capaz de crecer económicamente

de manera sostenible, con mayor cohesión social y con más y mejores empleos.

Para ello en 1994 todos los gobiernos aceptaron, por primera vez, preparar programas plurianuales sobre las medidas a favor del empleo que se aplicarían en sus respectivos países, con el fin que la Comisión pudiera analizarlos en detalle.

En una sociedad compleja como la europea son muchos los factores que influyen en la creación de empleo. Por tanto, son también numerosas las acciones que hay que tomar para favorecer un clima económico en el que el trabajo esté al alcance de todos los ciudadanos.

Las economías europeas vivieron en las últimas décadas una de las recesiones más intensas, con el dramático corolario de elevadas tasas de desempleo y procesos de pobreza y exclusión social

Las economías europeas vivieron en las últimas décadas una de las recesiones más intensas, con el dramático corolario de elevadas tasas de desempleo y procesos de pobreza y exclusión social que, más allá de los cambios cíclicos, adquieren un carácter estructural que se proyecta sobriamente sobre el futuro.

5.1 Aportes del Libro Blanco

El Libro Blanco sobre Crecimiento, Competitividad y Empleo, entrega un marco general de análisis sobre la situación económica de la Unión Europea, a partir del que se puedan establecer las grandes orientaciones de política económica que anualmente el Consejo Europeo ha de plantear a los Estados miembros.

No obstante el L. B. va más allá de este mandato y se plantea como un documento-estrategia, en el que se analizan las grandes líneas políticas sobre lo que deberá vertebrarse la actuación comunitaria hasta el año 2000.

Con respecto al desempleo, el L.B. parte señalando que es el problema de desequilibrio más grave de las sociedades europeas y su principal reto en el futuro, trazando el objetivo de crear 15 millones de puestos de trabajo hasta el final de siglo para reducir la tasa de desempleo a la mitad. Desde esta orientación general, el L.B. realiza un análisis de las causas que han llevado al elevado nivel de desempleo de la UE y que resume en el carácter contradictorio de la política económica aplicada en la segunda parte de los años 80 –política monetaria crecientemente restrictiva y política fiscal expansiva– el

⁷Un acercamiento general a los contenidos del Consejo de Colonia en, CES, Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral de 1999, madrid, 2000

aumento de los déficit públicos, el incremento excesivo de los salarios, y las incertidumbres creadas por circunstancias exteriores provocadas por el derrumbe de los países del Este europeo y el impacto de la reunificación alemana.

A ello se le suma el creciente desfase entre la velocidad del cambio tecnológico -centrado fundamentalmente en los procesos productivos- y la velocidad de asimilación de este cambio, mediante el desarrollo de nuevas producciones generadoras de más empleo y que den cobertura a nuevas necesidades individuales y colectivas.

El L.B. señala que cualquier intento de mejorar el nivel de empleo debe articularse principalmente, a través de tres procesos: un aumento del nivel de crecimiento de los países de la Comunidad Europea, como condición necesaria para un aumento del nivel de la ocupación; una mejora del nivel de competitividad en el ámbito internacional; y un mayor contenido de empleo en relación al aumento de la actividad.

El L.B. realizó novedosas propuestas dirigidas a aumentar la capacidad de creación de empleo de la Unión Europea, entre ellas aparecieron, por primera vez, los denominados “nuevos yacimientos de empleo”. Con esta acepción se identificaban aquellas actividades que tienen dos características básicas: un importante potencial de crecimiento y creación de empleo, sobre todo en los colectivos con mayores dificultades de inserción en el mercado laboral, y con servicios que van dirigidos a satisfacer nuevas necesidades sociales que aumentan la calidad de la vida ciudadana. Así, en el Consejo de Essen (diciembre de 1994), se definieron los diecisiete ámbitos de actuación, en los que se incluyen los yacimientos de empleo. Más adelante, a estos diecisiete se agregaron dos nuevos ámbitos con el objeto de responder a nuevas necesidades.

Los cuatro grandes apartados en los que se encuadran los diecinueve ámbitos de ofertas que pueden cubrir las nuevas demandas sociales (vida diaria, calidad de vida, ocio y protección del medio ambiente) engloban un buen número de servicios de características muy diferentes en cuanto a la forma en que se producen, al tipo de usuarios, al uso de trabajo, grado de formación, etc. Mientras que algunos no pueden considerarse como nuevos, otros apenas han empezado a desarrollarse o tienen posibilidades que aún no se han descubierto, éstos son:

a) Los servicios de la vida diaria:

1. Los servicios a domicilio.
2. El cuidado de niños.

3. Las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación.
4. La ayuda a los jóvenes en dificultad y la inserción.

b) Los servicios de mejora del marco de vida

1. La mejora de la vivienda.
2. La seguridad.
3. Los transportes colectivos locales.
4. La revalorización de los espacios públicos urbanos.
5. Los comercios de proximidad.

c) Los servicios culturales de ocio:

1. El turismo.
2. El sector audiovisual.
3. La valorización del patrimonio cultural.
4. El desarrollo cultural local.
5. El deporte.

d) Los servicios del Medio Ambiente:

1. La gestión de los residuos.
2. La gestión del agua.
3. La protección y mantenimiento de las zonas naturales.
4. La normativa, el control de la contaminación y las instalaciones correspondientes.
5. El control de la energía.

Todos ellos responden a demandas aún no satisfechas por la sociedad y que, por tanto, guardan un importante potencial de crecimiento y de creación de puestos de trabajo. Se trata de una lista abierta a nuevas actividades siempre que cumplan tres requisitos: satisfacer necesidades no cubiertas (nuevas o tradicionales que anteriormente se satisfacían mediante la autoproducción en el interior de las propias familias y que en la actualidad están mal resueltas debido a la incorporación de la mujer al mercado de trabajo), mejorar la calidad de vida y tener un alto potencial de empleo.

En este sentido, se ha señalado que son las iniciativas locales las que por razones de proximidad se muestran más aptas para dar respuesta a las nuevas demandas de servicios, pero ¿cuáles son los factores que contribuyen a su desarrollo en distritos urbanos, zonas rurales o ciudades medias? La respuesta la da la interacción de tres fenómenos que ocurren por igual en la mayoría de los países europeos: las nuevas condiciones de competitividad,

mano de obra, respetando las orientaciones generales de política económica, las prácticas nacionales sobre el papel de los interlocutores sociales y las competencias de los Estados miembros.

En este mismo Tratado, se incluyó, por primera vez, un título dedicado a la política de empleo y se definen las líneas fundamentales para la estrategia de coordinación de las políticas nacionales de empleo: La Estrategia Europea de Empleo. Esta estrategia está basada en cuatro pilares:

- **Empleabilidad.** Incrementar la capacidad de inserción laboral de las personas por medio de la implementación de políticas activas, a través de la mejora de su nivel de calificaciones.

- **Espíritu de Empresa.** Fomento de la creación y mantenimiento de empresas, especialmente, se debe proporcionar el espíritu empresarial en el sector de los servicios y en la economía social.

Sobre la educación y la formación a lo largo de toda la vida el Libro Blanco señala que, “en la preparación para la sociedad de mañana, no basta con poseer un saber y un “saber hacer” adquiridos de una vez para siempre.

- **Adaptabilidad.** Ade-cuación de la organización del trabajo de acuerdo con la propia evolución del sistema productivo. De ahí, la importancia de la formación continua y la reorganización del tiempo de trabajo.

- **Igualdad de oportunidades.** Tanto en el acceso al mercado laboral como

en el trato entre hombres y mujeres.

Sobre la educación y la formación a lo largo de toda la vida el Libro Blanco señala que, “en la preparación para la sociedad de mañana, no basta con poseer un saber y un “saber hacer” adquiridos de una vez para siempre.

Es imperativa la aptitud para aprender, para comunicar, para trabajar en grupo, para evaluar la propia situación. Los oficios de mañana exigirán aptitud para formular diagnósticos y hacer propuestas de mejora en todos los niveles, exigirán autonomía, independencia de espíritu y capacidad de análisis basadas en el saber. De ahí la necesidad de adaptar el contenido de la enseñanza y de dar la posibilidad de mejorar la propia formación (saber y saber hacer) cuando sea necesario. La apuesta por la educación a lo largo de toda la vida se convierte así en el gran diseño, para lo cual será preciso conjugar esfuerzos públicos y esfuerzos privados para crear en todos los Estados miembros las bases de un auténtico derecho a la formación continua. Esta idea fundamental

las limitaciones del sistema tradicional de protección social y la transformación de los modelos de vida.

En lo que se refiere al primer aspecto, la Comisión señala que “la globalización y las nuevas condiciones de organización de las actividades de producción fomentan la descentralización”, si bien tiene que encontrar un medio receptivo y responsable para su desarrollo. A esta expansión de lo local contribuyen tanto las tecnologías de la comunicación como el aumento de la producción de calidad debido a que restan importancia a aspectos como el del tamaño de las unidades de producción o la cercanía a los principales centros de consumo.

La descentralización beneficia a las iniciativas locales en la medida en que hace que la proximidad se contemple como un aspecto muy positivo y que la competitividad económica de las empresas no pueda concebirse fuera de un entorno en el que la formación, investigación y subcontratación se originen armónicamente. Pero mantener este ambiente de calidad tecnológica, social, cultural y ambiental requiere participación de los distintos agentes locales.

En su acepción usual, los servicios se han constituido en los últimos años en el sector más dinámico de la economía y, por tanto, son los que más han tirado del mercado laboral en los países comunitarios. En la actualidad proporcionan trabajo a la mayoría de los habitantes de la Unión. Pero su potencial de crecimiento es aún enorme; mientras el 39,25 de la población laboral europea estaba empleada en el sector servicios en 1997, en Estados Unidos este porcentaje se elevaba al 54,2%, lo que da idea de que hay un enorme filón de posibilidades por explotar en esta área.

Según datos del Informe: “El empleo en Europa 1994”, elaborado por la Comisión Europea, el empleo en este sector creció entre 1985 y 1990 una media del 2,5% en los países de la Europa de los Diez (excluyendo a Italia y Portugal) frente al 0,5% del resto de actividades. Un 70% de los empleos creados en España lo fueron en ese sector, mientras que la proporción ha sido de casi un 90% en Irlanda y el Reino Unido y de un 80% en Alemania, los Países Bajos y Portugal.

Posteriormente, el Tratado de Amsterdam firmado el 2 de octubre de 1997, incorpora novedades significativas en materia de políticas de empleo. Destaca que el desempleo es “un asunto de interés común” más allá de las fronteras estatales y exige una intervención planificada, conjunta y coordinada por parte de los Estados Miembros de la Unión, que potencie especialmente la cualificación de la

debe convertirse en materia prioritaria del diálogo social a nivel europeo.

Sobre la flexibilidad de los mercados de trabajo, el Libro Blanco recalca que deben examinarse y mejorarse tanto la flexibilidad externa (mejorando el mercado de la vivienda de alquiler para facilitar la movilidad geográfica y la formación permanente) como la flexibilidad interna de las empresas. Ambas deben estar en el centro de las negociaciones colectivas, siempre dentro del modelo europeo de sociedad.

El Libro Blanco apuesta por la descentralización y el impulso de la iniciativa y por la reducción del coste relativo del trabajo menos cualificado (ya que en muchos Estados miembros las cotizaciones sociales gravan relativamente más a las remuneraciones más bajas). Sugiere también la necesidad de una completa renovación de la política de empleo y, en este campo, propone tres líneas de acción: un notable reforzamiento de los servicios públicos de empleo para que cada parado sea personalmente seguido por un mismo consejero; prevenir la aparición del desempleo de larga duración (mediante ofertas de formación y un empleo -incluso público- a los cesantes cuya situación se prolongue); y ofrecer a todos los jóvenes una “nueva oportunidad”, (una formación reconocida y la posibilidad de experiencias de formación y trabajos de utilidad colectiva en otros Estados miembros de la UE).

La última de las prioridades que señala el Libro Blanco es “ir al encuentro de las nuevas necesidades”: los “nuevos yacimientos de empleo” o “iniciativas locales de desarrollo y empleo”. “Son muchas las necesidades que actualmente siguen insatisfechas. Son necesidades que corresponden a la evolución de las formas de vivir; a la transformación de las estructuras y de las relaciones familiares, al aumento de la actividad de las mujeres, a las nuevas aspiraciones de una población anciana e incluso muy anciana. Nacen igualmente de la necesidad de reparar los daños ocasionados al medio y de rehabilitar los barrios urbanos más desfavorecidos”. Estas transformaciones sociales “ofrecen oportunidades de crecimiento y empleo, a condición de dar un giro a nuestro modelo de desarrollo: satisfacer las necesidades nacidas de las convulsiones de la vida social, de la vida familiar, de la civilización urbana y de los nuevos modos de consumo; preservar nuestros espacios rurales; mejorar el medio ambiente y la calidad de nuestro capital natural. Es así como prepararemos nuestra entrada en el siglo XXI”. “Aunque el Libro Blanco no los defina formalmente, los NYE son precisamente ámbitos de la actividad económica que vienen a satisfacer estas necesidades nuevas (o relativamente nuevas) de nuestras sociedades, explotando de manera activa y positiva el filón

económico y de empleo que se esconde en esos cambios sociales, aprovechando las oportunidades de crecimiento y de empleo que pueden venir a satisfacer necesidades que surgen de esas transformaciones sociales⁸”.

En definitiva, las seis prioridades y el método para llevarlas a cabo que deben tener las acciones al servicio del empleo según el Libro Blanco son las siguientes: apostar por la educación y la formación a lo largo de toda la vida, aumentar la flexibilidad externa e interna; confiar más en la descentralización y la iniciativa; reducir el coste relativo del trabajo poco cualificado; renovar profundamente las políticas de empleo; y finalmente, ir al encuentro de las nuevas necesidades. Pero todo ello debe producirse en un marco de concertación social en cada uno de los Estados miembros, porque “sólo una acción coordinada de los diferentes protagonistas, responsables de cada componente del sistema, podrá transformarlos”, aunque las formas de concertación social adoptarán en cada país un estilo, una tonalidad, de acuerdo con sus tradiciones”.

Sobre la flexibilidad de los mercados de trabajo, el Libro Blanco recalca que deben examinarse y mejorarse tanto la flexibilidad externa como la flexibilidad interna de las empresas.

5.2 Cuatro Ejes de desarrollo de la Innovación en las Políticas de empleo.

En los últimos años se pueden constatar cuatro grandes catalizadores de cambio en las políticas de empleo a nivel local. No son exclusivos del nivel local, ni se observan en todas las políticas, pero son elementos de innovación.

El primero se refiere a los Pactos por el Empleo. Se trata de los acuerdos sobre empleo que en los últimos años, bajo diferentes fórmulas, se han ido multiplicando a distintos niveles de la escala territorial. La idea es, que en temas de empleo es imprescindible la coordinación de objetivos nacionales con los locales y su adecuación al territorio. La progresiva saturación de los programas para conseguir mayores impactos de las políticas locales y la constatación de importantes solapamientos y duplicaciones de las actividades de los agentes sociales y económicos en el territorio ha conducido a buscar acuerdos que aúnen voluntades políticas y faciliten una utilización más racional y eficiente de los recursos existentes. En el nivel

⁸CACHON, Nuevos Yacimientos (cit)

autonómico, el progresivo traspaso de las políticas activas ha fomentado consensos sobre los que tener una visión completa de los resultados obtenidos por los pactos que se han realizado hasta ahora, pero seguramente han abierto una vía de innovación de interés.

En segundo lugar, un sistema nacional de calificaciones. En los próximos tres a cinco años, seguramente, se va a abordar uno de los problemas de fondo pendientes del sistema de empleo. El reconocimiento ya sea obtenido a través de la experiencia o bien a través de la formación es uno de los aspectos que tiene mayor incidencia en la motivación de la población activa para invertir en la adquisición de las competencias necesarias para adaptarse a los cambios tecnológicos y organizativos de los mercados económicos. El previsible impacto en la ordenación de la oferta formativa, en la transparencia del mercado

La evidencia empírica indica que los sectores de servicios europeos, tienen una alta tasa de inflación relativa y una baja capacidad de absorción de empleo en relación a los países más generadores de empleo

de trabajo y en los comportamientos de los agentes socioeconómicos configurarán nuevas políticas en torno al empleo.

En tercer lugar, las incipientes actuaciones integrales en algunos barrios marginales de las grandes ciudades, en los que confluyen las políticas de empleo, las de bienestar, las urbanísticas, el

problema creciente de la inmigración y muchos otros factores y problemáticas. La creciente toma de conciencia sobre los efectos negativos de la no actuación en las zonas urbanas en las que se acumulan factores de desintegración social, ha conducido a algunas experiencias innovadoras de integración territorial de las políticas de empleo, sociales y urbanísticas.

Por último, los nuevos yacimientos de empleo. Su experimentación aporta un nuevo enfoque de la actuación sobre el mercado de trabajo, la superación de una visión estricta de oferta de las políticas de empleo, obliga a superar acciones sólo dirigidas a los desempleados y a vincular las actuaciones con otro tipo de políticas públicas.

5.3 Los Nuevos Yacimientos de Empleo.

Mejorar las políticas de empleo no es suficiente para generar más empleo. Los países más generadores de empleo tienen sobretodo unas altas tasas de creación de empleo en los servicios. Hay muchas y variadas razones que explican este infradesarrollo y todas tienen que ver con cambios estructurales e institucionales. El marco regulador ha dificultado un mayor crecimiento de sectores como los transportes, las comunicaciones, los comercios y servicios a las empresas.

Por otra parte, también se ha manifestado como obstáculo al desarrollo de los servicios, la falta de un mercado de capitales grande, diversificado y fluido. La falta de actitud emprendedora y las dificultades para la creación de empresas también constituyen otra faceta que explica su subdesarrollo. En el sector servicios, los subsectores de mayor crecimiento en Estados Unidos y Japón se producen en empresas pequeñas, relativamente especializadas y con requerimientos tanto de altas como de bajas calificaciones.

La evidencia empírica indica que los sectores de servicios europeos, tienen una alta tasa de inflación relativa y una baja capacidad de absorción de empleo en relación a los países más generadores de empleo. Por otra parte, es evidente que por las propias características intrínsecas de los servicios frente a la producción industrial, el futuro del empleo pasa, en gran medida, por el desarrollo del sector servicios. Con este marco de referencia se puede entender mejor la apuesta por los nuevos yacimientos de empleo ya que la mayor parte de los mismos suponen actividades de servicios.

6.- La Estrategia Europea de Empleo

La Estrategia Europea de Empleo se basa fundamentalmente en los esfuerzos nacionales. Sin embargo, cada vez se es más consciente de las oportunidades existentes a nivel local para fomentar el empleo. Un buen número de estudios realizados a nivel europeo han destacado el papel esencial que juegan las administraciones locales y regionales en la búsqueda de nuevas formas de trabajo y el impulso de la creación de empleo. Siendo el nivel de gobierno más próximo a los ciudadanos, las administraciones locales y regionales han venido enfrentándose a este gran reto desde hace años, poniendo en marcha con éxito creciente estrategias a favor del empleo, en su triple condición de:

- Grandes empleadores.
- Catalizadores del desarrollo económico.
- Responsables en materia de exclusión social.

El reconocimiento del papel de las entidades locales/regionales como:

- Catalizadores del desarrollo económico y social al crear nuevas formas de participación entre los sectores público, privado y asociativo, con el fin de aplicar estrategias integradas a favor del empleo.
- El nivel con una responsabilidad más inmediata en el apoyo y asistencia a los grupos más vulnerables y socialmente excluidos.
- Empleadores e interlocutores sociales, incluyendo su capacidad para actuar en este sentido en el nivel nacional y europeo.

Aunque el desarrollo local del empleo se ha considerado durante mucho tiempo algo marginal en comparación con las estrategias macroeconómicas y estructurales, en la actualidad se reconoce cada vez más su importancia. La presión creciente del desempleo propició la diversificación de los proyectos experimentales de creación de empleo, y pronto se constató que el potencial de acción a nivel local era considerable.

Además, las empresas y los individuos se han visto afectados de diverso modo por los cambios ocurridos en la sociedad europea.

El sector privado es el motor principal de la actividad económica en economías mixtas como las europeas. Hoy día, el potencial de creación neta de empleo radica fundamentalmente en las actividades vinculadas a los servicios, en especial los que presentan contenido local o satisfacen necesidades locales.

En la Unión Europea, la evolución reciente de los indicadores de crecimiento sectorial muestra que el empleo crece rápidamente en ámbitos como la asistencia sanitaria y social, los servicios a empresas, la hostelería y la restauración y las actividades recreativas, culturales y de ocio. También aumenta el número de puestos de trabajo creados en otras actividades económicas con incidencia local, como el comercio minorista, la construcción y el transporte terrestre, si bien sus tasas de crecimiento son inferiores. Muchas de estas fuentes de empleo pertenecen al sector privado, lo que sugiere la necesidad de apoyar y maximizar el potencial de creación de empleo local por parte de las empresas locales.

6.1 Primer Plan de Empleo.

En diciembre de 1994, en Essen, se aprobó el primer plan de acción, de acuerdo con las principales líneas de actuación establecidas en el Libro Blanco (1993), con cinco ámbitos prioritarios de política de empleos a escala nacional:

1. Aumentar y mejorar la inversión en capital humano y la formación profesional.
2. Aumentar la intensidad en empleo del crecimiento económico, a través de una organización más flexible del tiempo de trabajo y de la contratación, descentralizar las negociaciones salariales y promover las iniciativas locales de empleo.
3. Reducir sensiblemente los costes no salariales del trabajo, especialmente del de la baja cualificación.
4. Aumentar la eficacia de las políticas activas de mercado de trabajo.
5. Prestar atención preferentemente a los grupos más desfavorecidos, en particular jóvenes, cesantes de larga duración, trabajadores de más de 25 años y mujeres en desempleo.

En dicho Consejo se establece asimismo el concepto de Plan Plurianual de Empleo (PPE), elaborado por cada Estado miembro, adaptando las cinco prioridades establecidas a las peculiaridades de su mercado de trabajo.

La estrategia de empleo de Essen puede ser calificada como política de oferta, cuyos beneficios habrán de distribuirse a través de los mecanismos de mercado, lo que exige que éstos sean competitivos. De esta forma, las ganancias de productividad generadas por el progreso tecnológico y por una asignación de recursos más eficiente, han de traducirse en una reducción de los precios relativos de los sectores de alta productividad y, por ende, mayor bienestar y renta disponible, mayor demanda y creación de empleo en sectores de futuro y, en general, en toda la economía.

Para poder evaluar los logros de estos planes se estableció la necesidad de efectuar un seguimiento de las estrategias de empleo mediante informes elaborados conjuntamente por el Consejo y la Comisión, estableciéndose en los mismos reajustes en la estrategia a partir de la experiencia adquirida.

En el Consejo Europeo de Madrid, de diciembre de 1995, se realizó un primer balance de la estrategia de Essen, introduciéndose diversas precisiones en la misma:

- Se plantea la necesidad de intensificar la formación y/o reconversión profesional de los cesantes y concentrar los esfuerzos presupuestarios hacia las políticas activas de empleo.
- Mejorar la intermediación entre la oferta y la demanda de empleo, tanto pública como privada, e impulsar las iniciativas locales en esta materia, dando prioridad a los grupos más desfavorecidos.
- Asegurar que la reducción de los costes no salariales sea compatible con la estabilidad financiera de los sistemas de protección social.
- Contribuir a una mayor participación de los agentes sociales para conseguir una moderación salarial compatible con la evolución de la productividad del trabajo.
- Hacer un seguimiento permanente de la estrategia, tratando de crear un conjunto de indicadores homogéneos que sirvieran de guía para evaluar los logros alcanzados.

No obstante, la estrategia comunitaria de empleo no sufrió ningún avance, ya que las políticas económicas nacionales estaban orientadas exclusivamente hacia el logro de los criterios de convergencia nominal que conducirían hacia la Unión Monetaria.

En diciembre de 1996, el Consejo Europeo de Dublín hizo un nuevo balance del progreso realizado. Los aspectos más significativos de la declaración consensuada en dicho Consejo fueron los siguientes:

- a) La estrategia macroeconómica ha resultado eficaz para el logro de la estabilidad, el crecimiento y el empleo. Se reafirmaba, por tanto, la necesidad de avanzar por la vía de la convergencia nominal. La unión monetaria y la moneda única contribuirían significativamente al logro de un marco macroeconómico estable necesario para que el empleo sea sostenible.
- b) Es necesario avanzar en la coordinación comunitaria de las políticas económicas y estructurales, las cuales debían centrarse tanto en el mercado de trabajo como en los de bienes y servicios, debiendo introducirse reformas legislativas tendentes a la liberalización de los mismos.
- c) La lucha contra el desempleo es responsabilidad nacional, aunque afecta a toda la Comunidad. Por ello, se crea el Comité de Política de Empleo y del Mercado de Trabajo, y se encarga a un Comité de política fiscal el análisis del impacto de la fiscalidad del empleo.

d) Continúan los trabajos preparatorios para elaborar una lista común de indicadores estadísticos de políticas de empleo, que permitan evaluar el logro de objetivos comunes.

e) Debe aumentarse la eficacia del mercado laboral y la inversión de recursos humanos mediante:

- El fomento de la formación permanente.
- El desarrollo de una nueva política de recursos humanos orientada hacia la capacitación técnica y las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación.
- Modernización de la organización del trabajo e incremento de la movilidad.
- Prestar especial apoyo a los grupos más desfavorecidos, en aras del logro de una mayor igualdad de oportunidades.
- Los sistemas fiscales y de protección social deben orientarse hacia la creación de empleo.
- Deben explotarse nuevas fuentes de empleo, fomentando el desarrollo del sector servicios, con especial referencia a las Pymes, y actividades de protección del medio ambiente y de los servicios sociales.
- Debe potenciarse el desarrollo local, por cuanto tiene fuertes posibilidades de creación de empleo, asegurando el porvenir de las zonas rurales y contribuyendo de esta forma a la igualdad de oportunidades respecto a las zonas urbanas.

Sobre la base del análisis efectuado, desde la publicación del Libro Blanco sobre el Crecimiento, la Competitividad y el Empleo en 1993, hasta la Declaración de Dublín, en diciembre de 1996, podemos establecer las siguientes conclusiones respecto a la estrategia europea para el empleo planteada en ese periodo:

1. Es necesario modificar las políticas económicas de empleo, orientándolas hacia la puesta en práctica de medidas de reforma estructural en los mercados de trabajo y de bienes y servicios, en un marco de estabilidad propiciada por las políticas macroeconómicas estabilizadoras dirigidas hacia la convergencia nominal.

Este proceso contribuirá a eliminar algunos obstáculos de orden macroeconómico para la creación de empleos, como los datos de tipos de interés y la incertidumbre de los tipos de cambio.

1. En esta nueva estrategia se prioriza a favor del logro de la convergencia nominal, por entender que la misma es condición indispensable para la efectividad de la política de empleo a medio y largo plazo,

siendo necesario introducir reformas tendientes a corregir el desempleo estructural y tecnológico.

2. No se establecen objetivos cuantitativos de empleo, si bien se tratan de crear indicadores homogéneos que permiten ir evaluando los progresos producidos en los distintos países. Con ello podrán introducirse, si es necesario, ajustes en la estrategia aplicada en función del progreso observado en los mercados de trabajo.

3. Se plantea la necesidad de dirigir los esfuerzos hacia áreas que se consideran prioritarias, como por ejemplo las Pymes, nuevas tecnologías, sectores especialmente desfavorecidos, etc.

4. La política fiscal debe dirigirse hacia la generación de empleo. La reducción de las cotizaciones sociales debe realizarse de forma selectiva y no generalizada sin que, en ningún caso, pueda ponerse en peligro la estabilidad financiera de los sistemas de protección social.

5. Debe potenciarse la política de rentas ante la pérdida de eficacia de las políticas estabilizadoras tradicionales, así como dotarse de mayores recursos a las administraciones locales.

A pesar de los distintos sectores que planteaban la insuficiencia de las políticas económicas europeas orientadas hacia la convergencia nominal, olvidándose de la economía real, atisbando consecuencias desastrosas para el empleo, hay que concluir que, por el contrario, las mismas han generado un marco macroeconómico estable, con perspectivas de crecimiento fuerte y sostenido, con reducciones sin precedentes en la tasa de inflación y los tipos de interés reales, a corto y largo plazo, en todos los países. En esta situación, la inversión y el comercio exterior aparecen como los motores de un crecimiento económico saneado y sostenido a medio plazo.

Esto no significa que las autoridades comunitarias hayan considerado que el desempleo no es un problema en Europa. Por el contrario, una vez alcanzada la Unión Monetaria se han redoblado los esfuerzos para la obtención de una reducción significativa de las tasas de desempleo, que empiezan a materializarse en una nueva estrategia europea para el empleo, planteada en Amsterdam en junio de 1997.

6.2 Planes Nacionales de Acción para el Empleo.

Las directrices para el empleo han de servir de base a cada país para la elaboración de los Planes Nacionales de Acción para el empleo, que deben recoger las medidas concretas en las que se plasma la aplicación de las directrices sobre el empleo en cada país. En el proceso de elaboración de los mismos deberán participar los interlocutores sociales: sindicatos, empresarios, autoridades locales y regionales, etc.

El Consejo solicita a los Estados miembros que presenten estos planes para examinarlos, con la Comisión, para luego presentar un Informe conjunto de empleo al Consejo. En dicho informe se recogen las recomendaciones generales realizadas a cada país, de forma que ha de servir de base, junto con las directrices para el empleo del ejercicio siguiente, para la elaboración del nuevo plan nacional.

La estructura de un Plan Nacional de Acción para el Empleo supone la traslación práctica de las directrices establecidas en el Consejo de Luxemburgo, tanto en estructura como en contenidos, traducidas a la realidad del mercado de trabajo español. Se concreta en diferentes medidas de política económica, social y laboral, conformando la política de empleo: contiene objetivos, medidas e información relativa a los recursos económicos destinados a algunas actuaciones, a los actores implicados en las mismas y al calendario de su puesta en marcha, y también incluye observaciones del contexto socioeconómico en que éstas se deben adoptar.

6.3 Iniciativas Locales de Empleo

En Abril del año 2000, la Comisión Europea adoptó una Comunicación titulada "Acting Locally for Employment - A local dimension for the European Strategy"⁹. Esta comunicación formulaba una serie de aspectos para el debate de cuántos actores pueden contribuir a la creación de empleo a nivel local, regional y nacional.

Tres formas fundamentales revisten las iniciativas económicas relacionadas con el desarrollo local y el empleo:

⁹La comunicación fue enviada dentro del nuevo contexto político e institucional representado por el Tratado de Amsterdam, el cual introdujo un nuevo apartado sobre Empleo estableciéndose en la Comunidad Europea y en la siguiente Cumbre, la de Lisboa

a) Iniciativas locales a favor del empleo y desarrollo del tejido empresarial. Para la consecución de aquellas condiciones que posibilitan la estructuración del mercado de trabajo pero, igualmente, la dinamización de las capacidades de la empresa. Iniciativas unas veces de creación de nuevas empresas o consolidación de las existentes capaces de generar empleo instrumentando nuevos recursos a la producción y calificación del mercado de trabajo y dotadas de un esfuerzo innovador importante, incentivador de la actividad económica y también social, como aquella producción y calificación del mercado de trabajo y dotadas de un esfuerzo innovador importante, incentivador de la actividad económica y también social, como aquella producción de bienes y servicios orientada a la satisfacción de las necesidades locales. En unos casos se trata de iniciativas locales a favor del empleo asumidas por particulares y gestionadas de un modo autónomo o mediante la forma de trabajo asociado, orientadas a la inserción social de grupos específicos de la población activa que se hallan en condiciones de inferioridad en el mercado de trabajo, como interacción que pretende la generación de empleos viables como forma de estructuración del mercado de trabajo. En otros casos, se trata de iniciativas de estructuración y cohesión del tejido empresarial mediante el acceso, por parte del mismo, a la innovación y la formación e, igualmente, a la financiación de proyectos empresariales nuevos o existentes como forma de consolidación del mismo.

Abordan, por tanto, el problema del empleo desde el lado de la oferta de forma directa (ocupación) o indirecta (formación), a través del desarrollo de actividades productivas o de servicios para la satisfacción de necesidades locales a partir de recursos materiales y financieros y humanos locales que están permitiendo trayectorias de inserción ocupacional y empresarial. En este sentido destacan aquellas iniciativas específicas de promoción de cooperativas y sociedades de economía social, de gestión democrática y reparto del excedente empresarial.

b) Iniciativas locales a favor del desarrollo económico y social local. Actuaciones de desarrollo integrado mediante cooperación intermunicipal, en relación con acciones que encierren distintos componentes de desarrollo, de formación e información; servicios de apoyo a la gestión empresarial y la innovación tecnológica. Pero igualmente, de iniciativas de creación de infraestructuras y servicios orientados a las empresas y al desarrollo. Actuaciones como la creación de estructuras territorializadas de recursos a favor de la formación y la innovación, así como de unidades especiales en el seno

de las Administraciones Locales, tales como servicios municipales de promoción y desarrollo económico y social o sociedades mixtas (públicas y privadas) e incluso iniciativas empresariales o de asociaciones y fundaciones u organismos semiautónomos en materia de desarrollo local.

c) La recuperación y revitalización de las economías locales, esto es, el papel significativo que está llevando a cabo el desarrollo de las economías locales en los procesos de ajuste económico y regulación social, particularmente en los procesos de desarrollo regional.

d) Finalmente, iniciativas locales a favor de la mejora y calificación de los espacios productivos. La rehabilitación integral de las áreas industriales como iniciativas orientadas a la recuperación y revitalización de las economías urbanas. Iniciativas a favor de la recuperación de las economías urbanas innovadoras, que están introduciendo una mayor flexibilidad en las formas de entender los nuevos procesos económicos y las nuevas necesidades industriales.

El análisis de los elementos que dan contenido a las iniciativas de empleo y desarrollo tiene que ver con las diferentes orientaciones estratégicas de las acciones locales, como forma de leer estas experiencias y definir las por el grado de incidencia que tienen en el desarrollo local y en la creación de un entorno dinámico, favorable al desarrollo económico y social.

Es necesario explorar las estrategias locales y cualquier otra iniciativa relativa a objetivos tales como: la estructuración del mercado de trabajo; iniciativas locales en materia de empleo; diferentes formas de desarrollo económico local; el desarrollo de la oferta de formación; el fomento de empresas y empleos autónomos; apoyo a iniciativas procedentes de cesantes; estudios integrados de desarrollo local; servicios de asesoramiento a empresas; fomento de la innovación y la transmisión de tecnología, desarrollo de pequeñas y medianas empresas y mejora de infraestructuras productivas.

Es este proceso, junto con las iniciativas promovidas a favor de la reestructuración del mercado de trabajo y desarrollo, los que están en la base de la ya iniciada reformulación de las políticas de empleo como nuevo marco institucional que está redefiniendo la regulación de la relación salarial.

Pero, asimismo, es necesario señalar, junto con la orientación estratégica que preside estas acciones locales de empleo y desarrollo. En unos casos, nuevos

emprendedores y promotores de iniciativas de locales; en otros, actores ya existentes que han incorporado, entre sus objetivos, la promoción socioeconómica y juegan un papel cada vez más importante en el mercado local de empleo, apoyando otros organismos o coordinando el desarrollo de la economía y el empleo a nivel local.

Finalmente, quiero subrayar la presencia de elementos innovadores, de durabilidad y alternativos en el enfoque de estas iniciativas locales de empleo y de desarrollo económico que permita una evaluación de las mismas. Entre los elementos innovadores tenemos:

- La dimensión económica, esto es, el carácter rentable y eficiente de estas iniciativas de empleo y empresariales en el ámbito local. Esto es la vocación de inserción en el mercado y el carácter empresarial de las mismas, si bien desde otro entendimiento de la eficacia, aquella que por su concepción integrada y solidaria es capaz de promover desarrollo. Para la consolidación de los modelos locales de desarrollo, serán necesarias estructuras que refuercen los vínculos económicos entre las empresas; su acceso, por tanto, a la cooperación, así como sus relaciones con el medio local base de su mayor capacidad productiva e innovadora.
- La dimensión innovación, esto es, la incorporación de la innovación entendida como innovación tecnológica e inversión económica; pero igualmente necesaria la innovación social; por tanto, forma de incrementar una productividad que no grave sobre el deterioro de las condiciones de trabajo, sino sobre su mayor calificación. Esfuerzo innovador e incentivador de la actividad económica y el empleo que, propiciada simultáneamente desde la competitividad y la cooperación, halla en el espacio local los recursos esenciales a la innovación empresarial. Una innovación que representa en buena medida una de las condiciones de supervivencia del sistema local.
- La dimensión social, o sea, las relaciones específicas entre economía y formación social local, que supone una orientación que persigue la creación de empleos viables a partir de la mayor valorización de los recursos humanos, particularmente de la incorporación e inserción de colectivos sociales situados en una posición desfavorecida en el mercado y, ello, mediante la creación de actividades productivas, así como de servicios y bienes que satisfagan necesidades locales; gestionadas autónomamente o mediante la asociación de nuevos emprendedores que, persiguiendo objetivos de inserción profesional, no necesariamente estén asociadas a seleccionar sus objetivos en función de los únicos fines que permite el mercado: la rentabilidad monetaria. Una dimen-

sión que pondrá de manifiesto la capacidad de la estructura social local como origen de las nuevas iniciativas económicas.

- La dimensión institucional, por lo tanto la reformulación de las formas de regulación social de los sistemas productivos locales y que habrán de expresar la más estrecha relación e integración alcanzada por las instituciones y la economía local. Por tanto, un cambio en el marco de las condiciones institucionales del desarrollo.
- La dimensión local, esto es, la capacidad del territorio como origen de estructuras económicas y sociales favorables a su desarrollo. Por lo tanto, acciones e iniciativas orientadas a la creación de un entorno económico y social favorable en el ámbito geográfico local que refuerce la cooperación entre los sectores presentes en el mercado de trabajo local; la utilización de recursos propios de la localidad donde se desarrolle la actividad productiva de carácter material, financieros y humanos y dirigidos a sectores sociales de carácter material, financieros y humanos y dirigidos a sectores sociales donde se localizan colectivos en condiciones de inferioridad en el mercado. Se trata de poner de manifiesto la presencia de ideas relativas a estas dimensiones o el conjunto de ellas en los proyectos e iniciativas locales en curso o promovidas. Pero también la reorientación hacia la mejora de este tipo de objetivos de desarrollo económico y social, pues todos ellos son los que dan contenido a las iniciativas locales como construcción social de los espacios de desarrollo.

7.- Consideraciones Finales.

1. Dos documentos clave de la Comisión Europea: El Libro Blanco de Delors y el Libro Blanco sobre Política Social Europea, de 1994, así como las conclusiones de las Cumbres Europeas desde Essen han confirmado el objetivo primordial que constituye la creación de empleo. El mensaje lanzado por los Libros Blancos señala que el crecimiento por sí solo no basta, se necesitan políticas activas sobre el mercado laboral para crear una ocupación suficiente y lograr un impacto decisivo sobre el alto nivel de desempleo en Europa. Asimismo, sólo las políticas activas serán capaces de conservar los numerosos puestos de trabajo en las industrias afectadas por el impacto mundial del cambio industrial. Los avances realizados en el Tratado de Amsterdam y en la Cumbre Extraordinaria sobre el Empleo de Luxemburgo en 1997, suponen una línea

de actuación común del proyecto europeo que debe ser indesligable de los esfuerzos para garantizar la estabilidad nominal.

2. Respecto al mercado de trabajo europeo, se puede concluir que es un mercado fragmentado donde ha habido un empeoramiento de la situación de ciertos grupos de la población que requieren, por tanto, respuestas especializadas, ya que el desempleo, no es por un problema del mal funcionamiento del mercado de trabajo, como considera la teoría neoclásica, sino que de toda la economía. Por ello la acción a favor de la creación de empleo no puede limitarse a la actuación sobre las instituciones y reglas que regulan los mercados de trabajo, sino que debe operar en una perspectiva más amplia y ciertamente más compleja, que relaciona la política de empleo con el resto de las políticas económicas y sociales; desde la política macroeconómica a la política industrial, de ciencia y tecnología o la política educativa.

3. Los profundos cambios tecnológicos, económicos, organizativos y sociales que han caracterizado el largo período de crisis y reestructuración en la fase recesiva de la onda larga de acumulación capitalista iniciada en la segunda posguerra, trajeron consigo el abandono de los anteriores planteamientos en materia de desarrollo regional y dieron paso a la adopción de un nuevo enfoque de la política regional con diferentes objetivos, agentes e instrumentos.

En esta reorientación del enfoque de la política regional, el énfasis se desplazó hacia un conjunto de nuevos ejes estratégicos, con la finalidad principal de dinamizar el potencial de desarrollo endógeno de las regiones. En tal sentido, los siguientes elementos han pasado a cobrar particular importancia:

- a) Las innovaciones tecnológicas y su difusión territorial;
- b) La mayor responsabilidad de los gobiernos regionales y locales respecto de los problemas de su territorio, en detrimento de las políticas regionales centralistas;
- c) Las pequeñas y medianas empresas (Pymes), caracterizadas por su mayor flexibilidad ante los cambios que experimentan los procesos productivos y los mercados; y

- d) La adopción de medidas a favor del desarrollo de los servicios de apoyo a la producción o servicios avanzados a empresas.

En suma, el propósito ha sido fomentar un proceso de crecimiento basado esencialmente en la potenciación de los recursos endógenos, mediante el estímulo a la creación y adaptación del tejido empresarial del territorio, así como a la incorporación de innovaciones tecnológicas y servicios avanzados a empresas, todo lo cual exige la intervención de los niveles administrativos territoriales (regionales y locales) a fin de facilitar la apertura de espacios para la concertación y movilización de los diversos actores socioeconómicos con vistas a apoyar el incremento de la eficiencia productiva, la competitividad y la creación de empleo.

- 1. Diagnosticar acertadamente las causas subyacentes de la persistencia del desempleo en Europa es crucial para el diseño de unas políticas de empleo activas que sean eficaces.

Es necesario que la política de empleo, en un sentido estricto se desarrolle en estrecha relación con el conjunto de políticas económicas para conseguir un resultado significativo en la reducción del desempleo.

Cabe destacar la importancia de potenciar las políticas activas de empleo, básicamente las de formación y orientación hacia los desempleados de larga duración, dedicando la mayoría de los recursos públicos a poner en marcha políticas que tiendan a vincular estrechamente la percepción de una prestación económica con una actividad formativa o la prestación de un trabajo de utilidad social y reduciendo el peso de las cantidades destinadas exclusivamente a cubrir la situación de desempleo; en términos positivos, esta política apuesta por la empleabilidad y la capacidad de adaptación de la política desempleada, y también de la que sufre riesgo de serlo, para reducir los índices de desempleo. Desde una visión no tan idílica se puede y debe criticar que en ocasiones las medidas dirigidas a los desempleados no sean tanto una vía para posibilitar su reincorporación al mercado de trabajo, sino un elemento de control social ante una creciente demanda por buena parte de la sociedad de una “más eficaz” asignación de los recursos públicos, sin que existan reales posibilidades de retornar al mercado de trabajo.

- 1. En cuanto a las iniciativas locales de fomento del empleo se perciben nuevas dinámicas territoriales que oponen a las desestructuraciones de los años

setenta elementos más positivos de contribución a la reabsorción del desempleo. La eficacia de estas estrategias es distinta según las circunstancias territoriales y no existe ningún motivo para que empresas acondicionen por sí solas estos espacios de cooperación, sobre todo en territorios en los que las tradiciones industriales son escasas, o en aquellos que están perdiendo su sustancia económica.

Con respecto a los nuevos yacimientos de empleo no responden en la actualidad a los criterios de un mercado en pleno desarrollo. Si así fuera, carecería de sentido que se planteara la intervención pública para hacerlos emerger. Dicha política está justificada cuando se trata de completar estos mercados para que consumidores y productores actúen competitivamente.

Alcanza un auge importante la defensa de la creación de empleos por medio de las iniciativas locales y no por medio de grandes acciones a escala nacional y europea, promoviéndose un papel activo de las Administraciones

Locales que pongan en marcha políticas de todos los agentes sociales que puedan implicarse en la elaboración de las políticas de empleos. La estrecha relación que se puede establecer entre los nuevos yacimientos de empleo y las iniciativas de desarrollo local parece ser uno de los escenarios más favorables para su fortalecimiento, al mismo tiempo que muestra una de las tantas adaptaciones que las políticas públicas han experimentado en esta dirección.

El acercamiento a los problemas reales, y por consiguiente también a muchas de las soluciones que puedan adoptarse para resolverlos, además de la constatación de que cada vez existen mayores diferencias en las situaciones de empleo, actividad y desempleo de los diferentes territorios, hace que la gestión local de las políticas de empleo deba ser impulsada, en la medida en que constituye un espacio de movilización y de intervención de los actores públicos (colectividades locales) y privados (agentes sociales, empresas, asociaciones voluntarias o grupos comunitarios).

ANÁLISIS Y PROPUESTAS - Política Internacional

La política de empleo en la Unión Europea*

*Loreto Maza M.

Socióloga, Master en Investigación Social, Doctora en América Latina Contemporánea, Instituto Universitario Ortega y Gasset, Madrid, España

*Artículo publicado en el libro: "Perspectivas de la Unión Europea", Editorial Lexis-Nexis

El contenido presentado en "Análisis y Propuestas" representa el punto de vista del autor y no necesariamente refleja la opinión de la Fundación Friedrich Ebert.

Esta publicación está disponible en internet: www.fesc.cl, en Publicaciones "Política Internacional"

ANÁLISIS Y PROPUESTAS

Enero 2007



**FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG**

La Friedrich Ebert Stiftung es una fundación política alemana. Se dedica a la labor de la asesoría y la capacitación política y ofrece espacios de debate en Alemania y en diversos países en todo el mundo. El objetivo de su labor es fortalecer la democracia y la justicia social. Para estos efectos, coopera con actores políticos y sociales de la más diversa índole en Alemania y en el mundo.

www.fes.cl / feschile@fes.cl