

## **LA CREACIÓN DE EMPLEO EN LOS ESTADOS MIEMBROS**

Juan Antonio Peredo Linacero  
Subdirector de Asuntos Sociales de la Secretaría de Estado  
de Política Exterior y para la UE

### **I. Introducción**

Puede afirmarse, sin temor, que el empleo es hoy uno de los problemas más importantes de la Unión Europea. Las sucesivas Presidencias y prácticamente todas las Instituciones de la Unión afirman que la problemática generada en torno al empleo es fundamental para el desarrollo comunitario y, por otra parte, los ciudadanos europeos manifiestan, reiteradamente, que el problema del paro constituye la principal de sus preocupaciones para el futuro.

Si, como afirmamos, el empleo ha sido y es objeto de atención primordial en la Unión, es también cierto que sólo en los últimos tiempos se ha prestado una atención específica y directa, por parte comunitaria, a solucionar los múltiples efectos negativos que las altas tasas de paro generan en la Comunidad.

La Comunidad Económica Europea se ha ocupado con profusión de los mercados de trabajo pero podemos afirmar que, incluso en nuestros días, no existe una política de empleo de la Unión sino un conjunto de orientaciones que, en base a la subsidiariedad y respetando las políticas de empleo nacionales, pretenden coordinar las actuaciones de los Estados miembros.

Las distintas etapas históricas y vicisitudes por las que ha atravesado la Comunidad Europea han jalonado, también, sus actuaciones relativas al empleo de sus ciudadanos y son precisamente estos últimos los que han exigido unas actuaciones comuni-

tarias que han tenido su colofón en la Cumbre Extraordinaria de Luxemburgo, que fija un procedimiento común de análisis de los resultados en las materias de empleo y una subsiguiente elaboración de directrices a las que deben acomodarse los Estados.

Hay que insistir en que, pese a que el Tratado de Amsterdam institucionaliza un procedimiento de elaboración de orientaciones sobre el empleo que permite efectuar recomendaciones a los Estados miembros —teniendo en cuenta el examen anual de las políticas de empleo de los mismos—, son precisamente los Estados quienes deben asumir la responsabilidad de sus políticas y, en consecuencia, quienes deben tomar las principales medidas para afrontar los problemas ocupacionales.

El panorama no es nuevo: los Estados siguen siendo responsables de sus políticas de empleo. La novedad es que, a partir de este año, hay un compromiso público y notorio y, anualmente, se efectuará un examen del cumplimiento de los objetivos que cada uno se haya fijado.

Desde Amsterdam, en consecuencia, habrá un examen y unas calificaciones, léase recomendaciones específicas a los Estados que, no nos engañemos, pueden entrañar una condena o, al menos, un juicio negativo sobre lo realizado por cada uno de ellos.

Es tan importante la calificación que se obtenga que, en principio, no se prevé hacerla pública (difiere de las orientaciones económicas cuya publicación puede, en su caso, efectuarse) debido a la enorme trascendencia política de lo que pudiéramos denominar el «juicio social».

No queremos decir que lo social sea más importante que lo económico; ya que estamos ante un todo difícilmente separable y cuyas interconexiones son obvias; no obstante, y debido a su proximidad a la cotidianidad de los ciudadanos, no debe olvidarse que lo social se aprehende, se comprende y se exige de una forma inmediata. En otros términos, es fácil comprender que «un suspenso en empleo» puede tener consecuencias duras para un gobierno y, quizás, ello explica las posturas recientes de nuestro país.

En estas breves notas trataremos de analizar las actuaciones de los distintos Estados miembros en orden al empleo que, ya adelantamos, suelen ser coincidentes debido a que en este ámbito funciona lo que pudiéramos denominar factor ósmosis, es decir, la influencia inter-estatal que hace que las pautas de comportamiento sean muchas veces coincidentes y nos encontremos con realizaciones similares en todos los Estados.

Es evidente que determinadas actuaciones que han tenido una acogida y resultados favorables en un Estado miembro son «copiadas por el resto»; que esperan apro-

vechase de la experiencia ajena, dando lugar a las denominadas «buenas prácticas» de las que, asimismo, nos haremos eco en estas notas.

El Consejo de la Unión Europea y la Comisión realizan, anualmente, un informe conjunto sobre el empleo que será nuestro principal guía para el análisis de lo realizado en la Unión en los últimos años y, muy especialmente, en el año 1997. Por otra parte, aludiremos al Plan Plurianual de Empleo presentado por el Gobierno español y, a lo que suponemos, conformará el Nuevo Plan de empleo que, previsiblemente, será presentado los primeros meses de 1998 con el fin de que, tras los análisis y puesta en común correspondientes, sea aprobado, formalmente, en el Consejo Europeo de Cardiff en el mes de julio de 1998.

Finalmente se aludirá a los estudios previos y al plan de elaboración del Nuevo Plan de Empleo del Reino de España.

## II. La creación de empleo

### 1. EL EMPLEO EJE DE LAS DIFERENTES POLÍTICAS SECTORIALES EN LOS ESTADOS MIEMBROS

#### 1.1. *Políticas activas de mano de obra*

La necesidad de transformar en activas las políticas pasivas del mercado de trabajo ha sido una constante en la preocupación de las Instituciones Comunitarias en los últimos tiempos; en este sentido se manifestaron los Consejos Europeos de Essen, Madrid, Florencia y Dublín así como los distintos informes y recomendaciones elaborados tanto por la Comisión como por el Parlamento Europeo, Comité Económico y Social, Comité de las Regiones, etc.

Es tópica, en nuestros días, la preocupación que origina la pasividad de muchos colectivos a la hora de buscar o aceptar un puesto de trabajo, debido a que complementan los subsidios y otras ayudas percibidas con algunas actividades que forman parte del llamado «mercado negro».

El Informe Conjunto sobre el Empleo de 1997 recuerda que la mayor parte de los Estados miembros destina un porcentaje desproporcionado de su gasto relativo al mercado de trabajo a políticas pasivas de apoyo de la renta, en lugar de destinarlo a políticas activas. La escandalosa proporción que, en el año 1992, era de 2 a 1 ha evolucionado y, en la actualidad, las políticas activas representan el 36% de la cantidad total del gasto destinado a las políticas del mercado de trabajo.

En los últimos años, de acuerdo con las directrices comunitarias, todos los Estados miembros han realizado esfuerzos en esta dirección y constatamos una remodela-

ción de la protección de los desempleados, sea dificultando el acceso al subsidio de desempleo, sea limitando la duración y la cuantía del mismo.

Destaca el Programa JSA del Reino Unido que, sustituyendo a los anteriores subsidios de desempleo, ha puesto mayor énfasis en la búsqueda activa del empleo y fomenta la disponibilidad para aceptar un puesto de trabajo e, incluso, la búsqueda directa por parte de los trabajadores parados.

En el mismo sentido anterior, deben registrarse los esfuerzos de determinados países (Dinamarca) para cambiar la naturaleza del subsidio, transformándolo en una *asignación de formación* y en una subsiguiente obligación de participar en la generación de actividad, después de que hayan transcurrido 2 años en situación de desempleo.

*Las ayudas para la formación* como sustitutorias, total o parcialmente, del subsidio de desempleo, se han implantado también en Austria, Bélgica, Francia, Países Bajos, Alemania, Finlandia, etc.

En la misma línea de las medidas anteriores, se han instaurado determinados *complementos salariales* para los trabajadores de ingresos reducidos teniendo como objetivo el incentivarles para aceptar puestos de trabajo poco remunerados e incluso garantizar la permanencia en los mismos de otros que podrían preferir la comodidad de la percepción del subsidio a la realización de determinados trabajos, a veces de notoria penosidad.

Aunque más tarde volvamos sobre las medidas de activación del mercado de trabajo, destacamos la importancia de la *formación profesional ocupacional* en este ámbito, tanto como actuación ex-ante como medida necesaria para lograr una mayor o más ajustada adaptación a los cambios tecnológicos, que redunde en un más fácil acceso a los nuevos puestos de trabajo.

## 1.2. *Reforma de los sistemas fiscales*

En línea con las recientes recomendaciones emanadas del Consejo Extraordinario sobre el Empleo de Luxemburgo, referidas a la adaptabilidad de los intervinientes en el mercado de trabajo, se recuerda que, en el Consejo Europeo de Dublín, se abogó por sistemas fiscales y de protección social más abocados al empleo. Evidentemente, este tipo de actuación es primordial para reducir los costes laborales no salariales, según se propugnó en las recomendaciones de Essen.

Las tendencias de los últimos años no permiten afirmar que haya habido una menor presión fiscal sino que los tipos impositivos sobre el trabajo han sufrido un incremento constante en la Unión Europea, pasando del 34,9% en 1980 a más del 42% en 1995. Corolario de ello es el desincentivar la creación de empleo, ya que resulta más costoso para las empresas y menos favorable para el capital.

Tampoco se han registrado resultados favorables en lo que respecta a las cuotas empresariales a la Seguridad Social, especialmente elevadas para nuestro País, pese a que en algunos Estados (Finlandia, España, Portugal) se han llevado a cabo recientes reducciones globales de las cuotas sociales.

Bélgica, Francia y los Países Bajos han introducido modificaciones en las cotizaciones a la Seguridad Social, con el fin de reducir el nivel de costes laborales no salariales de los trabajadores con salarios más bajos y en el primero de estos países se han planificado, también, otras medidas acumulativas referidas a trabajadores manuales, etc.

Finalmente, registramos, como medida de fomento del empleo, reducciones temporales a las cuotas de la Seguridad Social destinadas a facilitar la contratación de determinadas categorías de desempleados: jóvenes, parados de larga duración, trabajadores de edad madura, etc.. España constituye un claro ejemplo en este sentido.

### 1.3. *Política salarial*

El Consejo Europeo ha puesto de relieve, con frecuencia, que es necesario que los costes salariales per capita sean inferiores al crecimiento general de la productividad, con la finalidad de estimular la inversión productiva, que se considera prerequisite del crecimiento de empleos.

Es bien sabido que la productividad en la Unión Europea es inferior y permanece lejos de la alcanzada tanto en Japón como en Estados Unidos, nuestros más importantes rivales, y ello hace preciso que los salarios experimenten aumentos moderados. La inflación permanece en cotas muy bajas, y ello posibilita que el salario nominal medio en la U.E. permanezca en torno al 3%.

Como gran novedad se anuncia que el Reino Unido tiene previsto establecer un salario mínimo garantizado.

Es innecesario recordar el papel fundamental que para la moderación salarial tienen los interlocutores sociales, tanto a nivel comunitario como nacional. En España los acuerdos alcanzados, aunque no están directamente referidos a los salarios, han creado un clima de confianza que permite una moderación salarial.

## 2. LUCHA CONTRA LOS PROBLEMAS ESTRUCTURALES DEL MERCADO DE TRABAJO

### 2.1. *Prevención del paro de larga duración*

Se constata la existencia de un colectivo, cada vez más importante, que adolece de una *falta de cualificación* adecuada a las nuevas tecnologías y, lo que es más grave, de una incapacidad de adaptación a las mismas.

El resultado de lo anterior es que se está incrementando, de forma alarmante, el colectivo de parados mayores de edad que permanecen largo tiempo en paro, lo que precipita en un paro estructural que sólo se puede combatir mediante programas de información, orientación y formación profesional ocupacional acorde con las necesidades cambiantes del mercado.

Debe hacerse especial hincapié en la *orientación profesional*, que conduzca a una atención y formación personalizado, de acuerdo con las pautas del Consejo de Luxemburgo en lo que se refiere a empleabilidad de los trabajadores.

Por supuesto, existe un amplio abanico de medidas tomadas en los Estados miembros que va desde un *empleo subvencionado* (de dudosa eficacia), hasta cursos previos a las reestructuraciones previstas, gestiones de colocación de trabajadores de edad avanzada, etc.

Existen subvenciones al empleo de personas discapacitadas y otras ayudas para mejorar, en su caso, las condiciones de trabajo; hay que destacar las recientes actuaciones en este sentido de Austria, Países Bajos, Luxemburgo y España.

Constituye un problema especialmente grave la atención a los *inmigrantes de Países Terceros*; numerosos Estados han tomado iniciativas para su formación que les permita integrarse, sin excesivos traumas, en el mercado de trabajo. En Grecia se está llevando a cabo un programa denominado «Tarjeta Verde», de registro de los extranjeros que trabajan ilegalmente en Grecia, destinado a proporcionarles protección social, otros derechos laborales y para aumentar sus posibilidades de inserción.

Sin ningún tipo de dramatismo, subrayamos la perentoriedad de la actuación sobre los colectivos inmigrantes, que alcanzan aproximadamente los 16 millones dentro del territorio de la Unión Europea, y a los que habría que añadir un número indeterminado de ilegales que, por supuesto, también necesitan atención.

Se ha puesto de manifiesto, según recuerda el Informe único de Empleo de 1997, elaborado por la Comisión, que cuanto más dura el período de desempleo, menos posibilidades se tiene de encontrar un puesto de trabajo. Esto confirma la importancia que tienen las *políticas de prevención* a la hora de interrumpir los largos períodos de desempleo, mediante la participación en programas de mercado de trabajo, con el objeto de mantener la ocupabilidad.

## 2.2. Integración de los jóvenes en el mercado de trabajo

Las alusiones a los jóvenes en los actos comunitarios son muy frecuentes y se refieren, principalmente, a la necesidad de cualificación de los que, o bien tienen estudios insuficientes o bien han abandonado prematuramente la enseñanza reglada.

En la Unión Europea se registran 4,8 millones de jóvenes en paro, lo que supone un 10% de la población total entre 15 y 24 años. De los anteriores, aproximadamente un 10% no tienen ninguna cualificación y un 45% habrían abandonado prematuramente sus estudios post-secundarios.

Para analizar, someramente, las medidas tomadas para el fomento de la colocación de los jóvenes, estableceremos una distinción entre las *políticas de oferta* (que inciden sobre los propios jóvenes) y las *políticas de demanda* (que afectan, básicamente, a los empresarios):

### 2.2.1. Políticas que inciden en la oferta de trabajo a los jóvenes

*La formación profesional* se constituye en agente fundamental del desarrollo de la política de oferta; a través de la misma, se pretende convertir en activas anteriores políticas pasivas que revelaron una notoria insuficiencia; en otros términos, se trata de actuar sobre los jóvenes mediante acciones de orientación y/o formación en lugar de la concesión de un subsidio o la concesión de otro tipo de ayudas. Al respecto, registramos programas específicos en numerosos Estados de la U.E. como son Suecia, Finlandia, Bélgica, Reino Unido, Dinamarca y Países Bajos.

Además de lo anterior, existen *programas integrados* en los que se combina la orientación ex ante y ex post con la formación profesional; cabe destacar las actuaciones en España «Escuelas Taller», Portugal (Escolas oficinas), Italia (Bolsas di lavoro), Irlanda (Programa de alcance juvenil), etc.

En tercer lugar, encontramos, dentro de este capítulo de apoyo a los jóvenes, las denominadas «*Escuelas de la segunda oportunidad*» que pretenden formar a los jóvenes entre 16 y 25 años, sin cualificación anterior, en las técnicas más avanzadas, contando para ello con profesores de altísimo nivel que practican una enseñanza individualizada.

### 2.2.2. Políticas que inciden en la demanda de trabajo de los jóvenes

*Por lo que respecta a la demanda*, la actuación básica registrada, en la mayor parte de los Estados miembros, consiste en la reducción de los salarios iniciales y de las cuotas empresariales a la Seguridad Social (España y la mayor parte de los países).

Francia y otros países han elaborado programas de nuevas actividades con el fin de explotar los denominados *yacimientos del empleo*; en este sentido, el programa «Setecientos mil Jóvenes» pretende que sean los jóvenes los que atiendan a necesidades nuevas o insatisfechas en el ámbito de los servicios sociales, requerimientos medio ambientales, exigencias domésticas, etc; las subvenciones concedidas por asocia-

ciones y autoridades locales, en una primera fase, se pretende que, en una fase ulterior, sean asumidas por las empresas privadas.

En Luxemburgo, la denominada «División de auxiliares temporales» ha conseguido un 90% de colocaciones entre los beneficiarios de ese Programa.

Finalmente, ciertos países como Dinamarca, Suecia, Países Bajos y Reino Unido están utilizando la fórmula de *trabajo a tiempo parcial* para compatibilizar la continuación de los estudios con la adquisición de una experiencia profesional que facilite la posterior incorporación al mundo del trabajo.

En conclusión, para la atención de los jóvenes, las tendencias mayoritarias apuntan hacia una política de activación, pretenden reforzar la formación profesional ocupacional y tratan de evitar una dependencia prematura de la Seguridad Social y/o asistencia social no contributiva.

### 2.3. Igualdad de oportunidades

La equiparación varón-mujer —en todos los órdenes y, específicamente, en lo que respecta al trabajo— es una idea obsesiva en la U.E., que se procura esté de manifiesto en todos los actos comunitarios.

La pretensión no es gratuita en el campo del empleo, debido a que partimos de la primera gran discriminación: la tasa de actividad de las mujeres no supera el 50%, mientras que la de los varones llega hasta niveles del 70%.

Se constatan grandes diferencias entre los Estados, tanto en sistemas de ayudas a la mujer como en medidas puntuales que llegan hasta la discriminación positiva para favorecer su equiparación.

Las medidas *relativas al empleo* que pretenden la equiparación son muy variadas y destacan los paquetes normativos que, recientemente, han sido aprobados en Bélgica, Austria, Suecia, Reino Unido, Portugal y en España, donde se han dictado múltiples disposiciones de carácter igualitario.

Algunos países han preferido las medidas específicas que, sin aludir directamente a la igualdad en el empleo, permitan que la mujer pueda integrarse en el mercado de trabajo en igualdad de condiciones; en este sentido, son destacables las *ayudas para la formación profesional*, creación de *guarderías* (Reino Unido), *fomento de la creación de empresas* por parte de las mujeres (Suecia y Finlandia), etc.

No tienen menor importancia los distintos *estudios de carácter evacuatorio* que han sido realizados por prácticamente todos los Estados y, muy especialmente, en Bélgica, Grecia, Irlanda y Francia.



### 3. ADAPTACIÓN AL CAMBIO

#### 3.1. *Formación y aprendizaje a lo largo de toda la vida*

La idea base desde la perspectiva de la adaptabilidad, según preconizó el Consejo de Luxemburgo, es la necesidad del aprendizaje a lo largo de toda la vida. Los escasos empleos que se originan en nuestros días requieren, en general, una cualificación para la que se necesita desarrollar estudios complementarios dado que las nuevas tecnologías exigen conocimientos que, difícilmente, se podrían prever en períodos próximo pasados.

Se refuerza, en consecuencia, la idea de la necesaria base polivalente en la formación para que la adaptabilidad sea un hecho y, con un costo menor, se posibiliten las adaptaciones a los distintos puestos de trabajo.

Aproximadamente el 50% de la población ocupada no ha efectuado ningún estudio posterior a la enseñanza básica; este dato hace que las actuaciones emprendidas por los Estados en este ámbito, sean múltiples; pueden resumirse en:

*Sistemas duales de aprendizaje (escuela-empresa)* que financian, conjuntamente, la formación y garantizan, en la mayor parte de las ocasiones, un acceso y/o una continuidad en el trabajo. Los principales ejemplos los encontramos en Austria, Alemania y Luxemburgo.

*Sistemas de aprendizaje* que han sido puestos en práctica por numerosos Estados y, en especial, en Reino Unido, Finlandia, Países Bajos, Grecia y España.

*Programas de permisos individuales y rotación laboral* (Dinamarca, Bélgica, Finlandia y Suecia) que posibilitan empleos de sustitución, coadyuvando en la disminución de las tasas de paro y en el menor costo de las operaciones formativas.

Estos programas alcanzan su máximo exponente en la formación continua que garantiza la continua puesta al día de los conocimientos adquiridos previamente.

#### 3.2. *Organización del trabajo y tiempo de trabajo*

No es pacífica con la opinión entre los Estados respecto a la reducción del tiempo de trabajo como generador de empleo pero, por el contrario, es unánime la creencia que una reforma de la organización del trabajo posibilitará una rápida disminución de las tasas de desempleo. El consejo de Empleo de Dublín del año 1996 y, más recientemente, el Consejo Extraordinario de Luxemburgo reflejan estas afirmaciones.

En la Unión Europea las medidas adoptadas se han centrado en disposiciones de *trabajo flexibles* en perjuicio de la reducción de la jornada laboral y, en este sentido,

está a punto de ser aprobada una norma sobre el *trabajo a tiempo parcial* que ha sido consensuada, previamente, por los interlocutores sociales.

El objetivo declarado y último de estas políticas, consiste en aumentar la creación de empleo mediante su redistribución, fijando la calidad de vida de los trabajadores.

Las *leyes sobre el tiempo de trabajo* de Alemania (1994), Países Bajos (1995), Finlandia (1996) y Austria (1997) han permitido que los interlocutores sociales apliquen nuevas disposiciones en materia de flexibilidad. En concreto, en Alemania, las nuevas condiciones marco han permitido a los interlocutores sociales implantar modelos anuales de tiempo de trabajo.

En nuestro País, los interlocutores sociales han hecho especial hincapié en el *fomento de los contratos permanentes*, mediante la adopción de un nuevo tipo de contrato de duración indefinida que supone ventajas así como nuevos tipos de contrato para colectivos que experimentan dificultades particulares en el mercado laboral (parados de larga duración, mayores de edad y jóvenes).

En este apartado se integra, asimismo, la política iniciada por Francia de *reducción del tiempo de trabajo* con objeto de fomentar el empleo; el gobierno ha anunciado que la semana legal se reducirá a 35 horas en el año 2000 y desde el mismo año 1998 se concederán las subvenciones destinadas a fomentar la negociación inmediata de reducción del tiempo de trabajo, por parte de las empresas. El ejemplo parece va a ser seguido, de forma inmediata por Italia.

Las acciones emprendidas por los Estados miembros no agotan el espectro de posibilidades que, en ocasiones, ya han sido ensayados con éxito; así: el trabajo en grupo, trabajo compartido por unidades familiares, trabajo rotatorio, etc..

#### 4. LAS ACTUACIONES EN MATERIA DE EMPLEO A NIVEL LOCAL

##### 4.1. *Iniciativas de creación de empleo y participación local*

Existe un convencimiento generalizado de que la reducción de las tasas de paro vendrá de la mano, fundamentalmente, de las iniciativas, a nivel regional y local, que se toman tanto en el campo del medio ambiente como en el de las unidades domésticas y los servicios sociales.

La consciencia de que el nivel local es cada vez más importante ha forzado a determinados Países del Sur de Europa (Italia, Grecia, Portugal y España) a apoyar de forma rotunda las iniciativas locales, mediante la creación de *nuevos organismos descentralizados* que tienen como misión la aplicación de las nuevas medidas para la creación de empleo.

Por sugerencia de la Comisión, y en especial de su Presidente, se han firmado *pactos territoriales de empleo* que pretenden integrar a las autoridades públicas, las empresas, las asociaciones de ciudadanos, las instituciones formativas y otros organismos. Serán cofinanciados por la Comunidad y requieren una corresponsabilidad y un análisis previo de la situación local que se utilizará para lograr una estrategia integrada y medidas innovadoras de creación de empleo.

Por otra parte, cobra cada vez más fuerza la promoción de los *mercados de trabajo «intermedios»* que tienen como objetivo crear puestos de trabajo en actividades socialmente útiles que, por lo general, no compiten con las empresas privadas por la escasa rentabilidad que ofrecen a corto plazo. Se han lanzado iniciativas de este tipo en Irlanda (empleo municipal), Portugal, Alemania y Austria.

Finalmente, a nivel local, cobra especial relevancia la consecución de incentivos financieros y asistencia para la *creación de nuevas empresas por parte de los desempleados* (Alemania, Francia (incentivos fiscales)).

#### 4.2. *Descentralización de los servicios de empleo*

El Libro Blanco de Crecimiento y Competitividad en el Empleo hablaba ya de la absoluta necesidad de la mejora de los servicios de colocación en los distintos Estados, que pasaba por una descentralización de la responsabilidad en la ejecución de las actuaciones que podrían pasar a ser competencia de entidades locales. En muchos Estados miembros están *reorganizando el Servicio Público de Empleo* siguiendo el modelo de los Países Nórdicos (Alemania, Reino Unido, etc.).

La descentralización supone y exige la posibilidad de un tratamiento personalizado y una orientación, a nivel individual, que haga más eficaz la utilización de los recursos disponibles. En este sentido, algunos países están reforzando la capacidad y el papel de los *servicios privados de empleo*.

### III. **Los planes plurianuales de empleo**

No se trata, en estas breves notas, de elaborar una teoría acerca de la eficacia de los antiguos Planes Plurianuales de Empleo elaborados por los distintos Estados miembros sino, más bien, haremos referencia a su contenido y al espectro de medidas propuestas, en especial por el Reino de España.

Como ya tuvimos ocasión de comentar, después de la aprobación del Tratado de Amsterdam y de las Recomendaciones emanadas del Consejo Europeo Extraordinario sobre el Empleo, ha cambiado la estrategia comunitaria, dado que, según el método

previsto en el Artículo 128 del Nuevo Tratado, los Estados se han comprometido a elaborar Planes de Acción Nacionales para el Empleo, de carácter anual, aunque con una perspectiva plurianual, que deberá tener muy en cuenta las directrices aprobadas por el Consejo, a propuesta de la Comisión.

La estrategia coordinada para el empleo es, en líneas generales, similar a la seguida para la convergencia económica dado que las directrices para el empleo serán definidas para toda la Unión Europea y deben fijar unos objetivos concretos que, como antes recordamos, serán analizados y evaluados conjuntamente.

Corolario de lo anterior es que la simbiosis existente entre los objetivos nacionales y las directrices emanadas, anualmente, de la Comisión, forman un todo continuo que se concreta en objetivos nacionales cuantificados que serán fijados según los medios y las posibilidades de cada Estado miembro.

#### 1. EL DOCUMENTO ESPAÑOL SOBRE EMPLEO PARA LA CUMBRE DE LUXEMBURGO

Con el título «*La mejor Política Social es la que crea empleo*» España aportó a la Cumbre Extraordinaria sobre Empleo un documento que tiene como principales epígrafes los siguientes:

- Una economía estable creadora de empleo.
- Una economía flexible creadora de empleo.
- Programa Plurianual de Empleo del Reino de España.
- Diálogo Social.
- Propuestas españolas ante la Cumbre.

Se parte de la idea de que Europa necesita ser competitiva pero también solidaria y, *la mejor política social es la que crea empleo*; por otra parte, ser solidario hoy es, sobre todo, promover la creación de puestos de trabajo.

La estrategia española de creación de empleo se asienta en 4 ejes fundamentales:

- Un marco de estabilidad económica.
- Reformas estructurales tendentes a mejorar el funcionamiento de los mercados de bienes y servicios para aumentar la competitividad de las empresas.
- Un marco de relaciones laborales que favorezca la creación de empleo, mediante la mejora del funcionamiento del mercado de trabajo en dirección a la flexibilidad con estabilidad.

—El dialogo Social es el catalizador del proceso de crecimiento sostenido y estable de la economía, de la viabilidad de las reformas estructurales y de la reforma del mercado de trabajo.

## 2. UNA ECONOMÍA ESTABLE CREADORA DE EMPLEO

Una vía fundamental para lograr este objetivo es el esfuerzo de consolidación fiscal, es decir, el control y contención del déficit público.

El impacto del ajuste fiscal se ha visto compensado por el crecimiento de la demanda privada de consumo e inversión, previéndose tasas de crecimiento del P.I.B. superiores al 3%.

Por otra parte, el crecimiento alcanzado esta siendo compatible con la estabilidad de los precios y así la tasa de inflación española se sitúa en torno al 2%.

## 3. ECONOMÍA FLEXIBLE CREADORA DE EMPLEO

España debe responder al doble reto creado por la integración en la moneda única europea y las transformaciones tecnológicas y para ello es imprescindible asegurar una adecuada asignación de recursos que favorezca un crecimiento económico sostenido. Requisitos esenciales para este crecimiento son:

### a) *Reformas y liberalización del mercado de bienes y servicios*

Se alude a las medidas tomadas en el campo de las telecomunicaciones, política de suelo y vivienda, liberalización del sector energético, privatizaciones de empresas públicas y liberalización de los colegios profesionales.

### b) *Potenciar el Mercado Interior*

De un lado, las tres cuartas partes de nuestro comercio exterior están ya dirigidas hacia la Unión Europea y, de otro, los consumidores y las empresas españolas se han beneficiado del esfuerzo realizado para la eliminación de barreras a la libre circulación de personas, bienes y capitales.

### c) *Apoyo a las pymes*

Se ha procurado adoptar un conjunto de medidas en su favor que van desde una modificación general de su marco fiscal hasta la introducción de la «iniciativa

Pyme de desarrollo Empresarial» y de líneas especiales de financiación del ICO y CEOE.

d) *Facilitar la movilidad laboral*

En España la movilidad laboral es muy baja y se supone que una de las causas más importantes es la falta de oferta de viviendas en alquiler, que se pretende potenciar.

e) *Reforma del sistema fiscal*

Esta prevista una amplia reforma del sistema fiscal basada en dos grandes ejes: reducción global de la presión fiscal sobre la economía y eliminación de las distorsiones que el actual sistema ejerce sobre la oferta y sobre los mercados de factores de producción.

#### 4. PROGRAMA PLURIANUAL DE EMPLEO DEL REINO DE ESPAÑA

Los principios básicos del Programa son los siguientes:

- el Programa pretende generar un volumen elevado de empleo estable y de calidad.
- sus contenidos se enmarcan, de forma explícita, en la política macroeconómica del Gobierno;
- el protagonista fundamental de la creación de empleo ha de ser la sociedad y, dentro de ella las pymes;
- deben potenciarse nuevas formas de reorganización y distribución del tiempo de trabajo, que permitan el fomento de nuevas fórmulas laborales;
- es necesario reducir los costes no salariales que dificulten la contratación de los grupos menos favorecidos ante el mercado de trabajo, utilizando como instrumento principal la separación de fuentes de financiación de la Seguridad Social y del Sistema Nacional de Salud;
- primacía de las políticas activas de reinserción del desempleado en el mercado de trabajo, frente a las pasivas (subsidios);
- conveniencia de favorecer la estabilidad en la contratación, especialmente a los grupos más desfavorecidos, teniendo la formación permanente como instrumento básico para la generación de capital humano y de mejora de las expectativas de los trabajadores;
- potenciar la cualificación profesional de los trabajadores, teniendo en cuenta los nuevos yacimientos de empleos y las ocupaciones «horizonte»;

- debe procurarse la cooperación de todas las autoridades laborales y educativos y, a nivel económico, será básico el concurso de las inversiones públicas y la aplicación de los Fondos Estructurales;

El Plan, presentado por España, hizo referencia a los ámbitos de actuación, anunciando una serie de medidas concretas a las que, en su mayor parte, aludiremos más adelante.

## 5. Diálogo social

Para España tiene especial significación el papel del diálogo social en orden a la creación de empleo y, en este sentido, el Gobierno español propuso como objetivos concretos a promover en la Cumbre de Luxemburgo:

- flexibilidad en las estructuras salariales, con costes laborales incompatibles con la creación y el mantenimiento del empleo y la incentivación de los trabajadores;
- mayor flexibilidad en la ordenación del tiempo de trabajo, prioritariamente, a través de la negociación colectiva, que permitirá preservar la competitividad de la economía europea y abrirá importantes posibilidades a la generación de nuevos puestos de trabajo;
- mayor apertura en la cultura y en la organización de la sociedad europea y, en particular, en las empresas, para hacer así posible la igualdad ante el empleo;
- luchar por la calidad de vida en el trabajo y la compatibilidad del mismo con los proyectos de vida profesional, personal y familiar.

El Gobierno español considera preciso proseguir en esta línea de actuación para mejorar la situación del mercado, para lo cual pondrá el acento en cuatro puntos básicos:

- Concluir los trabajos para el nuevo Programa Nacional de Formación Profesional.
- Establecer un nuevo Servicio Público de Empleo, sensible a las necesidades de empresarios y trabajadores y cercano a su realidad inmediata, pero debidamente integrado, tanto en el nivel nacional como en el comunitario.
- Profundizar en el debate, ya iniciado, para la potenciación del trabajo a tiempo parcial, hasta alcanzar, como mínimo, la tasa comunitaria de empleo de este carácter (16%).
- Respaldar a los agentes sociales en el desarrollo de sus compromisos para modernizar la negociación colectiva e impulsar el empleo estable.

## 6. Propuestas españolas ante la cumbre

1. Disminución de los costes por cotizaciones sociales para favorecer el empleo estable y la inserción laboral de los colectivos más desfavorecidos.
2. Incremento de la creación de empleo, en el conjunto de la Unión Europea, hasta alcanzar la tasa de un 2% durante el período 1997-2000.
3. Incremento de las dotaciones destinadas a políticas activas de empleo, en un 50%, durante el mismo período.
4. Carácter prioritario de la reorganización y distribución flexibles del tiempo de trabajo, con especial consideración del trabajo a tiempo parcial y a la desincentivación de las horas extraordinarias.
5. Racionalización y personalización de los Servicios Públicos de Empleo.
6. Reorientación de las políticas pasivas con el fin de incentivar la búsqueda de empleo.
7. Promoción de la movilidad laboral a través de la negociación colectiva y de acciones dirigidas a facilitar viviendas y servicios sociales complementarios.
8. Apoyo, mediante políticas coordinadas de las distintas Autoridades, a la formación durante toda la vida, favoreciendo la empleabilidad y la igualdad de oportunidades.
9. Creación de los empleos vinculados a las actividades emergentes y a los nuevos yacimientos de empleo.
10. Medidas que faciliten la financiación de las Pymes a través del Banco Europeo de Inversiones.
11. Reconocimiento del papel fundamental del diálogo social, tanto en el plano comunitario como en el ámbito nacional, para impulsar los procesos de creación de empleo. Sería preciso que los interlocutores sociales, a través de la negociación colectiva, impulsen mayor flexibilidad en las estructuras salariales con costes laborales compatibles con la creación de empleo y hagan efectiva la igualdad entre trabajadoras y trabajadores.  
La organización flexible del tiempo de trabajo y la seguridad y salud laboral para mejorar la calidad de vida habrían de ser especialmente contempladas por las organizaciones empresariales y sindicales en dicho marco.
12. Elaboración de dos informes, uno sobre globalización económica y efectos sobre el empleo en Europa y otro, sobre políticas activas y nuevos yacimientos de empleo.

## IV. El Plan Nacional de Empleo para 1998

En el momento de redactar el presente escrito está en fase de elaboración el Plan Nacional de Acción para el Empleo 1998, que seguirá las directrices emanadas



del Consejo de Luxemburgo, reelaboradas ulteriormente por la Comisión y el Consejo.

El Plan está siendo consensuado con distintas Instituciones del Estado y, muy especialmente, con los interlocutores sociales, las Comunidades Autónomas e, incluso, con las Entidades Locales.

Por lo que respecta a su contenido, se hará referencia al marco macroeconómico y a las reformas estructurales a las que ya se aludía en el Plan 1997 y, se realizará un índice estructurado de actuaciones que se ajustará a los cuatro grandes mandatos fundamentales del Consejo Extraordinario de Luxemburgo, es decir,

- mejorar la capacidad de inserción de los jóvenes y parados de larga duración,
- desarrollar el espíritu de empresa,
- fomentar la capacidad de adaptación de los trabajadores y de las empresas y,
- reforzar la política de igualdad de oportunidades.

La pormenorización de actuaciones se desconoce por ahora.

### **Bibliografía consultada para la elaboración de estas notas**

1. Informe Conjunto sobre Empleo 1997. Consejo y Comisión de la Unión Europea.
2. Observatoire de l'emploi. Tableau de bord 1997. Comisión Europea.
3. La mejor política social es la que crea empleo. Aportación española al Consejo Extraordinario de Luxemburgo.
4. Las Políticas Comunitarias al Servicio del Empleo. Comunicado de la Comisión. Noviembre 1997.
5. Pactos Territoriales para el Empleo. Ejemplo de buenas prácticas. Comisión Europea. Bruselas 1997.