

# EL COMBATE CONTRA EL PARO EN LA UNIÓN EUROPEA: UNA ESTRATEGIA COMÚN

Guillermo DÁVILA MURO (\*)

## I. EL PARO EN LA UNIÓN EUROPEA: EVOLUCIÓN RECIENTE

**E**L paro, con sus graves consecuencias económicas y sociales, es el problema prioritario de Europa en la actualidad. Más de 18 millones de ciudadanos buscan trabajo en la UE, la mitad de ellos desde hace más de un año. El problema reviste especial crudeza en España, que es el estado miembro con mayor tasa de paro (22,2 por 100), muy por encima de la media (11,0 por 100), en 1996.

El problema del desempleo en Europa no es nuevo (cuadro número 1). Las causas y las consecuencias del paro generalizado han estado entre los principales objetivos de análisis y de política económica en Europa durante las dos últimas décadas. El progresivo aumento de la tasa de paro se remonta, en la mayoría de los estados miembros, a finales de los años setenta. Este aumento es una indicación de la magnitud de los cambios estructurales ocurridos desde entonces, que han exigido la rápida adaptación de las economías europeas a un nuevo contexto de mayor integración y competencia económica a escala mundial.

En los años ochenta, la política económica tuvo que dar prioridad a la estabilización del ciclo económico y la recuperación de un ritmo de crecimiento fuerte y estable, al tiempo que se facilitaba una mayor integración económica (especialmente, con la creación de un mercado único en la

UE) y se introducían numerosas reformas en el mercado de trabajo dirigidas a reducir el paro acumulado desde finales de la década de los setenta. Estas políticas tuvieron un notable éxito en términos de crecimiento del PIB y de creación de empleo. A finales de los años ochenta, se registró una importante creación neta de puestos de trabajo (más de 10 millones) y una sensible mejora en la tasa de paro (alcanzando un nivel mínimo de 7,7 y 16,2 por 100 en la UE y en España en 1990).

A principios de esta década, la situación se deterioró de nuevo. La recesión económica (1) golpeó con especial dureza al empleo (con tasas negativas de crecimiento del -5,2 y -3,5 por 100 en 1992-1993 en España y en la UE, respectivamente). El empleo se redujo en cerca de 4,5 millones de puestos de trabajo en la Unión, desapareció buena parte del empleo neto creado anteriormente y se agravaron las consecuencias económicas y sociales del paro, en especial las derivadas del paro de larga duración. La intensa destrucción de empleo, junto con la tendencia al alza en la tasa de participación y el aumento de la oferta de trabajo (+0,5 por 100 anual), devolvieron la tasa de paro a los niveles más altos de la historia económica reciente (9,0 por 100 de media en 1980-90).

Desde 1994, el panorama macroeconómico ha mejorado notablemente, y se ha recuperado un ritmo de crecimiento económico sostenido (superior al 2,0 por 100

anual en PIB real). Sin embargo, esta mejora no ha alcanzado a los mercados de trabajo, que registraron una escasa creación de empleo (-0,4, +0,6 y 0,0 por 100 en 1994, 1995 y 1996, respectivamente) para la Unión en su conjunto. El resultado es que hemos comenzado 1997 con una tasa de paro media cercana al 11 por 100 en la Unión Europea.

Respecto a crisis anteriores, se observan rasgos nuevos en el reciente resurgir del paro:

- Las tasas elevadas de paro se generalizan a toda la UE y alcanzan a estados miembros que se habían mantenido al margen del problema —Suecia, Finlandia, Austria (2)—, mientras que se agrava rápidamente en otros que, hasta entonces, presentaban moderadas tasas de paro, como Alemania, Francia e Italia.

- El problema se complica en términos cualitativos: el empleo creado a finales de los años ochenta apenas benefició a los parados de entonces, sino que éstos fueron «desplazados» por individuos previamente no activos. La incidencia del problema se hace más desigual aún, afectando en especial a jóvenes, trabajadores con baja cualificación profesional y mujeres. Con ello, crece en volumen y duración el grupo de parados de larga duración y emergen bolsas de exclusión social en muchos estados miembros (cuadro n.º 2).

- Las causas económicas y sociales del desempleo actúan, con mayor o menor intensidad, a ambos lados del Atlántico. Sin embargo, hay diferencias en las respectivas manifestaciones del problema: en Europa, con tasas de paro históricamente altas y persistentes; en EE.UU., con desequilibrios económicos y sociales ligados a una distribución de

CUADRO N.º 1

## EVOLUCIÓN DE LA TASA DE PARO EN ESPAÑA Y EN LA UNIÓN EUROPEA

	1971-80	1981-90	1991	1992	1993	1994	1995	1996 (*)	1997 (*)	1998 (*)
España .....	5,4	18,5	16,4	18,5	22,8	24,1	22,9	22,2	21,3	20,6
UE-15 .....	4,0	9,0	8,3	9,3	10,9	11,3	10,9	11,0	10,6	10,3

(\*) Previsiones económicas de primavera 1997; DG II.

Los datos relativos al período 1991-98 reflejan la reunificación alemana.

Fuente: Cuentas Nacionales; DG II.

la riqueza cada vez más desigual.

Esta preocupante situación ha generado un intenso debate económico y político en los últimos años. Se acumula la información sobre la magnitud del problema, sobre sus principales rasgos, y se avanzan numerosas explicaciones sobre las causas del desempleo y propuestas estratégicas para combatirlo. Especialmente importante para el debate ha sido, recientemente, la aparente paradoja de una muy menor capacidad de creación de empleo en Europa comparada con la registrada en los EE.UU. desde los años ochenta.

Otros artículos de este número de PAPELES DE ECONOMÍA ES-

PAÑOLA presentan con detalle la descripción del problema en España y, en general, en la UE. Este trabajo adopta una perspectiva institucional para describir los grandes principios de orientación y el contenido de la estrategia común de empleo aplicada en la UE desde 1993. Tras presentar la esencia del enfoque económico de la estrategia y los mecanismos institucionales para su seguimiento y evaluación, el artículo concluye con algunas reflexiones de futuro basadas en la experiencia de estas etapas iniciales del proceso.

## II. EL CONSENSO SOBRE LAS CAUSAS DEL DESEMPLEO EN LA UE

Tanto el análisis teórico como el empírico coinciden en señalar que el volumen total de trabajo en la economía viene determinado, en gran parte, por el comportamiento observado en las magnitudes macroeconómicas básicas: PIB, inflación, tipos de interés, tipo de cambio, etcétera. Esto subraya el papel fundamental de la política macroeconómica como instrumento para asegurar un alto nivel de empleo y reducir la tasa de paro.

Sin embargo, las políticas macroeconómicas deben atender

CUADRO N.º 2

### CARACTERÍSTICAS DE LA FUERZA DE TRABAJO DESOCUPADA (1995) (Porcentaje del número total de parados)

	Tasa de paro	Parados de larga duración sobre el total de parados (a)	Parados con bajo nivel educativo sobre el total de parados (b)	Tasa de paro entre activos jóvenes (c)	Mujeres en paro	Parados mayores de 45 años (d)
España .....	22,7	54,6	65,3	41,7	30,3	17,0
UE-15 .....	10,7	49,2	48,6	21,2	12,4	22,1

(a) Parados durante más de doce meses.

(b) Parados con nivel educativo inferior al Bachillerato o Formación Profesional de grado medio. Porcentaje sobre el total de activos de edad comprendida entre 15 y 59 años.

(c) Porcentaje sobre el total de activos de edad comprendida entre 15 y 24 años.

(d) Porcentaje sobre el total de activos de edad comprendida entre 45 y 64 años.

Fuente: EUROSTAT, y Encuesta de Población Activa (1995).

también otros objetivos que, a corto plazo, pueden ser más urgentes: por ejemplo, la reactivación de la actividad, la estabilización o reducción de la inflación y los tipos de interés, o la corrección de desequilibrios de balanza de pagos o de déficit público. Por otro lado, las políticas macroeconómicas son claramente inadecuadas para hacer frente a problemas cuyo origen sea estructural o de escala microeconómica.

El enfoque eminentemente macroeconómico del problema del paro es frecuente en el debate. Reformas «radicales» (3) han atraído la atención, siendo presentadas como la solución «única y rápida» del problema. Un ejemplo de estas propuestas es la reintroducción de un cierto proteccionismo comercial en la UE para frenar una supuesta pérdida de empleo en favor de países competidores, especialmente aquéllos con menores costes laborales. Otra propuesta es la reducción generalizada y obligatoria del tiempo de trabajo, para distribuir entre un mayor número de individuos el volumen de trabajo disponible, que se ve gradualmente reducido por el progreso tecnológico y la inversión intensiva en capital. Finalmente, inspirada en el «ejemplo» de EE.UU., una solución «liberal» insiste en desregular el mercado de trabajo y dismantelar el Estado del bienestar europeo, acusado de ofrecer excesiva protección social, generar ineficiencia económica al desincentivar el trabajo y contribuir a encarecer éste como factor productivo a través de impuestos y cotizaciones sociales.

Más recientemente, ha generado controversia el papel que puede haber desempeñado, en el agravamiento del paro en la UE, la estrategia macroeconómica de los últimos años orientada

a alcanzar el grado de convergencia nominal necesario para crear la unión económica y monetaria (UEM). Para sus críticos, el recrudecimiento del paro ha sido causado por el largo proceso de estabilización económica en el que la lucha contra la inflación ha tenido la prioridad absoluta, lo que implicaría un claro error de la estrategia macroeconómica (4).

La denominada *Estrategia Común de Empleo* adopta un enfoque diferente a estas explicaciones agregadas. Para los estados miembros, la Comisión Europea y otros organismos internacionales —OCDE, G-7 (5)—, los argumentos de orden macroeconómico son insuficientes y excesivamente simplistas para explicar un problema tan complejo como el paro. Aun reconociendo que un ritmo fuerte y estable de crecimiento es fundamental para crear empleo, *no pueden ignorarse otras causas de naturaleza estructural que, de hecho, explican la mayor parte de la mano de obra desocupada en la actualidad.*

La estrategia común de empleo está basada en una serie de ideas fundamentales:

— las causas del paro en Europa son múltiples, y están compleja y profundamente imbricadas en el tejido económico, ligadas al ciclo económico, al cambio estructural y al progreso tecnológico. Entre otras razones, destacan un bajo ritmo de crecimiento del PIB, las innovaciones tecnológicas más intensivas en capital y que exigen nuevas capacitaciones profesionales, la mayor competencia del comercio intra y extracomunitario, o el progresivo aumento de la imposición sobre el trabajo, como recurso productivo, y de las rentas por él generadas;

— estos problemas se combinan con sistemas fiscales poco

progresivos (por ejemplo, en las contribuciones sociales) que pesan, en especial, sobre la demanda de trabajadores, que sólo puede ofrecer una productividad baja, ya sea por ofrecer una escasa u obsoleta cualificación profesional, ya por carecer de experiencia laboral previa;

— en algunos países, la incorporación de mujeres y jóvenes al mercado de trabajo expande la oferta de trabajo y compensa la retirada de trabajadores de edad avanzada;

— se agravan los costes económicos y sociales del paro, especialmente del de larga duración, y la exclusión social (6). Se generaliza la intervención pública para mantener un nivel aceptable de cohesión social y equidad, lo cual se hace especialmente gravoso en un contexto de restricción presupuestaria y puede generar ineficiencia económica (7).

El importante potencial de fuerza de trabajo actualmente desaprovechado es causado por *profundos cambios estructurales tanto en la demanda de trabajo (en volumen y composición) como en una oferta de trabajo en expansión*, gracias a la incorporación a la vida activa de mujeres, de jóvenes nacidos en el *baby boom* y, más recientemente, de inmigrantes extracomunitarios en busca de empleo.

La demanda agregada de trabajo está cambiando debido a la aceleración de la innovación tecnológica incorporada al proceso de producción (en áreas como telecomunicaciones, informática, o biotecnología), la emergencia de actividades centradas en bienes y servicios intensivos en capital humano y la más eficiente reasignación de recursos inducida por el mercado único. Como resultado, la demanda de trabajo

de baja cualificación disminuye rápidamente en favor de trabajadores con mayor o más avanzada formación profesional. El progreso tecnológico también afecta a la oferta de trabajo, ya que los parados ofrecen, en muchos casos, una cualificación profesional obsoleta o insuficiente para permitir su participación en formas de producción más avanzadas. Por lo tanto, el número de parados que pueden ocupar un puesto de trabajo a corto plazo es, de hecho, menor que el indicado por las estadísticas de empleo.

Otros factores han intervenido, en menor medida, en esta reestructuración económica. Por ejemplo, la globalización de la economía mundial, la reunificación alemana o la aparición en los mercados internacionales de nuevas economías emergentes (Europa Centro-Oriental, Sudeste asiático, Latinoamérica) con salarios más bajos.

Existen también *obstáculos macroeconómicos* que han entorpecido la recuperación de un crecimiento fuerte y el aumento del empleo, como revela la recesión de 1990-93:

1) Una combinación de políticas macroeconómicas (*policy-mix*) desequilibrada, donde la política fiscal cuenta con poco margen de maniobra debido al insuficiente saneamiento de las cuentas públicas (déficit y deuda), lo cual confiere un excesivo peso a la política monetaria como principal instrumento de estabilización del ciclo económico.

2) Las turbulencias en los mercados cambiarios (1992, 1993 y 1995) causadas por la insuficiente coordinación de las políticas económicas y por movimientos especulativos ligados al acceso a la UEM; también, la depreciación del dólar USA a princi-

pios de los noventa, que redujo la competitividad comercial de la UE en el exterior.

3) El insuficiente ahorro agregado y la escasez de capital disponible para financiar la intensa formación de capital en Europa y en el resto del mundo, que se tradujo en una tendencia al alza de los tipos de interés a largo plazo.

4) La insuficiente acumulación de capital productivo en los ochenta, que permitió una expansión del potencial de producción inferior al necesario para satisfacer la rápida expansión de la demanda agregada de finales de la década. El resultado fue la aparición de «cuellos de botella» en la producción, con presiones alcistas en los costes de producción, los precios y los salarios a principios de los noventa.

5) La tendencia de fondo hacia la sustitución, a medio plazo, del empleo por el capital en Europa. En las dos últimas décadas, la productividad aparente del trabajo ha crecido, de forma sostenida, a un ritmo medio anual del 2 por 100, mucho mayor que el registrado en EE.UU. (0,5-0,8 por 100). Esta tendencia se explica, a partes iguales, por la innovación tecnológica y por la sustitución, a nivel microeconómico, del uso del factor trabajo por el factor capital (8). La similar evolución tecnológica en la UE y en EE.UU. apenas puede explicar esta diferencia. La diferente intensidad en empleo del crecimiento nace del progresivo encarecimiento relativo del factor trabajo en Europa respecto a otros factores productivos, así como del funcionamiento imperfecto e ineficiente de los mercados de trabajo europeos. Esto conduce a que la inversión sea más intensa en capital, a que la economía se especialice dentro de la división internacional del trabajo en la producción de bienes y ser-

vicios de alto contenido en capital físico y humano, y a la desaparición de ciertas categorías de empleo de baja productividad.

En la actualidad, parte de estos problemas se han corregido gracias a una estrategia macroeconómica orientada a conseguir crecer a *ritmo fuerte y estable* en el largo plazo y a numerosas reformas estructurales introducidas desde los años ochenta. La mejora en los fundamentos básicos de las economías de la UE es patente: la actividad económica se ha recuperado y la inversión crece, impulsada por una rentabilidad del capital históricamente alta, compatible con el mantenimiento de los salarios reales. Sin embargo, el moderado crecimiento económico no se ha traducido aún en creación neta de empleo e, incluso, ha coincidido con una disminución del nivel de empleo (con un crecimiento negativo de -0,4 por 100 para el conjunto de la UE) en 1994.

En general, se concede que la intensa reestructuración económica en curso (UEM, mercado único, globalización, etc.) proporcionará a las economías europeas, a medio y largo plazo, una mayor eficiencia y bienestar asociados con un mayor ritmo de crecimiento y nivel de empleo. Sin embargo, para que estos beneficios alcancen al conjunto de la población, *es necesario acompañar la estrategia macroeconómica con reformas y políticas estructurales del mercado de trabajo y de los mercados de bienes y servicios*, diseñadas y puestas en práctica de modo coordinado con la estrategia macroeconómica. Esto significa un cambio fundamental con respecto a enfoques anteriores de política económica, que veían la creación de empleo necesaria para reabsorber el excedente de mano de obra como el resultado indirecto,

y un tanto mecánico, de un crecimiento económico fuerte y estable (9).

En resumen, podemos concluir que:

- No hay una solución única, y menos aún rápida, al problema del paro en Europa, causado por cambios estructurales y desequilibrios que han afectado a las economías europeas durante las últimas décadas.

- El problema, aunque común a toda la UE, presenta diferencias propias en cada estado miembro, en cuanto al peso relativo de las causas, su manifestación (quién y por cuánto tiempo sufre el desempleo) o el funcionamiento del mercado mismo.

- A corto plazo, la intensa reestructuración implica desajustes entre el coste total del trabajo y su productividad. Esto se añade a las tendencias estructurales de la demanda y la oferta de trabajo para hacer que el paro incida, en particular, entre los trabajadores con insuficiente u obsoleta formación, o carentes de experiencia laboral previa.

- La política macroeconómica es un elemento clave de la estrategia de empleo, pero sólo puede absorber el componente cíclico del paro, que es el de menor proporción relativa.

- El ritmo actual de inversión es insuficiente, y sólo permite a la economía crecer moderadamente (2,25 por 100 anual) a medio plazo. Para reabsorber la oferta potencial de trabajo, sería necesario crecer a un ritmo más fuerte, como mínimo al 3-3,5 por 100 anual. A más largo plazo, la sustitución de trabajo por capital en curso se verá frenada por las reformas estructurales previstas, con lo que aumentará la intensidad en empleo del crecimiento; sin embargo, tal mejora sólo se-

rá evidente a medio plazo y si se consigue un crecimiento económico fuerte (10).

- El funcionamiento de los mercados de bienes y servicios no es lo suficientemente competitivo para permitir el ajuste de los precios relativos de bienes y factores productivos. Es necesario aplicar una política vigorosa de defensa de la competencia, facilitar el acceso a las actividades profesionales y a los sectores regulados (electricidad, transporte, sector financiero, apertura de comercios), desarrollar una política de fomento de la competitividad (I+D, apoyo a la exportación, etcétera) y dar un respaldo técnico y financiero eficaz a las pequeñas y medianas empresas.

### III. PERSPECTIVA HISTÓRICA: DEL LIBRO BLANCO AL CONSEJO EUROPEO DE DUBLÍN

A principios de los años noventa, la recesión económica y el agravamiento del paro pusieron en evidencia, para los expertos y las autoridades económicas, la necesidad de emprender una nueva estrategia económica, a medio y largo plazo, que tuviera la lucha contra el paro como la prioridad absoluta de la política económica en la Unión Europea.

El Consejo Europeo de Edimburgo (11), de diciembre de 1992, adoptó una primera respuesta, a corto plazo, con una *Iniciativa de Crecimiento* dirigida a estimular la inversión privada por medio de incentivos fiscales (deducciones fiscales, deducciones por amortización del capital) y financieros (garantías de crédito, líneas preferenciales de crédito a la inversión) de carácter nacional, por un valor total de 6.000 millones de ecus (12). Como complemento, decidió la apertura de una línea

temporal de financiación (5.000 millones de ecus) del BEI y la creación de un Fondo Europeo de Inversiones (FEI; 2.000 millones de ecus de capital) para ayudar la implantación de redes de infraestructura transeuropeas (RIT) y de programas específicos de apoyo a las PYME (13). Para España y otros países de la Política de la Cohesión, se pusieron a disposición recursos del Fondo de Cohesión (1.500 millones de ecus en 1993) para inversiones en infraestructuras y medio ambiente.

Sin embargo, los jefes de gobierno eran conscientes de que era necesario adoptar una perspectiva estratégica de medio plazo contra el paro. Un semestre más tarde, el Consejo Europeo de Copenhague, de junio de 1993, debatió un primer documento de reflexión sobre el problema (14) y acordó el principio de que las políticas macroeconómicas «sanas» son necesarias, pero no suficientes, y que deben ser acompañadas de reformas estructurales y acciones específicas por el empleo. Así nació el concepto de una *estrategia global de empleo a medio y largo plazo*, común a los estados miembros, cuyo diseño se encargó a la Comisión Europea en colaboración con los gobiernos nacionales.

La Comisión Europea presentó el contenido de la estrategia común al Consejo Europeo de Bruselas, de diciembre de 1993, tras un intenso debate con los gobiernos nacionales y los interlocutores sociales, con su conocido *Libro Blanco sobre el crecimiento, la competitividad y el empleo*. El documento presenta las grandes líneas de acción para las políticas de empleo nacionales, en el marco de un enfoque integral de estrategia económica contra el paro. El *Libro Blanco* consta de tres partes: una decla-

ración política de estrategia económica (parte A), el análisis de base para la estrategia (parte B), y las aportaciones nacionales al debate (parte C). Conviene aclarar que:

— el *Libro Blanco* es un documento de reflexión para estimular el debate, entre estados miembros e interlocutores sociales, sobre la estrategia de empleo a medio y largo plazo;

— no es un programa de gasto público al estilo de los estímulos a la actividad económica de inspiración keynesiana (como la *Iniciativa de Crecimiento* de Edimburgo);

— no es un programa de acción legislativa (a diferencia, por ejemplo, del *Libro Blanco por un mercado único*, aprobado en 1985);

— no es una extensión de las competencias comunitarias, sino que se limita a determinar un marco de referencia común para la iniciación de estrategias de empleo por las autoridades nacionales, en aplicación del principio de subsidiariedad.

Como principio básico, el *Libro Blanco* consagra que las *reformas y políticas estructurales en los «sistemas nacionales de empleo»* (15) y en los mercados de bienes y servicios tienen la misma prioridad que una estrategia macroeconómica sana. La estrategia propone tres líneas de acción, básicas e interdependientes (ver Recuadro 1):

a) Una estrategia macroeconómica dirigida a devolver a la economía europea un crecimiento económico fuerte, estable y duradero.

b) Políticas y reformas estructurales para mejorar la competitividad productiva de la economía y el desarrollo de sectores

de futuro (tecnologías de la información, biotecnología, sector audiovisual).

c) Reformas en los sistemas nacionales de empleo y políticas de mercado de trabajo, dirigidas a aumentar la capacidad de creación de empleo, tradicionalmente baja en Europa.

El *Libro Blanco* insiste en el carácter global de la estrategia, con tres líneas de acción coordinadas, y subraya la importancia de un acuerdo con los representantes sociales, necesario para aplicar muchas de las reformas previstas (por ejemplo, en la negociación salarial, la formación profesional, o la flexibilidad laboral interna y externa a la empresa). A escala europea, el diálogo social puede operar como prevé el protocolo social anexo al Tratado de la UE en materias como, por ejemplo, el acceso a la formación continua o el fomento de los nuevos «yacimientos de empleo».

La financiación de la estrategia exige la reestructuración del gasto público nacional con una mayor «activación» del gasto en políticas de empleo y protección social. En ciertos casos, habrá financiación comunitaria a través de programas específicos (v.gr. programas-marco de I+D, planes integrales de apoyo a las PYME, línea presupuestaria «Redes») al tiempo que se estudia la posibilidad de aplicar criterios de política de empleo a los fondos regionales y, sobre todo, el Fondo Social Europeo, en la medida en que sean compatibles con los objetivos propios de cada fondo.

El Consejo Europeo de Bruselas, de diciembre de 1993, aceptó la estrategia propuesta por la Comisión e introdujo el principio de realizar un seguimiento y evaluación de forma sistemática, in-

cluyendo también el de otras iniciativas como las grandes líneas de orientación económica, el funcionamiento del mercado único, o las redes de infraestructuras de transportes (RIT).

El empleo fue el tema estelar del Consejo Europeo de Essen, de diciembre de 1994, que fijó los elementos básicos de la estrategia común (16):

A) *Cinco objetivos prioritarios* para las políticas de empleo nacionales:

1) aumentar y mejorar la inversión en capital humano y la formación profesional;

2) aumentar la intensidad en empleo del crecimiento económico (organización más flexible del tiempo de trabajo y de la contratación, negociaciones salariales más flexibles, iniciativas locales de empleo);

3) reducir de forma sensible los costes no salariales del trabajo (especialmente para el trabajo de baja cualificación y los salarios bajos);

4) aumentar la eficacia de las políticas de mercado de trabajo (transparencia en la intermediación, eliminación de obstáculos al empleo, evaluación permanente de las políticas);

5) prestar una atención preferente a los grupos más afectados por el paro (jóvenes sin una formación mínima, parados de larga duración, trabajadores de más de 45 años, mujeres en paro).

B) El concepto de un *Plan plurianual de empleo* (PPE), elaborado por cada estado miembro, adaptando las cinco prioridades de Essen según las necesidades y características de cada mercado de trabajo nacional.

C) El seguimiento y evaluación de las estrategias de empleo

## RECUADRO 1:

### Elementos fundamentales de una estrategia comunitaria de empleo

La estrategia se articula en torno a tres líneas básicas de acción:

a) Una *estrategia macroeconómica* dirigida a devolver a la economía europea un crecimiento económico fuerte, estable y duradero. La *política presupuestaria* debe corregir el déficit público compatible con la reestructuración del gasto público hacia la inversión (infraestructuras y capital humano) y las políticas activas de mercado de trabajo. La *política monetaria* debe ser estable y creíble, encaminada ante todo a alcanzar un bajo nivel de inflación y a la estabilidad nominal de la economía. La *remuneración de los factores productivos* (salarios y beneficios) deben aumentar con la evolución de la productividad y el objetivo de estabilidad nominal. El éxito de este *policy mix* permite una reducción de los tipos de interés (tanto a corto como a largo plazo) y una menor incertidumbre macroeconómica para los agentes económicos, ayudando a reactivar la inversión privada (que debe pasar del 19 al 23-24 por 100 del PIB), expandir la capacidad productiva y permitir un crecimiento potencial de la economía tal que una tasa de crecimiento fuerte no comporte riesgos de «recalentamiento» y tensiones inflacionistas, como ocurrió anteriormente.

b) Políticas y reformas estructurales para *mejorar la competitividad productiva de la economía* y el *desarrollo de sectores de futuro* (v.g. tecnologías de la información, biotecnología, audiovisual). Entre otras, completar las reformas legislativas pendientes para crear el mer-

cado único (en áreas como fiscalidad, estatuto de empresa europea, liberalización de telecomunicaciones, transporte y energía, etc.), acciones específicas en áreas clave (v.g. planes integrales de apoyo a las PYME en 1994), estímulo y coordinación de inversiones en I+D (v.g. IV Programa Marco de I+D 1994-1998) y programas de desarrollo de industrias como la biotecnología o las tecnologías de la información (Eje de desarrollo 1). Uno de los elementos más conocidos es el estímulo de redes de infraestructuras transeuropeas en el área del transporte y de la energía (Eje de Desarrollo 2) (1).

c) *Reformas en los sistemas nacionales de empleo y políticas de mercado de trabajo*, con el objetivo de reforzar la tradicional baja creación de empleo en Europa. Se acuerdan las líneas directrices para las estrategias de empleo nacionales:

- *Aumentar la oferta de trabajo efectiva a través de inversión en capital humano y la adaptación de los sistemas educativos nacionales a las nuevas demandas de formación profesional*. Reducir el número de jóvenes que acceden al mercado de trabajo sin una cualificación profesional mínima y luchar contra el fracaso escolar (2). Generalizar el acceso a la formación continua (de trabajadores y empresarios) a lo largo de la vida activa, para adaptarse mejor y más rápidamente a factores como el cambio tecnológico, la internacionalización de la economía, o la mayor competencia en los mercados. Consolidar un espacio eu-

ropeo de cualificación profesional ligado al mercado único, y contribuir a la movilidad del trabajo (3)

- *Favorecer la flexibilidad laboral interna a la empresa, como alternativa al ajuste externo*, mejorando la capacidad de las empresas para responder a cambios en la demanda. Introducir la formación continua y la recapitación profesional del trabajador como principios básicos de una política de gestión óptima de recursos humanos en la empresa. Flexibilizar la gestión del tiempo de trabajo y de producción e introducir nuevas formas de incentivos salariales más ligados con los resultados de la empresa. En caso de ajuste externo a la empresa, facilitar la contratación por medio de mecanismos de intermediación en el mercado de trabajo más ágiles y menos costosos. Revisar el funcionamiento de los sistemas fiscal y de protección social para asegurarse que todo desempleado tiene un claro incentivo económico en buscar y aceptar ofertas de trabajo acordes con su productividad real. Facilitar la movilidad geográfica, sectorial y ocupacional de los trabajadores.

- *Reducir el coste total del trabajo de baja cualificación*, comúnmente identificado con los trabajadores que ganan salarios bajos por razones de formación (baja o nula cualificación) o profesionales (falta de experiencia laboral previa). Para evitar acentuar desigualdades salariales, reducir los costes no salariales (v.g. cotizaciones sociales) para el trabajo de baja productividad. Compensar la menor recaudación por cotizaciones so-

nacionales por medio de *informes conjuntos de empleo*, que se remitirán a cada Consejo Europeo de invierno, elaborados conjuntamente por el Consejo (EcoFin y SocMin) y la Comisión. Con el fin de dar flexibilidad a la estrategia, el Consejo Europeo puede solicitar informes específicos que profundicen en el análisis de aspectos concretos del problema del desempleo, que

puedan servir de base para posibles reajustes en la estrategia (17).

Un año más tarde, el Consejo Europeo de Madrid, de diciembre de 1995, hizo un primer balance de la aplicación de la estrategia de Essen:

- Por vez primera, hay consenso entre el Consejo EcoFin/

SocMin y la Comisión Europea sobre la estrategia concreta, con un amplio acuerdo acerca de los puntos de vista expresados por los interlocutores sociales y el Parlamento Europeo.

- Cada estado miembro había presentado su programa pluri-anual de empleo, conforme a los objetivos y principios acordados en Essen (18).

ciales con cotizaciones adicionales derivadas de la creación de empleo y con fuentes de financiación alternativas (v.g. impuestos ecológicos como la tasa CO2/energía, o una mayor imposición sobre el capital financiero).

- *Potenciar la intervención activa y eficiente de las administraciones públicas en el mercado de trabajo.* El gasto público en políticas de empleo es una proporción importante del PIB, pero dos tercios se dirigen a mantener la renta del parado sin claramente orientarle a la vuelta al trabajo. «Activar» al menos parte de este gasto, con objetivo de invertir la actual proporción entre gasto «pasivo» y «activo». Orientar reformas específicas a prevenir el paro de larga duración intentando identificar a tiempo dichos parados (*profiling*) y reinsertarlos por medio de formación profesional selectiva y/o períodos cortos de empleo público. Potenciar el funcionamiento y los recursos disponibles para el servicio público de empleo (4), asegurar una mejor circulación de la información y proveer una mejor asistencia técnica y financiera al parado en la busca de trabajo.

- *Favorecer el desarrollo de nuevas actividades potencialmente ricas en creación de empleo («yacimientos de empleo»).* Estos «servicios de proximidad» (v.g. asistencia social, atención a los ancianos, actividades culturales) satisfacen «bienes públicos» en el sentido de que su consumo genera externalidades positivas no rentables bajo una lógica de beneficio privado, con lo que se proveen estos servicios a un nivel inferior al nivel óptimo. En parte, estos servicios existen en la «economía informal», a menudo debido a la imposición fiscal sobre el trabajo. Es necesario emprender políticas destinadas a estimular su demanda (v.g. ventajas fiscales a su consumo, «cheques-servicio») y oferta (v.g. subsidios públicos a la creación de empresas, régimen fiscal preferencial para nuevas formas de «empresa social») y contribuir al nacimiento de una nueva «economía social».

El éxito de la estrategia común por el empleo depende, en buena parte, de un amplio acuerdo entre los representantes sociales. Las reformas necesitan, en muchos casos, el acuerdo entre los interlo-

cutores sociales para su puesta en práctica. La Comisión Europea ve un papel clave para el diálogo social a nivel europeo en áreas como el acceso a una formación continua o el fomento de los nuevos «yacimientos de empleo».

#### NOTAS

(1) Con el acicate de financiación de hasta 5.000 millones de ecus del presupuesto comunitario, más otros 7.000 millones de ecus del BEI. Deja abierta la posibilidad de recoger fondos adicionales, hasta 8.000 millones de ecus, a través de bonos convertibles y «bonos de la Unión».

(2) Estos jóvenes deben tener garantizada una «primera oportunidad» para adquirir una experiencia laboral en su país de origen o, en ciertos casos, en otros países de la Unión.

(3) Otras reformas son necesarias a tal fin en áreas como, por ejemplo, el mercado de la vivienda, especialmente de alquiler, o la transmisibilidad de los derechos sociales adquiridos en el anterior empleo.

(4) El *Libro Blanco* fija el objetivo de triplicar el gasto actual en servicios públicos de empleo, pasando del 0,17 al 0,5 por 100 del PIB. Cfr. CCE (1994), pág. 20.

Basándose en el informe de síntesis, el Consejo Europeo introdujo ligeras precisiones a la estrategia común:

- intensificar la formación y/o reconversión profesional de los parados y proseguir la reestructuración del gasto público en favor de políticas «activas» de empleo;

- subrayar la importancia de los interlocutores sociales para garantizar una moderación salarial compatible con la evolución de la productividad del trabajo, y para la introducción de estrategias innovadoras en materia de organización y horario laboral;

- asegurar que la reducción de costes no salariales es compatible con la estabilidad financiera de los sistemas de protección social, cuyo funcionamiento debe, a su vez, hacer compatible mantener el nivel de asistencia

alcanzado con la eliminación de obstáculos a la búsqueda de empleo entre los perceptores de la asistencia social;

- mejorar la intermediación entre oferta y demanda de empleo, tanto pública como privada, e impulsar las iniciativas locales de empleo; dar prioridad a los grupos más desfavorecidos (jóvenes, parados de larga duración, mujeres en paro, etcétera);

- hacer un seguimiento permanente de la estrategia, por medio, entre otras cosas, de una lista común de indicadores estadísticos y creando una estructura técnica permanente de asistencia al Consejo de Ministros de Trabajo y Sociales (similar al Comité de Política Económica del Consejo EcoFin).

La *pausa* económica de finales de 1995 y principios de 1996

indujo al Presidente Santer, en abril, a dar un nuevo impulso político con su *Pacto de Confianza por el Empleo*, que:

- reafirmaba la pertinencia y validez de la estrategia e insistía en la necesidad de aplicarla íntegra y equilibradamente, manteniendo la estrategia macroeconómica y acelerando las reformas de los sistemas nacionales de empleo;

- hacía hincapié en el compromiso de completar la aplicación del programa legislativo para el mercado único, velando de forma activa por su mejor funcionamiento;

- proponía utilizar recursos disponibles comunitarios (por infrutilización del gasto agrícola previsto) para hacer esfuerzos adicionales en favor del empleo en la I+D, las PYME y las RIT;

— reafirmaba la importancia del diálogo social, tanto nacional como europeo, como un elemento clave de la estrategia.

A pesar de los problemas encontrados (concretamente, el fallido intento de reasignar recursos presupuestarios, en especial por los gastos ocasionados por la crisis causada por la aparición del «síndrome de encefalopatía bovina» en el ganado vacuno), el Pacto consiguió reafirmar el consenso en torno a la estrategia común de empleo.

En diciembre de 1996, el Consejo Europeo de Dublín hizo un nuevo balance del progreso realizado en la *Declaración de Dublín sobre el empleo* (ver Recuadro 2), reafirmando que:

— la estrategia macroeconómica ha resultado eficaz a la hora de mejorar los fundamentos básicos de la economía y, por lo tanto, debe ser aplicada con perseverancia;

— es necesario mejorar la coordinación entre las políticas macroeconómicas, las reformas de los mercados de bienes y servicios y las del mercado de trabajo;

— nuevas iniciativas buscan impulsar las reformas estructurales; por ejemplo, un plan de acción para completar el programa del mercado único y simplificar su legislación (iniciativa SLIM), o la evaluación periódica de la competitividad de la economía europea frente a los principales competidores comerciales, para identificar *buenas prácticas* y fijar objetivos comunes (*benchmarking*);

— la lucha contra el paro es responsabilidad nacional, pero tiene una clara dimensión comunitaria. Se crea el *Comité de política de empleo y del mercado de trabajo* (CLE) para asistir al Con-

sejo SocMin, y se encarga a un comité de política fiscal (Grupo Monti) de profundizar en el análisis del impacto de la fiscalidad en el empleo. Continúan los trabajos preparatorios de una lista común de indicadores estadísticos de políticas de empleo, y se abre la puerta a que dichos indicadores tengan un carácter *preceptivo* en forma de objetivos comunes para la evaluación de las estrategias nacionales de empleo (*benchmarking*).

El reciente Consejo Europeo de Amsterdam, en junio de este año, ha consagrado definitivamente la estrategia común de empleo, con la inclusión de un nuevo capítulo sobre el empleo en el nuevo Tratado de Amsterdam. Con ello, se confirma la importancia de los objetivos de empleo en las políticas económicas comunitarias y se consolidan los mecanismos e instituciones encargados, hasta entonces de forma provisional, de la supervisión y la evaluación de la estrategia común de empleo.

En resumen, la puesta en marcha de la estrategia común por el empleo ha sido particularmente compleja, tanto a escala nacional como comunitaria. No ha sido fácil alcanzar un acuerdo entre los quince estados miembros sobre las causas del problema del paro y sobre el enfoque común necesario para las estrategias de empleo nacionales. Tampoco ha sido fácil poner en pie los mecanismos institucionales necesarios para seguir y evaluar las estrategias respetando el principio de subsidiariedad.

Pese a ello, el debate está bien encaminado, y el concepto de una estrategia integral por el empleo gana terreno entre todas las partes interesadas. Futuros Consejos Europeos (como, por ejemplo, en Luxemburgo el próximo diciembre) deberán seguir

ocupándose del desarrollo y la evaluación de la estrategia común y del progreso realizado en la lucha contra el paro en la Unión Europea.

#### IV. LA DIMENSIÓN COMUNITARIA EN LA LUCHA CONTRA EL PARO

La estrategia de empleo de Essen responde, esencialmente, a un enfoque de política de oferta, y forma parte de una estrategia global de fomento de la integración económica con el objetivo de generar mayor eficiencia, productividad y bienestar en la UE. Incluye:

1) *Políticas de oferta*: mayor flexibilidad del tiempo de trabajo (anualización, trabajo a tiempo parcial, etc.) y de la utilización del capital productivo; promoción de nuevas formas de organización en el trabajo; apoyo a la inversión en I+D; reformas de los mercados de bienes y servicios; inversión en infraestructuras (RIT).

2) *Políticas de oferta de trabajo*: adaptación y mejora de la cualificación profesional, mejora de los incentivos y eliminación de obstáculos a la búsqueda de empleo, formación profesional, reforma en los sistemas fiscales y de protección social.

3) *Políticas de mejora en la intermediación y ajuste del mercado de trabajo*: potenciación y mejora de los servicios nacionales de empleo, evaluación y mayor activación de las políticas de empleo.

4) *Políticas de demanda de trabajo*: moderación salarial ligada a ganancias de productividad; esfuerzo selectivo de reducción de cotizaciones sociales para sostener, a corto plazo, la demanda de trabajadores de baja

## RECUADRO 2:

### Declaración de Dublín sobre el empleo (diciembre 1996)

El empleo sigue siendo la primera prioridad de la Unión Europea y de los estados miembros, así como su mayor desafío. La necesidad de una acción firme y constante nunca ha sido mayor. Aunque durante el pasado año en la Unión Europea en su conjunto se ha producido un ligero incremento del empleo, el Consejo Europeo sigue profundamente preocupado por la lentitud de esta evolución.

Hay, no obstante, claros motivos para el optimismo. Los cambios macroeconómicos, en forma de una inflación baja, la consolidación fiscal, la disminución de los tipos de interés, y el aumento de la confianza y de la rentabilidad de las inversiones, están creando las condiciones para generar más empleo y crecimiento.

La responsabilidad principal de la lucha contra el desempleo incumbe a los estados miembros. Al mismo tiempo, la Unión deberá apoyar en la máxima medida posible los esfuerzos de los estados miembros para fomentar el empleo y reducir al mínimo el desempleo. A este respecto, el Consejo Europeo reafirma su compromiso de desarrollar y profundizar la estrategia integrada para el empleo que ha venido desarrollando desde Essen, que abarca las políticas macroeconómicas y las políticas de reforma estructural, e insta a que se siga aplicando con determinación y coherencia.

En sus deliberaciones, el Consejo Europeo ha dado su respaldo al Informe conjunto del Consejo y la Comisión sobre las medidas en favor del empleo preparado con arreglo a la estrategia de Essen y elaborado a partir del primer Informe de la Comisión sobre la iniciativa «Acción en favor del empleo en Europa: Pacto de confianza». También ha tenido en cuenta en sus deliberaciones el *Memorandum* del Presidente Chirac sobre un Modelo Social Europeo.

Al estudiar posibles acciones de la Unión, el Consejo Europeo ha tenido también en cuenta la contribución del Comité Permanente del Empleo y el resultado de la reunión de alto nivel que el Comité del Diálogo Social celebró en Dublín el 29 de noviembre.

Es necesario seguir aplicando políticas macroeconómicas orientadas hacia la estabilidad, el crecimiento y el empleo. Por consiguiente, el Consejo Europeo respalda a los estados miembros en sus esfuerzos en pro de la consolidación presupuestaria. No hay ninguna incompatibilidad entre las políticas macroeconómicas y presupuestarias acertadas, por un lado, y un crecimiento fuerte y sostenible de la producción y del empleo, por otro. El Consejo Europeo insiste en que la reestructuración selectiva del gasto público debería desempeñar un papel de primer orden en el fomento del crecimiento y el empleo, especialmente a través de la inversión en recursos humanos y de políticas activas respecto al mercado laboral. El impacto positivo de unas políticas macroeconómicas adecuadas se realza cuando hay una mayor coordinación de las políticas económicas y estructurales, tal como expone el informe de la Comisión «Europa como entidad económica».

El comienzo de la unión económica y monetaria (UEM) y la introducción del euro, de conformidad con las disposiciones del Tratado, supondrán la creación de una zona de estabilidad que consolidará y reforzará el mercado único mediante la eliminación de los costes de transacción y de los riesgos que suponen los tipos de cambio para el comercio, el turismo y la inversión entre los estados miembros participantes. La UEM y el euro contribuirán significativamente a la generación del marco macroeconómico estable necesario para que el empleo sea sostenible.

Para garantizar que el crecimiento económico previsible en adelante produzca en materia de empleo los máximos beneficios, el Consejo Europeo respalda el enfoque esbozado en el *Informe conjunto sobre el Empleo*, así como la necesidad de perseguir, de acuerdo con las circunstancias nacionales, políticas de reforma estructural con objeto de corregir las deficiencias de los mercados laborales de Europa así como las del mercado único de bienes y servicios.

*Debe aumentarse la eficacia del mercado laboral y la inversión en recursos humanos mediante:*

— el fomento de la formación permanente, con incentivos tanto para los empresarios como para los trabajadores;

— el desarrollo de una política enérgica de recursos humanos a fin de dar respuesta a las exigencias de capacitación que plantea la nueva organización de la vida laboral, en la que imperan las nuevas tecnologías de la información y la comunicación;

— la creación de un mercado de trabajo más abierto al empleo mediante el incremento de la capacidad de respuesta de los individuos y las empresas respecto al cambio económico;

— la modernización de la organización del trabajo y el incremento de la movilidad. Con este fin, los poderes públicos deberían tratar de combinar en sus políticas la protección de los trabajadores con una mayor flexibilidad.

*En ello debería prestarse especial apoyo, sobre todo en aras de la igualdad, a los grupos vulnerables: las mujeres y los jóvenes en situación de desempleo y los desempleados de larga duración.*

Se alienta a los estados miembros a

— adoptar, con miras a impulsar la igualdad de oportunidades, las medidas necesarias para suprimir la segregación en el mercado laboral y velar porque la elevada participación de mujeres en el trabajo a tiempo parcial no les impida capacitarse para mejorar sus posibilidades futuras de colocación;

— centrar la formación y la experiencia laboral en las necesidades específicas de los jóvenes, dar una salida concreta a las necesidades de los jóvenes que abandonan los estudios de forma prematura y estudiar medios de alentar a los jóvenes a aceptar un primer empleo; es especialmente valioso el acuerdo de los interlocutores sociales sobre la integración de los jóvenes en el mundo laboral;

— emprender actuaciones en fases tempranas, dentro de un marco de medidas solidarias prácticas, para evitar que los desempleados deriven hacia el desempleo de larga duración, en par-

ticular completando la formación, cuando sea necesario, con asesoramiento individualizado.

*Los regímenes fiscales y los sistemas de protección social deberían hacerse más favorables a la creación de empleo.*

El Consejo Europeo recuerda la importancia que tiene para los estados miembros la creación de un entorno fiscal que estimule la actividad empresarial y la creación de puestos de trabajo, así como una política de medio ambiente más eficaz. Más concretamente, los regímenes fiscales y de protección social deben hacerse más propicios a la creación de puestos de trabajo:

- velando porque dichos regímenes proporcionen incentivos claros para que los solicitantes de empleo acepten los empleos o participen en otras actividades de fomento del empleo, y para que los empresarios contraten a más trabajadores;

- desarrollando los regímenes de protección social de manera tal que no sólo faciliten a los desempleados una renta sustitutoria sino que favorezcan también activamente la participación en el trabajo o la preparación para el mismo, con objeto de fomentar más adecuadamente la reintegración y reducir la dependencia;

- desarrollando regímenes de protección social capaces de adaptarse a los nuevos modelos de trabajo y que faciliten una protección social adecuada a las personas que efectúan esos nuevos tipos de trabajo.

*Deberían intensificarse los esfuerzos para modernizar los mercados de bienes y servicios y explotar nuevas fuentes de empleo:*

- activando la aplicación de la legislación pendiente en materia de mercado interior a fin de aprovechar al máximo las ventajas del mercado único;

- fomentando el desarrollo del sector de los servicios, con especial referencia a las PYME;

- explotando nuevas fuentes de empleo. Los ámbitos de la protección del medio ambiente y de los servicios sociales ofrecen perspectivas particularmente prometedoras a este respecto.

*Se debería impulsar la competitividad europea, mediante:*

- el desarrollo de la acotación comparativa como instrumento para controlar y evaluar periódicamente la competitividad de la UE respecto de las prácticas mundiales más adecuadas;

- el esfuerzo por situarse en la vanguardia del desarrollo de las tecnologías de la información y la comunicación, de vital importancia para el empleo y la competitividad; los estados miembros, el Consejo, la Comisión y la industria deben redoblar esfuerzos para hacer frente al desafío de la «sociedad de la información»;

- la prosecución del diálogo entre el Consejo y la Comisión a fin de mejorar la eficacia del control de las ayudas estatales y reforzar los mecanismos de control;

- la aplicación de los programas de reciente aprobación destinados a seguir mejorando la competitividad de las PYME.

*Debería potenciarse el desarrollo local:*

- reconociendo las posibilidades de impulsar el crecimiento del empleo que ofrecen, en particular, las nuevas formas de actividad laboral, delimitando más eficazmente las necesidades de los desempleados y apoyando el establecimiento y desarrollo de nuevas empresas mediante economías locales dinámicas;

- asegurando el porvenir de las zonas rurales mediante la movilización de toda la economía rural;

- fomentando en este ámbito el intercambio de las mejores prácticas y experiencias, para informar al Consejo Europeo sobre los resultados a finales de 1997;

- movilizando los recursos y la contribución de todos los agentes que deban tenerse en cuenta, incluidos los poderes públicos y los interlocutores sociales a nivel local. En este sentido, el Consejo Europeo ha comprobado que muchos estados miembros han estado impulsando las capacidades de las comunidades locales para participar activamente en su propio desarrollo, y acoge favorablemente las reacciones positivas suscitadas por el desarrollo de pactos territoriales de empleo propuestos por la Comisión.

### Conclusión

El Consejo Europeo insta a los estados miembros a llevar adelante, de manera resuelta y coherente, sus esfuerzos destinados a aplicar la estrategia de Essen y, con ello, a conseguir una mejora duradera de las condiciones para generar empleo sostenible. En su sesión de diciembre de 1997 se propone analizar de nuevo la aplicación de dicha estrategia. Cuenta con que, en su informe conjunto para esa ocasión, el Consejo y la Comisión tratarán de determinar qué prácticas de los estados miembros han demostrado ser más eficaces para aplicar la estrategia y señalarán los obstáculos estructurales que subsistan para reducir el desempleo.

El Consejo Europeo hace suyo el llamamiento que formula el Presidente de la Comisión en el documento relativo al Pacto de Confianza para que todos los agentes sociales y económicos —a saber, las autoridades nacionales, regionales y locales, los interlocutores sociales y las instituciones comunitarias— asuman plenamente sus responsabilidades con respecto al empleo en sus respectivas esferas de actuación. Dada la complementariedad de sus esfuerzos, deberían concertar su impulso a fin de crear las condiciones necesarias para el empleo.

productividad y favorecer la «economía social»; reevaluación del sistema fiscal para frenar el progresivo aumento de la presión fiscal sobre las rentas y sobre el

uso del trabajo como factor productivo.

Como en toda política de oferta, la distribución de los benefi-

cios generados se hará, en gran parte, a través de los mecanismos de mercado, por lo que depende del grado de competencia en los mercados de bienes y ser-

vicios. La competencia entre productores debe ser intensa, de modo que las ganancias de productividad, generadas por el progreso tecnológico y por una asignación de recursos más eficiente, se traduzcan en menores precios relativos de la producción de sectores de alta productividad, mayor bienestar y renta disponible, mayor consumo agregado y la creación de empleo en sectores de futuro y, en general, en toda la economía.

Otro factor clave es que la inversión privada aumente para inducir esa creación de empleo. El escaso margen de maniobra para una política fiscal expansiva (19) explica el papel secundario atribuido a la inversión y el empleo públicos. No hay margen para expandir este último (20), tanto por razones presupuestarias como de eficiencia económica (ya que equivaldría a crear empleo «subsidiado» en el sector público sin atacar la raíz del problema).

¿Cómo se puede estimular la inversión y la creación de empleo privados? Es necesario:

- Alcanzar un ritmo de crecimiento económico fuerte y estable, con una estrategia macroeconómica que sane los fundamentos básicos de la economía y garantice el éxito de la tercera fase de la unión económica y monetaria.

- Emprender reformas y políticas estructurales coordinadas, como complemento de la estrategia macroeconómica, en defensa de la competencia, la mejora de la competitividad de las empresas, y la creación y desarrollo de pequeñas y medianas empresas.

- Contener el crecimiento del coste relativo del trabajo, en especial el de baja productividad, al tiempo que se mantienen niveles

aceptables de equidad y cohesión. Para evitar fenómenos como los «salarios de pobreza» (*working poor*) en EE.UU., el ajuste del coste del trabajo a su productividad relativa debe dar prioridad a la redistribución de la carga fiscal entre factores productivos y la reducción *selectiva* de costes no salariales a ciertos grupos de trabajadores.

- Adaptar y mejorar la educación y formación profesional de la mano de obra, especialmente entre las personas de baja o nula cualificación profesional. La estrategia de moderar los costes del trabajo de baja productividad sólo será efectiva, a largo plazo, si es acompañada por medidas eficaces para eliminar la causa de dicha baja productividad.

- Revisar los sistemas de protección social, que son un activo esencial de la economía europea, reduciendo el coste de su financiación y haciendo más compatibles sus legítimos objetivos económicos y sociales con una participación activa en el empleo.

En el contexto institucional actual, la concepción y la aplicación de la mayoría de estas medidas corresponde a las autoridades nacionales y a los agentes sociales. Entonces, ¿existe una dimensión comunitaria en la estrategia por el empleo? La respuesta es afirmativa por una serie de razones:

- La integración económica y el mercado único hacen que las economías nacionales sean cada vez más interdependientes; está claro el interés en que la situación del empleo mejore en toda la UE, para fortalecer la demanda agregada interna y alejar posibles «tensiones comerciales» entre estados miembros.

- La instauración completa del mercado único contribuye a alcanzar un mayor nivel de efica-

cia y una competencia más intensa en los mercados de bienes y servicios. Según una evaluación reciente (CCE, 1996d), el mercado único ya ha beneficiado a la UE, a pesar del escaso tiempo transcurrido, tanto en términos de mayor PIB real (hasta un +1,5 por 100) como de mayor nivel de empleo (hasta 900.000 empleos).

- Las RIT, al corregir ineficiencias en las infraestructuras de servicios de red (transportes, energía) debidas a una planificación puramente nacional, contribuyen a estimular la inversión privada y a la creación de empleo, mejorando las perspectivas de beneficio privado (efecto *crowding-in*). Según algunas estimaciones (CCE, 1997b), la puesta en marcha de las RIT representa una carga de trabajo de más de 3,2 millones de hombres-año, y puede generar una creación de empleo de hasta un millón de puestos de trabajo en el largo plazo.

- La mejor o peor situación del empleo afecta con claridad a la credibilidad de la estrategia macroeconómica, especialmente en la futura UEM, a través del impacto presupuestario de las políticas de empleo y sociales, y por su efecto sobre los mecanismos de formación de precios y salarios en la economía.

- Las políticas de empleo nacionales inciden sobre políticas comunitarias como, por ejemplo, competencia, regional, comercial, de I+D, o de movilidad de los trabajadores dentro de la Unión.

- El análisis conjunto (también en foros como la OCDE o el G-7), la coordinación de medidas y el intercambio de experiencias entre estados miembros permitirá determinar cuáles son las medidas más eficaces (*success stories*) y contribuir al mejor uso del

gasto presupuestario en políticas de empleo, dados los escasos recursos disponibles.

Todas estas razones demuestran que hay evidentes *externalidades positivas* que hacen del empleo una materia de interés común en la Unión Europea.

## V. UN BALANCE PROVISIONAL DE LA EXPERIENCIA DESDE 1993

Basándonos en la experiencia de los últimos años, podemos concluir que:

- Existe un cambio de paradigma económico en la lucha contra el desempleo: tan importante es acertar con la estrategia macroeconómica como coordinarla con reformas y políticas estructurales en el mercado de trabajo y en los mercados de bienes y servicios, concebidas y aplicadas bajo un enfoque global y equilibrado.

- La falta de progreso inmediato no puede poner en tela de juicio la esencia de la estrategia, ya que no hay que olvidar su efectividad a medio y largo plazo, al incluir reformas de profundo calado para corregir el paro de orden estructural y tecnológico.

- Conviene no «sacralizar» objetivos cuantitativos de creación de empleo, excepto para ilustrar la magnitud del desafío; además, es necesario tener en cuenta también criterios cualitativos sobre, por ejemplo, el tipo de empleo creado o en qué medida la creación de puestos de trabajo beneficia a los parados con dificultades (jóvenes, parados de larga duración, etcétera).

- Es necesario dar prioridad a acciones en áreas como, por

ejemplo, la formación profesional, los salarios de acceso temporalmente reducidos a cambio de una (primera) experiencia de empleo, el acceso más fácil al ejercicio de profesiones liberales y a los sectores de servicios de red (telecomunicaciones, energía, transporte).

- La reducción de cotizaciones sociales sobre el trabajo es más eficaz cuando es selectiva y no debe, en ningún caso, perjudicar a la estabilidad financiera de los sistemas de protección social. Aunque esta medida no es creadora de empleo neto en sí misma, ayuda a combatir el paro de larga duración y a facilitar el acceso al empleo para trabajadores con dificultades especiales.

- La participación activa de los interlocutores sociales y las administraciones regionales y locales es un elemento clave para la eficacia de muchas reformas —al estilo de los denominados «pactos territoriales de empleo», con más de sesenta proyectos presentados en 1996 (21).

- Es fundamental hacer un seguimiento y evaluación flexibles de la estrategia, al objeto de alcanzar mayor eficiencia en la intervención y el intercambio de experiencias nacionales. El objetivo es permitir, si es necesario, un ajuste de la estrategia en función del progreso observado en los mercados de trabajo.

- Tal evaluación debe poner cada medida en el contexto en que ha tenido lugar, teniendo en cuenta su posible interacción con otras reformas. También es esencial mejorar las estadísticas sociales disponibles (entre otras, de empleo y salarios), necesarias para proveer una información oportuna, rigurosa y comparable a escala internacional.

## VI. CONCLUSIONES Y PERSPECTIVAS DE FUTURO

Sólo estamos al principio de un largo camino en la lucha contra el paro en Europa. La magnitud y la complejidad del desafío indican que un progreso claro y permanente sólo será evidente a medio plazo.

La economía se recupera de forma evidente en prácticamente toda la UE. Las perspectivas de crecimiento son buenas para 1997-1998, y se han sentado las bases de un crecimiento fuerte y sostenido. El grado de convergencia nominal en la UE, requisito fundamental para el paso a la tercera fase de la UEM, ha mejorado espectacularmente en 1996, con unas reducciones sin precedentes de la inflación y de los tipos de interés reales, a corto y largo plazo, tanto en niveles como en diferencias relativas entre países (22). La moderación salarial de estos últimos años ha permitido conciliar el aumento de los salarios reales con una rentabilidad del capital superior incluso a la registrada en los años ochenta. La inversión y el comercio exterior aparecen como los motores de un crecimiento económico saneado y sostenido a medio plazo.

Sin embargo, la situación del empleo sigue siendo preocupante. El panorama apenas ha mejorado en la UE, excepto en Dinamarca, Irlanda, Reino Unido y, sobre todo, Holanda y España (+1,2 y +0,8 por 100 de empleo neto anual en 1994-1996, respectivamente). Aunque la creación de empleo parece reaccionar, no es previsible una reducción importante de la tasa de paro a corto plazo, dado el volumen de oferta de trabajo desocupada (10,6 y 10,3 por 100 en 1997 y 1998 en la UE). El empleo es el

problema prioritario de política económica en la actualidad, y todo parece indicar que lo seguirá siendo en los próximos años.

Existen importantes razones económicas y sociales que hacen conveniente la adopción de un diagnóstico y una estrategia de empleo comunes a toda la UE. La estrategia global por el empleo es *común* más que *comunitaria*, en el sentido de que respeta el principio de subsidiariedad en la acción, puesto que su aplicación depende, en gran parte, de las autoridades nacionales. La dimensión comunitaria se limita a poner en práctica políticas estructurales (mercado único, apertura al comercio internacional, I+D, política regional y social) y a acordar un marco de referencia común y una evaluación continua de las estrategias nacionales de empleo. Cada estado miembro debe definir la combinación de políticas macroeconómicas (*policy mix*) más adecuada para alcanzar unos objetivos comunes en materia de empleo y mercado de trabajo (23).

Pero podemos ser optimistas: la sensibilización y la movilización en torno al problema del paro son muy altas en la actualidad, y existe consenso sobre la urgencia y la prioridad de hacer frente al problema entre economistas, autoridades económicas y agentes sociales. No deben incitar al desánimo las numerosas preguntas aún sin contestar ni las respuestas que ya no parecen válidas. El debate iniciado es serio, riguroso y prometedor. A pesar de dispares experiencias nacionales, ya existe un amplio acuerdo en la UE reflejado en la *Estrategia Común de Empleo*.

Tendremos, pues, muchas ocasiones en los próximos años para proseguir este apasionante debate sobre el problema del pa-

ro y la equidad social en la UE y, así, poder sacar balance de nuestro acierto como economistas a la hora de encontrar respuestas válidas a uno de los problemas actuales más acuciantes de nuestra sociedad.

#### NOTAS

(\*) Tanto el contenido del artículo como los puntos de vista recogidos en él reflejan exclusivamente los propios del autor, y no pueden ser atribuidos a la Comisión Europea.

(1) En 1993, se registra incluso una tasa negativa (-0,5 por 100) de crecimiento del PIB comunitario, algo inédito desde 1975.

(2) La tasa de paro se multiplica espectacularmente en Suecia (pasando de 1,8 a 9,8 por 100 en 1990-96) y Finlandia (de 3,4 a 16,0 por 100), en mucha mayor medida que el empeoramiento registrado en Austria (de 3,2 a 4,1 por 100).

(3) Estas propuestas «radicales» merecen una discusión más extensa de lo que permite este artículo. En general, estas recetas aplican un enfoque bastante reduccionista y simplista al problema, si bien hay elementos innovadores y de interés en algunas de ellas (por ejemplo, una reducción voluntaria del tiempo de trabajo a cambio de creación de empleo neto, negociada a escala de empresa/compañía).

(4) Para algunos autores, perseguir objetivos de inflación demasiado bajos (0-3 por 100) podría incluso empeorar el problema. Desde su punto de vista, los salarios presentan necesariamente una rigidez nominal a la baja tal que tasas de inflación excesivamente bajas se traducen en una menor flexibilidad de los salarios reales y, consiguientemente, más paro. Además, como la relación entre inflación y paro no es lineal, la «*ratio* de sacrificio» —en términos de PIB y (des)empleo— asociado a políticas anti-inflacionistas aumenta más que proporcionalmente a bajos niveles de inflación. Por ejemplo, cfr. AKERLOF, DICKENS y PERRY (1996).

(5) La Comisión defiende un enfoque muy similar al defendido por la OCDE (1994a y b), aunque puedan existir matices en el énfasis dado a puntos específicos del programa de reformas de acuerdo con criterios sociales y de equidad inherentes a la idea de un modelo social europeo.

(6) A título de ejemplo, en 1994, el gasto en protección contra el desempleo y en políticas de promoción de empleo representó un 9,2 por 100 del gasto total comunitario en protección social; es decir, un 2,6 por 100 del PIB comunitario (18,1 y 4,3 por 100 en el caso de España).

(7) Por ejemplo, la denominada «trampa del desempleo» (*unemployment trap*: cuando el parado encuentra poco o ningún incentivo económico a aceptar una oferta de trabajo al comparar la renta disponible que recibe en el paro y aquella que ganaría en el

trabajo) o la «trampa de la pobreza» (*poverty trap*: cuando «efectos-umbral» en el sistema impositivo y de protección social hacen que un trabajador quede «atrapado» en bajos niveles salariales y se enfrente a tasas marginales de imposición efectiva tan altas que aumentos de salario, compatibles con las ganancias de productividad, conducen a aumentos más que proporcionales en la imposición fiscal). Más información sobre el problema aparece, por ejemplo, en CCE (1995) o en OCDE (1994 a y b, y 1996).

(8) Es interesante señalar que, en EE.UU., la incorporación de las nuevas tecnologías de producción, aunque ligeramente más lenta, apenas ha provocado una sustitución de trabajo por capital.

(9) Según la denominada Ley de Okun, el empleo aumenta cuando la actividad económica crece a tasas por encima de ciertos «umbrales de creación de empleo», característicos de cada economía.

(10) La opción alternativa de aumentar la intensidad en empleo a través de la reducción de los salarios bajos y una mayor apertura de la escala salarial, al estilo de los EE.UU., parece descartada como estrategia general en la UE, dados los importantes costes económicos y sociales que implica.

(11) Cfr. *Declaración sobre la promoción de la recuperación económica en Europa*, Anexo IV a las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Edimburgo.

(12) Según unas simulaciones, la *Iniciativa de Crecimiento* de Edimburgo ha generado un mayor crecimiento (+0,6 por 100 en PIB real en 1994), inversión (+3 por 100 en 1994) y empleo (+450.000 empleos en 1993-94) en las economías europeas. Cfr. CCE (1993).

(13) Con un potencial de movilización de inversiones inducidas de hasta 20 billones de ecus. El Consejo Europeo de Copenhague (junio, 1993) amplió la línea de crédito en el BEI en tres billones de ecus (dos para infraestructuras y uno para apoyo a PYME).

(14) *Al alba del siglo XXI. Orientaciones para la renovación económica de Europa*; Anexo I a las Conclusiones de la Presidencia; Consejo Europeo de Copenhague (junio, 1993).

(15) Definidos como el conjunto de instituciones educativas, laborales, de diálogo social, protección social y gestión de las empresas, propios de la economía de cada estado miembro.

(16) La relevancia política del tema del desempleo ha hecho que los consejos europeos de primavera (Corfú-1994, Cannes-1995, Florencia-1996 y Amsterdam-1997) hayan recibido también informes provisionales sobre las tendencias en los mercados de trabajo y la aplicación en ellos de la estrategia común de empleo.

(17) Por ejemplo, el Consejo Europeo de Madrid (diciembre, 1995) examinó un primer informe sobre el impacto en el empleo de los sistemas fiscal y de protección social, y otro sobre la compatibilidad del crecimiento económico con la conservación del medio ambiente.

(18) España presentó su programa de empleo, aprobado por el Consejo de Ministros, en septiembre de 1995. Una primera evaluación de sus resultados fue presentada por el gobierno español un año más tarde. Cfr. ESPAÑA (1995 y 1996).

(19) Dado que los ingresos fiscales fluctúan de modo anticíclico con la actividad económica, es fundamental controlar el gasto público para evitar posibles deterioros en las cuentas públicas.

(20) Dos tercios del empleo neto creado en la UE desde 1970 lo han sido en el sector público de la economía. Sin embargo, esta tendencia perdió fuerza en los años ochenta coincidiendo con la recuperación del empleo privado en la expansión de finales de la década. Cfr. OCDE (1994a).

(21) La puesta en marcha de las diversas iniciativas locales por el empleo se presenta en un reciente informe al Consejo Europeo de Dublín. Cfr. CEE (1996a).

(22) La convergencia nominal hacia la UEM ayuda a los estados miembros a corregir o eliminar algunos de los obstáculos de orden macroeconómico a la creación de empleo: los altos tipos de interés y la incertidumbre de los tipos de cambio.

(23) Hay un interesante debate político en curso en la actualidad sobre el grado de «comunitarización» de la estrategia. Por ejemplo, si conviene fijar objetivos comunes en materia de empleo con un carácter *preceptivo* para su cumplimiento por los estados miembros, o si éstos se limitarán a *describir*

las tendencias recientes en cada mercado de trabajo nacional.

#### BIBLIOGRAFÍA

AKERLOF, G. A.; DICKENS, W. T., y PERRY, G. L. (1996), *The macroeconomics of low inflation*, Brookings Papers of Economic Activity, Macroeconomics, 1.

COMISIÓN EUROPEA (CEE) (1993), *Promoting economic recovery in Europe. The Edinburgh growth Initiative*, COM(93) 164, abril.

— (1994), *Libro Blanco sobre el crecimiento, la competitividad y el empleo. Retos y pistas para entrar en el siglo XXI*.

— (1995), *The european employment strategy: recent progress and progress for the future*, COM(95) 465 final, octubre.

— (1996a), *Employment and growth in Europe - The way forward (Dublin single employment report)*, European Council 12482/96 SOC 428 ECOFIN 193.

— (1996b), *Les conseils européens. Recueil des conclusions de la Présidence (1992-1996)*.

— (1996c), *Impacto y efectividad del mercado único*, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, COM(96) 520 final, octubre.

— (1996d), *Economic evaluation of the internal market*; DG II, European Economy (4).

— (1996f), *Informe económico anual 1996*, COM(96) 86 final, marzo.

— (1996g), «Madrid employment report (Contribution of the ECO/FIN-Council)», en *European Economy*, Supplement A, 3, marzo.

— (1997a), *Informe económico anual 1997: Growth, employment and convergence on the road to EMU*, COM(97) 27 final, febrero.

— (1997b), *The likely macroeconomic and employment impact of investments in trans-european transport networks*, European Commission Staff Working Paper, SEC(97) 10, enero.

— (1997c), *Social protection in the European Union*, EUROSTAT, Statistics in Focus (3).

ESPAÑA (1995), *Programa de empleo del Reino de España*. Documento aprobado por el Consejo de Ministros del día 15 de septiembre de 1995.

— (1996), *Evaluación del programa de empleo del Reino de España*, Subdirección General de Estudios sobre el Empleo, Madrid, septiembre.

OCDE (1994a), *The OECD jobs study: Facts, analysis, strategies*, París.

— (1994b), *The jobs study: evidence and explanations*, París.

— (1995), *The OECD jobs study: implementing the strategy*, París.

— (1996), *OECD Employment outlook*, París.

#### Resumen

Este artículo presenta la *estrategia común de empleo* en la UE, inspirada en el *Libro Blanco sobre el crecimiento, la competitividad y el empleo*, de 1993. El artículo describe la evolución reciente de los mercados de trabajo y las principales ideas económicas que justifican esta estrategia. La perspectiva histórica de su desarrollo ilustra tanto las razones como las limitaciones de una estrategia de empleo a escala comunitaria. El artículo saca unas primeras conclusiones sobre la estrategia, basadas en la experiencia de estos años, y avanza algunas reflexiones de interés sobre el futuro desarrollo de la lucha contra el paro en la Unión Europea. En sendos recuadros, se resumen las grandes propuestas del *Libro Blanco* y la *Declaración por el Empleo* del Consejo Europeo de Dublín del pasado mes de diciembre.

*Palabras clave:* paro, integración económica, estrategia común de empleo, Unión Europea.

#### Abstract

This paper presents the *common strategy for employment* in the EU, inspired by the *White Book about growth, competitiveness and employment*, of 1993. The paper describes the recent evolution of the labour markets and the main economic ideas which justify this strategy. The historical perspective of its development illustrates both the reasons for and the limitations of a common employment strategy in the EU. After formulating some ideas about its design, the paper summarises the principle ideas and puts forward some conclusions, based on the experiences of these years, for a future development in the fight against unemployment in the EU. In both tables, it outlines the grand proposals of the *White Book* and the *Declaration for the Employment* of the European Council passed last December in Dublin.

*Key words:* unemployment, economic integration, common strategy for employment, European Union.

*JEL classification:* E24, E61, E63.