

La nueva fase de la Estrategia Europea de Empleo

ALFONSO PRIETO PRIETO *

LOS ANTECEDENTES DE LA ACTUAL ESTRATEGIA

Cuando en noviembre de 1997 el Consejo Europeo, en reunión extraordinaria sobre empleo celebrada en Luxemburgo, puso en marcha lo que luego se denominó Estrategia Europea de Empleo (EEE) ya se habían cumplido varias etapas que finalmente originaron un proceso que situó la política de empleo en un lugar central dentro de la realidad comunitaria.

El principio habría que situarlo en 1993, con la publicación del Libro Blanco de Delors, que ya incidía en la necesidad de afrontar el problema del desempleo a escala europea, mucho más acuciante entonces que en la actualidad, en un contexto configurado por el duro proceso de convergencia definido en Maastricht. Una consecuencia no deseada de este proceso fue, precisamente, el aumento del desempleo en Europa hasta niveles insostenibles. Era preciso, por tanto, hacer algo para atajar un problema que afectaba a más del 10% de la población activa, más de 17 millones de ciudadanos europeos, y a un 20,1% de jóvenes.

* Subdirector General de Estudios sobre el Empleo. Secretaría General de Empleo. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales

El Libro Blanco (Crecimiento, Competitividad y Empleo) puede ser considerado el primer hito en el reconocimiento del verdadero alcance del problema del desempleo en Europa. De hecho fue el punto de partida de una acción concertada para luchar contra el desempleo y por la creación de empleo en Europa.

El Consejo extraordinario de Luxemburgo acordó aplicar anticipadamente el Tratado de Amsterdam, que incluía un nuevo Título sobre el empleo en el que se establece un procedimiento para la coordinación de las políticas de empleo. En todo caso, las competencias sobre política de empleo seguían residiendo en los países miembros, algo que no ha dejado de generar tensiones entre la Comisión Europea, que ha conducido el proceso tratando de avanzar hacia unos objetivos que en un principio aparecían algo difusos, pero que más tarde cristalizaron en los objetivos concretos de Lisboa y Estocolmo, que fijaban el pleno empleo como meta final del proceso en 2010, y los países miembros, celosos de su margen de actuación en un ámbito delimitado por las Directrices anuales. El denominado proceso de Luxemburgo se fijó para un periodo de cinco años, que culminaba en 2002.

Antes del Tratado de Amsterdam la política de empleo en Europa estaba limitada a una colaboración entre gobiernos del tipo de las que se establecen entre los países de la OCDE.

En 1994, el Consejo de Essen ya había dado unos primeros pasos en la construcción de una política de empleo común para la Unión Europea. En Essen ya se pusieron en marcha planes plurianuales de empleo, de los que España elaboró dos, estableciendo cinco ámbitos de actuación en los que los Estados miembros centrarían sus acciones y que más tarde se concretarían en los cuatro pilares fijados en Luxemburgo. Esos cinco ámbitos se referían a la mejora de las perspectivas de empleo a través de inversiones en formación profesional, la promoción de inversiones productivas a través de políticas salariales moderadas, el aumento de la eficacia de las instituciones del mercado de trabajo, la identificación de nuevas fuentes de empleo a través de iniciativas locales y el fomento de la incorporación al mundo del trabajo de algunos grupos específicos, como jóvenes, parados de larga duración y mujeres.

Por su parte, los cuatro pilares fijados en Luxemburgo en torno a los cuales se articulaban las directrices de empleo, configurando el entramado sobre el que se elaboraban los Planes de Acción anuales, son los siguientes:

1. Mejorar la capacidad de inserción profesional.
2. Desarrollar el espíritu de empresa.
3. Fomentar la capacidad de la adaptación de los trabajadores y las empresas.
4. Reforzar las políticas de igualdad de oportunidades en el mercado de trabajo.

Entre los aspectos más relevantes del Tratado de Amsterdam se encuentran:

- La consecución de un elevado nivel de empleo, como objetivo fundamental, en la misma medida que el crecimiento y la estabilidad.
- El empleo pasa a ser un asunto de interés común que compromete a los Estados miembros en la coordinación de las políticas de empleo.
- El artículo 127 del Tratado señala que todas las políticas comunitarias ten-

drán en cuenta su incidencia en el empleo (este es un aspecto crucial en toda la estrategia y su posterior desarrollo, así como un factor decisivo para la integración de las Administraciones Públicas en los Planes de Acción para el Empleo a escala interna de cada país).

- Se establece un sistema de control de los países, a través de un informe conjunto anual en el que se examinan las políticas aplicadas.
- Se crea el Comité de Empleo (a semejanza del ECOFIN), cuya función es debatir las cuestiones en torno al empleo y las políticas estructurales, preparando las deliberaciones del Consejo.
- Asimismo, se crea un fundamento jurídico para el análisis, la investigación, el intercambio de mejores prácticas y el fomento de medidas incentivadoras de empleo.
- Las decisiones se toman por mayoría cualificada, con la finalidad de que ningún país pueda bloquear decisiones de interés general.

Paralelamente, en Cardiff (1998) y Colonia (1999), se estableció un diálogo macroeconómico, que incorporaba reformas económicas coordinadas con la estrategia de empleo, y se pusieron las bases para una política que tuviera presente los aspectos económicos que inciden en el mercado de trabajo, lo que puede ser considerado el precedente inmediato de la coordinación y sincronización de los ciclos económico y de empleo que contextualiza la nueva fase de la Estrategia de Empleo, que entra en vigor en 2003.

Se configura, así, un proceso que puede definirse, en sus rasgos más característicos, por:

- Una apuesta por las políticas activas y preventivas para luchar contra el paro y el desempleo de larga duración.
- La utilización de un método abierto de coordinación, basado en la participación

de todos los agentes que actúan en el mercado laboral, intercambiando las mejores prácticas entre los Estados miembros que efectúan la evaluación de las experiencias e iniciativas plasmadas en los Planes de Acción.

- Una cada vez más estrecha conexión entre la política de empleo y la política económica que conjuga las reformas estructurales en el mercado de trabajo con una política macroeconómica que persigue la consolidación de las finanzas públicas para favorecer un crecimiento saneado generador de empleo. El llamamiento a la progresiva coordinación y coherencia entre las grandes orientaciones de política económica y las directrices para el empleo se han intensificado en los últimos años.

La Estrategia Europea de Empleo ha tenido en el Consejo de Lisboa un momento estelar que impregnó todo el proceso de un halo de «tarea transformadora» que debería llevar a la modernidad europea en un contexto de pleno empleo. El posterior Consejo de Niza apostilló que el pleno empleo requiere de factores que van desde el incremento de las tasas de actividad hasta la mejora de la calidad del trabajo, pasando por la reducción de las desigualdades de todo tipo, todo ello dentro de la Agenda Social allí aprobada. En Niza se pusieron las bases de una política social que actúa como factor de competitividad y de cohesión, para lo que se propone actuar en seis frentes que son, a la vez, orientaciones estratégicas:

- Incrementar las tasas de empleo y mejorar su calidad.
- Anticiparse al cambio desarrollando un nuevo equilibrio entre flexibilidad y seguridad.
- Modernizar la protección social.
- Fomentar la igualdad entre hombres y mujeres.

- Luchar contra la exclusión y la discriminación.
- Reforzar la dimensión social de la ampliación.

Los objetivos fijados en Lisboa, y más tarde en Estocolmo, establecen los términos del pleno empleo en una tasa de empleo del 70%, que algunos países ya superaban, una tasa de empleo femenino del 60%, que también cumplían algunos países miembros, pero de la que estaban muy alejados otros, entre ellos España, y una tasa de empleo de los mayores de 55 años del 50% para el 2010, con unos objetivos intermedios, para 2005, del 67% de tasa global y del 57% para las mujeres. Se trata de convertir a la Unión Europea en la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer económicamente de manera sostenible con más y mejores empleos y con mayor cohesión social. Esta declaración de intenciones tuvo que ser renovada en el Consejo de Barcelona (marzo de 2002), donde se trató de reforzar el proceso, mejorar la gestión y establecer unos calendarios hasta 2010, que incluían una mayor sincronización con las orientaciones generales de política económica.

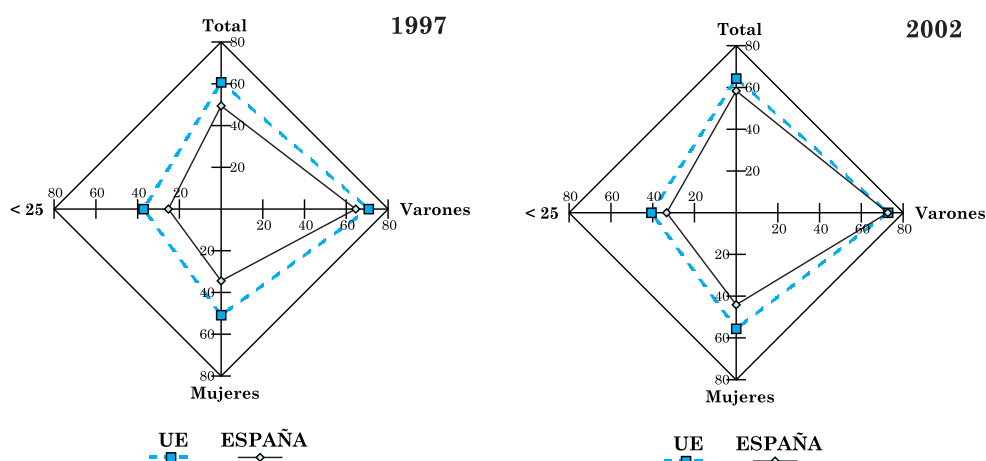
Puede apreciarse, en toda la descripción de este complejo proceso, que siempre ha existido una tensión propiciada por la ya mencionada utilización de un método de coordinación de las políticas de empleo que, no debe olvidarse, se mantienen dentro de las competencias de cada país. El cambio de la coyuntura económica a partir de 2001 y la proximidad del proceso de ampliación han tenido indudable efecto sobre la actividad del conjunto de países ante la EEE. Las diversas situaciones de partida de cara a los objetivos cuantificados de pleno empleo, así como la diferente profundidad de la crisis económica, según los países, han supuesto la agudización de las dificultades de avanzar de una manera armónica, en opinión de algunos expertos.

BALANCE DE LOS PRIMEROS CINCO AÑOS DE ESTRATEGIA EUROPEA DE EMPLEO

Transcurridos los cinco años establecidos por el proceso de Luxemburgo, la aplicación de la EEE ha tenido unos efectos indudablemente positivos para Europa. Se han creado casi 11 millones y medio de nuevos empleos desde 1997 a 2002. La tasa de paro se ha reducido del 10% al 7,7%, con casi tres millones y medio de parados menos en ese periodo, y la tasa de

empleo aumentó del 60,7% en 1997 al 64,3% en 2002, con un crecimiento más elevado para las mujeres (del 50,8% al 55,6%). Puede, pues, afirmarse que la Unión Europea camina por la senda trazada, pero que las desigualdades subsisten y las condiciones de crecimiento, establecidas en un incremento anual sostenido del PIB en un 3% para conseguir los objetivos de Lisboa, no han podido mantenerse en una coyuntura adversa que ahora parece presentar los primeros, aunque desiguales, síntomas de recuperación.

GRÁFICO 1. TASAS DE EMPLEO EN LA UE Y ESPAÑA



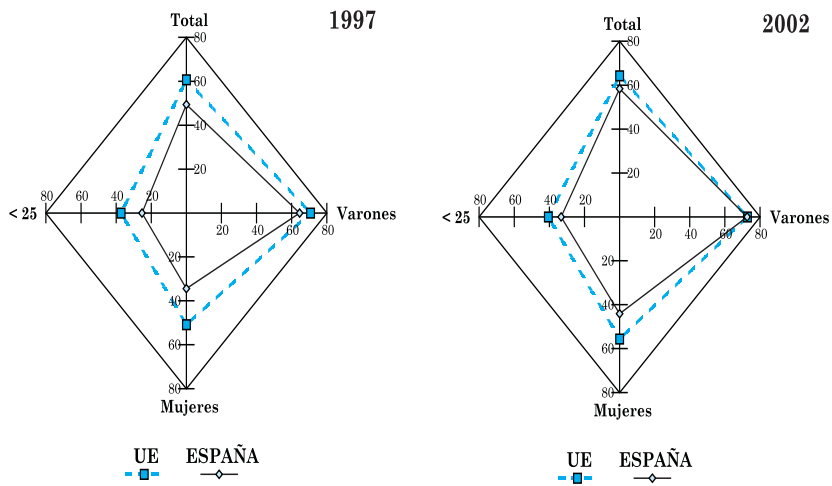
Fuente: El empleo en Europa, 2003.

Si para la Unión Europea la EEE ha sido positiva, para España lo ha sido aún más. Una buena parte del empleo generado en el conjunto de la Unión se ha creado en nuestro país: tres millones de nuevos empleados entre 1997 y 2002, un aumento de la tasa de empleo, que pasa del 49,4% al 59,4% (para la población de 15 a 64 años), mientras que entre las mujeres pasó del 34,4% al 44,1% en 2002 (el último dato sitúa la tasa de empleo femenino en el 46,4% en el tercer trimestre de 2003), y un descenso de la tasa de paro desde el 17% al 11,3%.

En el cuadro adjunto se recogen los indicadores básicos utilizados en el seguimiento de

los Planes de Acción para el Empleo¹. Se puede observar una evolución positiva en la práctica totalidad de indicadores desde la puesta en marcha del proceso de Luxemburgo, comportamiento que se hace extensible también a los datos disponibles del año 2003, aún teniendo en cuenta el cambio en la coyuntura económica que se produjo a partir del año 2001.

¹ Las diferencias que se aprecian entre algunos datos recogidos en este cuadro y los utilizados en los gráficos 1 y 2 obedecen a que pertenecen a distintas fuentes. Por ejemplo, Eurostat, fuente de los datos de los gráficos, ha estimado una serie histórica de la tasa de paro a partir de los cambios introducidos en la EPA a partir de 2002, mientras que en el cuadro de Indicadores se recoge la serie del INE que no hizo ninguna estimación de los efectos de la reforma en la serie del desempleo.



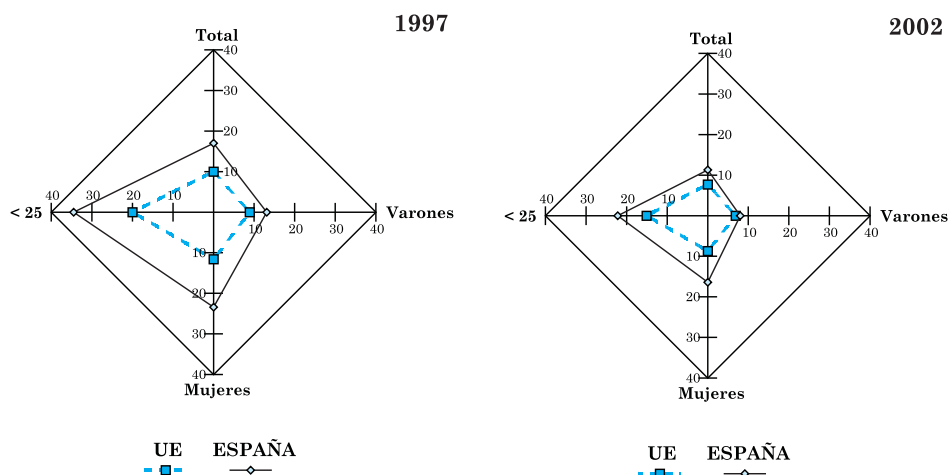
¹ Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, «Observatorio. Seguimiento del Plan de Acción para el Empleo 2003. Diciembre 2003».

² Cifras expresadas en medias anuales.

³ Empleo equivalente a tiempo completo.

⁴ Se refiere a la relación Tasa real crecimiento PIB/Tasa de crecimiento del empleo equivalente a tiempo completo de la Contabilidad Nacional.

GRÁFICO 2. TASAS DE PARO EN LA UE Y ESPAÑA



Fuente: El empleo en Europa, 2003.

No obstante, persisten algunas desigualdades y disfunciones que justificaron en su momento la puesta en marcha de la EEE. Las diferencias entre hombres y mujeres en el mercado de trabajo son todavía muy significativas, no sólo en España. Asimismo, el empleo de las personas de más edad choca con numerosas barreras en muchos países miembros, mientras que el desempleo de los jóvenes es aún elevado en el conjunto de la UE. Además, los sistemas que deberían garantizar un proceso de aprendizaje a lo largo de la vida no funcionan a satisfacción y son aún demasiadas las personas que no tienen un acceso a la formación que les permita mantenerse empleables en el mercado de trabajo.

LA NUEVA FASE DE LA ESTRATEGIA EUROPEA DE EMPLEO

Desde esta perspectiva y con el horizonte de 2010, la EEE ha sido objeto de una evaluación intermedia en el año 2000 y una evaluación más profunda en 2002 de las que se ha extraído una valoración de la experiencia acumulada en los primeros cinco años del proceso iniciado en Luxemburgo. Según el Consejo Europeo, esta evaluación ha puesto

de relieve la necesidad de seguir abordando las debilidades estructurales que todavía persisten y de hacer frente a los nuevos desafíos que se plantearán en la Unión Europea después de la ampliación.

La nueva EEE ha sido el fruto de la reforma acometida en torno a los siguientes ejes:

- El establecimiento de objetivos claros que respondan a los desafíos políticos.
- Simplificación de las orientaciones manteniendo su eficacia.
- La mejora de la gobernanza y la colaboración entre agentes en la aplicación de la EEE.
- Garantizar una mayor coherencia y complementariedad con otros procesos, en particular con las GOPES.

Se establecen tres grandes objetivos para el periodo 2003-2010:

- El pleno empleo.
- La calidad y la productividad del trabajo.
- La cohesión y la inclusión social.

El Consejo Europeo señala que la consecución de estos objetivos requiere otras refor-

mas estructurales centradas en diez prioridades clave relacionadas entre sí, además de prestar especial atención a una gobernanza coherente del proceso. Las reformas obligan a que se siga un enfoque de integración de la dimensión de igualdad entre hombres y mujeres.

Esas diez prioridades funcionan como directrices en torno a las que se articulan las reformas propuestas, y que tendrán, en principio, una vigencia de tres años. También en esta nueva fase el Consejo realiza recomendaciones a cada país, para que se actúe en los ámbitos de las necesidades específicas de cada Estado miembro.

Las diez prioridades son:

1. Medidas activas y preventivas a favor de los desempleados y de las personas inactivas.
2. Creación de puestos de trabajo y espíritu de empresa.
3. Abordar el cambio y promover la adaptabilidad y la movilidad en el mercado de trabajo.
4. Promover el desarrollo del capital humano y el aprendizaje permanente.
5. Aumentar la oferta de mano de obra y promover la prolongación de la vida activa.
6. Igualdad de hombres y mujeres.
7. Promover la integración de las personas desfavorecidas en el mercado de trabajo y combatir la discriminación de que son objeto.
8. Hacer que trabajar resulte rentable por medio de incentivos que hagan atractivo el empleo.
9. Regularizar el trabajo no declarado.
10. Hacer frente a las disparidades regionales en materia de empleo.

La gobernanza y la cooperación en la aplicación de las directrices de empleo deberá garantizar la efectiva puesta en práctica de

las directrices también a escala regional y local. En el proceso participarán los órganos parlamentarios, los interlocutores sociales y demás actores que intervienen en el mercado de trabajo.

Una asignación adecuada de los recursos financieros disponibles exigirá mantener unas finanzas públicas saneadas, siguiendo las orientaciones generales de política económica. Los Fondos Estructurales, y en particular el Fondo Social Europeo, apoyarán la ejecución de las políticas.

En el caso de España, el Consejo Europeo reconoce los esfuerzos y avances realizados en los últimos años, aunque señala que la tasa de desempleo sigue siendo superior a la media de la UE y la tasa de empleo se sitúa todavía por debajo de la media. Aunque se ha reducido sensiblemente el desempleo femenino, más que el de los varones, aquel es aún más del doble del paro masculino en términos de tasa de desempleo. Se subraya la lenta mejora de la productividad y la alta proporción de contratos temporales, el escaso uso de la contratación a tiempo parcial y los desequilibrios regionales. La movilidad geográfica de la mano de obra es limitada, lo que se achaca, en parte, al mal funcionamiento del mercado de la vivienda.

Por último, se apunta la importancia de completar la modernización de los servicios públicos de empleo y la mejora de la coordinación entre los servicios de empleo regionales.

El Consejo hace cuatro recomendaciones a España, de cara a su Plan de Acción para el Empleo de 2003, el primero de la nueva fase de la Estrategia Europea:

- En lo relativo a abordar el cambio y promover la adaptabilidad:
 - Mejorar la organización del trabajo y la participación en el aprendizaje permanente, en consulta con los interlocutores sociales.

- En el ámbito de la igualdad entre hombres y mujeres:
 - Adoptar medidas eficaces para incrementar la tasa de empleo global y reducir las diferencias de empleo y desempleo entre hombres y mujeres. Mejorar la oferta de servicios de cuidado de niños y otras personas dependientes.
- En lo que se refiere a los desequilibrios regionales:
 - Mejorar las condiciones favorables a la creación de empleo en las regiones con peores resultados y eliminar los obstáculos a la movilidad laboral geográfica.
- En lo relativo a los servicios de empleo:
 - Completar la modernización de los servicios públicos de empleo para aumentar su eficiencia y su capacidad de mediación en el mercado de trabajo, finalizando el sistema de seguimiento estadístico.

En esta nueva fase hay algunos aspectos en los que se quiere profundizar y a los que se pretende dotar de mayor atención por parte de los Estados miembros, aunque ya venían siendo objeto de las directrices en los años anteriores:

1. La formación a lo largo de la vida.
2. El reto demográfico, que requiere una acción decidida en la prolongación de la vida activa, lo que comporta una estrategia que el Consejo subraya que debe plantearse a escala nacional, que siga un enfoque basado en el ciclo vital. Todas las categorías de personas deben ser objeto de políticas que exploren su potencial de empleo. Del éxito de estas políticas depende la sostenibilidad de los sistemas de protección social.

3. La integración de las personas desfavorecidas en el mercado laboral y la lucha contra la discriminación. En este sentido, se sigue concediendo una atención muy especial a las personas con discapacidad, cuya integración en el mercado de trabajo es una prioridad para este colectivo, ya que gran parte de estas personas quieren trabajar y pueden hacerlo. Es preciso tener presente que en la Unión Europea hay alrededor de 37 millones de discapacitados.
4. Hacer atractivo el trabajo. Se trata de que siempre que sea posible sea preferible trabajar a depender de rentas pasivas, como un factor determinante para alcanzar el pleno empleo.

La EEE en su fase actual pretende centrar los esfuerzos en la puesta en marcha de las directrices más que en la elaboración de nuevas directrices cada año. El hecho de que cada año, en la anterior etapa, se introdujeran novedades sin que fuera posible realizar una evaluación de los efectos inducidos por las medidas puestas en marcha el año anterior, complicaba la medición del impacto de los Planes de Acción. Por ello, ahora se pretende simplificar el proceso y las directrices, sin que esto suponga una merma de su eficacia: las directrices deben conservar un ámbito de aplicación amplio, favoreciendo un enfoque orientado a los resultados.

Se ha creado la Cumbre Social Tripartita para el Crecimiento y el Empleo, cuyo cometido es garantizar la concertación permanente entre el Consejo, la Comisión y los interlocutores sociales. La Cumbre, según el artículo 2 de la Decisión del Consejo de 6 de marzo de 2003, por la que se crea esta institución, «hará posible que los interlocutores sociales a escala europea puedan participar, en el marco del diálogo social, en los distintos componentes de la estrategia económica y social integrada, incluso en su dimensión del desarrollo sostenible». Esta Cumbre se reúne al

menos una vez al año antes de la celebración del Consejo Europeo de Primavera. De esta forma se da carta de naturaleza a la participación de los interlocutores sociales en el desarrollo de la EEE.

Con la nueva fase de la Estrategia Europea se han modificado los calendarios con el objeto de acercar los procesos de elaboración de los Planes de Acción y de los presupuestos de cada país. Como consecuencia, los Planes de Acción son presentados a la Comisión en el mes de octubre, cuando en la fase anterior se finalizaban en el mes de abril.

Según se recoge en la Comunicación de la Comisión «*La sincronización de la coordinación de los ciclos anuales de la política económica y de empleo*», se pondrá mayor énfasis en el medio plazo para mejorar la coherencia del «paquete de orientaciones»: Grandes orientaciones de política económica (GOPES), Directrices de empleo y Recomendaciones anuales a los Estados miembros. Esto contribuirá a dar una mayor estabilidad a las directrices y recomendaciones, lo que, al contrario de lo que ocurría en la fase anterior, evitará una permanente redefinición de la estrategia. Además, este nuevo enfoque permitirá una mayor vinculación de la estrategia a la consecución de los objetivos para 2005 y 2010 de la Agenda de Lisboa y Estocolmo, al tiempo que se incrementa la visibilidad y el impacto de la propia estrategia.

Los países miembros han presentado en el plazo previsto los primeros Planes de Acción de esta nueva fase, que debe conducir al pleno empleo en la UE en 2010 y a superar el desafío de una ampliación de una magnitud sin precedentes.

Como colofón, en noviembre de 2003 se ha publicado el informe «*Empleo, empleo, empleo. Crear más empleos en Europa*», elaborado por la «Task-force» para el empleo presidida por Wim Kok, que pone de manifiesto el riesgo de que la Unión Europea no logre

alcanzar los ambiciosos objetivos establecidos en Lisboa. Este grupo de expertos fue creado para analizar los desafíos que la Unión Europea debe afrontar y para identificar los problemas fundamentales que tanto la Unión en su conjunto como cada Estado miembro deben resolver para cumplir con Lisboa. Los desafíos clave en materia de empleo, según esta «Task-force», son el cambio económico y el envejecimiento de la población. En el medio plazo también deberán tenerse en cuenta las consecuencias de la actual ralentización de la actividad económica y de la persistencia de tasas elevadas de paro de larga duración en muchos de los Estados miembros.

El informe de la «Task-force» desarrolla una serie de recomendaciones para hacer frente a la lentitud con la que se estaría abordando la modernización de las economías europeas, en línea con el objetivo de hacer de Europa la zona más dinámica del mundo. El balance que se hace tres años después del Consejo de Lisboa es que no se ha avanzado lo suficiente, «pese a las mejoras estructurales aplicadas en varios Estados y al aumento del empleo». Sería necesario redoblar los esfuerzos, ya que la coyuntura económica adversa ha trastocado algunos de los planteamientos que se hicieron tres años atrás. El informe señala cuatro ámbitos en los que es preciso actuar: Mejorar la adaptabilidad, hacer del trabajo una opción real para todos y que trabajar sea rentable («*make work pay*»), invertir en capital humano haciendo una realidad de la formación a lo largo de la vida y movilizar a la sociedad para apoyar las reformas necesarias.

El proceso de conducir a la UE hacia el pleno empleo en 2010 estaría atravesando, pues, por algunas dificultades que derivan, en buena parte, de los problemas económicos con los que se enfrentan algunos países centrales. No obstante, ningún país miembro ha renunciado a cumplir con lo que, en una coyuntura muy diferente, se acordó en el año 2000 en Lisboa.

BIBLIOGRAFÍA

- COMISIÓN EUROPEA: Comunicación de 17 de julio de 2002 «Balance de cinco años de aplicación de la Estrategia Europea de Empleo».
- COMISIÓN EUROPEA: Comunicación de 14 de enero de 2003 «El futuro de la Estrategia Europea de Empleo (EEE). Una estrategia para el pleno empleo y mejores puestos de trabajo para todos».
- CONSEJO EUROPEO: Decisión del Consejo de 22 de julio de 2003, relativa a las Directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros (Diario Oficial de la Unión Europea de 5-8-2003).
- CONSEJO EUROPEO: Recomendación del Consejo de 22 de julio de 2003, sobre la aplicación de las políticas de empleo de los Estados miembros (Diario Oficial de la Unión Europea de 5-8-2003).
- COMISIÓN EUROPEA: *Communication from the Commission on Streamlining the annual economic and employment policy co-ordination cycles*, Comisión Europea, 3 de septiembre de 2002 [COM(2002)487 final].
- «Task-force» pour l'emploi, presidé par M. WIM KOK: «*L'emploi, l'emploi, l'emploi: créer plus d'emplois en Europe*». Noviembre 2003.
- PRIETO, ALFONSO: «La Estrategia Europea para el Empleo: Los Planes de Acción y las personas con discapacidad». IV Jornadas Científicas de Investigación sobre personas con discapacidad. Salamanca, 2001.