

LA POLITICA DE EMPLEO EN LA UNION EUROPEA

Jesús Garmendia Ibáñez

Departamento de Economía Aplicada I
Universidad del País Vasco

INDICE

1. INTRODUCCIÓN.....29; 2. LA ORIENTACIÓN DE LA POLÍTICA MACROECONÓMICA.....30; 3. LA POLÍTICA ESTRUCTURAL.....31; 3.1. MEDIDAS PARA AUMENTAR EL PRODUCTO POTENCIAL.....32; 3.2. MEDIDAS PARA REDUCIR EL DESEMPLEO "ESTRUCTURAL".....33; 4. CONCLUSIÓN.....38.
--

1. Introducción.

En la reunión del Consejo Europeo, celebrada en Essen en diciembre de 1994, se definieron las líneas maestras de la política de empleo en la Unión Europea. Los programas plurianuales de empleo presentados al Consejo Europeo, celebrado en Madrid en diciembre de 1995, siguieron dicho planteamiento. La comunicación de la Comisión Europea *COM (95) 465 final* ofrece una descripción detallada del núcleo de esta política. En una intervención tan breve, me limitaré aquí a resumir los aspectos centrales de esta política¹, sin entrar a valorarla, aunque sí quiero decir que me cuento entre los escépticos acerca de sus posibilidades.

1. El interesado puede encontrar publicada íntegramente esta Comunicación en la revista *Boletín Económico de ICE*, en los números 2495, 2497 y 2498.

El objetivo fijado para la política de empleo es reducir la tasa de desempleo al 7,5% para finales del año 2000. Es decir, devolver la tasa de paro más o menos al nivel de 1990, algo que si por un lado puede parecer poco ambicioso, por otro no será fácil de conseguir. Para alcanzar esta tasa de paro se sigue una estrategia que combina medidas de política macroeconómica y medidas de reforma estructural. Para reforzar sus efectos, se necesitará una aplicación simultánea y debidamente coordinada de las medidas.

2. La orientación de la política macroeconómica.

Dos premisas están en la base del planteamiento del Consejo Europeo y de la Comisión. Primera, a mayor crecimiento económico, mayor nivel de empleo. Segunda, unos niveles de empleo satisfactorios sólo son duraderos si las altas tasas de crecimiento económico lo son también. Así pues, crecimiento rápido, pero equilibrado.

Tras muchos años de aplicación intensa de políticas antiinflacionistas, la tasa de inflación existente en la mayor parte de los países miembros se considera razonable. La amenaza principal para la continuidad del crecimiento procede ahora, en los noventa, de los desequilibrios en las cuentas públicas. Los déficits más o menos elevados y, sobre todo, su carácter universalmente permanente han acrecentado la masa de deuda pública en circulación. Para amortizar las emisiones que van venciendo y cuadrar el presupuesto deficitario de cada año se necesitan, año tras año, enormes cantidades de fondos. En función del volumen acumulado de deuda y de la capacidad de pago del país, los ahorradores estiman mayores o menores niveles de riesgo en sus inversiones en deuda pública. Como es obvio, las primas de riesgo exigidas aumentan cuando sube la relación entre deuda acumulada y PIB. Invertir en los países relativamente más endeudados supone más riesgo y, en consecuencia, se exige un mayor tipo de interés por parte de los ahorradores. En un mundo de plena libertad para los movimientos internacionales de capital, tales exigencias deben ser satisfechas por los emisores. Si no, el ahorro saldría del país hacia otra parte. De ahí que la política europea insista en la necesidad de reducir los niveles de déficit y de endeudamiento públicos actuales, como medio de estimular el crecimiento económico, lastrado hoy por unos tipos de interés altos.

La valoración que un ahorrador hace de las emisiones de un país se ve influida también por los niveles internos de inflación y por las expectativas acerca de la cotización de la moneda nacional. Como es lógico, a nadie le gusta que le devuelvan su dinero en moneda devaluada. De modo que, hoy como ayer, la orientación antiinflacionista de la política económica sigue siendo un eje clave de la política macroeconómica europea. Y el proyecto de Unión Monetaria en curso terminará con las incertidumbres existentes en torno a los tipos de cambio.

Por tanto, con la reducción de los déficits públicos, con una baja inflación y con el euro como moneda única de la Unión, los tipos de interés serán menores y las inversiones productivas serán más atractivas. El crecimiento será mayor y sostenido y el empleo superior y más estable.

En la estrategia definida, la corrección de los déficits públicos “estructurales” es un requisito imprescindible. El crecimiento económico reduce el componente “automático” del déficit público; pero deja intacto el componente “estructural”. Cuando hay más crecimiento, automáticamente hay más recaudación, menos gastos de desempleo, menos transferencias a empresas con dificultades,... Pero el número de funcionarios y la cuantía y tipo de ayudas depende de las funciones que se asignen al sector público y de la eficacia con que se funcione. Las pensiones a pagar dependen de la demografía y del marco legal que rige las condiciones de acceso y el monto de la jubilación. Y gastos como el educativo o el sanitario u otros muchos dependen también muy poco de la coyuntura económica. Estos gastos son bastante rígidos a la baja y su recorte requiere un acuerdo político previo y una modificación del marco legal. En la Unión Europea, las estimaciones realizadas sitúan el componente “estructural” del déficit público entre el 40 y el 60% del déficit total. Así pues, las medidas de corrección del componente “estructural” del déficit público son imprescindibles para disminuir el nivel de endeudamiento de las Administraciones Públicas europeas.

El Consejo y la Comisión europeos apuestan por la “aplicación rápida y eficaz de medidas creíbles de austeridad presupuestaria”, convencidos de que el efecto depresivo del recorte del gasto público “estructural” sobre la demanda agregada se vería compensado con creces por otros efectos inducidos por dicho recorte. El descenso de la prima de riesgo llevaría a la disminución de los tipos de interés y ésta, a su vez, a expectativas de rentabilidad mayor del capital. La austeridad presupuestaria generaría también expectativas de disminución de precios. Así pues, los efectos de la caída del gasto público “estructural” sobre la demanda agregada se compensan, incluso a corto plazo, con el aumento de las inversiones y del consumo. Para que las expectativas de disminución de la tasa de inflación se consoliden es preciso, a su vez, que los salarios reales crezcan por debajo de la productividad. Y esta conducta permitiría aplicar una política monetaria menos restrictiva.

Austeridad presupuestaria y moderación salarial son, en la estrategia diseñada en la Unión Europea en favor del empleo, los requisitos imprescindibles para un crecimiento elevado y duradero, del que resultará un mayor nivel de empleo.

3. La política estructural.

Dados los niveles de desempleo existentes en la Unión Europea, el crecimiento económico inducido por la política macroeconómica es insuficiente para

alcanzar el objetivo marcado del 7,5% de paro al finalizar el año 2000. Para lograrlo se necesita, además, una política estructural que actúe en dos direcciones. En primer lugar, se necesita aumentar el propio producto potencial de la Unión Europea, mediante reformas dirigidas a eliminar los obstáculos que impiden hoy en día explotar al máximo las posibilidades de crecimiento implícitas en el Mercado Único de la Unión Económica y Monetaria y las derivadas de la globalización de los mercados. En segundo lugar, se necesitan política de mercado de trabajo que desarrollen acciones correctoras del desempleo "estructural" para acercar el producto realmente obtenido al producto potencial.

3.1. Medidas para aumentar el producto potencial.

La culminación del propio proyecto de creación de la Unión Económica y Monetaria Europea es la primera medida dirigida a elevar el producto potencial de la Unión. Un único mercado interior a la Unión, operando en euros, permite aprovechar mejor las posibilidades de economías de escala existentes, superar más fácilmente los elevados umbrales de rentabilidad de muchos proyectos de inversión en I + D, eliminar incertidumbres sobre los tipos de cambio,... Se traduce en una mayor productividad global, una mayor eficiencia en la asignación de los factores productivos, unos costes menores, una menor inflación, que hacen más competitivos los productos comunitarios en el mercado mundial y más sólida la moneda europea. De ahí que la primera línea de reforma estructural consista en culminar con éxito la Unión Económica y Monetaria. Perseverar en la convergencia económica, liberalizar las telecomunicaciones y la energía, crear redes telemáticas y de transporte europeas, intensificar la competencia interior y exterior en los mercados comunitarios de bienes, servicios y factores,... y llevar a cabo las adaptaciones necesarias de los marcos legales e institucionales correspondientes. Todas estas medidas conducen a la elevación de la productividad global de la Unión y, con ella, al incremento de su producto potencial.

Y las innovaciones técnicas no sólo suponen mayor productividad. Suponen también nuevos productos, nuevos servicios, nuevos requerimientos de inputs. Pensemos, por ejemplo, en la transición actual hacia la sociedad de la información. Genera por un lado, destrucción de empleo y elevaciones notables de la productividad. Por otro, abre nuevos mercados (nuevos servicios de información, aplicaciones multimedia, teleproductos, infraestructuras apropiadas para las nuevas tecnologías, teletrabajo...), altera profundamente la estructura de cualificaciones de la mano de obra, exige cambios del marco legal,... El cambio técnico va acompañado, inexorablemente, de modificaciones más o menos lentas del marco institucional y da lugar a desajustes entre la oferta y la demanda más o menos duraderos. En la estrategia diseñada, se confía en el libre funcionamiento del mercado para corregir los desajustes entre oferta y demanda que surjan. Se necesitan, por tanto, mercados

libres y flexibles, que realicen sin trabas los cambios sectoriales reclamados por el progreso tecnológico. No obstante, para que puedan llevarse a cabo con rapidez, han de ser aceptados socialmente. Deben ser cambios claramente justificados y debe existir una capacidad razonable de asimilación de los mismos en las sociedades afectadas. Cuanto más rápido sea el crecimiento económico global y cuanta mayor sea la participación de los interlocutores sociales en la definición y puesta en práctica de los programas nacionales de empleo, más sencilla será la aceptación social de los cambios inevitables.

El libre funcionamiento del mercado -o, más precisamente, su funcionamiento plenamente competitivo- se necesita también para redistribuir los beneficios logrados en los sectores con alto crecimiento de la productividad al resto del sistema económico. En la medida en que los cambios en los precios relativos reflejen adecuadamente los cambios en la productividad y no existan barreras a la entrada o salida en los sectores, los precios relativos de los productos ofrecidos por los sectores más dinámicos descenderán, con lo que aumentará el poder adquisitivo de los compradores de los mismos y, con él, la demanda de productos y servicios en general. Es así como el Consejo y la Comisión europeos esperan que unos mercados plenamente competitivos faciliten una difusión rápida de los efectos favorables del progreso técnico y eleven el nivel general de demanda y de producto potencial.

3.2. Medidas para reducir el desempleo "estructural".

Las políticas de mercado de trabajo ocupan un lugar central en el planteamiento de la política europea de empleo. La flexibilidad del mercado de trabajo es vital tanto para el rápido ajuste de la oferta a los cambios técnicos y de demanda, como para facilitar la aceptación social de los cambios sectoriales que les acompañan. Se espera que el funcionamiento eficiente del mercado de trabajo reduzca el desempleo "estructural". De este modo, el crecimiento económico irá acompañado de menores tensiones inflacionistas (al ajustarse mejor la oferta a la demanda) y menores presiones sobre el gasto público. En esas condiciones se facilitaría la asimilación del proceso de convergencia económica que debe desembocar en la Unión Monetaria.

Con anterioridad al Consejo Europeo de Essen, muchos países de la Unión habían reorientado ya sus políticas nacionales de mercado de trabajo en favor de las políticas activas de empleo. El Consejo de Essen ratificó esta dirección al centrar su estrategia en la reducción del desempleo "estructural". Las medidas relacionadas con las políticas nacionales de mercado de trabajo se agruparon en Essen en torno a cinco prioridades: 1) fomento de las inversiones en formación profesional; 2) aumento de la intensidad en creación de empleo del crecimiento económico; 3) reducción de los costes laborales no salariales; 4) mayor eficacia de las políticas de mercado de trabajo; y 5) reforzamiento de las medidas en favor de los grupos más afectados por el desempleo.

3.2.1. Inversiones en formación profesional.

Las nuevas tecnologías han alterado tan sustancialmente la clase de trabajadores cualificados demandados por las empresas que buena parte de la mano de obra parada existente ha quedado inutilizable para muchas empresas demandantes de empleo. Una parte elevada de las vacantes de empleo existentes es debida al incumplimiento de los requisitos empresariales de cualificación o experiencia por parte de los candidatos al puesto. Y el desempleo de larga duración alcanza ya proporciones alarmantes en la Unión Europea: entre un 30 y un 60% de los parados, según qué país sea, lleva más de un año sin empleo. De ahí la importancia otorgada en Essen a la formación profesional y la cualificación de la mano de obra.

Las medidas tomadas para reducir el desempleo “estructural” a través de acciones de formación y cualificación de la mano de obra son muy variadas. Cada país miembro, en función de sus circunstancias particulares, se inclina más o menos en favor de algunas de ellas; pero en todas partes hay básicamente cuatro líneas principales de actuación: reforma de los sistema de educación y formación, formación continua de los trabajadores, incentivos a las inversiones empresariales en formación y mejora de la eficacia del gasto de formación.

A mayor grado de cualificación y formación, mayor capacidad de adaptación a los cambios, menor presión sobre el presupuesto público y mayor productividad global de la mano de obra. A mayor productividad, menor coste laboral por unidad de producto y menos inflación. No obstante, como la propia Comisión Europea reconoce, estas medidas no son capaces de generar empleo por sí mismas. Más que medidas de reducción del desempleo “estructural” son acciones para elevar el producto potencial. En efecto, el producto potencial aumenta porque estas medidas permiten bajar el nivel de la tasa de paro no aceleradora de la inflación (la tasa NAIRU), reducen el desempleo friccional y elevan la productividad global potencial.

3.2.2. Un crecimiento más intensivo en empleo.

Un crecimiento más intensivo en empleo es la segunda de las prioridades mencionadas. En Essen se propuso combinar una organización más flexible del trabajo con medidas de política salarial para conseguir reducir el desempleo “estructural”.

Las fórmulas ensayadas para una prestación de trabajo más flexible han sido muy variadas. El cómputo anual del tiempo de trabajo es ya prácticamente universal en la Unión Europea. La contratación temporal “atípica” ha sido también muy utilizada (aun sin llegar a la proporción del caso español, que es un ejemplo extremo). El empleo a tiempo parcial supone ya una sexta parte del empleo total. Muchos países han optado por relajar apreciablemente las condiciones de despido. Las agencias de empleo temporal han incrementado su campo de actuación. La

legislación actual permite a la negociación colectiva mucho más margen para modificar las condiciones iniciales contratadas con el trabajador, con lo que se ha ganado en movilidad funcional de la mano de obra. La combinación de tiempo de trabajo y permisos de formación es también muy frecuente. Y no sólo por unas horas: es bastante usual la sustitución interina total del trabajador que cursa los estudios por un desempleado.

La reducción de jornada es otra de las medidas adoptadas para crear más empleo. La reducción de jornada sustancial, general y obligatoria ha sido descartada. En vez de ello, se han impuesto en la práctica reducciones de jornada voluntarias, reversibles y convenidas. Por un lado, en las empresas en dificultades han proliferado acuerdos “defensivos” de reducción temporal del tiempo de trabajo y reducción proporcional del salario, a cambio del compromiso empresarial de no proceder a despidos por causas económicas. Pero en situaciones normales también se ha reducido la jornada. En unos casos, la propia Administración Pública ha incentivado el empleo rebajando las cotizaciones sociales para aquellas empresas que reduzcan jornada de un modo sustancial y la compensen con una ampliación de plantilla. En otros casos, en la negociación colectiva se ha acordado la disminución sustancial de la jornada contra el aumento del número de turnos. En muchas ocasiones esta última fórmula ha procurado un incremento tan notable de la productividad del capital, que la reducción de jornada ha sido posible sin necesidad de una disminución importante de los salarios.

La política de moderación salarial discurre por senderos bien conocidos. Se recomiendan crecimientos negociados de los salarios reales inferiores al aumento de la productividad, una relación más estrecha entre salarios y rendimientos, convenios más cercanos a la realidad microeconómica de las empresas, etc.

Con todo pueden percibirse dos orientaciones novedosas en la política salarial. La primera es la extensión de un movimiento favorable a la ampliación del abanico salarial, sobre todo, en las actividades menos productivas. En esta línea, estamos asistiendo a frecuentes excepciones al salario mínimo obligatorio (para facilitar la inserción de ciertos colectivos en el mercado laboral) o al pago de salarios inferiores a los normales en puestos de trabajo similares. En ocasiones se ha recurrido a prestaciones sociales para tratar de impedir que el abaratamiento del coste laboral consiguiente de estas medidas se tradujera en una reducción del salario neto; pero las dificultades presupuestarias han debilitado la fuerza de este movimiento compensatorio. Los parados de larga duración, los jóvenes sin cualificación, las personas poco cualificadas empleadas en los sectores menos productivos,... son los trabajadores principalmente afectados por esta tendencia.

La segunda de las novedades concierne a la explotación de las posibilidades de creación de empleos en servicios sociales o tareas de conservación del medio

ambiente, mediante iniciativas locales de empleo, y más en general, mediante el fomento del autoempleo y la economía social. El estudio detallado de las posibilidades existentes debería conducir a las iniciativas descentralizadas correspondientes. Dadas las características particulares de estos sectores, si se pretende impulsarlos, ha de adaptarse el marco jurídico, fiscal, financiero y administrativo actual y han de impulsarse las nuevas titulaciones que consoliden los nuevos oficios. Con todo, la importancia real de esta segunda tendencia en la creación de empleo es aún muy reducida y los interlocutores sociales apenas la han impulsado.

3.2.3. Reducción de los costes laborales no salariales.

La reducción de los costes laborales no salariales fue la tercera prioridad marcada en el Consejo Europeo de Essen. La política de cotizaciones sociales ocupa aquí, como es lógico, el lugar principal. Como es bien sabido, la reducción es la orientación general, con la excepción de los países nórdicos. Allí han aumentado las cotizaciones sociales en paralelo al reforzamiento del carácter contributivo de las prestaciones sociales, en un intento de desestimular el empleo en actividades “sumergidas” o irregulares.

Aunque el descenso de las cotizaciones a la Seguridad Social viene produciéndose gradualmente desde los inicios de los ochenta, en la marcha actual se observa una modificación importante de las pautas pasadas. Se trata de la aplicación mucho más selectiva de la reducción. De las reducciones con carácter general se pasa ahora a reducciones específicas y condicionadas a la creación de empleo neto. Cotizaciones menores sólo para favorecer la contratación de asalariados poco cualificados o en actividades de baja productividad o para asegurar la igualdad de oportunidades (parados de larga duración, mujeres, jóvenes en busca del primer empleo, minusválidos,...). Desde el punto de vista administrativo, destaca también el esfuerzo por simplificar los trámites. En el pasado, la desinformación o la complejidad administrativa de los trámites necesarios para beneficiarse de una menor cotización social impidió que muchas pequeñas empresas se aprovecharan de ella.

3.2.4. Eficacia mayor de la política de empleo.

Lograr mayor eficacia en las políticas de mercado de trabajo fue la cuarta prioridad señalada en Essen. Las medidas discurrieron aquí en tres direcciones: incentivar la búsqueda de empleo y la contratación, mejorar la eficacia de los servicios de empleo y aumentar la movilidad geográfica y funcional de los trabajadores.

Como tendencia general, los subsidios a los desempleados se han reducido. Las condiciones de acceso se han endurecido, el tiempo máximo de percepción ha disminuido, la cuantía cobrada supone ahora un porcentaje del salario de activo claramente menor que antes (sobre todo, en el caso de los salarios bajos). En estas con-

diciones, los parados buscan empleo con mayor intensidad que antes. La contrapartida procede de la reorientación hacia medidas más activas de la política de empleo. Ahora se proporciona más formación al parado (y en muchos casos, la percepción de los subsidios se condiciona a la adquisición de formación) y se le asiste y orienta en su búsqueda de empleo. Y se modifican los contratos existentes, para agilizar la contratación.

En este nuevo planteamiento, los servicios de empleo resultan revalorizados. Ahora no sólo son contemplados como agentes de conexión entre oferentes y demandantes de empleo, sino también como recolectores y difusores de información sobre el mercado laboral, un conocimiento imprescindible para poder proporcionar una formación adecuada a las necesidades del sistema económico. En todas partes la reforma de los servicios de empleo ha sido guiada por estas nuevas funciones que se les asignan. Sin embargo, la forma concreta ha variado mucho de país a país: privatizaciones, empresas públicas autónomas, centralización, descentralización, agencias especializadas en colectivos específicos,... Ha habido de todo.

Más y mejor formación facilita la adaptación a los cambios técnicos y eleva la movilidad funcional de los trabajadores. Si las inversiones en formación se combinan con la eliminación de barreras a la entrada en determinadas profesiones o actividades, la supresión de obstáculos jurídicos, administrativos o fiscales, las ayudas al traslado, al transporte y la política de vivienda la movilidad geográfica de la población aumenta. Para reforzar esta movilidad geográfica se ha impulsado también la conexión de las agencias nacionales de empleo de la Unión Europea a través de la red EURES.

3.2.5. Una acción más intensa en favor de los grupos más afectados.

Los grupos más afectados por el desempleo constituyen el centro de atención en la quinta de las prioridades de la política de empleo europea. Casi todos los países han puesto en marcha programas específicos dirigidos a jóvenes, desempleados de larga duración, trabajadores de más edad y mujeres. En el caso de los jóvenes, lo más común ha sido alargar su tiempo de permanencia en el sistema educativo y emprender acciones de formación profesional para los no cualificados. Para contratar desempleados de larga duración se han emprendido en algunos casos programas de empleo público en tareas relacionadas con la salud, la asistencia, la seguridad, el cuidado de niños,... La prolongación de la edad de jubilación y la promulgación de condiciones más restrictivas para la jubilación normal o anticipada en algunos países han mostrado el deseo de mantener a los trabajadores el mayor tiempo posible en la población activa. Las mujeres han sido objeto de acciones formativas específicas para acceder a oficios y profesiones tradicionalmente desempeñados por hombres y han sido bastante usuales las campañas contra la discriminación sexual, como forma de promoción del empleo femenino. Además, todos estos gru-

pos se han beneficiado de la aplicación privilegiada de las medidas generales de formación y orientación y asistencia en la búsqueda de empleo, así como de ayudas especiales a la contratación.

4. Conclusión.

La estrategia europea en favor del empleo aplica, de forma simultánea y coordinada, medidas de política macroeconómica y medidas de reforma estructural. A través de la austeridad presupuestaria y de la moderación salarial la política macroeconómica busca conseguir un crecimiento económico rápido y equilibrado, capaz de general un nivel de empleo mayor y más estable.

No obstante, dados los niveles de paro actuales, la política macroeconómica es insuficiente para reducirlos significativamente. Se propone, por tanto, una política estructural adicional que, por un lado, eleve el producto potencial de la Unión Europea y, por otro, reduzca el desempleo "estructural" existente (para que la tasa de crecimiento del producto pueda acercarse a su tasa potencial de crecimiento).

Si se culminara con éxito la Unión Económica y Monetaria, la productividad global aumentaría de modo importante. En tal caso, el libre funcionamiento de unos mercados plenamente competitivos facilitaría la difusión rápida de los efectos favorables del progreso técnico y propiciaría una elevación del nivel general de la demanda y del producto potencial. La flexibilidad del mercado de trabajo permitiría un rápido ajuste de la oferta a los cambios técnicos y de demanda y el funcionamiento eficiente del mercado de trabajo reduciría el desempleo "estructural". De este modo, el crecimiento obtenido estaría más cerca del crecimiento potencial.

Esta concepción de la política de empleo y de sus posibilidades cuenta en la Unión Europea con el respaldo de importantes fuerzas económicas, políticas y sociales. La aplicación de esta estrategia no es un futuro, es una realidad. En esta dirección caminan, hoy en día, todos los programas nacionales de empleo en la Unión Europea.