

Mercado de trabajo, empleo y políticas de empleo: Consideraciones desde una perspectiva europea

JORGE ARAGÓN MEDINA*
LORENZO CACHÓN RODRÍGUEZ*

Resumen:

El artículo parte de una reflexión crítica sobre el concepto de mercado de trabajo para profundizar en sus características peculiares que llevan al estudio de las relaciones laborales desde una perspectiva interdisciplinar. Desde este planteamiento se analizan las distintas posibilidades de actuación de las políticas de empleo y se apuesta por su comprensión como una pieza más del conjunto de las políticas económicas, sobre cuya coherencia es posible desarrollar acciones positivas en favor del empleo. El análisis se cierra con un recorrido histórico de la construcción europea en el que se han ido incorporando, lenta y paulatinamente, elementos significativos para el desarrollo de una política social en el ámbito comunitario y que tiene como ejemplo más directo las orientaciones para una estrategia común a favor del empleo adoptadas en la Cumbre de Luxemburgo. Se señala, sin embargo, la necesidad de una mayor integración de las políticas comunitarias en las acciones a favor del empleo y un desarrollo institucional capaz de llevarlas a cabo.

Palabras clave: *mercado de trabajo, políticas de empleo, modelo social europeo.*

Abstract:

A critical concept of the job market serves as a starting point for this article which delves into the specific characteristics leading to the study of labor relations from an inter-

* Jorge Aragón es profesor de Economía Laboral de la Escuela de Relaciones Laborales de la UCM y director de la Fundación 1 de mayo. Lorenzo Cachón es profesor titular de Sociología de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la UCM.

disciplinary perspective. Various possibilities for acting upon employment are thereby analyzed. The authors advocate understanding employment as yet another part of economic policy which, when coherently developed, can lead to positive action to promote employment. The article winds up with a historical analysis of how Europe has been built and how significant facets of social policy have slowly but surely been developed in the European Community. The Luxembourg Summit, where a common strategy for employment was adopted, is the most direct example. Yet the article indicates the need for greater integration of Community employment policies and development of authorities able to implement these policies.

Key words: *job market, employment policies, European social model.*

Uno de los problemas que ocupan un papel destacado en el análisis de gran parte de las sociedades, en las últimas décadas, es el alto nivel de desempleo. Desde diferentes enfoques analíticos, las altas tasas de paro devienen en un denominador común de la actividad de los investigadores sociales, hasta el punto de que se podría considerar la existencia de un amplio consenso en relación al objetivo de desarrollar políticas que permitan un crecimiento sostenido y estable en el tiempo que garantice un aumento generalizado del nivel de ocupación.

La gravedad de la «crisis del empleo» y sus repercusiones sociales, en cuanto ruptura de uno de los principales elementos integradores en la convivencia de personas y colectivos ha hecho proliferar, casi como en ninguna época anterior, la preocupación por las causas del desempleo y sus posibles remedios. Conceptos como «mercado de trabajo», «empleo» y «políticas de empleo» han devenido en objeto de análisis y de propuestas de actuación social con un significativo nivel de generalización y de aceptación cotidiana.

El problema del desempleo cruza los análisis sociales, pero el supuesto consenso dista mucho de ser real, como muestra la diversidad de los conceptos que éstos adoptan como punto de partida, sus enfoques metodológicos y las propuestas que desarrollan.

Se abordan en este trabajo algunas consideraciones fundamentales para el estudio del mercado de trabajo y del empleo, intentando hacer explícita la complejidad de los procesos sociales que intervienen en su desarrollo y, por tanto, de las políticas para actuar a favor de un aumento generalizado de la ocupación.

1. El mercado de trabajo: un concepto ambiguo

A pesar de la importancia que se concede al estudio del empleo en los análisis sociales, en no pocos casos se olvida que su expresión como trabajo remunerado —que generalmente se desarrolla dentro de la esfera mercantil— encierra importantes limitaciones y, en algunos casos, contradicciones que pueden vaciar de contenido los estudios al respecto.

No todo el trabajo que se realiza puede caracterizarse de «empleo». Una antigua paradoja del análisis económico ponía de manifiesto esta contradicción cuando señalaba, mediante una curiosa anécdota, que si un marqués se casaba con la cocinera que tenía contratada, la actividad económica medida a través del Producto Interior Bruto (PIB) disminuía. El supuesto implícito es que la cocinera desarrollaba un trabajo regulado por la esfera mercantil, a cambio del cual percibía un salario, y sin embargo, en su calidad de «esposa» su trabajo pasaría al ámbito de las relaciones familiares, careciendo de retribución. El trabajo realizado seguiría siendo el mismo y, posiblemente, la cocinera del ejemplo sintiera el cambio de su status como un ascenso social muy positivo, pero el instrumental al uso registraría una disminución del empleo y de las rentas generadas por la actividad económica.

La concepción dominante de los análisis sociales y de las informaciones que cotidianamente transmiten los medios de comunicación olvida, en no pocos casos, que el empleo como concepto construido sobre convenciones sociales excluye la actividad y el trabajo de una parte importante de la población, como el realizado por las amas de casa. Una limitación posiblemente difícil de resolver sin una modificación radical en la metodología de parte de los instrumentos estadísticos al uso pero que no por ello debe dejarse de tener en cuenta.

Desde las limitaciones apuntadas, el concepto de «mercado de trabajo» exige una reflexión en profundidad, dada la complejidad que encierra.

Habitualmente se considera que la principal característica de este mercado es que se intercambia el trabajo a través de las decisiones de oferentes y demandantes. La teoría neoclásica, en su versión más elemental pero ilustradora de sus postulados básicos, parte del supuesto fundamental de que el mercado de trabajo funciona como un mercado cualquiera, en un sistema de competencia perfecta. Bajo esta perspectiva, se considera que el juego de la oferta de trabajo —que debe entenderse como oferta de fuerza de trabajo por parte de los asalariados— y de la demanda de trabajo por parte de las empresas genera una dinámica que tiende al equilibrio entre la cantidad contratada —es decir, el empleo— y el precio fijado —es decir, el salario— de manera que solo existiría paro «voluntario».

En la versión más simplificada del modelo neoclásico, la demanda de trabajo que realizan los empresarios, como demanda de un factor de producción derivada de las propias necesidades del proceso productivo, se lleva a cabo bajo la opción de la maximización del beneficio.

Para los neoclásicos la demanda de los factores productivos (recursos naturales, trabajo y capital) depende, en última instancia, de la demanda que exista de las mercancías en cuya producción participan: es una demanda derivada de los mercados de productos. Así, la demanda que exista de trabajadores de la construcción, de maquinaria o de solares para edificar, dependerá de la demanda de viviendas y edificios no residenciales. La demanda de trabajo dependerá del nivel general de actividad económica.

Esta perspectiva considera que el nivel tecnológico es una variable «externa» al sistema económico. Es decir, que de acuerdo con el «estado de los conocimientos productivos», el empresario elegirá aquella tecnología más eficiente en términos de utilización de los factores de capital y trabajo. La demanda de trabajo dependerá, por tanto, de la productividad marginal de éste, hasta el punto en que se iguale al salario y la curva de demanda que se configura en el mercado tendrá un carácter decreciente en base a la ley de rendimientos decrecientes.

Teniendo en cuenta el nivel de demanda existente, el empresario decidirá según las posibilidades que permitan los conocimientos tecnológicos existentes, el precio de los factores y su productividad marginal, la combinación de los factores productivos más eficiente (función de producción). Así, la demanda de trabajo se puede analizar bajo el supuesto de que los demás factores permanecen inalterados. Si el empresario no quisiera ampliar la fábrica, ni comprar nueva maquinaria, contrataría un número de trabajadores hasta que el coste laboral de la hora trabajada por el último trabajador fuera igual a su productividad marginal (en realidad, al ingreso marginal de su producto).

Por otra parte, la oferta de trabajo de la población depende de las características demográficas (población potencialmente activa) y se rige por la teoría de la elección del consumidor. El ciudadano potencialmente trabajador ofrecerá una cantidad de fuerza de trabajo según una función de utilidad —sus preferencias— entre los ingresos que puede obtener por las horas trabajadas o el ocio alternativo del que puede disfrutar. Sobre esta base explicativa del comportamiento del potencial trabajador, su acción dependerá del «efecto renta», por el cual un aumento de salarios llevará a apreciar más el ocio y, por tanto, generará un comportamiento de menor número de horas de trabajo o un «efecto sustitución» que conducirá a que un aumento salarial estimulará al trabajador a ofrecer un mayor número de horas.

La base fundamental del modelo neoclásico es que los trabajadores actúan de manera individual e independiente y, por tanto, la curva de oferta general en el mercado de trabajo será la mera adición de las curvas individuales de comportamiento.

La concepción neoclásica del mercado de trabajo considera que el mercado de trabajo es un mercado perfectamente competitivo, en el que hay un número suficientemente grande de empresarios y trabajadores, de tal manera que ninguno tiene poder para influir significativamente en el salario.

Sobre esta concepción de la demanda y de la oferta de trabajo, que sigue los patrones de comportamiento de cualquier otro mercado de bienes o servicios, la teoría neoclásica considera que la tendencia del mercado de trabajo se dirige potencialmente hacia el equilibrio, es decir, fijadas las cantidades de demanda de fuerza de trabajo y de oferta, se fijará un salario de equilibrio que permita «vaciar» el mercado. Por tanto, la existencia de desempleo debería ser coyuntural, o «friccional» debido a cambios circunstanciales, pero a largo plazo no debería existir desempleo.

Consideraciones críticas sobre el mercado de trabajo y las relaciones laborales

La evolución histórica muestra, sin embargo, que excepto en reducidos periodos de tiempo, el desempleo ha sido una realidad constante de las sociedades capitalistas. Según la teoría neoclásica, la prolongada existencia de altas tasas de paro se explica por los obstáculos al libre funcionamiento del mercado que impiden un ajuste adecuado entre oferta y demanda de trabajo: es decir, entre salarios y empleo. Desde esta perspectiva se señalan a las «imperfecciones» o «rigideces» en el funcionamiento del mercado de trabajo, como la principal causa del desempleo. Entre ellas se suelen destacar la existencia de los sindicatos o de leyes laborales que generan medidas como el salario mínimo o la jornada máxima, impiden un libre funcionamiento de las fuerzas de mercado y el correspondiente equilibrio a que su acción da lugar. Estas rigideces afectarían negativamente al principio de maximización de beneficios y a los niveles de rentabilidad del capital productivo, actuando negativamente a los procesos de inversión y obstaculizando la creación de nuevas empresas o impidiendo la propia continuidad de las empresas existentes con un efecto directo en el aumento del desempleo.

Sin embargo, algunos de los supuestos centrales de este enfoque distan mucho de guardar una mínima relación con la realidad. En primer lugar, no cabe considerar el mercado de trabajo como un mercado que funciona bajo las mismas reglas que cualquier otro mercado de producto. Mientras

que en estos últimos se intercambian mercancías, la fuerza de trabajo, que es la variable fundamental que se intercambia, no constituye una «mercancía-objeto» convencional, según las consideraciones generales de los mercados de producto sino, en cualquier caso, una mercancía-sujeto, dado que es la potencialidad de trabajo de las personas la que se intercambia. La mercancía trabajo se constituye como ciertamente singular para el análisis social.

La principal característica de las mercancías no es que se intercambien en el mercado, sino que se produzcan en empresas o unidades mercantiles. Las lavadoras son mercancías porque se producen en fábricas, y que las intercambian en los mercados de electrodomésticos; algo que no ocurre con la fuerza de trabajo. La fuerza de trabajo nace y se desarrolla —«se produce»— en un contexto mucho más amplio no regido por reglas de producción de las empresas o de los intercambios mercantiles. Las características de las unidades familiares o de los sistemas educativos como fases previas a que las personas busquen intercambiar su potencial de trabajo ocupan, por tanto, un papel central en el análisis del empleo que excede los límites puramente mercantiles del intercambio.

Paralelamente, en el contrato de trabajo sólo se acuerda la disponibilidad de las personas a trabajar un determinado número de horas: el uso de la fuerza de trabajo a un determinado precio. Pero su transformación en trabajo efectivo va a depender de un proceso que, más allá del intercambio realizado en el mercado de trabajo, se desarrolla en el interior de las empresas. Sus reglas van más allá de las reglas de mercado.

Así, dos trabajadores que actúen como oferentes de su fuerza de trabajo pueden ser contratados por un mismo empresario llegando a un acuerdo que se expresa, como ocurre en la mayoría de los mercados, a través de un contrato verbal o escrito en el que se fijan los requerimientos que se exigen del trabajador y la categoría o grupo profesional asociado a ellos, así como condiciones laborales referidas al salario, la jornada, etc., o su regulación mediante normas de carácter colectivo como el convenio sectorial que le corresponda. Sin embargo, más allá del contrato de trabajo individual o del convenio, los trabajadores de este supuesto pueden dar lugar a un nivel muy distinto de productividad, tanto en términos físicos de asistencia al lugar de trabajo como por la eficiencia en el desempeño del trabajo concreto que realizan. Uno de ellos puede caracterizarse por una puntualidad sistemática y un empeño voluntarioso en su actividad, mientras que el otro puede ser más renuente a un cumplimiento estricto de los horarios y tener una actitud más dispersa en el trabajo encomendado.

Más allá del contrato de trabajo, regulado bajo los acuerdos entre oferentes y demandantes de una mercancía tan peculiar como la fuerza de tra-

bajo, los trabajadores en la realización de su actividad concreta se encuadran en un proceso de producción sometido a una ordenación jerárquica bajo las decisiones del empresario como propietario —la empresa como unidad de producción— que requiere altos niveles de cooperación para su desempeño y que abre el vasto campo de las relaciones laborales que se desarrollan fuera de los espacios puramente mercantiles; una realidad que explica, por ejemplo, la adopción de sistemas empresariales de motivación o de sanción y de múltiples técnicas de control o participación. El estudio del mercado de trabajo no puede olvidar su desarrollo a través de las relaciones laborales que se estructuran fuera de la esfera puramente mercantil.

Estas consideraciones sobre el mercado de trabajo y las relaciones laborales quedan igualmente de manifiesto si se tiene en cuenta que la oferta de trabajo no se configura como la suma de decisiones independientes de las opciones de los trabajadores ente el ocio y el trabajo, como considera la concepción neoclásica. Ningún trabajador ofrece su fuerza de trabajo de manera autónoma e independiente al resto de los asalariados; por el contrario, es bien conocida la tendencia de los trabajadores a formar coaliciones que permitan mejorar sus condiciones de oferta, lo que implica que no existen funciones de utilidad trabajo-ocio independientes para cada uno de los trabajadores, sino que por el contrario, éstas tienen un fuerte nivel de interrelación.

La existencia de organizaciones sindicales, organizaciones empresariales, normas colectivas acordadas entre los agentes sociales o legislación emanada de las autoridades públicas y de tribunales responsables de su aplicación, configuran un marco institucional básico para comprender las características del empleo. *Las instituciones y las regulaciones sobre el trabajo asalariado, como trabajo remunerado y dependiente, son consustanciales al empleo y deben ser incorporadas al análisis social del empleo en toda su riqueza y diversidad y no como «intromisiones espúreas» en el hacer del libre mercado.*

La perspectiva analítica para abordar el estudio del empleo se amplía desde este punto de vista y adquiere una notable complejidad al considerar el mercado de trabajo y las relaciones laborales como instituciones sociales. En ellas, tienen un papel relevante las acciones políticas adoptadas por el Estado, en su sentido más amplio, el comportamiento de las organizaciones sindicales y empresariales a través la negociación colectiva a nivel sectorial, de empresa o de centro de trabajo y valoraciones culturales sobre el trabajo —como la consideración del trabajo infantil, la libertad de asociación y el derecho de huelga— que requiere incorporar variables políticas, sociales y culturales en el estudio del empleo. La simplicidad de la perspectiva mercantil adquiere, desde estos planteamientos, una complejidad que, por

mucho que pueda generar incomodidad a los investigadores más perezosos, permite una mayor aproximación a la realidad que se quiere estudiar.

Sistemas de competencia, estructura productiva y mercado de trabajo

También desde el estudio de la actividad económica general, el análisis del empleo se hace más complejo. Los mercados no están exentos de «fallos» en su funcionamiento ni de perturbaciones, como muestra el funcionamiento cíclico de las economías de mercado. La libre actuación de los mercados puede ser incapaz de conseguir por sí misma un crecimiento adecuado de la demanda agregada, como se ha puesto de manifiesto en las etapas de grave crisis económica. La resistencia a la reducción de los salarios nominales que ya perciben los trabajadores y los propios efectos sociales negativos de la pérdida de empleo y renta —ya que los trabajadores son al mismo tiempo consumidores— pueden generar un colapso de la demanda de consumo e inversión. En esta situación, la intervención activa del Estado en la actividad económica puede ser la única solución para hacer compatible la recuperación de la rentabilidad de la inversión y la generación de empleo.

En la medida en que el empleo se encuadra en el proceso de producción de bienes o servicios realizados por las empresas para ser intercambiado en mercados de producto, al menos en la mayoría de las actividades de las economías capitalistas, su desarrollo no es ajeno a las características productivas de las empresas y a los marcos de competencia en los que se relacionan, ni al contexto territorial en que se ubiquen. A modo de ejemplo, no parece que se pueda estudiar la industria del automóvil o de telecomunicación —actividades fuertemente concentradas en un pequeño número de empresas— de la misma manera que las actividades de la industria hortofrutícola o de los servicios prestados por las empleadas de hogar. Posiblemente, tampoco es lógico comparar las características de las zonas urbanas y rurales bajo los mismos patrones. Por ello, no parece razonable pensar en un único mercado de trabajo sino en diversos mercados de trabajo cuya construcción analítica deberá tener como referencia las especificidades de la estructura productiva, de los mercados en los que operan y de los contextos sociales en los que se encuadran.

Desde el punto de vista de la demanda de trabajo tampoco puede aceptarse que el empresario se mueva bajo los parámetros de una tecnología ya dada, que define la capacidad de transformación de los factores productivos en mercancías, y que su opción únicamente se limite a decidir la combinación de capital y trabajo que debe intervenir en el proceso productivo, según los precios relativos de ambos factores y su nivel de sustituibilidad.

La crítica más importante a este planteamiento de la escuela neoclásica es su concepción de la tecnología como un proceso mecánico, exterior al sistema económico y dependiente únicamente del estado de conocimientos científicos. Por el contrario, la tecnología, como proceso de aplicación de los conocimientos científicos a la realidad productiva, se genera dentro del propio ámbito económico y social. El actual proceso de revolución científico-técnica, centrado en la información, viene a señalar con claridad que su desarrollo no es ajeno a la propia configuración de la realidad económica, sino que ésta puede intensificar los procesos de innovación.

La importancia de este enfoque queda de manifiesto por el papel crucial que juega el nivel de educación y cualificación de los trabajadores en relación a la productividad y a la innovación tecnológica. La inversión de los trabajadores en educación y cualificación permite explicar parte de las diferencias en la estructura salarial y en los niveles de productividad de las empresas y obligan al estudio de los sistemas educativos y de los procesos de formación en el seno de las empresas, como una pieza básica de la distribución de la renta y del desarrollo económico de un país.

No se puede limitar el análisis del mercado de trabajo a las características de formación y productividad de la oferta de fuerza de trabajo sino que es necesario estudiar las características de la estructura productiva y, en definitiva, de las empresas en las que se desarrolla la actividad económica así como las estrategias empresariales en el ámbito de la competencia en el que se desenvuelve su actividad.

La heterogeneidad de los procesos de desarrollo industrial, los cambios en los conocimientos tecnológicos existentes y en los ámbitos de competencia empresarial, como muestran los efectos del desarrollo de las tecnologías de la información o la internacionalización de la actividad económica en la actualidad dan lugar a distintas estrategias empresariales con efectos directos en el funcionamiento de los mercados de trabajo. En el estudio de estos procesos cobran sentido teorías que señalan que existe una «segmentación» de los mercados de trabajo estructurados en torno a las empresas o sectores de mayor poder económico en actividades de alto valor añadido, elevada capacidad de innovación y demanda en expansión, que requerirían trabajadores con elevados niveles de cualificación y productividad. Características que explicarían la creación de mercados internos de trabajo que garantizarían procesos de formación y movilidad vertical de estos trabajadores, así como la estabilidad en el empleo, —para asegurar la propia estabilidad y rentabilidad de la empresa— relacionados con altos salarios y altos beneficios empresariales. En este ámbito conformaría un «mercado de trabajo primario», mientras que, otra parte del sistema productivo estaría integrado por empresas

dedicadas a actividades de menor valor añadido con menores requerimientos tecnológicos y que darían lugar a un «mercado de trabajo secundario», en las que se encuadrarían empleos con peores condiciones de trabajo y con un alto nivel de rotación e inestabilidad laboral. Los procesos de dependencia entre las empresas y los procesos de subcontratación señalan que las relaciones entre el sistema productivo y los mercados de trabajo ocupan una pieza clave en la determinación de la estructura laboral y salarial, las condiciones de trabajo y los niveles de empleo.

Desde este enfoque, el análisis de las relaciones mercantiles de intercambio de la fuerza de trabajo y de su posterior transformación en trabajo efectivo debe incorporar por una parte, la perspectiva histórica de las clases sociales y de los conflictos de intereses potenciales o manifiestos en que éstas se relacionan. La producción sólo puede ser concebida como un proceso social, cuyo análisis requiere igualmente de una perspectiva histórica en el que los individuos cooperan bajo ciertas pautas institucionales que determinan la configuración de las relaciones laborales. Estas instituciones no mercantiles, como pueden ser las leyes de salud laboral o del salario mínimo, no constituyen procesos externos a la esfera económica, sino que surgen en gran parte de ella y de las contradicciones en las que se mueven las relaciones del trabajo.

II. El debate sobre las políticas de empleo

Las implicaciones de los distintos enfoques sobre las acciones a desarrollar a favor del empleo son evidentes. Para la teoría neoclásica más elemental, los objetivos centrales de la política laboral se deben dirigir a remover las rigideces y obstáculos que impiden el libre funcionamiento del mercado, como pueden ser las que nacen del poder contractual de las organizaciones sindicales, de las leyes laborales o del sistema de protección social, para permitir una mayor flexibilidad salarial.

Desde una perspectiva complementaria pero más elaborada, se incide en la necesidad de mejorar el nivel de cualificación de la fuerza de trabajo y la información existente entre las necesidades de las empresas demandantes de empleo y las expectativas y acciones de los oferentes.

Otros enfoques alternativos consideran que la mejora de la información y del conocimiento de ofertas y demandas de empleo o la mejora de la formación de los trabajadores es una actuación positiva, pero no aumentará de forma significativa la capacidad de generación de empleo de una economía a medio y largo plazo. Por ello, plantean la necesidad de actuar sobre la actividad económica general, tanto en términos de su regulación, según la situación de ciclo

expansivo o recesivo en la que se sitúe, para evitar el desempleo provocado por la insuficiencia de la demanda agregada, o el desarrollo de intervenciones sobre la estructura productiva que eviten los procesos de segmentación, tanto entre empresas o sectores como entre los mercados de trabajo.

El debate sobre el empleo puede parecer que excede las competencias de la política de empleo, que se puede agrupar en cuatro grandes áreas: 1) los factores que influyen de forma más directa en la determinación de los costes laborales como son las modalidades de contratación laboral y de despido, la protección por desempleo, el sistema de negociación colectiva y las cotizaciones sociales; 2) el sistema de cualificación, reciclaje y movilidad profesional; 3) las fórmulas de incentivación de la creación de empleo no directamente relacionadas con la contratación; y 4) la gestión de intermediación laboral o sistemas de colocación.

Sin embargo, desde las reflexiones realizadas anteriormente, es necesario considerar que el desempleo masivo no es un problema de «mal funcionamiento» del mercado de trabajo sino de todo el sistema económico. Por ello la acción a favor de la creación de empleo no puede limitarse a la actuación sobre las instituciones y reglas que regulan los mercados de trabajo, considerada aisladamente, que es su concepción más habitual, sino que debe operar en una perspectiva más amplia —y ciertamente más compleja— que relaciona la política de empleo con el resto de las políticas económicas y sociales; desde la política macroeconómica a la política industrial, de ciencia y tecnología o la política educativa.

Desde este planteamiento de la política de empleo cabe comprender por qué medidas planteadas a corto plazo, desde distintos enfoques analíticos, como las basadas en la moderación de costes laborales, la reducción de jornada o el reforzamiento de la demanda efectiva mediante el incremento del gasto público, no afrontan el problema de fondo y corren incluso el riesgo de agravarlo a largo plazo. Por eso la discusión sobre el sentido y alcance de la política de empleo resulta especialmente compleja y, en no pocos casos, crispada.

Es necesario subrayar la importancia de dotar de coherencia a las actuaciones de la política de empleo con las desarrolladas por las políticas industriales en su sentido más amplio y entendiendo éstas no como instrumentos de planificación a nivel sectorial o de los mercados, o como mera defensa de la libre competencia entre empresas, sino en una concepción más integral: como conjunto de medidas que fomenten que las empresas sea más «competentes» en el desarrollo de su actividad. Por ello, sus actuaciones deben favorecer la cooperación, más que evitar cualquier tipo de acuerdo entre empresas rivales —como se planteaba originalmente en las leyes de defensa de la competencia— y contribuir a elevar el nivel de cualificación o compe-

tencia de los agentes que intervienen en el mercado, mediante la formación y el fomento de la I+D y su difusión, en vez de adoptar una postura pasiva que cree que basta con que no se impongan trabas al «libre» funcionamiento de los mercados.

Este enfoque, que afecta de igual manera a las políticas de educación, formación y cualificación, supone que cuando se señala la necesidad de un incremento de los gastos en I+D y en formación, no se debe limitar a un simple incremento del gasto público en esas partidas respecto al PIB. Es preciso asegurar al máximo la rentabilidad de esas inversiones y discriminar de algún modo entre las investigaciones y cualificaciones de mayor interés económico y social. Igualmente, el desarrollo de las acciones a favor del empleo —de las que forma parte la política de empleo— requiere contar con instituciones y agentes sociales capaces de ejercer con su dinámica este carácter selectivo, así como dotarlas de coherencia entre sí.

En lo que respecta al papel del Estado, su actuación no se puede limitar a ayudar a fijar las reglas de juego de los mercados, sino que genera una parte del empleo asociada a la provisión de servicios públicos. Cuando existen necesidades públicas mal cubiertas, que pueden ser adecuadamente definidas o tipificadas, el sector público como cauce de representación y participación común de todos los ciudadanos debe hacer lo posible por satisfacerlas. Otra parte importante de las necesidades sociales, no pueden ser cubiertas ni por la iniciativa privada, expresada a través de los cauces del mercado, ni por la iniciativa pública, a través de la actuación del Estado, sino por la iniciativa social organizada en asociaciones de voluntariado sin fines de lucro. El fomento de este «tercer sector» es también una fuente relevante de empleo.

En igual sentido, el papel de la negociación colectiva en sus distintos niveles ocupa un papel central como mecanismo de adecuación de la actividad económica y las relaciones laborales a los nuevos entornos de competencia y a los cambios tecnológicos y productivos, integrando en ellos el objetivo de creación de empleo. La articulación de los distintos ámbitos de la negociación colectiva, el enriquecimiento de sus contenidos más allá de los temas tradicionales de negociación y su desarrollo mediante una participación más activa son requisitos imprescindibles para generar una dinámica capaz de asimilar los cambios tecnológicos y permitir su difusión en la estructura productiva de manera armónica con la cohesión social, en la que ocupa un papel central la lucha contra el desempleo.

Es en este marco de actuación donde cobra sentido el hablar de políticas activas y políticas pasivas de empleo. Convencionalmente se ha considerado que las políticas activas son las dirigidas a favorecer la inserción de los parados en la ocupación y las pasivas las centradas en garantizar un cierto nivel

de renta a las personas desempleadas pero sin buscar modificar su situación, generando un supuesto conflicto entre ambos objetivos y, generalmente, apostando por reducir los recursos financieros dedicados a la protección social para dedicarlos a otros objetivos. Sin embargo, merece considerar que las políticas pasivas son aquellas que apuntalan las características y debilidades de la estructura productiva y las causas del desempleo mediante medidas basadas en la simple moderación de los costes laborales, la liberalización de los mercados y la incorporación masiva e indiscriminada de tecnologías del exterior, junto a paliativos para el desempleo que a duras penas logran contener su crecimiento. Las políticas activas de empleo requieren coherencia con las políticas industriales, tecnológicas o educativas por su propio carácter y exigen una instrumentación descentralizada por sectores y territorios, aunque responda a unas bases comunes. Llevarlas a cabo requiere capacidad de innovación e iniciativa, que es tanto como decir capacidad empresarial y mayor protagonismo de los agentes sociales en la regulación colectiva para definir las reglas de juego de los diferentes mercados, eliminando la creencia de que los mercados se autorregulan.

3. La política de empleo en la construcción europea

El modelo social europeo

El proyecto de construcción europea refleja de manera clara el debate sobre el empleo y la necesidad de un nuevo planteamiento de las políticas de empleo. Una de las características más significativas de la evolución de una parte importante de las economías europeas occidentales en su historia reciente ha sido la conformación del Estado de Bienestar, directamente asociado al llamado «modelo social europeo», que expresa la combinación de un intenso proceso de acumulación de capital junto a un nivel de pleno empleo, una elevada oferta de bienes públicos y un desarrollado sistema de protección social. Una situación en la que los derechos políticos —base de los sistemas democráticos— aparecen indesligables de otros derechos laborales o sociales como el derecho al empleo, a la protección por desempleo o la jubilación o al acceso a la vivienda. En el modelo social europeo, la «ciudadanía laboral» es un aspecto inseparable de la «ciudadanía política».

El desarrollo histórico de este modelo en Europa se basaba en un intenso desarrollo industrial y de expansión de los mercados —con un protagonismo significativo de la acción del Estado a través de la empresa pública y la inversión en infraestructuras— en el que la elevada acumulación de capital

generaba altos niveles de beneficios de las inversiones realizadas y elevados salarios a una mano de obra con crecientes niveles de cualificación. El notable aumento de la productividad de los sectores más dinámicos, en términos de innovación y expansión de la producción, y abiertos a la competencia tenía como correlato el desarrollo de mecanismos de redistribución a través de la intervención del Estado, mediante un sistema fiscal fuertemente establecido que permitía un elevado nivel de gasto social y la expansión de sectores de servicios no destinados a la venta o con reducidos niveles de apertura a la competencia internacional.

Se compatibilizaba así el desarrollo de sectores muy dinámicos en su actividad productiva, con la redistribución de la renta creada hacia el conjunto de la población, aunque no estuviera empleada en estos sectores, mediante el creciente abastecimiento de bienes públicos que permitían un aumento sustancial del nivel de empleo —dado que estas actividades son intensivas en mano de obra— y una mejora generalizada de las condiciones sociales. La intervención pública en la redistribución de la renta evitaba, paralelamente, que los nuevos puestos de trabajo creados estuvieran asociados a niveles salariales y a condiciones de trabajo significativamente inferiores —dada su menor productividad— a las existentes en las empresas que operaban en los sectores más dinámicos.

La radicalidad de las transformaciones que estamos viviendo en el ámbito en las últimas décadas, reflejadas en los nuevos avances científicos y tecnológicos —especialmente en los procesos de información y comunicaciones— en la creciente interdependencia de los procesos productivos a nivel internacional, en la expansión y autonomía de los mercados financieros o en el ámbito político a nivel mundial —marcado por el derrumbe de los países de planificación centralizada— han alterado profundamente los pilares que sustentaban el orden internacional diseñado tras la Segunda Guerra Mundial.

Estos cambios han afectado de manera directa a la capacidad de los estados nacionales en la regulación de la actividad económica y al papel y estrategias de los agentes económicos y sociales. Su reflejo más evidente en el ámbito europeo ha sido la generalización del desempleo masivo y, con él, la crisis del Estado de Bienestar como construcción política, económica y social común a gran parte de los países.

El largo recorrido histórico de la construcción europea

Los primeros pasos de la construcción europea, a mitad de los años 50, en una etapa de expansión de los principales países industrializados, agru-

pan a seis países europeos en torno al objetivo de crear un mercado común que parte del desarrollo de un área de libre comercio de mercancías y posteriormente se amplía a la creación de una unión aduanera, con la adopción de un sistema arancelario común frente al resto de las economías, que afecta principalmente al sector industrial. No será hasta el principio de los años 60 cuando se desarrollen otras áreas significativas de cooperación de naturaleza muy diferente, como la política agraria común.

El enfoque de la integración, en esta primera etapa, tiene una orientación liberal conservadora, desde la consideración de que la libertad de comercio va a generar automáticamente el crecimiento económico y la mejora del nivel de riqueza de los ciudadanos. Una orientación que explica el que apenas se encuentren referencias a derechos sociales o mecanismos de redistribución de la riqueza en el Tratado de Roma.

En claro contraste, merece recordar que este mismo período es en el que toma carta de naturaleza el Estado de Bienestar como modelo económico y social de los países que forman parte del proyecto europeo en esta etapa, marcando una clara diferencia en la orientación de la política económica desarrollada por los estados nacionales, en los que la política de empleo ocupa un importante papel, y la acordada a nivel europeo como proyecto de cooperación supranacional, que no la incorpora en sus contenidos.

La crisis que comienza a mitad de los años setenta, marcada por dos cambios radicales en el marco internacional —la crisis del dólar y el fin del sistema monetario internacional de tipos de cambio fijo, y la crisis del petróleo que pone fin a una larga etapa de energía barata— abren una profunda recesión que pone de manifiesto las debilidades de las instituciones europeas y su capacidad de cooperación, así como los límites de las políticas económicas nacionales que, paralelamente, se reorientan hacia medidas de ajuste. El corolario del desempleo masivo será, desde ese momento, una constante para la mayoría de los países europeos.

No será hasta la aprobación del Acta Unica Europea (AUE), en el comienzo del ciclo expansivo de mitad de los ochenta cuando se produzcan nuevos avances en la cooperación, dirigidos a la construcción de un mercado interior único y a implantar la libre circulación de capitales. A pesar de que se mantiene la orientación económica liberalizadora en los nuevos compromisos, se adoptan algunas medidas de carácter social relacionadas directa o indirectamente con el empleo. Así el AUE incorpora en la tercera parte del Tratado de la CEE referido a las políticas comunitarias, un nuevo título con el nombre de «Cohesión económica y social». En él se reconoce la necesidad de avanzar en la cohesión económica y social si se quiere culminar el proceso de integración europea. Igualmente, en 1988, se reforman profundamente

y se amplían los fondos estructurales —principal mecanismo de redistribución de riqueza y lucha contra el paro del presupuesto comunitario— y en 1989 se aprueba la «Carta comunitaria de derechos sociales fundamentales de los trabajadores» y el Programa de Acción Social de 1989. Medidas que, aunque no palián el notable desequilibrio entre los objetivos de liberalización económica y los objetivos sociales, suponen la aparición de estos últimos en el escenario de la cooperación supranacional europea.

La firma del Tratado de Maastricht en febrero 1992 marca una nueva etapa en el desarrollo de la construcción europea, con la incorporación del objetivo común de crear una Unión Monetaria, para lo que se fijaban compromisos estrictos sobre la estabilidad nominal de las economías que formarían parte de la moneda única. En un lejano segundo plano se recogían algunos objetivos sociales comunes, como el conseguir un alto nivel de empleo y de protección social y un anexo sobre principios elementales de política social. Referencias importantes pero genéricas que tuvieron un muy reducido desarrollo concreto en los años posteriores, en el entorno de la crisis comunitaria de 1992-3, con la que se agrava el nivel de desempleo y de precariedad laboral y donde toman cuerpo los planteamientos del Libro Blanco de Delors que, como se analiza más adelante, supone un documento clave para comprender la evolución de la política de empleo en el ámbito comunitario.

A pesar de los escasos avances en los compromisos sobre el empleo, la propia conflictividad social generada por el aumento del desempleo contribuyó a que se reflejaran, al menos en un intento voluntarista, en la adopción en 1994 —Cumbre de Essen— de cinco orientaciones comunes para la creación de empleo, aunque su aplicación concreta fue poco significativa, manifestando la reticencia de los estados nacionales a desarrollar acciones comunes en el ámbito del empleo, como muestra el posterior fracaso de la propuesta de J. Santer de desarrollar un Pacto de Confianza por el Empleo. Sin embargo, los avances para poner en funcionamiento la Unión Monetaria y la adopción de medidas de disciplina presupuestaria y de control de la inflación para garantizar su estabilidad, como las acordadas en el Pacto de Estabilidad de la Cumbre de Dublín, han puesto de manifiesto los peligros de desarrollar la convergencia «nominal» de las economías sin fomentar la convergencia «real» y dentro de ella la creación de empleo.

La gravedad del desempleo, el creciente desapego ciudadano a la moneda única, en gran parte por los temores a sus consecuencias sociales, así como los cambios de gobiernos hacia una orientación más social en países significativos como Francia, Italia o el Reino Unido, explican que en la reforma del Tratado de la Unión Europea, aprobada en Amsterdam en junio de 1997, se de un impulso nuevo de las políticas de empleo nacionales desde el ámbito

de la UE. Se abre así una nueva etapa, puesta de manifiesto por Consejo Europeo Extraordinario sobre el Empleo celebrado en Luxemburgo en noviembre de 1997, en la que se fijan por primera vez un conjunto de medidas para el fomento del empleo, que constituyen una incipiente política de empleo comunitaria y marcan un cambio de rumbo significativo en este terreno.

Las propuestas del Libro Blanco sobre crecimiento, competitividad y empleo

El análisis de la evolución de la integración europea y sus efectos económicos y sociales en la etapa actual tiene uno de sus principales referentes en las reflexiones planteadas por la Comisión de las Comunidades Europeas en 1993 en el documento «Crecimiento, competitividad y empleo. Retos y Pistas para entrar en el Siglo XXI», también conocido como Libro Blanco de Delors. A pesar de su escasa repercusión inmediata en la adopción de políticas concretas significativas, el amplio horizonte de su análisis y de sus objetivos sigue marcando el debate sobre la construcción europea. Como explica el propio Libro Blanco al señalar el marco de sus reflexiones «La razón es una sola. Una palabra: el desempleo».

El hilo conductor del planteamiento del Libro Blanco es el mantenimiento del modelo social europeo desde la perspectiva supranacional que supone la integración europea, en el contexto de la creciente globalización de la actividad económica, reconociendo la existencia de problemas estructurales que estaban en la base de la elevada tasa de desempleo de la UE.

El propio título del documento refleja los tres ejes de actuación en los que articula sus diferentes propuestas. En primer lugar, la mejora de los niveles de crecimiento como base necesaria, aunque no suficiente, para actuar contra el desempleo, mediante una apuesta decidida por la liberalización del comercio y la apertura de los mercados a nivel internacional, el fomento de la libre competencia en los mercados europeos con la culminación del Mercado Único Europeo y la puesta en marcha de la Unión Monetaria Europea. En segundo lugar, junto a esta opción, que se espera que repercuta sobre los niveles de crecimiento, se plantea el desarrollo de medidas que mejoren la competitividad de las empresas europeas, a través de una política de fomento de la inversión, especialmente privada aunque con una intervención pública significativa, mediante políticas comunes de fomento de la investigación y desarrollo, de infraestructuras en el ámbito del transporte y de las comunicaciones o del aumento del nivel educativo y de la cualificación de los trabajadores.

En tercer lugar y desde esta perspectiva —aumento de los niveles de crecimiento de la actividad económica y de la competitividad de las empresas—

el Libro Blanco señala cinco prioridades que deben tener las acciones al servicio del empleo†: apostar por la educación y la formación a lo largo de toda la vida; aumentar la flexibilidad externa y interna; confiar más en la descentralización y la iniciativa; reducir el coste relativo del trabajo poco cualificado; renovar profundamente las políticas de empleo; y, finalmente, ir al encuentro de las nuevas necesidades sociales. Y todo ello ha de producirse en un marco de concertación social en cada uno de los Estados miembros: Se trataba de conseguir un crecimiento más sostenido, más sostenible y más intensivo en empleo.

El marco de reflexión que realiza es especialmente relevante en la medida de plantea el objetivo de creación de empleo como un objetivo de todas las políticas económicas, y apuesta por su desarrollo a nivel de la UE. Sin embargo, una de las lagunas más significativas del Libro Blanco es la ausencia de propuestas comunes de actuación a los países de la Unión Europea en la configuración del orden económico internacional que se está dibujando en este agitado período. El apoyo a mecanismos de control de los movimientos de capital a muy corto plazo o la defensa de un papel activo de instituciones como la Organización Internacional del Trabajo, en los ámbitos e instituciones internacionales, debería ocupar un papel central en las actuaciones de la Unión Europea; no sólo por tomar partido por una opción más equilibrada en las relaciones Norte-Sur, sino porque de esta opción depende la posibilidad de mejorar los niveles de crecimiento de la actividad económica, a nivel mundial y en Europa. Como señalaba un antiguo slogan africanista «perder el sur es perder el norte».

Otro ámbito de debate de especial interés se centra en la compatibilidad entre el aumento continuado de la competitividad de las empresas y de la productividad del factor trabajo en el conjunto de la economía, y el crecimiento del nivel de empleo. Procesos que pueden aparecer como contradictorios, si se tiene en cuenta la importancia de la innovación tecnológica comentada —y, por tanto, la creciente sustitución de trabajo por capital— en un contexto de creciente competitividad y pérdida de la capacidad de actuación de las políticas económicas nacionales y de los mecanismos de regulación económica y social con los que, en la historia reciente de los países europeos, se han vertebrado los espacios económicos, sociales y políticos en los distintos Estados.

La evolución de las economías europeas, desde una perspectiva de largo plazo, apunta hacia un proceso de intenso incremento de la productividad que, con aumentos del PIB significativamente inferiores a los registrados en los años cincuenta y sesenta, suponen un estancamiento del nivel de empleo. Durante los últimos 24 años los países miembro de la actual Unión Europea

han registrado una tendencia estable en el aumento de la productividad, en torno al 2% anual, notablemente superior a la de Estados Unidos —0,7%— y, más recientemente, por encima de la mantenida por la economía japonesa.

El resultado es que viviendo en sociedades significativamente más «ricas» en términos de producción y de disponibilidad de bienes y servicios, las altas tasas de paro generan fenómenos de pobreza y exclusión social que contrastan dramáticamente con el mayor nivel relativo de riqueza.

La forma que en que se aborda la «paradoja de la productividad» desde las reflexiones del libro blanco ofrece una respuesta ambigua, en la que se combinan medidas que apuestan por mecanismos de redistribución de la productividad basados en la propia evolución de los mercados, junto a medidas flexibilizadoras de los mercados de trabajo y otras medidas que requieren una intervención directa de los estados. Una ambigüedad en la que caben dos modelos económicos muy distintos y que refleja las contradicciones en las que hoy se mueve el proyecto europeo.

Desde una primera óptica, se confía en que los cambios sectoriales de la producción, con un aumento relativo del sector servicios —con niveles de productividad significativamente inferiores al del sector primario y al sector manufacturero y con menor nivel de competencia internacional— deben suponer un cambio en los precios relativos a favor del sector servicios, que permita una mayor generación de empleo. La evolución de los distintos sectores y mercados permitiría así un trasvase de parte de la productividad de los sectores más innovadores y ahorradores de trabajo —vía precios relativos— hacia actividades más intensivas de mano de obra, cuya menor productividad quedaría compensada por los mayores precios.

Esta tendencia debería apoyarse, desde esta óptica de confianza en los ajustes de los mercados, con medidas que redujeran el coste de la mano de obra menos cualificada, estimulando el desarrollo de este tipo de actividades de servicios y aumentando su capacidad de creación de empleo.

Ciertamente, esta perspectiva tiene apoyo en los cambios que históricamente se han producido en la composición sectorial del valor añadido y la necesidad de un análisis más desagregado en la evolución sectorial de la productividad, teniendo en cuenta los distintos niveles de apertura a la competencia de cada uno de ellos y los distintos ritmos de innovación tecnológica. Sin embargo, la atribución al funcionamiento de los mercados de la tendencia hacia la mayor creación de empleo plantea importantes dudas.

Desde esta perspectiva histórica no cabe, sin más, el considerar que el funcionamiento de los mercados generará una redistribución de la productividad que permita una reducción sustancial del desempleo. Por el contrario, cabe pensar que una parte significativa del elevado nivel de paro en los paí-

ses europeos tiene su causa en la pérdida de la capacidad de regulación de la actividad económica de las políticas diseñadas en los Estados-nación. Pérdida de capacidad de regulación que enmarcan la llamada crisis del Estado de Bienestar y del pacto keynesiano, o pacto social implícito que caracterizó el funcionamiento de parte de las sociedades europeas desde la Segunda Guerra Mundial.

Un ejemplo significativo de las contradicciones que se plantean hoy en el futuro del proyecto europeo es la propuesta sobre los yacimientos de empleo. Inicialmente considerados como ámbitos en los que es posible apoyar la creación de puestos de trabajo —siguiendo un poco afortunado símil de la industria de la minería donde es importante detectar «vetas» y proceder a su extracción— su relevancia fundamental es la expresión de la existencia de importantes necesidades sociales sin cubrir, como el cuidado de los ancianos o los niños, la lucha contra la exclusión social o la defensa del medio ambiente, en sociedades cada vez más ricas y productivas. Una clara muestra de necesidades sociales que componen una «demanda insolvente», considerada desde las reglas de actuación de los mercados, cuya falta de cobertura contrasta con la expansión de actividades de servicios relacionados con la seguridad privada o el abastecimiento de necesidades individuales de creciente sofisticación, demandadas por las personas con suficiente capacidad de renta para que sus necesidades sean debidamente atendidas.

Los límites de las instituciones mercantiles para regular las necesidades sociales y proporcionar una oferta adecuada se hacen así evidentes, al igual que la excesiva confianza en el papel de los mercados sobre la que se ha desarrollado la construcción europea. Confianza que, sin embargo, entra en clara contradicción con la acción de los estados europeos en la construcción del Estado de Bienestar y en su compleja defensa en el contexto de la globalización.

El debate sobre la necesidad de potenciar mecanismos de distribución de la productividad en relación a la necesidades sociales es especialmente fértil, dentro de la concepción señalada del «modelo social europeo», con repercusiones directas en la lucha contra el paro. No se trata, tan solo, de cubrir estas necesidades sino de las formas en que se debe desarrollar su provisión y la calidad de los empleos que se generan.

Una nueva etapa de la política de empleo en Europa

Uno de los avances más significativos en el análisis en la evolución de la construcción europea es la consideración del empleo como un problema general del funcionamiento de la actividad económica y, por tanto, no limi-

tado al ámbito del mercado de trabajo, que tradicionalmente han planteado los defensores de la desregulación como principal medida contra el paro. Los acuerdos de acción comunitaria contra el desempleo plantean una línea evidente de conexión entre las políticas de empleo y el resto de las políticas económicas: la consideración de la creación de empleo como un objetivo de todas las políticas.

Como se ha señalado, el Consejo Europeo de Essen (diciembre de 1994) invitó a los Ministros de Asuntos Sociales y de Trabajo y al ECOFIN a que realizaran un atento seguimiento de la evolución del empleo y de las políticas de empleo de los Estados miembros y estableció cinco áreas de actuación prioritarias en el mercado de trabajo: refuerzo de las inversiones en formación profesional; aumento de la intensidad en empleo del crecimiento; reducción de los costes laborales indirectos; mejora de la efectividad de las políticas referidas al mercado de trabajo y, por último, medidas en favor de los grupos que sufren un riesgo de exclusión del mercado de trabajo. Los sucesivos Consejos Europeos han ido reiterando estas prioridades (poniendo el acento en alguno de sus puntos) y los Estados miembros han presentado al Consejo las políticas que llevaban a cabo para «fomentar el empleo» agrupándolas en los cinco epígrafes de Essen pero sin que esto supusiera ningún esfuerzo adicional, ni en las políticas emprendidas por los Estados miembros, ni en su coordinación a nivel comunitario. Ni siquiera el frustrado «Pacto de confianza para el empleo», planteado por el Presidente Santer en el primer trimestre de 1996, rompió esta dinámica, hasta la aprobación de la reforma del TUE en Amsterdam (junio de 1997) y la celebración de la Cumbre Extraordinaria monográfica sobre el empleo en Luxemburgo (noviembre de 1997).

En las conclusiones de la Cumbre extraordinaria sobre el empleo de Luxemburgo en 1997 se parte de la consideración de que: «La cuestión del empleo se encuentra en el centro de las preocupaciones del ciudadano europeo. Debe hacerse todo lo posible para luchar contra el desempleo, cuyo nivel inaceptable amenaza la cohesión de nuestras sociedades. Dicha coordinación se realizará basándose en orientaciones comunes que tengan en cuenta los objetivos y los medios —las directrices para el empleo— que se inspiran directamente en la experiencia adquirida en el control multilateral de las políticas económicas, con el éxito que ya se conoce en lo que respecta a la convergencia. Se trata, sin dejar de respetar las diferencias que existen entre ambos campos y entre las situaciones de cada Estado miembro, de crear, tanto para el empleo como para la política económica, la misma voluntad de convergencia hacia objetivos comunes, verificables y actualizados periódicamente.»

Las directrices definidas suponen una cierta reordenación de las orientaciones trazadas en Essen, antes comentadas, y se dirigen a: Mejorar la capa-

cidad de inserción profesional; Desarrollar el espíritu de empresa y adaptar el régimen fiscal para favorecer el empleo; Fomentar la capacidad de adaptación de trabajadores y empresas modernizando la organización del trabajo y alcanzando el equilibrio necesario entre flexibilidad y seguridad; y Reforzar la política de igualdad de oportunidades. Se define así, una «estrategia coordinada para el empleo», basadas a definir, para toda la Unión, unas «directrices para el empleo», que se basarán en un análisis común de la situación y de los ejes generales de la política que deberá llevarse a cabo para reducir el desempleo de manera duradera. Partiendo de este análisis, las «directrices» fijarán unos objetivos concretos, cuya realización será supervisada periódicamente conforme a un procedimiento común de evaluación de los resultados.

Se ha establecido así un procedimiento de coordinación y supervisión en el ámbito del empleo similar al que se desarrolla en el ámbito de la convergencia nominal que, aunque de distinto rango, supone una modificación sustancial en la política de empleo europea. Sin embargo, la orientación de las políticas macroeconómicas en relación al objetivo del empleo es todavía demasiado débil. El objetivo de la estabilidad económica, siendo positivo, está excesivamente sesgado hacia la reducción de la inflación y el control de los déficits públicos, sin avanzar en ámbitos también fundamentales para garantizar la estabilidad, como el desarrollo de un marco fiscal común o la potenciación de mecanismos de redistribución de la productividad.

Conseguir que el avance en la creación de la Unión Monetaria Europea se desarrolle asociado a la mejora del nivel de empleo requiere no solo aumentar el escaso presupuesto comunitario, que no alcanza el 1,3% del PIB, y la progresividad de sus ingresos, sino la potenciación de líneas estratégicas de acción común que mejoren la base productiva. Sin embargo, la celeridad los cambios que ha vivido la UE en las últimas décadas contrasta con la debilidad institucional de la UE desde el punto de vista político y social y de sus competencias en el ámbito propiamente económico, con la excepción de los fondos estructurales, incluido el Fondo de Cohesión, de la Política Agraria Común y del previsto Banco Central Europeo.

Por ello, es de algún modo inevitable que las políticas de empleo sean competencia de los Estados miembros, al no existir políticas e instrumentos comunes en el ámbito sociolaboral, de la educación y de la investigación y el desarrollo tecnológico. La UE carece de una estructura institucional que le permita trazar un marco macroeconómico propio, como se hace en cada uno de los Estados miembros. No obstante, se han ido definiendo algunos grandes principios a escala comunitaria a través de las diferentes reformas de los tratados fundacionales y se tiene una cierta capacidad de orientación e influencia

por la vía de los recursos financieros asociados a los fondos estructurales, el programa marco de I+D y algunas políticas sectoriales. Sin embargo, la escasa vinculación de la política de investigación y desarrollo o la creación de infraestructuras europeas y su orientación, lejana a los objetivos de cohesión económica y social y creación de empleo, dibujan un marco de debate y acción política que deberá tener su traducción en la potenciación de las instituciones comunitarias sobre una base más democrática que la actual.

En igual sentido, ocupa un papel fundamental el desarrollo de los acuerdos sociales y de las relaciones laborales a nivel comunitario. El diálogo social entre organizaciones sindicales y empresariales europeas, que tuvo su nacimiento simbólico a mitad de los años 80, no ha dado resultados significativos hasta muy recientemente, cuando se han producido tres acuerdos, con notables dificultades y limitaciones, respecto a Permisos parentales, Trabajo a tiempo parcial y Contratos temporales. Igual importancia tiene el desarrollo de las relaciones laborales que tienen en la aprobación de la Directiva sobre Comités de Empresas Europeos de 1994 uno de sus escasos referentes. El papel de los agentes sociales desde su autonomía en la regulación de las relaciones laborales debe tener un especial protagonismo en el desarrollo concreto y en su relación con las políticas de empleo. Así lo reconocía la Confederación Europea de Sindicatos en su IX Congreso, recientemente celebrado en Helsinki, al señalar que la globalización económica y la integración europea representan un reto histórico para el movimiento sindical en la medida en que se han desplazado las tomas de decisiones del nivel nacional a niveles supranacionales, reduciendo la capacidad de los sindicatos para influir en las empresas y en los gobiernos. Sobre esta reflexión se han planteado dos ejes estratégicos centrados en la negociación colectiva como medio para actuar sobre los cambios industriales y tecnológicos, y la coordinación de las políticas reivindicativas sindicales, que la CES debe promover y armonizar en el ámbito europeo. Un camino que será largo y difícil de recorrer, pero en cualquier caso imprescindible para actuar positivamente a favor del empleo.

4. A modo de conclusiones

Las reflexiones planteadas buscan profundizar en la comprensión de un proceso social complejo en el que no caben hipótesis simplistas —por mucho que sean más cómodas para el investigador y para la ideología dominante— y que exigen un planteamiento riguroso en la delimitación de los ámbitos de investigación y un carácter abierto a las aportaciones de las distintas disciplinas sociales.

De ellas se puede deducir un primer corolario. Las políticas de empleo, por sí mismas, no pueden generar un aumento de la ocupación con carácter duradero, ya que el empleo evoluciona a través de procesos muy diversos como la formación de los trabajadores y de los empresarios, su capacidad de innovación y de desenvolverse en los sistemas de competencia de los mercados, los rasgos de la estructura productiva y de su especialización concreta en determinados períodos históricos, o los procesos de regulación de la actividad económica y social no directamente relacionados con el mercado de trabajo sino referidos a objetivos diversos, como la estabilidad de las variables macroeconómicas, la distribución de la renta o los niveles de protección social, entre otros. La política de empleo cobra todo su sentido cuando se encuadra en un conjunto de políticas económicas y sociales que den coherencia a las intervenciones que se realizan.

La evolución histórica del proyecto europeo refleja los parámetros del debate actual sobre el empleo y la necesidad de un nuevo planteamiento de las políticas de empleo. Los cambios radicales de las últimas décadas han puesto de manifiesto los límites de mantener el modelo social europeo y el Estado de Bienestar, caracterizado por el pleno empleo, desde ámbitos puramente nacionales. Las modificaciones en las diferentes reformas de los tratados comunitarios han ido incorporando compromisos de cooperación supranacional en este sentido que, aun sin haber logrado equilibrar la apuesta por los procesos de liberalización de mercados a los objetivos de consolidación de una Unión Monetaria con otros objetivos sociales, sí abren una nueva etapa en la que su desarrollo exige actuaciones conjuntas en ambas direcciones.

En este sentido, los avances realizados en el Tratado de Amsterdam y en la Cumbre Extraordinaria sobre el Empleo de Luxemburgo en 1997, suponen una línea de actuación común del proyecto europeo que debe ser indesligable de los esfuerzos para garantizar la estabilidad nominal.

Los retos para hacer realidad que el empleo ocupe un papel central en la Unión Europea exigen actuar sobre múltiples frentes. Entre ellos, cabe destacar la necesidad de que la política de empleo, en un sentido estricto, se desarrolle en estrecha relación con el conjunto de políticas económicas para conseguir un resultado significativo en la reducción del paro. El aumento del presupuesto comunitario, desde los exiguos niveles actuales, parece un requisito indispensable para poder desarrollar políticas que fomenten el capital tecnológico y humano de las economías europeas y, paralelamente, la potenciación de mecanismos de redistribución de la renta que permitan aumentar la estabilidad frente a perturbaciones externas y hacer de la cohesión económica y social un objetivo irrenunciable.

Este empeño dibuja una opción política cuyo desarrollo no sólo requiere la adopción de medidas coherentes sino el impulso de los agentes sociales y políticos implicados en la construcción europea, así como la potenciación de instituciones comunitarias capaces de actuar en un escenario histórico caracterizado por cambios profundos a nivel internacional a los que el propio proyecto europeo puede aportar elementos de cooperación enormemente positivos.

Bibliografía

- ANISI, D. (1988): *Trabajar con red: un panfleto sobre la crisis*, Alianza, Madrid.
- ANISI, D. (1995): *Creadores de escasez. Del bienestar al miedo*, Alianza, Madrid.
- ANISI, D. (1994): «El mercado de trabajo. ¿Quiénes somos, de dónde venimos, a dónde vamos?», en ARAGÓN, J., Y. ÁLVAREZ, (coord). *Situación y perspectivas del mercado de trabajo. Cuadernos de Relaciones Laborales n.º 5*. E.R.L. Universidad Complutense, Madrid.
- ARAGÓN, J. (1994): «El debate sobre el empleo en Europa: propuestas y contradicciones del Libro Blanco sobre crecimiento, competitividad y empleo», *Cuaderno de Relaciones Laborales*, n.º 5. Universidad Complutense de Madrid.
- ARAGÓN, J. (1998): «El diálogo social, factor de consolidación y desarrollo democrático» en DURAN, F. *El diálogo social y su institucionalización en España e Iberoamérica*. Consejo Económico y Social de España. Madrid.
- ARAGÓN, J. Coord. (1998): *Euro y empleo*. Consejo Económico y Social de España. Madrid.
- ARAGÓN, J. (1998): «Globalización económica, crisis del empleo y tiempo de trabajo» en *Crecimiento, empleo y reducción del tiempo de trabajo*, Ediciones GPS, Madrid, 1998.
- ARAGÓN, J. Dir. (1999): «Integración europea y relaciones laborales: Una perspectiva desde España», Documentos de Trabajo de la OIT. (en prensa).
- BRIDGFOR, J.; STIRLING, J. (1994): *Employee Relations in Europe*. Edt. Blackwell. Londres.
- CACHÓN, L. (1995): «La contratación laboral en España: mercado de trabajo y prácticas empresariales», en *Ekonomiaz*, n.º 31-32.
- CACHÓN, L. (1997a): *Políticas de inserción de los jóvenes en los mercados de trabajo de la Unión Europea*, Cinterfor-OIT, Montevideo.
- CACHÓN, L. (1997b): «A la búsqueda del empleo perdido†: los nuevos yacimientos de empleo», *Sistema*, n.º 140-141. Madrid.
- CACHÓN, L. y PALACIO, J.I. (1999): «Política de empleo en España desde el ingreso en la Unión Europea» en MIGUÉLEZ, F. y PRIETO, C. *Las relaciones de empleo en España*, Edt. Siglo XXI. Madrid.
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1993): *Crecimiento, competitividad y empleo. Retos y Pistas para entrar en el Siglo XXI. Libro blanco*. Boletín de las Comunidades Europeas, suplemento 6/93, Bruselas.

- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, DG II (1998): *Growth and employment in the stability oriented framework of EMU. Economic policy reflections in view of the forecoming 1998 broad guidelines*, Bruselas.
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1995): *Iniciativas locales de desarrollo y de empleo. Encuesta en la Unión Europea*, Bruselas-Luxemburgo.
- CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL (1997): *Economía, trabajo y sociedad. Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral de España en 1996*, CES, Madrid.
- CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL (1999): *Economía, trabajo y sociedad. Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral de España en 1998*, CES, Madrid.
- FINA, Ll. (1995): «El problema del paro en Europa: causas y remedios», en *Ekonomiaz*, nº 31-32.
- MALINVAUDE, E. (1978): *The theory of unemployment reconsider*, Basil Blackwell, Oxford.
- MARTÍN, C. (1997): *España en la nueva Europa*, Alianza, Madrid.
- MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL. (1995): *La política de empleo en España. Informe de base sobre instituciones, procedimientos y medidas de política de empleo*, Madrid.
- MORENO, J. (1999): «El sindicalismo, en la construcción de Europa» en *Gaceta Sindical Monográfica, Reflexiones sobre la nueva etapa de la construcción europea*. (en prensa).
- MUÑOZ DEL BUSTILLO, R. y BONETE, R. (1997): *Introducción a la Unión Europea. Un análisis desde la economía*, Alianza, Madrid.
- OCDE (1996): *Collective bargaining and economic performance*, OCDE, París.
- OCDE (1997): *Estudio de la OCDE sobre el empleo*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid.
- O.I.T. (1996): *El empleo en el mundo 1996/97. Las políticas nacionales en la era de la mundialización*, Ginebra.
- O.I.T. (1997): *El empleo en el mundo 1997/98. Relaciones Laborales, democracia y cohesión social*. Ginebra
- PALACIO, J.I. (1994): «La política de rentas en el entorno de la competencia dinámica de capitales» en ARAGÓN, J., Y. ÁLVAREZ, C. (coord). *Situación y perspectivas del mercado de trabajo*. Cuadernos de Relaciones Laborales nº 5. E.R.I.L. Universidad Complutense, Madrid.
- RECIO, A. (1997): *Trabajo, personas y mercados*. ICARIA-FUHEM, Barcelona.
- RODRÍGUEZ-PIÑERO ROYO, M. (1998): «La creación de empleo en Europa: análisis de los objetivos del Tratado de Amsterdam y las conclusiones de la Cumbre de Luxemburgo sobre el empleo», en ARAGÓN, J. dir.: *Euro y Empleo*, CES, Madrid.
- SOLOW (1992): *El mercado de trabajo como institución social*. Edt. Alianza- Economía. Madrid.
- TORRENTS, J. (1999): «La merecida normalización de la política social comunitaria» en *Gaceta Sindical Monográfica, Reflexiones sobre la nueva etapa de la construcción europea*. (en prensa).
-