

La modernización de los mercados de trabajo en la UE.

Un estado de bienestar activo

El caso español

JAVIER MORILLAS GÓMEZ*

El Consejo de la Unión Europea, viene señalando de manera reiterada la necesidad de acometer reformas en los mercados de trabajo de los quince Estados miembros. Introduce tal demanda lo mismo cuando se refiere al mercado interior, la agenda social, las tecnologías de la información y la comunicación, TIC, o la inmigración y en la mayoría de los temas que aborda y de las cumbres celebradas, especialmente, en los últimos cinco años. El artículo analiza cada uno de los documentos comunitarios y sus objetivos para modernizar los mercados de trabajo en la UE.

Palabras clave: mercado de trabajo, política de empleo, reforma laboral, UE.

Clasificación JEL: J40.



COLABORACIONES

1. Las expectativas del cambio

Analizando detenidamente cada uno de los documentos comunitarios, desde que en 1997 tuvo lugar la Cumbre extraordinaria sobre el Empleo celebrada en Luxemburgo, observamos que el hilo conductor principal, y gran parte de las esperanzas en la mejora del crecimiento, la integración y la competitividad en la UE, se cifran en las reformas que se puedan introducir en los mercados de trabajo de los Estados miembros, asociadas a la flexibilización y fomento de la movilidad, si bien todo ello de forma pausada.

El Consejo Europeo de Estocolmo (1), celebrado los días 23 y 24 de marzo de 2001, decidió

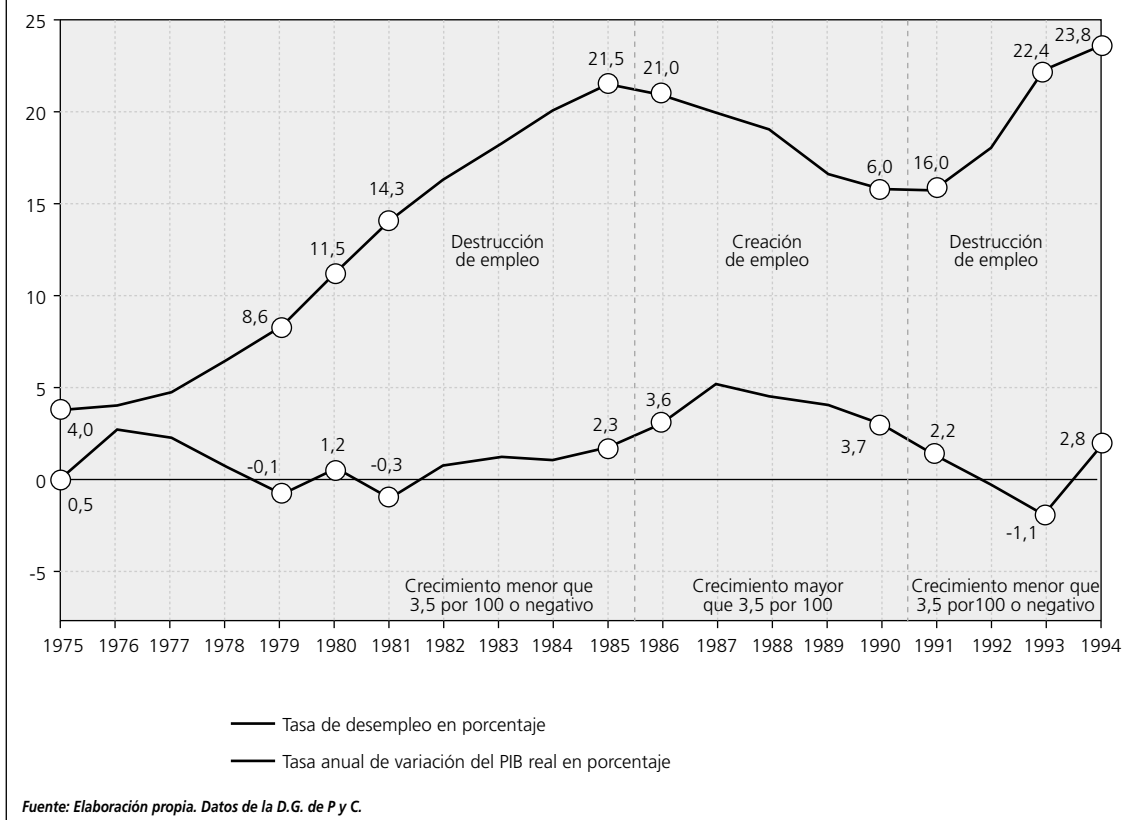
completar los objetivos de Lisboa para 2010 con objetivos intermedios para 2005 en cuanto a la tasa de empleo global —67 por 100— y la tasa de empleo femenino —57 por 100—, así como el objetivo de haber alcanzado en 2010 el 50 por 100 para la tasa de empleo de las personas de más edad, entendiendo por tales las comprendidas entre 55 y 64 años. También el Consejo Europeo de Estocolmo convino en fomentar la modernización de los mercados de trabajo y la movilidad de la mano de obra, de cara a favorecer una mayor *adaptabilidad* al cambio, rompiendo las barreras existentes.

El Consejo Europeo de Gotemburgo, de los días 15 y 16 de junio de 2001, reconoció que el objetivo del desarrollo sostenible, fundamental en el Tratado, exigía considerar las políticas de empleo, de reforma económica, sociales y medioambientales de modo que se refuerzan mutuamente, insistiendo en las dos líneas marcadas en la Cumbre de Lisboa referidas a la modernización de la protección social y la pro-

* Profesor Agregado de Estructura Económica. Observatorio del Instituto de Estudios Europeos de la Universidad San Pablo-CEU.

(1) COMISION EUROPEA, (2001): *Políticas sociales y de empleo. Un marco para invertir en la calidad*, Comisión Europea, COM (2001) 116, 28-2-2001.

GRAFICO 1
EVOLUCION ANUAL DE LA TASA DE PARO Y DEL PIB, 1975-1994



COLABORACIONES

moción de la integración social, especialmente mediante la flexibilización de los mercados de trabajo.

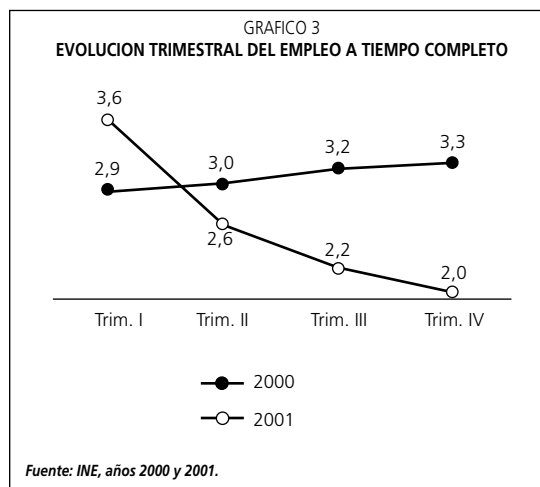
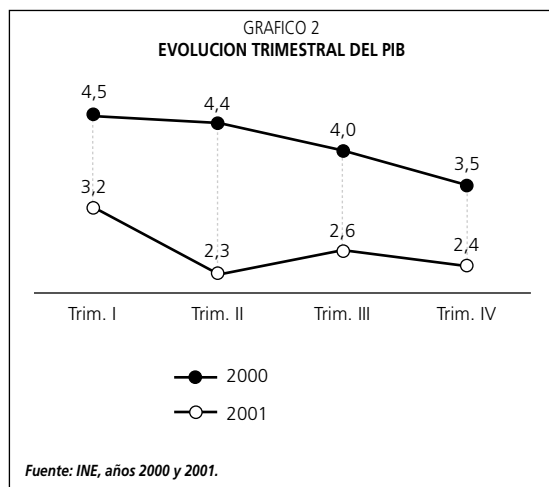
En este sentido, la eficacia del proceso iniciado en Luxemburgo requiere que la aplicación de las directrices para el empleo se refleje en las disposiciones financieras, y para los informes nacionales se recomienda incluir la suficiente información presupuestaria que permita una evaluación eficaz de los avances realizados por cada Estado, teniendo en cuenta la relación coste-eficacia.

A tal fin, a raíz de los importantes cambios que marcaron las directrices para el empleo de 2001 y a la vista de la evaluación en curso de las repercusiones de la Estrategia Europea de Empleo, cuyos resultados aparecerán en las directrices para el empleo de 2003, la Comisión recomienda una ligera revisión donde los cambios se limitan a las nuevas prioridades políticas resultantes de los Consejos Europeos y de la evaluación del Informe conjunto sobre el empleo en 2001. Además se han actualizado

los considerandos incorporándose pequeñas alteraciones para reflejar la evaluación de las repercusiones de la estrategia (objetivo horizontal F), las perspectivas económicas menos favorables y la reestructuración industrial (directriz 13).

2. Un Estado del bienestar activo. El caso español

En el caso español, y como mostramos en el Gráfico 1 de evolución anual desde 1975 hasta 1994, —año de la primera reforma laboral— nuestra economía estaba condenada a incrementar sus niveles de paro hasta con crecimientos del PIB próximos al 3,5 por 100. Desde la Ley de Reforma Laboral de 1994 y, claramente, tras la de 1997 la situación que nos encontramos es la que reflejan los Gráficos 2 y 3 en cuanto a evolución trimestral de los años 2000 y 2001 donde se demuestra que con crecimientos del PIB del 2,4 por 100 se puede llegar a crear hasta un 2,0 por 100 de puestos de trabajo



a tiempo completo, que suponen incrementos en la creación de empleo proporcionalmente muy altos.

En conjunto el mercado de trabajo español generó 366.000 empleos a tiempo completo en 2001, lo que implica un alza del 2,4 por 100, con un crecimiento de la economía del 2,8 por 100, frente a un incremento del 3,1 por 100 en 2000, con un crecimiento del PIB también algo mayor. Todo lo cual evidencia lo exitoso de la estrategia desregularizadora en cuanto a su capacidad de crear mejores condiciones para la generación de empleo.

En un contexto más amplio la cuidadosa construcción en los últimos años de un marco macroeconómico de estabilidad y crecimiento debe permitir a la Unión Europea convertirse en esa economía que, se insiste, sea la más competitiva y dinámica del mundo, creciendo de manera sostenible, con más y mejores empleos y con mayor cohesión social; es lo que se ha venido a denominar un Estado del bienestar activo, que favorezca el desarrollo de los recursos humanos, la participación, la integración y la solidaridad (2).

El logro de estos objetivos exige más reformas estructurales para preparar la transición a una economía que al mismo tiempo se pretende esté basada en el conocimiento, aprovechando las ventajas que ofrecen las TIC, y haciendo aflorar lo

que la Comisión Europea acaba de denominar *trabajo en negro*. Un trabajo que posibilita que la economía sumergida en la UE alcance el 16,7 por 100 del PIB.

En este sentido, la Comisión Europea ha estimado (3) para Italia un 27,2 por 100 de economía sumergida en el 2000 —la mayor de la Unión— seguida de España con un 22,7 por 100 (120.000 millones de euros), y de Suecia, Alemania, Francia, Holanda y Reino Unido con un 19,5, 14,8, 14,7, 13,8 y 13 por 100 respectivamente. Destaca el hecho de que el peso de la economía sumergida ha descendido en España en los últimos ejercicios, mientras que ha aumentado en el resto de la UE, produciéndose ahora nuevos repuntes generalizados, achacados a la inmigración ilegal. La media más baja de economía sumergida que existe en la OCDE aparece debida a la menor cobertura social y de protección por desempleo. Agricultura, construcción, y servicios personales son, en todo caso, los sectores donde trabajan más personas sin contrato (4).



COLABORACIONES

(2) COMISION EUROPEA, (2001): *Directrices para el empleo para el año 2002. Anexo*, Bruselas, Comisión de las Comunidades Europeas, 12-9-2001.

(3) La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, OCDE, ofrece para la UE cifras más altas de economía sumergida, que otros miembros de la propia OCDE. La Comisión Europea ha utilizado como base para sus estimaciones los datos de la OCDE y un estudio encargado a una consultora independiente en 1998, pero que se ha centrado en solo siete países, según los datos hechos públicos a finales de febrero de 2002, produciéndose oscilaciones según el método de cálculo utilizado.

(4) Por el contrario los menos citados son el comercio, el transporte, la hostelería, la restauración y el turismo. La media de la OCDE, registró una disminución de la economía sumergida a partir de 1997-98.

3. Principales aspectos de las nuevas directrices para 2002

En este contexto, las últimas directrices europeas de empleo para 2002 (5), cara a conseguir el objetivo del pleno empleo fijado en Lisboa (6), se articulan teniendo en cuenta una serie de «objetivos horizontales». La mayoría de éstos aparecían, de una u otra forma, en directrices anteriores, por lo que señalaremos los más reiterados o novedosos de los aspectos referidos a los llamados cuatro pilares. Esto es, mejorar la *empleabilidad*, desarrollar el *espíritu de empresa*, fomentar la *capacidad de adaptación* de los trabajadores y las empresas y reforzar la política de igualdad entre hombres y mujeres. En todos los casos se exige a los Estados miembros fijar objetivos concretos, posteriormente evaluables.

a) *Que trabajar sea rentable*. Lo que implica, por un lado, que los subsidios de paro no actúen de desincentivadores de la búsqueda de empleo y del empleo mismo. Y de otra parte que los sistemas de protección social sean sostenibles a largo plazo impidiendo que elevados niveles de protección actual puedan dar al traste con los mecanismos protectores de generaciones venideras. Así se insiste en la necesidad de reformar la protección social, disminuyendo en la práctica la cobertura a los desempleados actuales, otorgando beneficios fiscales para reforzar la aceptación de empleos vacantes, e insistiendo en la «atención particular a la promoción de incentivos para que los desempleados o inactivos busquen y acepten un empleo» (7).

b) *Seguir modernizando los servicios públicos de empleo*, fomentando la cooperación con los otros prestadores de servicios a fin de incrementar la eficacia en la búsqueda de trabajo.

Aquí sigue manteniéndose un reto para las oficinas nacionales de empleo, en un lento caminar hacia su reconversión o sustitución progresiva por eficientes y menos costosas oficinas privadas de colocación, como en otros países de la OCDE, casos de Australia, Nueva Zelanda, Canadá o Estados Unidos.

c) *Aprovechar la experiencia de los trabajadores de más edad*: alargando la vida activa, limitando las jubilaciones anticipadas e incentivando fiscalmente la prolongación de la vida laboral, introduciendo fórmulas flexibles de trabajo, incluido el tiempo parcial.

d) *Permitir una transición fluida de la escuela a la vida laboral*, generando unos recursos humanos equipados al mismo tiempo con unas competencias básicas y específicas, que permita actuar sobre las carencias de cualificaciones en un contexto de aprendizaje permanente evitando la exclusión durante el ciclo vital.

e) *Facilitar un mejor acceso de los adultos a la educación permanente*, incluidos los que trabajen con contratos atípicos, con el fin de incrementar la proporción de la población adulta en edad de trabajar (25-64 años) que participa en la educación y formación en un momento dado.

f) *Insistir en poner al alcance de todos los ciudadanos el aprendizaje informático*, garantizando que todas las escuelas tengan acceso a Internet y otros recursos multimedia y que todos los profesores cuenten con las competencias para el uso de estas tecnologías al terminar este año 2002 a fin de que puedan facilitar a todos sus alumnos una amplia alfabetización informática.

g) *Se observa igualmente con preocupación cómo en todos los Estados miembros, se incrementan las situaciones en las que el paro y la exclusión del mercado de trabajo coexisten con falta de mano de obra en algunos sectores, profesiones y regiones* (caso especialmente llamativo en Andalucía y Extremadura), un desajuste anómalo que se incrementa con la aceleración del cambio tecnológico. Se plantea alentar las políticas activas y de incremento de la movilidad destinadas a prevenir esos desajustes perjudiciales para la competitividad, que aumentan las tensiones inflacionistas y mantienen el paro estructural en un nivel alto.



COLABORACIONES

(5) COMISION EUROPEA, (2001): *Propuesta de Decisión del Consejo relativa a las directrices para las políticas empleo de los Estados miembros para el año 2002*, Bruselas, Comisión de las Comunidades Europeas, 12-9-2001, COM (2001) 511 final.

(6) MORILLAS, J.: «El pleno empleo un nuevo paradigma en la Unión Europea. Evaluación e indicadores», *Boletín de Información Comercial Española*, BICE, 22/28 enero 2001; y «Movilidad en los mercados de trabajo de la UE», BICE, 14/20 mayo 2001.

(7) COMISION EUROPEA, 2001, relativo a las directrices para el empleo en el año 2002, Ibidem, página 13.

h) *Facilitar la creación y gestión de empresas*, velando por reducir los gastos generales y cargas administrativas de las mismas, en particular cuando se contratan más trabajadores y en el momento de creación de una empresa.

i) *También los Estados miembros deberán luchar más firmemente contra el trabajo no declarado*, fomentando el aflujo legal de éste, reformando los sistemas sociales, fiscales y de protección social, en la medida en que una protección social generosa permite tener una base de ingresos fijos que al complementarse con el trabajo en la economía sumergida desalienta la aceptación de un trabajo reglado, lo que posibilita que se enquisten economías sumergidas —ya mencionada— subvencionada con fondos públicos.

j) *El sector del medio ambiente y la economía social* (8), se presentan como ejemplo del potencial de puestos de trabajo existentes en la UE, especialmente en el sector servicios, susceptibles de integrar a los trabajadores menos cualificados, y hacer posible un reciclaje de las cualificaciones personales mediante una introducción más rápida de la actual tecnología medioambiental.

k) *Igualmente los Estados miembros deberán reducir progresivamente la carga fiscal total*, y «reducir gradualmente la presión fiscal sobre el trabajo y los costes no salariales del trabajo» (9). Para ello se plantea, entre otras cosas, recurrir a otras fuentes de ingresos fiscales, como la energía y las emisiones contaminantes.

l) *Invitar a los interlocutores sociales a poner en práctica fórmulas flexibles de trabajo* «con el fin de lograr que las empresas sean productivas y competitivas» (10); introducir nuevas cuestiones relacionadas con la jornada laboral, como el cómputo anual del tiempo de trabajo, mayor fomento del trabajo a tiempo parcial, o el acceso a la interrupción temporal de la actividad profesional.

m) Este último aspecto aparece también, de manera específica, *referido a las mujeres*, instándose a los Estados miembros a incorporar al *derecho nacional tipos de contratos más flexibles que contribuyan a reforzar la política de igualdad de oportunidades con respecto a los hombres*, es la denominada estrategia multifacética por la que los Estados miembros deben conseguir para las mujeres la igualdad de remuneración, tanto en el sector público como en el privado, recurriendo más frecuentemente a medidas positivas.

n) Finalmente, también cabe destacar cómo los Estados miembros junto a los interlocutores sociales deberán *aplicar políticas de apoyo a la familia*, promoviendo los servicios de guardería y cuidado a los niños y otras personas a cargo, así como políticas de interrupción temporal de la actividad profesional o permiso parental, especialmente para la mujer, pero también para el hombre. En ambos casos los Estados deberán prestar especial atención a quienes desean reincorporarse a la vida activa remunerada tras una ausencia, suprimiendo los obstáculos que dificultan la reincorporación.



COLABORACIONES

4. Conclusión

Las directrices últimas de la UE en cuanto a las políticas de empleo para el año 2002, constituyen en muchos aspectos una insistencia, en ocasiones sorprendentemente reiterada, de recomendaciones anteriores y en concreto de las del año 2001 (11), aunque con algunas singularidades.

Su análisis deja traslucir una idea de toque de redoble en pro de la movilización general de todos los brazos disponibles en los países de la Unión Europea para desarrollar el máximo de su potencial, al tiempo que se pretende una economía comunitaria menos dependiente de la mano de obra exterior. Y ello, en momentos de desaceleración económica como los actuales, y con países como España donde el número de inmigrantes parados con cobertura de desempleo supera los

(8) Sobre la economía social surgen ciertamente nuevas experiencias. BRUNI, Luigino, (coord.): *Economía de Comunión. Por una cultura económica centrada en la persona*, Madrid, Editorial Ciudad Nueva, 2001.

(9) COMISION EUROPEA, Directrices para el 2002, op.c., página 16

(10) Ibidem, página 17.

(11) MORILLAS, J., (2000): «Las nuevas directrices europeas de empleo para el año 2001», *Boletín de Información Comercial Española*, 20/26 noviembre, número 2672, páginas 23-25.

85.000 a principios de 2002. Y en previsión —no expresamente citada— de períodos más bajistas del ciclo económico que acaben por dejar cesantes a más amplios colectivos de población extra-europea susceptibles de crear el caldo de cultivo para la inseguridad ciudadana en forma de brotes integristas o similares, al disminuir sus posibilidades de ubicación en el mercado de trabajo comunitario (12).

Asimismo, en las referidas reformas laborales, cuyo impacto se ha evidenciado claramente positivo en la experiencia española, parecen quedar cifradas las mejores esperanzas en cuanto al acortamiento de distancias con respecto a Estados Unidos de cara al año 2010, y la mayor estimación del propio euro.

(12) De hecho en la campaña de la fresa de Huelva de 2002, los marroquíes que tradicionalmente llenaban las plantaciones no encuentran ya trabajo, vagando por los pueblos freseros de la zona viviendo de la caridad. La oferta de trabajadores está siendo muy superior a la demanda. Mientras, 6.700 inmigrantes procedentes de países del Este, como Polonia (5.179 personas) o Rumanía (919

personas) contratados en origen ocupan su lugar. Según datos del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, sólo en Palos hay contratadas 3000 polacas y 500 rumanas. Los países europeos posicionan a los ciudadanos de estos países en previsión de su incorporación a la UE, siendo además su transporte en autobús más fácil y barato y su integración cultural mayor.



COLABORACIONES