



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

EVOLUCION DE LAS POLITICAS DE EMPLEO EN LA UNION EUROPEA,
DENTRO DEL MARCO DE LAS POLITICAS SOCIALES

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE

MAESTRA EN RELACIONES INTERNACIONALES

PRESENTA

FELICIDAD MAGDALENA LEON HERNANDEZ

CD. UNIVERSITARIA NOVIEMBRE 2004



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

NOTA Y AGRADECIMIENTOS

Estimados Profesores Miembros del Tribunal Académico

Esta investigación fue realizada durante el año académico 2002-2003, y fue terminada en junio del 2003, por lo que su presentación y defensa a estas fechas ante ustedes implica un evidente desfase en el tiempo.

La velocidad de las transformaciones en cualquier ámbito de las ciencias sociales supera la posible vigencia de las investigaciones en cuanto no contribuyan a la construcción de conocimiento y nuevas propuestas de paradigmas. Por lo tanto, considero que este trabajo, pese a no tener incorporadas las transformaciones que se han suscitado en el mundo y en Europa en el último año, dentro de los datos y referentes para el análisis, constituye un acercamiento útil para la comprensión de la evolución de las políticas de empleo en la Unión Europea.

Solicito ofrecer una disculpa por el retraso que el trámite de defensa de este trabajo ha constituido debido básicamente a que mi residencia actual se encuentra en Madrid, España, lo que añade una dificultad más a las propias de un trámite de esta naturaleza.

Mi sincero agradecimiento por su paciencia, disposición y tiempo dedicado a la revisión y crítica de mi trabajo a Dra. Rosa María Piñón Antillón, Mtra. Alva Sensek Fagrel, Mtra. Karla Valverde Viesca, Dr. Carlos Ballesteros Pérez, y particularmente Dr. Ricardo Buzo de la Peña.

POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU.

Ciudad Universitaria, Noviembre de 2004.

Magdalena León Hernández.

Este trabajo está dedicado
a los pensadores,
activistas,
trabajadores...,
cualquier persona
que a través
de su quehacer cotidiano
contribuyen a la mejora de este mundo.

A todos los Cronopios,
particularmente aquellos a los que quiero tanto.

EVOLUCION DE LAS POLITICAS DE EMPLEO EN LA UNION EUROPEA, DENTRO DEL MARCO DE LAS POLITICAS SOCIALES

Introducción	i
PARTE I	
ANTECEDENTES TEÓRICOS Y JURIDICOS	
<i>Capítulo 1 <u>El Estado de Bienestar europeo como marco de política social</u></i>	1
1.1 Orígenes y definición	1
1.2 Crisis y desarrollo del gasto social	3
1.3 Políticas sociales	8
1.4 Relación del Estado de Bienestar con la crisis del desempleo	9
1.5 Posturas ante el futuro del Estado de Bienestar	11
1.6 Retos	13
<i>Capítulo 2 <u>El contexto jurídico de la política social en la Unión Europea</u></i>	15
2.1 El nacimiento del Acta Única Europea	15
2.2 Reformas introducidas	18
2.3 Políticas Sociales	20
PARTE II	
PERSPECTIVA DEL PROBLEMA DEL DESEMPLEO EN LOS NOVENTA	
<i>Capítulo 3 <u>La dimensión social en el Tratado de Maastricht</u></i>	23
3.1 Escenario Internacional y europeo	24
3.2 La Unión Económica y Monetaria	26
3.2.1 Informe Delors, 1989	26
3.2.2 Las etapas	27
3.2.3 Convergencia económica y empleo. Posturas y polémica	30
3.3 Políticas Sociales	38
3.4 De Maastricht a Ámsterdam	40
3.4.1 Libro Blanco o Informe Jaques Delors, 1993	42

3.4.2 Cumbre de Essen, 1994	43
3.5 A modo de conclusiones	46
PARTE III	
LA DIMENSION COMUNITARIA EN LA LUCHA CONTRA EL DESEMPLEO	
<i>Capítulo 4 <u>El marco jurídico de la política de empleo en la UE</u></i>	48
4.1 Escenario Internacional y Europeo	50
4.2 Reformas introducidas	53
4.3 Políticas Sociales	54
4.3.1 Derechos Sociales fundamentales	57
4.4 Título VIII del Tratado de Ámsterdam	57
4.5 A modo de conclusiones	62
<i>Capítulo 5 <u>El Desarrollo de la Estrategia Europea de Empleo</u></i>	63
5.1 Políticas de Empleo	64
5.2 Estrategia Europea de Empleo (EEE y Planes Nacionales de Acción para el empleo	71
5.2.1 El Consejo Extraordinario de Luxemburgo, una política comunitaria de empleo	74
5.2.2 Planes Nacionales de Acción para el Empleo	76
5.2.3 Hacia el <i>pleno empleo</i>	80
5.3 A modo de conclusiones	82
<i>Observaciones finales</i>	85
<i>Bibliografía</i>	91
Anexo I	99
Principales instituciones europeas y el procedimiento de codecision	
Anexo II	104
Síntesis del Informe sobre el empleo en Europa 2004 Lento crecimiento económico general y comportamiento desigual del empleo en Europa en 2003	

INDICE DE CUADROS Y FIGURAS**Capítulo 1**

Cuadro 1.1 Gastos sociales en porcentajes del PIB	6
Gráfico 1.2 Total de prestaciones sociales en España (% del total de prestaciones)	7
Gráfico 1.3 Evolución del gasto en protección social UE-España (% del PIB)	8

Capítulo 3

Cuadro 3.1 Evolución de la tasa de desempleo en Unión Europea y los Estados Unidos 1970-2001	33
--	----

Capítulo 4

Cuadro 4.1. Indicadores macroeconómicos para la Unión Europea, porcentaje de crecimiento anual	49
Cuadro 4.2 Tasa de desempleo en los Estados Miembros de la Unión Europea y los Estados Unidos 1970-2001	49
Gráfico 4.2 Tasa de desempleo en los Estados Miembros de la Unión Europea y los Estados Unidos 1970-2001	50

Capítulo 5

Cuadro 5.1 Incidencia de las políticas pasivas de mercado de trabajo en los Estados miembros de la UE. Cobertura y tasas de sustitución	69
Cuadro 5.2 Las políticas activas de mercado de trabajo. Beneficiarios, incidencia y estructura del gasto.	70
Gráfica 5.3 Desempleo en Europa, julio 2001	71
Cuadro 5.4 Indicadores Macroeconómicos (porcentaje de crecimiento anual en la Unión Europea)	73

INTRODUCCION

El problema más acuciante de la Europa actual es el desempleo. A causa de esta persistencia de un fuerte desempleo y subempleo, preocupa cada vez más la exclusión social que se deriva de lo limitado de las oportunidades de empleo para los jóvenes y personas mayores, los trabajadores menos calificados, las minorías étnicas y las personas con discapacidades, situación que resulta aún más grave para las mujeres en todas esas categorías. En la UE –de los 15-, más de 15.5 millones de ciudadanos buscan trabajo; en el mundo había alcanzado en 2003 la cifra récord de 185.9 millones de afectados, que representan un 6,2% de la fuerza laboral. Un desempleo al que se suman los subempleados y los 550 millones de trabajadores que viven con menos de un dólar al día.

Este conflicto no es nuevo, ya que hay autores que ubican el progresivo aumento de la tasa de desempleo desde la década de los setenta, fruto de los cambios estructurales ocurridos desde entonces, que han exigido la rápida adaptación de las economías europeas a un nuevo contexto de mayor integración y competencia económica a escala mundial. A pesar del fuerte crecimiento económico de la segunda mitad de la década de los ochenta en los países de la UE, dicho crecimiento no ha conseguido moderar las tasas de desempleo.

Si bien el desempleo es uno de los tópicos que más preocupa a nivel internacional, nos interesa abordarlo desde la perspectiva de la evolución de integración europea, con base en el marco jurídico de los Tratados a partir del Acta Única Europea, de 1986. Dichos Tratados han aportado también, además de los parámetros a cumplir por los Estados miembros para consolidar la integración, una perspectiva sobre la responsabilidad comunitaria frente al desempleo. Así, la evolución que se manifiesta en dichos instrumentos jurídicos en términos conceptuales al respecto nos parece el punto de partida del análisis de las políticas sobre empleo que se desarrollaron posteriormente ya que la Unión Europea ha hecho un esfuerzo por elaborar un marco jurídico y económico común para los Estados miembros respecto al empleo como uno de los aspectos que

guíen las políticas sociales para elevar el bienestar de los ciudadanos comunitarios.

El trabajo se plantea en dos ejes: el primero es un enfoque histórico, ya que la comunidad pretendía, desde sus inicios, integrar un mercado interno adoptando reglas comunes de competencia y suprimiendo los obstáculos técnicos al comercio que surgían de las disparidades entre las leyes, normativas y regulaciones administrativas de los países miembros.

El Acta Única Europea introdujo importantes cambios en la estrategia comunitaria de integración. El progreso hacia la integración de los mercados animó a la Comunidad a intentar llevar a cabo proyectos aun mas ambiciosos. La unión económica y monetaria y la unión política fueron, desde el principio, dos de los objetivos a largo plazo de la CE. El Tratado de la Unión Europea (TUE) enmendaba el Tratado de Roma (TCCEE), estableciendo el camino a la Unión, fundada sobre la CE, al “establecer un mercado común y una unión económica y monetaria”.

Los parámetros de convergencia nominal que se instituyen para lograr estos objetivos son fuente de intensos debates que cuestionaban la utilidad del Tratado y de los compromisos adquiridos por la comunidad europea a favor del empleo.

Por otro lado, a partir de 1992 la situación de los mercados de trabajo se deterioró debido en parte a las crisis internacionales, y como consecuencia de ese deterioro, aumentó la preocupación de la opinión pública sobre el desempleo y los efectos que podría tener sobre este problema el proceso de profundización de la integración europea que se había puesto en marcha.

Pero no fue sino hasta el Tratado de Ámsterdam, 1997 que las políticas de empleo particularmente dejaron de ser competencia exclusiva de los Estados miembros. En ese año, cuando la tasa de desempleo media en la Unión Europea era cercana

al 11%, se consagra definitivamente la intención de una estrategia común de empleo, con la inclusión de un nuevo capítulo sobre el empleo en el nuevo Tratado. Con ello, se confirma la importancia de los objetivos de empleo en las políticas económicas comunitarias y se consolidan los mecanismos e instituciones encargados, hasta entonces de forma provisional, de la supervisión y la evaluación de la estrategia común de empleo.

He aquí el segundo eje de la cuestión: como concepto, el empleo ha ido evolucionando y ocupando distintos niveles de importancia en el proceso de integración europeo y esto se ha manifestado en las propuestas y resultados de los Consejos Europeos, a partir del Consejo Europeo de Copenhague, en junio de 1993, pasando por el CE de Bruselas (Libro Blanco de la Comisión sobre competitividad y empleo), Essen, Madrid, Dublín hasta llegar a Ámsterdam, en 1997.¹

Bajo este segundo marco interpretativo, la puesta en marcha de la estrategia común por el empleo, ha sido particularmente compleja, tanto a escala nacional como comunitaria. No ha sido fácil alcanzar un acuerdo entre los quince estados miembros sobre las causas del problema del desempleo y sobre el enfoque común necesario para las estrategias de empleo nacionales, ya que en general, los 15 miembros de la CE no constituyen un grupo homogéneo. La variedad de sus características físicas y de sus estructuras económicas, que pueden ambas decretar una variedad de intereses económicos y de potenciales de crecimiento, implica la dificultad para la búsqueda de objetivos y políticas comunes en el seno de la Comunidad.

La persistencia del fenómeno del desempleo hace necesario seguir de cerca el curso que siguen las propuestas de los Consejos Europeos en el ámbito de la llamada estrategia común de empleo a partir del Consejo Europeo Extraordinario de Luxemburgo sobre el empleo, de Noviembre de 1997.

¹ Ver documento anexo "Principales instituciones Europeas y el Procedimiento de codecisión".

PARTE I **Antecedentes teóricos y jurídicos**

CAPITULO 1

El Estado de Bienestar europeo como marco de política social

Nos interesa hacer una breve revisión al Estado de Bienestar porque es el punto de partida desde el cual se explica el interés de los Estados miembros de la UE de buscar constantemente la forma en que el proceso de integración económica que experimenta, tenga un impacto positivo en las sociedades europeas, independientemente de la doctrina económica que guíe su actuación estatal.

En Europa, política social y Estado de Bienestar están íntimamente relacionados, la primera es intrínseca al segundo. Sin embargo, se pueden llegar a reconocer políticas sociales en otros Estados, aunque que no sean Estados de Bienestar.

1.1 ORÍGENES y DEFINICION

Bismarck, en los años ochenta del siglo XIX, en su lucha contra el naciente socialismo, adoptó determinadas disposiciones sociales de carácter paternalista, pensando que era la alternativa para mantener a los trabajadores al margen de los susurros seductores del partido socialista. Sin embargo, pese al sesgo interesado era claramente una política tendente a resolver las necesidades básicas de los estratos menos favorecidos de la sociedad.¹

De ahí que, a partir del final de la primera Guerra Mundial, lo que era un sistema para resolver las necesidades de aquellas pocas personas que, por distintas razones, no son capaces de hacerlo por sí mismas o en voluntaria y libre

¹ Rienhard, Hans-Joachim. 1992. p. 161

colaboración con otros ciudadanos, se fue convirtiendo en un instrumento para generalizar la protección social, con carácter de servicio público.

Con relación a la expresión “Estado de Bienestar” (*Welfare State*) algunos autores sitúan su origen a partir del crack de 1929, cuando se perfilan con gran nitidez los programas de Bienestar, aunque la mayoría estima que se forjó durante los años cuarenta. Sin embargo, ya en 1909 se acarició la expresión *Welfare State* para designar el presupuesto destinado al gasto social como un *Welfare budget*.²

En cuanto a sus aspectos teóricos, el Estado del Bienestar tiene estrechos vínculos de conexión con la teoría económica de John Keynes, quien preconiza el incremento en la demanda del consumidor aumentando el poder adquisitivo de las masas. El Estado del Bienestar keynesiano constituye la aplicación de una teoría económica para liberar el potencial del capitalismo en condiciones críticas a través de la protección e incremento de los ingresos de las masas.³

De esta línea de pensamiento parte el incremento del gasto público y su efecto multiplicador con el fin de impulsar el sistema productivo, resultando un incremento de la renta nacional que el Estado distribuye por vía de las transferencias sociales en materia educativa, sanitaria, de previsión social, de vivienda u otras.

Con una visión más pormenorizada y a la vez descriptiva, Anthony Culyer indica: *interpreto el Welfare State en el sentido más amplio para que incluya todas las actividades estatales en el suministro de servicios de Bienestar social. Incluyo aquí los subsidios en especie y en efectivo; el suministro directo de vivienda, servicios educativos y sanitarios, al igual que subsidios indirectos y ayudas fiscales a las compras privadas; suministro directo de beneficios de tipo “seguros”, al igual que subsidios y ayudas fiscales a beneficios adquiridos privadamente; servicios suministrados gratuitamente por el Estado, al igual que aquellos otros suministrados a cierto precio; los servicios sociales suministrados por instituciones con ánimos o sin móviles*

² Ojeda Marín, Alfonso. p. 22 (citando a Marsch, D.: *The Welfare State* Longman. London, 1980, pág. 14.)

³ Ibid. p. 15

de lucro, tanto en el sector público como en el sector privado; los servicios sociales producidos tanto en instituciones públicas como privadas; los beneficios condicionales (es decir, los sometidos a una prueba de medios o renta) y los incondicionales. La única ambigüedad reside en la definición de que constituye un "servicio social o de Bienestar". Estos servicios los define el uso común y esta definición se ve sometida a cambios con el transcurso del tiempo y de una a otra cultura.⁴

Sin embargo, Alfonso Ojeda reconoce que ante formulaciones no siempre coincidentes en el tiempo y el espacio, sobre todo al tratarse de un fenómeno cambiante, susceptible de ampliación o recorte al compás de las circunstancias imperantes, *"queda siempre un elemento irreducible, importante por pequeño que sea, a partir del cual es posible perfilar, la noción del Estado de Bienestar: el Estado oferente de seguridad vital y reductor de riesgos y necesidades sociales."*⁵

1.2 CRISIS Y DESARROLLO DEL GASTO SOCIAL

Durante los años cincuenta y sesenta, hubo una cierta "explosión" del gasto público y en ella, de un modo especial, del gasto social: educación, salud, vivienda, jubilaciones y pensiones, prestaciones por desempleo. Por primera vez, las sociedades occidentales son suficientemente ricas para hacer frente a estos problemas: de este modo se desarrolla el gasto social incluso durante los años de crisis económica. Según Joan Artells en las décadas de los cincuenta y sesenta los gastos sociales conocieron una expansión rápida y sostenida con aumentos de un 8% en promedio en términos reales.

A esto le siguió un período de expansión que duró hasta mediados de los setenta. En pleno contexto de crecimiento de las economías- los gastos sociales, en términos reales, empiezan a aumentar a mayor velocidad que el producto interno

⁴ Culyer, .J. "The economic approach to social policy". Trabajo presentado en la I Jornada de Economía de los Servicios Sociales. Barcelona, mayo de 1982.

⁵ Ojeda Marín, Alfonso. 1996. p. 18

bruto (PIB), de tal manera que su participación en relación al PIB casi se duplica entre 1960 y 1975.⁶

Ya hacia mediados de los setenta esta situación conoce un cambio decisivo a consecuencia del estancamiento económico –acompañado de inflación-, asociado a las sucesivas crisis en el precio del petróleo, la escalada de los precios de los alimentos básicos y el colapso del sistema de cambios fijos.

Este estancamiento económico hace surgir, a finales de los años setenta, desde las posiciones liberales una crítica muy fuerte respecto a todo lo que representa el Estado con su actuación en la economía. En dicha crítica se mezclan motivos económicos e ideológicos, conjuntamente dirigidos contra el despilfarro de recursos públicos, la baja calidad de los servicios, el excesivo burocratismo, la falta de eficacia, la incapacidad para regular la marcha de la economía o de los mercados, la excesiva presión fiscal, etc. Y, frente a todo ello se defiende una menor presencia del Estado (mínima desde las posturas más radicales del liberalismo económico), con una importante reducción tanto del gasto público como de la presión fiscal y el déficit, y una mayor libertad de mercado y desregulación estatal.

Así pues, las corrientes liberales defienden los procesos de privatización y desregulación estatal. De la realización de ambos procesos, el liberalismo económico espera conseguir un mejor funcionamiento de las empresas y servicios, con mejores resultados económicos y, en general, un aumento de la “eficacia”.

Estos planteamientos han llegado a ser hegemónicos, tanto en el plano académico de las interpretaciones de la economía convencional, como en el terreno político en el que predominaban los gobiernos y las políticas conservadoras en la mayor

⁶ Artells, Joan. 1992. p. 108

parte de los países centrales como Estados Unidos, Gran Bretaña, la República Federal Alemana y Francia.

En la segunda mitad de los años ochenta, la ola crítica correspondiente a la crisis internacional y la consecuente política liberal tendente a reducir el papel del Estado en las economías centrales, llevó a una reducción en lo que se refiere a la actividad económica del sector público, aunque ésta fue muy pequeña.⁷

Las diferencias con relación al desarrollo diferente de la proporción del PIB y gasto social real se explica casi siempre por la variación en el crecimiento económico, aunque según Joan Artells⁸, es conveniente señalar la no uniformidad del patrón de comportamiento de la relación entre el crecimiento -y la desaceleración o descenso- de la economía y la tendencia del gasto social. Su hipótesis queda confirmada a través de los datos del Cuadro 1.1 que resume para una serie de países el porcentaje de los gastos sociales en relación con el PIB entre 1960 y 1985.

⁷ Palazuelos, M., 1988. pp 106-140.

⁸ Artells, Joan. 1992. p. 110

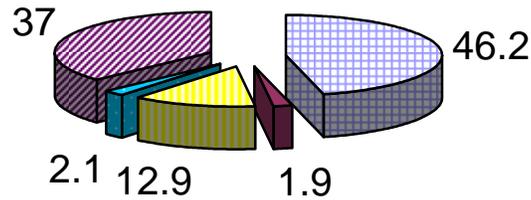
Cuadro 1.1 Gastos sociales en porcentajes del PIB				
	1960	1975	1980	1985
Australia	9,5	17,5	17,3	18,4
Austria	17,4	23,4	26,0	28,8
Bélgica	n.d.	28,7	33,9	35,8
Canadá	11,2	20,1	19,5	22,6
Dinamarca	9,0	27,1	35,1	33,9
Finlandia	14,9	21,9	22,9	22,8
Francia	14,4	26,3	30,9	34,2
Alemania	17,1	27,8	26,2	25,8
Grecia	n.d.	10,0	12,6	19,5
Irlanda	11,3	22,0	23,8	25,6
Italia	13,7	20,6	23,7	26,7
Japón	7,6	13,7	16,1	16,2
Países Bajos	12,8	29,3	31,8	30,7
Nueva Zelanda	12,7	19,0	22,4	19,8
Noruega	11,0	23,2	24,2	23,5
Portugal	n.d.	n.d.	17,3	n.d.
España	n.d.	n.d.	15,6	115,2
Suecia	15,6	27,4	44,2	32,0
Suiza	8,2	19,0	19,1	20,5
Reino Unido	12,4	19,6	20,0	20,9
Estados Unidos	9,9	18,7	18,0	18,2
MEDIA (a)	12,3	21,9	23,3	24,6
Notas: Las medias de la OCDE no son ponderadas. En el caso de Suecia y en el Suiza, los datos de 1985 corresponden en realidad a 1984.				
Fuente: Banco de datos sociales de la OCDE.				

De acuerdo con el mismo autor, la mera descripción de la evolución cuantitativa de las cifras y los conceptos macroeconómicos relacionados con la financiación de la política social no lleva demasiado lejos. Considera que en cualquier caso el gasto público no es otra cosa que una dimensión de realidad de las opciones colectivas que se asumen como prioritarias en cada circunstancia histórica y política.⁹

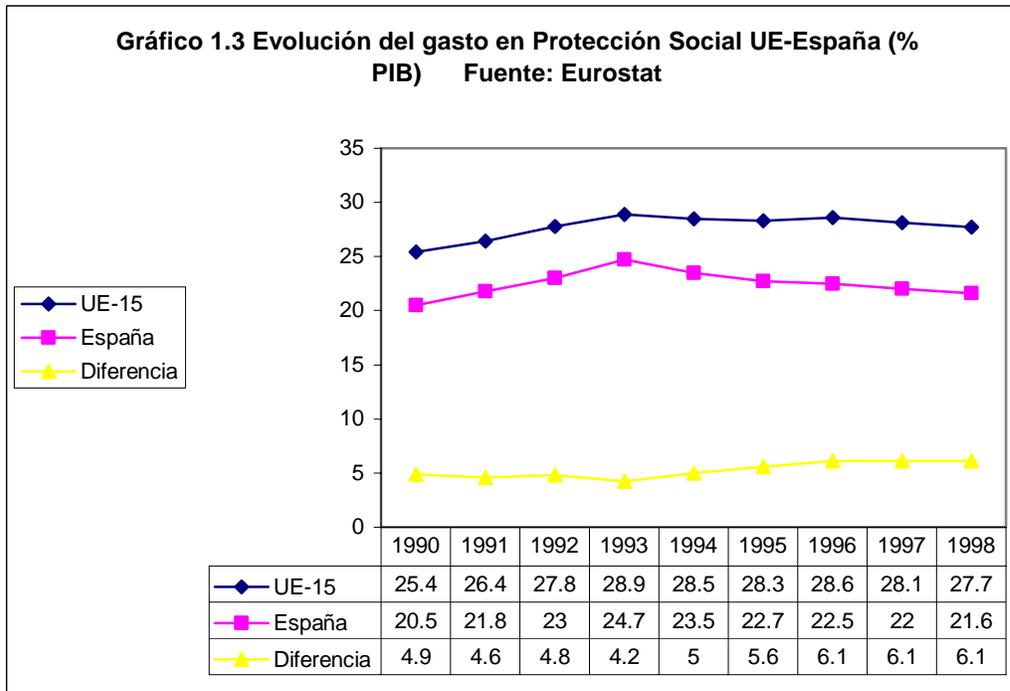
La composición del gasto social para el caso de la Unión Europea muestra una caída porcentual de los gastos educativos y de vivienda, mientras que existe un crecimiento de los subsidios de desempleo, pensiones de jubilación y sanidad. El caso de España puede ser representativo (Ver grafico 1.2)

⁹ Ibid. p. 108

**Gráfico 1.2 Total de prestaciones sociales en España
(% del total de prestaciones)**



Así, durante los últimos años ochenta y primeros de la década pasada, se había convertido en lugar común hablar de “desmantelamiento” y “crisis” del Estado de Bienestar ya que durante los años de crisis, la proporción del PIB en gastos sociales creció menos y entró en declive durante algunos años. Las variaciones que muestra el gráfico 1.3 de la evolución del gasto en protección social, puede adjudicarse tanto a dicha crisis internacional, como a los esfuerzos de los países miembros por controlar la inflación dentro de los criterios de convergencia nominal para alcanzar la UEM. Esta interpretación es objeto de nuestro análisis en el cuarto capítulo.



1.3 POLITICAS SOCIALES

Desde los primeros años setenta los países con Estados de Bienestar consolidados se han visto sometidos a un intenso debate las políticas sociales y los sistemas de protección social. A una primera fase de predominio de un discurso reformista durante los años cincuenta y sesenta, siguió una segunda de amplio debate ideológico y teórico entre neoliberalismo y neomarxismo durante los años setenta y primeros ochenta para, finalmente, situarnos en una última fase no concluida de debate plural y pragmático sobre alternativas de bienestar y protección social desde la óptica de la sociedad de bienestar, el énfasis en las necesidades individuales y de grupos específicos de población y la permanencia del núcleo central del Estado de Bienestar en proceso de reestructuración.¹⁰

Esta cita resume muy bien la evolución a nivel teórico-conceptual que ha tenido el concepto: “Estado de bienestar” según el contexto. Las variantes en las prioridades de los Estados que supone esta transformación, se cristaliza en las políticas de protección social que cada uno implemente y que,

¹⁰ Rodríguez Cabrero, Gregorio. 1992. p. 21

independientemente de la corriente teórica que la defina,¹¹ la Administración Pública es en todos los casos el brazo armado del Estado de bienestar para prestar servicios y administrar la seguridad social.¹²

Desde luego, se convierte en piedra angular el Estado de Bienestar en su papel de creador de políticas sociales puesto que no debiera generar contradicciones con los objetivos económicos. No obstante, el Estado también planea las políticas económicas y se generan debates sobre los aspectos que debiera privilegiar cada vez.

Entonces, cuando no cumple adecuadamente su función de “protección” se cuestiona la eficiencia no sólo del Estado de Bienestar, sino la viabilidad de las políticas macroeconómicas que dicho Estado aplique (porque se traduce en conflictos entre los objetivos económicos y los objetivos de política social, según se desprende de la observación del comportamiento del gasto en protección social). Otra cosa es que dichas políticas estén predeterminadas por actores externos como puede ser el contexto internacional particular o procesos de integración en los que el Estado se incluya, por ejemplo, las políticas de convergencia que los Estados miembros se vieron obligados a cumplir para ingresar en la Unión Económica y Monetaria. Sobre este aspecto hablaremos en la segunda parte de este trabajo.

1.4 RELACION DEL ESTADO DE BIENESTAR CON LA CRISIS DEL DESEMPLEO

¹¹ Fundamentalmente el neoliberalismo y neomarxismo, que difieren radicalmente en el análisis de las causas y en la predicción del futuro de dicho tipo de Estado: *desmantelamiento y privatización* en el caso de los liberales y *crisis general y socialización radical* en el caso del neomarxismo. (Rodríguez Cabrero, Gregorio. pp. 21-32)

¹² Por ejemplo, Joan Subirats (1992) apunta que la cantidad de las intervenciones de los poderes públicos en ámbitos como sanidad, educación, cultura, vivienda, etc., y las complejidades que conlleva su puesta en práctica, posibilita que se considere a las políticas sociales uno de los campos de aplicación por excelencia del análisis de políticas públicas.

A lo largo del tiempo, el Estado ha intervenido en el mercado de trabajo regulando las condiciones de seguridad y de higiene en el trabajo y en algunos casos el salario mínimo; ha aceptado incluso el papel de los sindicatos y la negociación colectiva en la consideración para el diseño de sus políticas de empleo. Estas intervenciones en muchas ocasiones fueron el resultado de la presión del movimiento obrero para salir de las condiciones de explotación del siglo XIX.

El desempleo es un fenómeno que se ha convertido en uno de los problemas mas importantes de nuestra época; afecta y preocupa a muchas personas en muchos países. En las décadas siguientes a la segunda guerra mundial, la mayor parte de los países desarrollados vivía en una condición de pleno empleo, con unos índices de población desempleada muy bajos. Pero desde el comienzo de los años 70, los niveles de empleo han venido disminuyendo y las personas tienen muchas dificultades para conseguir un nuevo puesto de trabajo (ver cuadro y gráfica 4.2), a pesar del incremento en el numero de puestos de empleo creados.

Por otro lado, el éxito de la medicina ha planteado un nuevo desafío a los Estados de Bienestar ya que la esperanza de vida crece, el porcentaje de personas mayores aumenta y las jubilaciones se convierten en un problema económico y social.

Los economistas suelen coincidir en que la creciente interdependencia de la economía mundial generará presiones cada vez más fuertes sobre los salarios de los países industrializados, especialmente para el trabajo no cualificado y semicualificado.

Ante esto, Brigitte Schulz estima dos respuestas posibles: permitir que se cree una brecha mucho mayor entre los que pertenecen a la fuerza laboral mejor y peor pagados (como ha sucedido en Estados Unidos) o mantener los salarios artificialmente altos mediante la intervención del gobierno. Esta última opción ha predominado en la mayoría de los países de la Unión Europea y ha sido la

responsable de mantener altos niveles de desempleo mientras protege a aquellos que actualmente tienen empleos para que no disminuya su nivel de ingresos.

Es un hecho que la extensión y la duración del desempleo plantean un reto importantísimo al Estado de Bienestar; la relación entre el mercado de trabajo y el Estado del Bienestar se traduce en un reto de primera magnitud en todas las sociedades avanzadas. El sistema económico actual ha parecido incapaz durante mucho tiempo de proporcionar plena ocupación; puede dar Bienestar a los que tienen trabajo, pero no a todos. El desafío consiste en saber cómo extraer el máximo de actividad de la sociedad a través de las instituciones del mercado de trabajo y del Estado del Bienestar para que éste sea sostenible.¹³ Como veremos en el capítulo quinto, la Unión Europea ha desplegado importantes esfuerzos al respecto.

1.5 POSTURAS ANTE EL FUTURO DEL ESTADO DE BIENESTAR

Durante las últimas décadas hemos visto una diversidad de cambios que, en conjunto, constituyen un orden mundial nuevo. A nivel internacional, el cambio más evidente ha sido el colapso del socialismo real y, con ello, el final de la guerra fría. Coincidiendo con esto, se ha producido un proceso acelerado de mundialización liderado por las nuevas tecnologías de la información.

Estas nuevas fuerzas de la globalización han transformado también el equilibrio entre las alianzas sociales y políticas que habían brindado un importante apoyo a los Estados democráticos de Bienestar. Ahora, los gobiernos se ven a sí mismos cada vez más incapaces de satisfacer las necesidades de su población, especialmente de los más vulnerables, a saber, los desempleados, los pobres, los enfermos, las mujeres y los niños.¹⁴

¹³ Bentolila, Samuel. 2001.

¹⁴ Schulz, Brigitte H.

Es Shulz¹⁵ quien reconoce la polémica relativa al futuro del Estado. Mientras algunos sostienen que el Estado ya ha cumplido con una utilidad determinada históricamente y saludan el nacimiento de la sociedad civil en todo el mundo, otros sostienen que jamás ha sido tan grande la necesidad de un Estado fuerte que luche contra la omnipotencia del mercado.

En el mundo anglosajón, la retórica contra el Estado de Bienestar precedió el final de la Guerra Fría. Las políticas económicas y sociales adoptadas en los años 80 durante la era Reagan-Thatcher disminuyeron las expectativas públicas, mientras las principales estrategias neoliberales de desregulación, privatización de las empresas públicas y liberalización del comercio y las finanzas proporcionaron las condiciones necesarias para la acelerada mundialización económica de los años noventa.

Desde esta perspectiva histórica, el Estado de Bienestar es concomitante a la creación de los países más ricos de la historia de la humanidad, que son probablemente quienes han conseguido un nivel más alto de consumo, de seguridad y de igualdad de oportunidades.

Otra perspectiva nos avisa de los peligros de la intervención estatal. El Estado no crece sólo como respuesta desinteresada a las demandas de la sociedad; sino también como respuesta a la dinámica de unas burocracias que quieren extender su ámbito de competencias. La administración, no sometida a la implacable vigilancia del mercado, se vuelve lenta, poco ágil, poco eficiente y, por tanto, cara. El crecimiento del Estado también crea nuevos grupos dominantes.

Es muy probable que el futuro dé la razón a ambas posiciones, ya que como no se desarrollarán de forma homogénea, habrá Estados que experimenten mas beneficios que perjuicios de estas formas de actuación estatal y viceversa.

¹⁵ Ibid.

1.6 RETOS

El Estado de Bienestar debe hacer frente a nuevos retos internos; en primer lugar las transformaciones que él mismo ha provocado en las sociedades occidentales y, en segundo lugar, la asimilación del impacto que las nuevas tecnologías producirán en todos los órdenes de la vida colectiva ya que, a pesar de que los Estados de Bienestar hayan representado una considerable aproximación a una sociedad justa no significa que sean perfectos ni que sean, sin más precisiones, la solución definitiva de los problemas sociales.¹⁶ De hecho, los Estados de Bienestar se desarrollaron en unas condiciones económicas, sociales, políticas e ideológicas que, como hemos dicho han cambiado profundamente en los últimos años.

Como el Estado de Bienestar ha tendido a crecer casi en todas partes, el problema principal es controlar el crecimiento para que no se vuelva insostenible. Hay dos casos especialmente problemáticos: en primer lugar el envejecimiento de la población y los problemas de financiación de los sistemas de pensiones, los cuales tienden a agravarse ahora que el nivel de desempleo es elevado (pues eso implica reducciones a las cotizaciones) o cuando se acelera el crecimiento del número de pensionistas (por ejemplo, con políticas de jubilación anticipada); en segundo lugar, la sanidad, cuyos costes aumentan más rápidamente que el conjunto de la economía debido a los cambios técnicos, a las dificultades para controlar un sistema en el que son los “oferentes” (el personal sanitario) los que determinan en buena medida la demanda, y a la existencia de un gran número de “necesidades insatisfechas”.

Sin perjuicio de lo anterior, desde nuestro punto de vista, el Estado de Bienestar ha sido un éxito histórico; lo cual no quiere decir que haya solucionado *definitivamente* los problemas, sino que, aunque ha solucionado gran parte de los

¹⁶ Miralles, Joseph. 1992.

antiguos, ha creado nuevos problemas. Particularmente nos interesa aquel que se deriva de la contradicción entre los objetivos económicos y los de la sociedad de bienestar, así como el riesgo del surgimiento de nuevas formas de pobreza y de exclusión social.

CAPITULO 2

El contexto jurídico de la política social en la UE

En la UE el nacimiento de políticas sociales propiamente dichas no se reconoce en ningún documento de forma dramática, es más bien el trabajo de identificación de éstas dentro del complejo proceso de integración que experimenta la UE. El Acta Única Europea es, sin embargo, el instrumento jurídico precursor en cuanto a políticas sociales a pesar de sus motivaciones básicamente económicas y de consolidación del mercado interior europeo.

Como veremos, los sucesos internacionales, acontecimientos políticos y económicos europeos incluidas las ampliaciones, y problemas que se iban agravando en el proceso de toma de decisiones europeos, son factores a considerar al analizar la evolución de las políticas sociales. En este capítulo analizaremos el papel del Acta Única Europea en dicho proceso.

2.1 EL NACIMIENTO DEL ACTA ÚNICA EUROPEA

Con la llegada de los años ochenta, el clima de europesimismo que se había adueñado de la Comunidad en la década anterior como consecuencia de la parálisis decisional y la incertidumbre económica, empieza a dar muestras de agotamiento.¹

A pesar de los múltiples proyectos y solemnes declaraciones a favor de la Unión Europea, los Estados miembros todavía se mostraban remisos a actuar debido a factores externos e internos. Entre los primeros cabe destacar el deterioro creciente de las relaciones Este-Oeste y el impacto de la segunda crisis energética que alimentaba las reacciones proteccionistas y suponía un elevado aumento de los precios de una de las materias primas clave para la industria de todos los

¹ Morata, Francesc. 1998. p. 38.

países. Esto, en el ámbito del mercado común significaba la adopción de una estrategia no cooperativa en la que cada país reacciona de manera individual.

El comercio intracomunitario se había desarrollado rápidamente desde los años sesenta hasta hacer de la Comunidad Europea el primer mercado mundial, sin embargo estaba fragmentado por la persistencia de las múltiples barreras físicas, técnicas y fiscales que el mercado común no había conseguido eliminar. Esto frenaba la competitividad europea frente a Estados Unidos y Japón.

En cuanto a la situación política de los Estados miembros, entre 1979 y 1982 se registraron cambios importantes de liderazgo en el Reino Unido, Francia y Alemania. Margaret Thatcher es elegida primera dama ministra en 1979 con un programa basado en la desregulación y la reducción del gasto público. El socialista François Mitterrand vence en las elecciones presidenciales francesas de 1981 e inicia una política de nacionalizaciones y de incremento del gasto público. El mismo año, el democristiano Helmut Kohl accede a la cancillería federal de Alemania. Dichos cambios resultarían fundamentales en muchos aspectos ya que las dificultades más importantes estaban marcadas por la falta de consenso.

En el plano internacional, la invasión de Afganistán por la Unión Soviética y la elección del presidente Reagan en Estados Unidos hacían presagiar un nuevo clima de Guerra Fría. Europa corría el peligro de convertirse, una vez más, en el campo de batalla de las dos superpotencias y los distintos gobiernos de la Comunidad no mantenían una postura unánime en cuanto a la instalación de misiles norteamericanos de medio alcance en sus territorios. Sin embargo, a mediados de los ochenta, la revitalización de la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE)² permitió la reanudación del diálogo este-oeste, favorecido por la designación de Gorvachov como líder de la Unión Soviética en 1985.

² Sus resoluciones habían sido suscritas, a finales de 1975 en Helsinki, por 32 Estados europeos, la Unión Soviética y Canadá.

Por otra parte, se habían producido procesos de transición democrática en tres países de Europa del Sur: Grecia, Portugal y España. Puesto que reunían el requisito indispensable de contar con sistemas de gobierno homologables con los del resto de Europa occidental, los tres eran candidatos naturales para ingresar en la Comunidad. Grecia, había presentado su solicitud de adhesión en 1975; Portugal y España en 1977. El 1º de enero de 1981, Grecia se convirtió en el décimo Estado miembro de la Comunidad. Los dos países ibéricos debieron esperar hasta 1986 debido a las reticencias que suscitaba entre algunos Estados miembros –particularmente Francia- el previsible aumento del gasto comunitario derivado de la adhesión³. Con respecto a este último aspecto, la adhesión de España y Portugal, influyó en gran medida en la reforma institucional ligada al Acta Única Europea, ya que tanto la Comisión como la mayor parte de los Estados miembros, estaban convencidos de los peligros de bloqueo permanente de los mecanismos decisorios con una Comunidad ampliada a doce miembros.

Al igual que en los años cincuenta la construcción europea había arrancado a partir del concepto de mercado común, el relanzamiento de los ochenta necesitaba apoyarse en la instauración efectiva del mercado interno, por lo tanto las motivaciones económicas tuvieron una vez más, un peso fundamental en el proceso que desembocaría, tanto en la firma del Acta Única Europea, como en el Mercado Único.

La iniciativa de relanzar el proceso de integración surgiría, no de un único centro, sino de una conjunción de estrategias supranacionales y nacionales, complementarias y contradictorias, impulsadas desde el Parlamento Europeo, la Comisión, los propios Estados miembros y los principales grupos industriales europeos. El resultado sería la consecución del mercado interno con el reforzamiento institucional de la Comunidad a través del Acta Única Europea.

³ Las reticencias francesas sólo pudieron superarse cuando Alemania garantizó a Francia un aumento de los recursos propios que revertiría en la Política Agrícola Común (PAC).

2.2 REFORMAS INTRODUCIDAS

La firma del Acta Única Europea representa la primer gran reforma del Tratado de Roma. Fue firmada en Luxemburgo y La Haya, los días 17 y 28 de febrero de 1986⁴ y entró en vigor el 1 de julio de 1987.

El AUE pretende consolidar los logros obtenidos y profundizar en los objetivos de la Comunidad. Para ello, se configura un mercado común superpuesto al mercado anterior que elimina las fronteras interiores entre los Estados miembros. Ya la comunidad pretendía, desde sus inicios, integrar un mercado interno adoptando reglas comunes de competencia y suprimiendo los obstáculos técnicos al comercio que surgían de las disparidades entre las leyes, normativas y regulaciones administrativas de los países miembros. El Tratado de Roma establecía que se crearía un mercado común con libre circulación de personas, mercancías, servicios y capitales en un plazo de doce años y en tres etapas de cuatro años cada una (TCCEE, 8). Sin embargo, este objetivo, no se alcanzó. La segmentación de los mercados siguiendo las líneas fronterizas nacionales se mantuvo debido a los distintos estándares nacionales, las barreras de la regulación relativa a la entrada en los mercados, las restricciones al comercio de bienes, servicios y factores de producción, las formalidades aduaneras y las prácticas discriminatorias en las adquisiciones públicas. Amén que la adopción de normas por unanimidad obstaculizaba la adopción de normas armonizadoras.

Para que Europa aumentara su competitividad, los Estados acordaron dar un nuevo impulso al mercado común. Le dotaron de una nueva denominación: *mercado interior*, y sobre todo de un nuevo y poderoso instrumento, la regla de la

⁴ Firmaron en dos grupos: nueve el 17 de febrero de 1986, y tres, Dinamarca, Grecia e Italia firmaron el 28 de febrero ya que en estos dos últimos Estados se convocaron sendos referendo, y Grecia prefirió esperar a que hubiesen firmado los demás.

mayoría,⁵ que debía permitir que por fin se adoptasen las numerosas normas armonizadoras necesarias.

El AUE preveía que con este nuevo instrumento, el objetivo del mercado interior⁶ se estableciese progresivamente en el transcurso de un período que terminaría el 31 de diciembre de 1992.⁷

Tras un lento comienzo, la aplicación de las propuestas contenidas en el AUE se aceleraron a partir de 1988 con progresos significativos en la supresión de los controles a los movimientos de capital, aumentando la movilidad del trabajo, liberalizando el transporte por carretera, armonizando los estándares técnicos y reduciendo las formalidades aduaneras.

Institucionalmente, el AUE consolida el Consejo Europeo, aumenta las competencias del Parlamento Europeo y redefine la posición de la Comisión. Por otro lado, se extienden las competencias comunitarias a materias como la investigación y el desarrollo tecnológico, el medio ambiente y los aspectos económico-sociales. Para servir a este último objetivo, se consolidó la política regional, y se coordinaron los diversos fondos de naturaleza estructural (FEOGA, FEDER y FSE)⁸ y la actividad del Banco Europeo de Inversiones.

⁵ La regla de la mayoría se aseguraba políticamente a través de la renuncia al compromiso de Luxemburgo y jurídicamente a través de la inclusión de un nuevo artículo 100 A TCEE (actual 95 CE) que establecía que las medidas armonizadoras que tuviesen por objeto el establecimiento y el funcionamiento del mercado interior podrían adoptarse en el Consejo por mayoría cualificada. (Beneyto Pérez, José María y Becerril Atienza, Belén. 2001. p. 110)

⁶ Según el artículo 7 A TCEE, actual 14 CE, se define como “un espacio sin fronteras, en el que la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales estará garantizada de acuerdo con las disposiciones del presente Tratado.” (Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, firmado en Roma el 25 de marzo de 1957; texto consolidado con todas las reformas posteriores, en Tratado de Unión Europea, Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y otros actos básicos de Derecho Comunitario. Ed. Tecnos. Madrid, 2001.)

⁷ La adopción de la libertad plena de movimiento de capitales se planea para julio de 1990 y para España, Irlanda, Portugal y Grecia a partir de diciembre de 1992. (Aragón Medina, Jorge. 1998)

⁸ Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola, Fondo Europeo de Desarrollo Regional y Fondo Social Europeo.

Se puede apreciar que este instrumento sigue claramente la lógica keynesiana. Abiertamente, el Acta declaraba que “la consecución del mercado interno proporcionará la base indispensable para aumentar la prosperidad de la comunidad en su conjunto”, al tiempo que “su dimensión social” especificaba que “todos los ciudadanos, sea cual fuere su ocupación, tendrán un acceso efectivo a los beneficios directos esperados del mercado único como factor de crecimiento económico, y los medios más efectivos para combatir el desempleo”.⁹ Sin embargo, no se exige aún a los Estados miembros ningún tipo de políticas específicas que promuevan o consoliden esa “dimensión social” de la Comunidad Europea, mas que a través del impulso económico que el Mercado Interior implica.

2.3 POLÍTICAS SOCIALES

Hemos planteado que cada capítulo de este trabajo incluya uno relativo a las políticas sociales que cada instrumento de integración europea contempla para tener claro el paralelismo entre el progreso integracionista y su expresión en políticas sociales –cuando las haya-, particularmente las políticas de empleo.

En el caso del AUE, cuya negociación fue tan compleja, se traslucen varios aspectos. El primero es con relación a la disputa sobre aspectos institucionales, que para algunos era susceptible de limitar la soberanía nacional. Francia, Gran Bretaña y Dinamarca se oponían a la aplicación del voto mayoritario a todas las proposiciones contenidas en el Libro Blanco con objeto de establecer “un espacio sin fronteras” el 31 de diciembre de 1992. Esta fórmula equilibraba el deseo de algunos Gobiernos, con el británico y el danés a la cabeza, de conservar el derecho del veto y la voluntad de realización efectiva del mercado interior. En contrapartida, dichos Gobiernos consiguieron que el logro mayoritario no fuera aplicable a dos temas directamente ligados al mercado interno: la armonización fiscal y la **política social**, ya que les interesaba seguir manteniendo estos temas bajo competencia exclusivamente nacional.

⁹ Cumbre de Rodas, Bil. CE, 12, 1988.

Por otro lado, existían dos grupos de Estados miembros para quienes el voto mayoritario no constituía una cuestión meramente institucional, sino que comportaba efectos políticos y económicos concretos. Los menos desarrollados como Grecia, Italia e Irlanda, temerosos de un empeoramiento de sus economías y del incremento de los desequilibrios interregionales; y los más avanzados en legislación medioambiental y derechos de los consumidores, como Alemania y Dinamarca, los cuales se mostraban preocupados por la competencia de los países con niveles de protección inferiores. La Comisión desplegó entonces sus recursos negociadores y sus esfuerzos desembocaron en la definición del principio de la **cohesión económica y social**¹⁰ y en el consiguiente establecimiento de la política regional como competencia plenamente comunitaria, financiada por los Fondos Estructurales, el Banco Europeo de Inversiones y demás instrumentos financieros comunitarios.

La versión que presenta el Acta Única Europea, responde a la lógica de simplificar y agilizar el proceso legislativo europeo, por lo que los años subsiguientes al AUE fueron de muchos avances en esta área, por ejemplo la política comunitaria en materia de salud laboral, basada en el artículo 118 A actual 138, introducido por el AUE y facilitada por la regla de la mayoría.¹¹

También se ha procurado adecuar el contenido de las propuestas hasta hacerlo aceptable por el Consejo, reduciendo el nivel de armonización pretendido inicialmente. La Comisión la modifica continuamente haciéndola más atractiva y asumible por los Estados.

Tal vez el instrumento más radical que se ha utilizado hasta ahora, y por eso quizás también el más efectivo ha sido la exclusión directa de los Estados

¹⁰ No obstante, no fue sino hasta el Tratado de Maastricht que se añade el título XVII (antiguo título XIV) relativo a la Cohesión Económica y Social, arts. 158-162.

¹¹ La más importante de todas las laborales de la Unión se estructuró sobre la Directiva Marco 89/391, relativa a la aplicación de las medidas dirigidas a promover la mejora de la seguridad y la salud de los trabajadores en el lugar de trabajo, que sirvió de fundamento y orientación para numerosas Directivas específicas posteriores

contrarios a las iniciativas comunitarias, no ya de la decisión en sí, sino de todo el proceso de producción y de la misma aplicación de las normas comunitarias. Se acude así a la fórmula del “*opting out*” que, a través de la exclusión de un Estado particularmente reticente del ámbito de aplicación de la eventual producción normativa, permite superar su poder de veto en el Consejo.¹²

La primera muestra de esta nueva estrategia fue la Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores, aprobada por el Consejo Europeo de Estrasburgo los días 8 y 9 de diciembre de 1989: la negativa del Reino Unido a firmar el documento obligó a presentar ésta como una “mera declaración solemne”, de contenido exclusivamente programático y carente de todo valor jurídico.¹³ Pero esta exclusión fue precisamente lo que hizo posible su aprobación, sólo un paso mas, en la evolución del Derecho Social Comunitario.

Donde se ha utilizado con mayor alcance esta técnica ha sido en el propio Tratado de la Unión Europea, en el que, como veremos en el siguiente capítulo, acompaña al articulado un Acuerdo relativo a la Política Social suscrito por los Estados miembros, con la salvedad de Gran Bretaña.

¹² Rodríguez-Piñero Royo, Miguel, p. 68-9

¹³ Este documento, en realidad apenas llega a introducir nuevos derechos para los trabajadores, ya que previstos en normativas comunitarias anteriormente vigentes; en el resto, recoge principios reconocidos en normas internacionales vinculantes para los Estados miembros, como convenios de la Organización Internacional del Trabajo y la Carta Social Europea. Aparecen así referencias a los derechos de libre circulación, libre lección y ejercicio de una profesión, remuneración justa, mejora de las condiciones de vida y de trabajo, protección social, libertad de asociación y negociación colectiva, etc., hasta un total de 26; a éstos se acompañaba un Título II en el que se establecían las modalidades de aplicación de la Carta. (Valdés, 1991 p. 7 y Rodríguez-Piñero, 1989 p.2)

PARTE II
PERSPECTIVA DEL PROBLEMA DEL DESEMPLEO EUROPEO
EN LA DECADA DE LOS NOVENTA

CAPITULO 3

La dimensión social en el Tratado de Maastricht

La segunda modificación política de los Tratados, de mayor intensidad incluso que la anterior, llegó con la firma en Maastricht, el 7 de Febrero de 1992, del Tratado de Unión Europea (TUE) que entró finalmente en vigor el 1 de noviembre de 1993 tras un proceso de ratificación que en algunos países miembros resultó sumamente complejo.¹

El Tratado de la Unión Europea continúa la consolidación comunitaria a través del mercado común pero presta especial atención a la unión económica y monetaria. Amplía el ámbito de la actividad comunitaria a sectores como la industria, la energía, la protección de la salud, la protección de los consumidores y la política de desarrollo. El TUE siguiendo la tendencia iniciada por el AUE, contribuye a la consolidación de la unión política reformando las instituciones comunitarias a favor de su democraticidad e intensifica la cooperación política entre los Estados miembros que se plasma en los aspectos de política exterior y de seguridad común (Título V) y de los ámbitos de justicia y de asuntos del interior (Título VI). Con el TUE llega igualmente la Unión Económica y Monetaria (UEM) que lleva aparejada una moneda única y estable a partir de 1999. El TUE incluye también el Título VIII que refuerza la cooperación entre los Estados con relación al empleo.

¹ En Dinamarca el 10 de marzo de 1992 el Gobierno sometió al Parlamento el proyecto de ley de ratificación del TUE, que aunque fue aprobado por una amplia mayoría no alcanzó los necesarios 5/6 requeridos para su ratificación por lo que se hizo necesario convocar un referéndum que, celebrado el 2 de junio de 1992, arrojó un resultado negativo. La celebración de un segundo referéndum, el 18 de mayo de 1993, resultó favorable a la ratificación del TUE.

La unión económica y monetaria y la unión política fueron, desde el principio, dos de los objetivos a largo plazo de la CE, cuyos detalles fueron analizados por fin en dos conferencias intergubernamentales paralelas, una sobre la unión económica y monetaria (UEM) y la otra sobre la unión política, que iniciaron sus deliberaciones en diciembre de 1990. Sus informes, fueron tenidos en cuenta en el Consejo de Maastricht en diciembre de 1991, de esta manera, el TUE se estructura en dos partes claramente diferenciadas: las condiciones para el acceso de los países miembros a la UEM y por otro lado, las incipientes políticas sociales.

3.1 ESCENARIO INTERNACIONAL Y EUROPEO

El contexto internacional vive, a finales de los años ochenta, modificaciones importantes que tendrán repercusiones evidentes en el desarrollo concreto de esta nueva etapa del proyecto europeo. Entre ellas el derrumbe de los países de planificación centralizada del este europeo –y con él, el fin de un orden internacional basado en la división en dos grandes bloques políticos- que tiene su expresión en la “caída del muro de Berlín” en 1989 y la desaparición de la URSS a finales de 1991; y la guerra del Golfo Pérsico.

El primer caso supone una alteración radical del marco internacional que imperaba desde la segunda guerra mundial que afecta no sólo al contexto en que se desarrolla el proyecto europeo, sino a uno de sus principales impulsores, Alemania, que emprende un complejo proceso de reunificación. En el segundo caso, la guerra del Golfo Pérsico significa el fin de una breve etapa de petróleo barato y el anuncio de una gran estabilidad política en un área tan relevante en la evolución de la actividad económica a nivel internacional.

En el plano interno, las perspectivas abiertas por el Mercado Único de 1993 pusieron las bases necesarias para desarrollar la Unión Económica y Monetaria (UEM) prevista en el AUE. La mayoría de los Estados miembros se mostraban convencidos de la necesidad de iniciar el camino hacia la UEM como único

modelo de eliminar los obstáculos que el mantenimiento de un sistema de tipos de cambio múltiples representaba para el desarrollo del mercado interno. El gobierno conservador británico, era la única voz discordante. En cualquier caso, el Consejo Europeo de Hannover de junio de 1988 había encargado a un Comité presidido por Jaques Delors el estudio y las etapas concretas que debían conducir a la unión monetaria. Un año más tarde, la cumbre europea de Madrid decidió abrir las negociaciones encaminadas a la revisión del Tratado de Roma necesaria para la puesta en marcha de la UEM. La unión monetaria se convertía así en el eje fundamental de la construcción europea. En diciembre de 1989, el Consejo Europeo de Estrasburgo fijó para finales de 1990 la convocatoria de la CIG encargada de preparar el Tratado de la UEM.

La “*dimensión social*” de la CE era otro de los temas pendientes en la agenda europea. Con el objeto de conseguir el apoyo de los sindicatos europeos a la desregulación prevista en el Libro Blanco, la Comisión se había comprometido a dotar de contenido el capítulo social del AUE. Al mismo tiempo, los Estados miembros con niveles de protección más altos, preocupados por los efectos del *dumping social* practicado por los países con niveles de protección mas bajos, presionaban a favor del desarrollo de una política social comunitaria. Tras haber auspiciado, sin resultados tangibles, el diálogo directo entre empresarios y sindicatos, el Consejo Europeo encargó a la Comisión la elaboración de un borrador de la Carta Social Europea con el objetivo de equiparar los derechos individuales y colectivos de los trabajadores en el conjunto de la Comunidad. Presentado en el Consejo Europeo de Madrid, el proyecto obtuvo el consenso de once Estados miembros, a excepción de Gran Bretaña. La Carta de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores o Carta Social Europea un documento meramente simbólico, fue adoptada en diciembre de 1989 por el Consejo Europeo de Estrasburgo con la abstención de Londres. La “Europa Social” quedaba así sobre la mesa.

La Cumbre de Dublín de junio de 1990 acordó el inicio de las dos CIG en Roma, en diciembre de 1990, dos meses después de la reunificación alemana. Una cumbre especial, celebrada en octubre del mismo año en la citada capital, había dado el visto bueno a los trabajos preparatorios de la UEM. Al margen de las maniobras británicas tendentes a dividir a los demás socios comunitarios, el proceso hacia la UEM parecía bastante claro. En cambio, como hemos visto, las cuestiones incluidas en la agenda de la Unión Política planteaban mayores dificultades.

3.2 LA UNION ECONOMICA Y MONETARIA

El Tratado de Maastricht prevé la creación progresiva en tres etapas de una UEM integrada en el Pilar comunitario. Desde el punto de vista económico, la Unión implica una coordinación estrecha de las políticas económicas de los Estados miembros; desde el punto de vista estrictamente monetario, ésta debe conducir al establecimiento de una moneda única, un Banco Central Europeo y una política de cambio única.

3.2.1 INFORME DELORS, 1989

El desarrollo institucional de la UEM empezó de forma efectiva en 1988 a raíz del Consejo Europeo de Hannover.² El Consejo instituyó un Comité presidido por el

² No obstante, el primer antecedente lo encontramos en la Conferencia de Jefes de Estado o de Gobierno de los países miembros celebrada en La Haya los días 1 y 2 de diciembre de 1969 cuando aparece el primer pronunciamiento expreso a favor de la creación de una unión económica y monetaria, cursando el mandato de estudiar las posibilidades de una evolución de la Comunidad hacia la misma. Como consecuencia de este mandato se elaboró el denominado Informe Werner por un comité de expertos financieros y monetarios, presidido por Pierre Werner, Primer Ministro y Ministro de Hacienda de Luxemburgo. Este informe, cuyas conclusiones fueron asumidas por el Consejo en su sesión de los días 8 y 9 de junio de 1970, preveía el establecimiento de dicha unión en tres etapas en un plazo de diez años, es decir, para 1980. Aunque en su reunión del 22 de marzo de 1971 el consejo fijó retroactivamente en el 1 de enero de dicho año el comienzo del proceso hacia la unión económica y monetaria con una primera etapa de tres años de duración, éste se vería condenado al fracaso prácticamente desde su inicio, debido a la crisis monetaria y cambiaria de alcance mundial desatada en ese mismo año, cuyo momento culminante fue la suspensión de la convertibilidad del dólar estadounidense en agosto de 1971, referencia esencial en el colapso del sistema monetario internacional de Bretton Woods. (Ontiveros y Valero. 1996)

presidente de la Comisión, Jaques Delors, para que estudiase y propusiese las etapas concretas para llevar a cabo la Unión Económica y Monetaria. El Comité estaba integrado por los doce gobernadores de los Bancos Centrales de la Comunidad y tres expertos independientes. El informe, aprobado por unanimidad tras su presentación en abril de 1989, indicaba que el objetivo de la Unión Monetaria era conseguir la completa liberalización de los movimientos de capitales, la plena integración de los mercados financieros, la convertibilidad total e irreversible de las monedas, la fijación irrevocable de las paridades ligada a la eliminación de los márgenes de fluctuación y, eventualmente, la sustitución de las monedas nacionales por una moneda única.³

Para alcanzar la UEM, el Informe Delors proponía un plan en tres etapas basado en una mejor coordinación de las políticas económicas y monetarias para hacer posible la creación de una moneda única y de un Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC), equivalente al Banco Central Europeo (BCE), inspirado en el modelo del Banco Federal Alemán (*Bundesbank*), que sustituyera las instituciones europeas encargadas de la política monetaria. Además, a cada etapa correspondían evoluciones en el campo monetario y en el de la convergencia de las políticas económicas de los Estados miembros.

El documento, que fue utilizado con algunas modificaciones como borrador del Tratado, también describe dicha unión económica en términos de cuatro elementos básicos: el mercado único, donde personas, bienes, servicios y capital puedan moverse libremente; las políticas de competencia y otras medidas destinadas a fortalecer los mecanismos de mercado; las políticas comunes orientadas al cambio estructural y al desarrollo regional y la coordinación de políticas macroeconómicas, incluyendo reglas obligatorias en relación con las políticas presupuestarias.

3.2.2 LAS ETAPAS

³ Morata, Francesc. 1998 p. 346; Ontiveros y Valero. 1996 p.20

La primera etapa de la UEM se inició en 1 de julio de 1990⁴ (coincidiendo con la fecha de entrada en vigor de la liberalización total de los movimientos de capital en ocho de los doce Estados miembros) y finalizó el 31 de diciembre de 1993. Ésta había de facilitar una mayor convergencia de las políticas económicas de los Estados miembros y un reforzamiento de la coordinación entre las políticas monetarias estatales siguiendo las recomendaciones del Informe Delors. Durante esta fase, los Estados miembros debían comunicar sus respectivos programas de ajuste a medio plazo de las principales variables macroeconómicas.

En materia monetaria, la primera etapa estaba destinada a garantizar la libre circulación de capitales entre la mayor parte de los Estados miembros. También se preveía reforzar la coordinación de las políticas monetarias y el mantenimiento de las paridades fijas establecidas en el seno de la UEM.

La segunda fase, iniciada el 1 de enero de 1994,⁵ establece los cuatro “criterios de convergencia nominal” o parámetros macroeconómicos para el ingreso en la UEM:

- 1) *Inflación*:⁶ la tasa de inflación no debe superar en más del 1,5% la tasa media registrada en los tres Estados con menor inflación.⁷
- 2) *Finanzas públicas*: la Comisión controla el respeto de la disciplina presupuestaria con base a dos parámetros de referencia:

⁴ El Consejo Europeo celebrado en Madrid los días 26 y 27 de junio de 1989 aceptó situar el inicio de la primera fase en esta fecha.

⁵ El Consejo Europeo celebrado en Roma los días 27 y 28 de octubre de 1990 había adoptado, con la oposición del Reino Unido, los principios básicos de la reforma de los Tratados por lo que se refiere a la UEM, estableciendo el inicio de la segunda fase para esa fecha. (Ontiveros y Valero. 1996 p.23)

⁶ Giovanni Ravasio asegura que existe un amplio consenso acerca del carácter esencialmente monetario de la inflación: la condición necesaria para el mantenimiento de una inflación baja consiste en una política monetaria orientada en primer lugar hacia la estabilidad de precios. Este objetivo en concreto, según el autor, sólo puede alcanzarse consiguiendo que los bancos centrales se independicen de los poderes políticos.

⁷ Según cálculos de Giovanni Ravasio con datos de la Comisión, la inflación se había reducido a la mitad a nivel comunitario, pasando de un 5 a un 2,3% de 1990 a 1997. Aun mejor: si se exceptúa a Grecia, las tasas de inflación de todos los países de la Comunidad estaban comprendidas en un punto porcentual, entre 1,5 y 2,5%. Las cifras del índice armonizado de precios al consumo (IAPC), el instrumento de comparación exigido por el Tratado, proporcionaban el mismo panorama. En media comunitaria, la inflación estaba por debajo del 2% para los ocho primeros meses de 1997, y la banda de dispersión era también del 1%, excluyendo a Grecia. (Ravasio, Giovanni, 1998. p. 9)

2.1 Un déficit anual no superior al 3% del PIB⁸ y

2.2 Una relación deuda/PIB no superior al 60%. Si dicha relación es superior, la Comisión deberá señalarlo, a menos que se considere que dicha relación está “disminuyendo y alcanzando el valor de referencia a una velocidad satisfactoria”.⁹

Si el déficit supera el 3%, la Comisión también deberá señalar la anomalía. En todo caso, la decisión final relativa a la existencia de un déficit excesivo compete a Ecofin, aunque los parámetros no fueron contemplados en el Tratado.

3) *Tipo de cambio*. Debe permanecer, al menos en los dos años anteriores a la tercera fase, dentro de los márgenes de fluctuación normales establecidos por el mecanismo de tipos de cambio (MTC) del Sistema Monetario Europeo (SME)¹⁰. En especial, el Estado miembro no deberá haber procedido a una devaluación de la moneda durante dicho período.

4) *Tipos de interés a largo plazo*: Durante los dos años anteriores, los tipos de interés a largo plazo no podrán exceder en más de dos puntos la media de los tres países que tengan la tasa de inflación más baja.

El Tratado de la UEM preveía, desde el inicio de la segunda fase, la creación del Instituto Monetario Europeo (IME) dotado de personalidad jurídica propia. Su misión era reforzar la coordinación de las políticas monetarias con objeto de asegurar la estabilidad de los precios y facilitar la utilización de la moneda común.

⁸ Todos los países, de nuevo exceptuando a Grecia, mostraban un *déficit* presupuestario del 3% del PIB o menor en 1997. Cuatro países estaban en el 2% o menos (Holanda, Finlandia, Suecia y Reino Unido) y dos países presentaban incluso un excedente. *Ibid.* p. 10

⁹ Según los datos existentes, la parte que le corresponde en el PIB ha pasado del 53,5% en 1993 a menos del 49% en 1997. En contrapartida, durante el mismo período, la parte correspondiente a los ingresos se ha estabilizado en torno al 46%. *Ibid.* p. 12

¹⁰ El antecedente más inmediato del SME fue la denominada “Serpiente monetaria europea”, un acuerdo de mantenimiento de márgenes comunes de fluctuación de los tipos de cambio de las monedas comunitarias cuya aspiración máxima era, en coherencia con los planteamientos del Informe Werner, la abolición gradual de la propia fluctuación. (Ontiveros y Valero. 1996 p.15)

Las monedas nacionales quedarían ligadas y el entonces denominado *ecu* se convertiría en una moneda de pleno derecho administrada por el Fondo Europeo de Cooperación Monetaria.

Con objeto de alejar los temores de una Unión Monetaria a dos velocidades, -es decir, la exclusión, al menos en una primera etapa, de los países incumplidores de los criterios de convergencia-, se decidió que todos los Estados miembros participarían en la decisión relativa al tránsito hacia la tercera fase, aunque algunos de ellos no cumpliesen con los requisitos prefijados. De este modo se llegó a la cumbre decisiva en Maastricht en la que el proyecto de la UEM no encontró dificultades insalvables para su aprobación.

De acuerdo con lo previsto, el inicio de la tercera fase (Etapa A) coincidió con la entrada en funcionamiento del SEBC y del BCE (con la consecuente desaparición del IME). Igualmente se definieron las condiciones de ejercicio de la política monetaria y de cambio único y se inició la fabricación de monedas y billetes en moneda única. El 1 de enero de 1999 (Etapa B) marcó el inicio efectivo de la UEM entre los países que habían superado la segunda fase con fijación irrevocable del tipo de cambio de las monedas participantes, entre ellas y con respecto al euro. La última etapa (C) se preveía para el 1 de enero de 2002 como máximo. En los seis meses siguientes las administraciones públicas de los Estados miembros completaron su proceso de adaptación a la moneda única.

3.2.3 CONVERGENCIA ECONÓMICA Y EMPLEO. POSTURAS Y POLÉMICA

El éxito de la integración económica supone que las condiciones económicas estén armonizadas,¹¹ y Europa se movía con base en este supuesto. Como hemos visto, en 1992 el continente abordaba una fase decisiva en el perfeccionamiento de su proceso de integración. Iniciada la cuenta atrás de la entrada en vigor del

¹¹ Delalande, Daniel. p. 19

mercado único, la firma del TUE definía un nuevo horizonte al que vincular las estrategias de los agentes económicos y, en especial, de los gobiernos nacionales en la formulación por el mercado interior, ahora se especificaban las condiciones mínimas, en términos de convergencia nominal con las economías más estables, que habrían de satisfacer los países aspirantes a participar en esa última fase de la UEM emplazada a los últimos años del siglo.¹²

Por otro lado, y de acuerdo con Daniel Delalande, esta es solo una parte del proceso de armonización designado como “*Convergencia Económica*”. Esta noción se refiere a dos realidades: la de la reducción de las disparidades de los niveles de vida, es decir la “convergencia real”; y la de la convergencia de las variables económicas que hemos descrito en el apartado anterior, o sea la “convergencia nominal”.

La Unión Europea está compuesta por países con importantes diferencias en nivel de vida y renta per cápita que además de reflejar esa diversidad de características poblacionales, geográficas y culturales, y ser las consecuencias de diferentes factores económicos de carácter coyuntural, responden a problemas estructurales asociados a sus respectivos sistemas productivos. Las divergencias en el cumplimiento de los requisitos de Maastricht (*Convergencia nominal*) no son las más significativas al tratar de analizar las posibilidades de convergencia real. Es cierto que normalmente unas peores condiciones en cuanto a precios, tipos de

¹² En mayo de 1998, el Consejo Europeo de Bruselas, por mayoría cualificada y con base en las recomendaciones del Ecofin y en un informe de la Comisión, designó a los integrantes de la UEM, es decir, de los 11 que habían conseguido alcanzar un elevado grado de convergencia, de acuerdo con el procedimiento establecido en el TUE: Australia, Bélgica, Finlandia, Francia, Alemania, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Portugal y España. Grecia no se adecuaba a ninguno de los criterios de convergencia, mientras que el Reino Unido, Dinamarca y Suecia habían preferido permanecer al margen de la UEM. Del Tratado se deduce que la decisión de pasar a la fase final se basa en una apreciación política, teniendo en cuenta los parámetros de convergencia, las tendencias de cada Estado miembro y las circunstancias excepcionales que puedan justificar el no cumplimiento de alguno de los criterios previstos. De hecho, un Protocolo anejo al Tratado de Maastricht reconoce al Reino Unido la posibilidad de no comprometerse a acceder a la tercera fase de la UEM. La decisión de dicho país de acceder a la tercera fase se aplaza hasta un momento ulterior y se subordina a una votación favorable en el Parlamento británico. Por otra parte, en diciembre de 1992, el Consejo Europeo de Edimburgo “tomó nota” del hecho de que Dinamarca había decidido, desde entonces, no participar en la tercera fase de la UEM.

interés, déficit público y deuda pública indican mayores problemas estructurales, pero no siempre hay una correspondencia clara entre la convergencia nominal y la convergencia real.

Ciertamente, el hecho de cumplir los criterios de convergencia nominal de Maastricht que acabamos de analizar, no aseguraba, sin embargo, un estado de salud macroeconómica necesariamente satisfactorio para los ciudadanos del país que los cumplía. A pesar de cumplirse las claves del equilibrio global, podía suceder, que se estuviera creciendo poco, que el desempleo fuera en aumento, o que respecto a las exportaciones se hubiese entrado en una vía de pérdida de competitividad.

Para compensar los indicadores nominales con otros que hicieran referencia a esos importantes aspectos no monetarios y financieros, surgieron los denominados criterios reales, de los cuales podemos citar tres. El primero de ellos lo suscitó Jaques Delors al proponer la fijación de un 7% como máximo para el nivel de desempleo. En segundo término, John Mayor, entonces Primer Ministro británico, sugirió que se tuviera en cuenta lo que se sintetiza con las letras CLU o Costes Laborales Unitarios; esto es, la relación salarios/productividad, para efectivamente vigilar que los países de la Unión fuesen competitivos a escala internacional. Y un tercer criterio real a considerar, fue el ritmo de crecimiento, ya que debido a la gran heterogeneidad en los niveles de ingresos dentro de la UE, sería conveniente estimular las tasas de expansión de los países con PIB per cápita más bajo.¹³

Estos criterios de carácter general no se aceptaron en el TUE por razones de dificultad de medición, y también por pertenecer al área de la subsidiariedad de la política económica. A pesar de lo cual, componen un cuadro complementario a la convergencia nominal en la búsqueda del desarrollo y bienestar.

¹³ Tamames, Ramón. 1994.

El enfoque anterior, aunado a las reticencias de la sociedad europea con relación a la adopción de la UEM –expresadas en el primer no danés al TCE y el escaso margen por el que fue aprobado en Francia-, desató un debate fundamentalmente en los ámbitos académicos en cuanto la viabilidad de la UEM como instrumento de mejora en la calidad de vida de los europeos, sobre todo por la imparable crisis de desempleo (ver Cuadro 3.1). Se cuestiona entonces que puedan ir de la mano la “Europa del euro” y la “Europa social”.

	1970-1974	1975-1979	1980-1984	1985-1989	1991-1995	1996-2001
Total UE	2.6	4.8	8.1	9.4	10.0	9.4
Estados Unidos	5.4	7.0	8.3	6.2	6.6	4.6

Fuente: Eurostat, series armonizadas sobre empleo.

Las percepciones acerca del impacto del establecimiento de la UEM varían, por ejemplo, para Guillermo Dávila, la UEM es sólo uno de los “obstáculos macroeconómicos” entre otros,¹⁴ que han entorpecido la recuperación de un crecimiento fuerte y el aumento del empleo, ya que para él la UEM es la responsable de turbulencias en los mercados cambiarios (1992, 1993 y 1995) causadas por la insuficiente coordinación de las políticas económicas y por movimientos especulativos.¹⁵

Por otro lado, la Organización Internacional del Trabajo,¹⁶ en 1998 indicaba que en un futuro inmediato, era posible que en el nivel y la calidad del empleo mundial repercutieran cinco grandes factores, entre ellos el establecimiento de la Unión Europea, particularmente debido a los criterios de convergencia que el establecimiento de la Unión Monetaria Europea (UEM) y el Pacto de Estabilidad, conllevaban. Los otros factores influyentes que estimaba la OIT son las secuelas

¹⁴ Señala también una combinación de políticas macroeconómicas desequilibrada, el insuficiente ahorro agregado y la escasez de capital disponible para financiar la intensa formación de capital en Europa y el resto del mundo, La insuficiente acumulación de capital productivo en los ochenta y La tendencia de fondo hacia la sustitución, a medio plazo, del empleo por el capital en Europa.

¹⁵ Dávila Muro, Guillermo. P. 297

¹⁶ OIT, p. 30

de la crisis asiáticas, el descenso de los precios de los productos básicos, la erosión de los precios de los activos y la adopción de nuevas medidas de liberalización e intensificación de la competencia. Sin embargo reconoce que las repercusiones no irían necesariamente en la misma dirección y que los efectos de la UEM eran todavía vagos.

Al mismo tiempo, sigue vigente la controversia sobre si el desempleo se agrava o disminuye en la UE debido a la estrategia macroeconómica orientada a alcanzar el grado de convergencia nominal necesario para crear la Unión Económica y Monetaria.

Para sus críticos, el recrudecimiento del desempleo ha sido causado por el largo proceso de estabilización económica en el que la lucha contra la inflación ha tenido prioridad absoluta, lo que implicaría un claro error de estrategia macroeconómica.¹⁷

Sobre todo por que tanto el análisis teórico como el empírico han insistido en señalar, siguiendo la percepción keynesiana, que el volumen total de trabajo en la economía viene determinado, en gran parte, por el comportamiento observado en las magnitudes macroeconómicas básicas: PIB, inflación, tipos de interés, tipo de cambio, etcétera. Bajo esta perspectiva, se subraya el papel fundamental de la política macroeconómica como instrumento para asegurar un alto nivel de empleo y reducir la tasa de desempleo.

Si asumimos que las políticas macroeconómicas deben atender también otros objetivos que, a corto plazo, pueden ser más urgentes como por ejemplo, la reactivación de la actividad, la estabilización o reducción de la inflación y los tipos de interés, o la corrección de desequilibrios de balanza de pagos o de déficit

¹⁷ Para algunos autores, perseguir objetivos de inflación demasiado bajos (0-3%) podría incluso empeorar el problema. Desde su punto de vista, los salarios presentan una rigidez nominal a la baja tal que tasas de inflación excesivamente bajas se traducen en una menor flexibilidad e los salarios reales, y consiguientemente, mas desempleo. Además, como la relación entre inflación y desempleo no es lineal, la "ratio de sacrificio" –en términos de PIB y (des)empleo- asociado a políticas anti-inflacionistas aumenta más que proporcionalmente a bajos niveles de inflación. Por ejemplo Akelof, Dickens y Perry, 1996. (Dávila Muro, Guillermo, 1997)

público, entonces, las políticas macroeconómicas son claramente inadecuadas para hacer frente a problemas cuyo origen es estructural o de escala macroeconómica, como puede ser el desempleo.

Los Estados miembros estuvieron dispuestos y motivados a la realización de una UEM, ya que en general, se concede que la intensa reestructuración económica en curso proporcionará a las economías europeas, a medio y largo plazo, una mayor eficiencia y bienestar asociado con un mayor ritmo de crecimiento y nivel de empleo. Sin embargo, de acuerdo con Guillermo Dávila¹⁸, para que estos beneficios alcancen al conjunto de la población, es necesario acompañar la estrategia macroeconómica con reformas y políticas estructurales del mercado de trabajo y de los mercados de bienes y servicios, diseñadas y puestas en práctica de modo coordinado con la estrategia macroeconómica.

Lo anterior significa un cambio fundamental con respecto a enfoques anteriores de política económica, que veían la creación de empleo necesaria para reabsorber el excedente de mano de obra como el resultado indirecto, y un tanto mecánico, de un crecimiento económico fuerte y estable.¹⁹

Para el citado autor, la política macroeconómica es un elemento clave de la estrategia de empleo, pero sólo puede absorber el componente cíclico del desempleo, que es el de menor proporción relativa.

Mientras, Juan Antonio García, suponía que la política fiscal y monetaria de la Unión iba a ser muy ortodoxa y el crecimiento de la economía europea lento e incapaz de reducir de forma apreciable el problema del desempleo. Considera, sin embargo, que esto podría cambiar radicalmente si Europa fuera capaz de plantearse una reforma a fondo del “modelo europeo” (altamente interventor y

¹⁸ Ibid. p. 297

¹⁹ Según la denominada *Ley de Okun*, el empleo aumenta cuando la actividad económica crece a tasas por encima de ciertos “umbrales de creación de empleo”, característicos de cada economía. Ibid.

regulador) que, sin perder aspectos de solidaridad muy importantes que el mismo contiene, devolviera a la economía una flexibilidad y una capacidad de adaptación que hace mucho perdió. Esto plantea no sólo y no tanto cuál debe ser el camino de la reforma, sino, sobre todo, cuánta voluntad y capacidad política existen para llevarla a cabo. Si la Europa de la UEM no es reformista, todo el proyecto podría ser considerado dentro de unos años como un costoso error.²⁰

Lluís Fina Sanglas también realizó un estudio sobre los principales argumentos de los debates actuales sobre los efectos de la unión monetaria sobre los niveles de la actividad económica y sobre el empleo.²¹ Retoma las consideraciones de los beneficios de la UEM para el conjunto de la economía, a saber, en primer lugar el derivado de la mayor certeza que la unión monetaria comportará respecto a los precios de los bienes y servicios, que dependerán exclusivamente de las condiciones de producción y de la situación de los mercados, y ya no de las fluctuaciones de los tipos de cambio. La existencia de una única moneda supone la eliminación de un importante factor de riesgo en la toma de decisiones y, por ello, un aumento de la eficacia en la utilización de los recursos. Concluye que por tanto, en la medida en que la unión monetaria supondrá un reforzamiento adicional del gran mercado interior, los efectos que pueda tener sobre el empleo serán similares a los señalados en los análisis relativos a los efectos del “Programa 1992”.

El más conocido de estos análisis, el denominado “*Informe Cecchini*”, preveía que se produciría una aceleración del cambio estructural de la economía, un aumento de la eficiencia productiva que aumentaría la capacidad de producción de la economía entre un 2,5% y un 6,5%. Este aumento de la eficacia productiva, a corto plazo, podría tener un impacto negativo sobre el empleo, pero, a medio plazo, este efecto se vería contrarrestado por una serie de “factores compensadores” derivados de la mayor competitividad de las economías europeas

²⁰ García Díez, Juan Antonio. 1998.

²¹ Fina Sanglas, Lluís. 2001. Tercera Parte.

en los mercados mundiales y de las reducciones de precios relativos que permitirán impulsar los mercados interiores.

Un segundo beneficio de la unión monetaria -siguiendo a Fina-, sería el derivado de la reducción de los “costes de transacción” que soportará la existencia de una moneda única. Este beneficio consiste, principalmente, en el ahorro de una serie de gastos que deben realizar, directa o indirectamente, todos aquellos que realizan operaciones con divisas distintas. La Comisión Europea estima que este ahorro puede alcanzar entre un cuarto punto y medio punto de PIB para el conjunto de la Unión. Debe advertirse también que este tipo de ahorro será relativamente más importante en el caso de las pequeñas empresas que en el de las grandes, lo cual tendera a potenciar el efecto positivo que pueda tener sobre el empleo.

Con relación a la inflación, aunque una unión monetaria estable puede ser compatible con cualquier nivel de inflación siempre que no presente grandes diferencias entre unas zonas y otras, hemos visto que el modelo de UEM que diseña el Tratado de Maastricht es claramente un modelo que exige el mantenimiento de unos niveles reducidos de inflación. Fina recomienda que para reconocer la importancia de este aspecto recordemos los enormes costos que, particularmente para los niveles de empleo, han tenido las “explosiones inflacionistas que sufrió Europa desde principios de los años setenta y los costes que, en algunos casos, han comportado también las políticas deflacionistas. Aunque un nivel moderado de inflación no es malo para el empleo e, incluso puede ser positivo, en la medida en que facilita los cambios de precios relativos, no ocurre lo mismo con niveles altos o cuando se pierde el control de todo el proceso.”²²

En contraste, en el debate académico, tienden a predominar visiones más escépticas. Tal es el argumento que señala que debido a que la política monetaria

²² Ibid. p. 203

pasa a ser competencia exclusiva de la Unión Europea y que una vez transcurrido el periodo de transición y adoptada la moneda única, los Estados participantes pierden el control sobre la cantidad de dinero en circulación, la capacidad para establecer los tipos de interés y la posibilidad de llevar a cabo devaluaciones y reevaluaciones. Todo ello, aunque supone asumir importantes beneficios y costes, estos últimos son derivados prioritariamente de la pérdida del tipo de cambio como instrumento de ajuste macroeconómico.

Tanto frente a perspectivas positivas como críticas de lo que implicaría el TUE, Europa se enfrentaba a un arduo problema, pues la progresiva integración económica no había tenido su paralelo en la consiguiente integración política que hiciera posible una mejora sustancial en el nivel de vida de los ciudadanos europeos. Sobre todo, se ponía en tela de juicio la consideración de que los procesos de libre comercio y liberación de mercados bastaban, por sí mismos, para atender los problemas sociales. Se manifestaba la urgencia del diseño y puesta en marcha de políticas sociales del alcance de las políticas económicas.

3.3 POLITICAS SOCIALES

Recordemos que la firma del Tratado produjo tensiones, sobre todo en Dinamarca, donde el 2 de julio de 1992, los ciudadanos rechazaron la ratificación del Tratado en un referéndum. La crisis se solucionó a través de un segundo referéndum, cuyo resultado fue positivo, pero el “no” danés ya había dado lugar a una ola de escepticismo que se extendía por Europa. En esos momentos difíciles de crisis económica y aumento del desempleo se puso de manifiesto la creciente desconfianza que la Unión despertaba en los ciudadanos.

El TUE, significó la reforma más profunda que se había llevado a cabo hasta entonces. Por el Tratado firmado en Maastricht, los Estados miembros constituyeron por fin una Unión Europea y el primer pilar, que contiene a las tres Comunidades europeas, mantuvo su carácter supranacional. El Tratado de la

Comunidad Económica Europea, que pasó a denominarse simplemente Comunidad Europea, sufrió numerosísimas modificaciones tanto en el ámbito institucional, como en el competencial, y por supuesto, la Unión Económica y Monetaria, de la que ya hemos hablado.

Particularmente, y de acuerdo con Beneyto y Becerril²³, en el ámbito de las competencias el TUE aportó algunas novedades sustanciales. Se atribuyeron a la Comunidad competencias en nuevas materias de naturaleza no económica, como en educación, formación profesional y juventud, en cultura y en salud pública. Sin embargo, esta atribución se realizó con numerosas cautelas, ya que sólo se otorgó a la Comunidad una competencia de carácter complementario, en virtud de la cual podría actuar en apoyo de la acción estatal, pero nunca en detrimento de la misma. Además, en ocasiones se prohibió expresamente toda armonización de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros en estas materias. Estas cautelas son una buena muestra del espíritu con que la cuestión competencial se abordó en la cumbre de Maastricht. En efecto, el notable crecimiento competencial que había tenido lugar a partir de los años setenta comenzaba a resultar inquietante desde que el Acta Única Europea había relegado el Compromiso de Luxemburgo. Los Estados comprobaban intranquilos cómo en la Comunidad se podían adoptar normas obligatorias en numerosísimas materias en las que carecían de derecho de veto.

Uno de los aspectos más discutidos y discutibles de Maastricht fue la adopción de una “*política social común*”, que tendía hacia la armonización de la legislación en materia de relaciones laborales y la cooperación sobre inmigración. Aquí la oposición del Reino Unido fue mas firme y no sólo quedó al margen del acuerdo, sino que por presión británica, lo de la política social quedó en un mero Protocolo anexo sin valor jurídico,²⁴ a pesar del interés de Francia y España por incluirlo plenamente en el Tratado. Este Protocolo les autorizaba, por medio de un Acuerdo

²³ Beneyto Pérez y Becerril Atienza. 2001.

²⁴ Protocolo no. 15.

sobre política social, a recurrir a las instituciones, procedimientos y mecanismos del Tratado para adoptar y aplicar los actos y decisiones necesarios a la aplicación de ese acuerdo. No obstante, la misma Comisión reconoce que la existencia de los fundamentos jurídicos en materia social no era muy satisfactoria, a pesar de que en el artículo 3 del TCE se señalara como misión *“promover, mediante el establecimiento de un mercado común y de una unión económica y monetaria y la realización de las políticas o acciones comunes, un desarrollo armonioso y equilibrado de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad, un crecimiento sostenible y no inflacionista que respete el medio ambiente, un alto grado de convergencia de los resultados económicos, **un alto nivel de empleo y de protección social**, la elevación del nivel y de la calidad de vida, la cohesión económica y social y la solidaridad entre los Estados miembros.”*

La novedad es la introducción del título XIV, “Cohesión económica y social” (arts. 130A -130F), al que acompaña el Protocolo no. 15, que sólo perfecciona los mecanismos de los fondos estructurales²⁵ que ya había incorporado el Acta Única Europea.

3.4 DE MAASTRICHT A AMSTERDAM

A principios de los años noventa, la recesión económica y el agravamiento del desempleo pusieron en evidencia, para los expertos y las autoridades económicas, la necesidad de emprender una nueva estrategia económica, a medio y largo plazo, que tuviera la lucha contra el desempleo como la prioridad absoluta de la política económica de la Unión Europea.

El Consejo Europeo de Edimburgo, celebrado los días 11 y 12 de diciembre de 1992, llegó, entre otros, a un acuerdo sobre la financiación de la acción y de las

²⁵ Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), Fondo Social Europeo (FSE) y Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEGOA).

políticas comunitarias durante el resto de la década de los noventa (el llamado “Paquete Delors II”), procedió a la creación del Fondo de Cohesión con el objeto de dar reflejo a los compromisos suscritos en Maastricht, asignando los recursos disponibles al efecto. También invitaba a la Comisión a presentar propuestas de revisión de los reglamentos de los fondos estructurales, con el objetivo principal de simplificar los procedimientos.²⁶

Sin embargo, los jefes de gobierno eran conscientes de que era necesario adoptar una perspectiva estratégica de medio plazo contra el desempleo. Un semestre más tarde, el Consejo Europeo de Copenhague, de 21-22 de junio de 1993, debatió un primer documento de reflexión sobre el problema y acordó el principio de que las políticas macroeconómicas “sanas” son necesarias, pero no suficientes, y que deben ser acompañadas de reformas estructurales y acciones específicas por el empleo. Así nació el concepto de *una estrategia global de empleo a medio y largo plazo* común a los Estados miembros, cuyo diseño se encargó a la Comisión Europea en colaboración con los gobiernos nacionales.

El Consejo Europeo de Bruselas, de diciembre de 1993, aceptó la estrategia propuesta por la Comisión e introdujo la idea de realizar un seguimiento y evaluación de forma sistemática, incluyendo el de otras iniciativas como las grandes líneas de orientación económica, el funcionamiento del mercado único. o las redes de infraestructuras de transportes.²⁷

La Comisión Europea, con Jaques Delors a la cabeza, presentó el contenido de la *estrategia común* al Consejo Europeo de Bruselas, de diciembre de 1993, tras un intenso debate con los gobiernos nacionales y los interlocutores sociales.

²⁶ Según las simulaciones, la Iniciativa de Edimburgo generó desde su creación a 1994, un aumento del crecimiento en un 0,6% en PIB real, crecimiento de la inversión de un 3% y la creación de 450.000 empleos en 1993-4 en las economías europeas. (Datos de CCE, según Dávila Muro p. 307)

²⁷ Dávila. Op.cit. p. 299.

3.4.1 LIBRO BLANCO O INFORME JAQUES DELORS, 1993²⁸

El documento “*Crecimiento, competitividad y empleo. Retos y Pistas para entrar en el siglo XXI*”, también conocido como *Libro Blanco o Informe Jaques Delors* presenta el análisis del proyecto de integración europea y sus efectos económicos y sociales.

Con este Informe, se ubica el punto de partida de fomento del empleo en el marco de la Unión Europea. Presenta las grandes líneas de acción para las políticas de empleo nacionales, en el marco de un enfoque integral de estrategia económica contra el desempleo. Consta de tres partes: una declaración política de estrategia económica (parte A), el análisis de base para la estrategia (parte B), y las aportaciones nacionales al debate (parte C).

Como principio básico, el *Libro Blanco* consagra que las reformas políticas estructurales en los “sistemas nacionales de empleo”²⁹ y en los mercados de bienes y servicios tienen la misma prioridad que una estrategia macroeconómica sana.

Identificaba como causas del desempleo en los países de la Unión: el bajo crecimiento económico, la intensidad de trabajo en sectores económicos tradicionales en detrimento de sectores “con futuro”, el elevado coste, en términos relativos, de la mano de obra poco cualificada y la permanencia de un sistema de empleo envejecido.

²⁸ Los años noventa fueron testigos de la publicación de varios Libros Comunitarios, blancos y verdes, dedicados de forma monográfica a la lucha contra el desempleo, de los cuales el “*Libro Blanco sobre crecimiento, competitividad y empleo. Retos y pistas para entrar en el siglo XXI*” es el más conocido. Otros son el “*Libro Verde sobre Política Social Europea. Perspectivas de la Unión*” de 1993, o el “*Libro Blanco sobre la Política Social Europea. Un paso adelante para la Unión*”, textos éstos que, con la tradicional eficacia relativa de este tipo de trabajos, sí tuvieron al menos el efecto de poner de manifiesto la preocupación comunitaria de lo que los ciudadanos consideran el peor problema de Europa. (“Libro Blanco: política social europea. Un camino que la Unión debe seguir”, en <http://europa.eu.int/scadplus/leg/es/cha/c10112.htm>; “Hacia una ampliación más eficaz de la legislación europea”, en <http://europa.eu.int/scadplus/leg/es/s02210.htm>)

²⁹ Definidos como el conjunto de instituciones educativas, laborales, de diálogo social, protección social y gestión de las empresas, propios de cada estado miembro. Dávila Muro, Guillermo. P. 307

El hilo conductor del planteamiento del *Libro Blanco* es el mantenimiento del modelo social europeo desde la perspectiva supranacional que supone la integración europea. Un modelo social que conforma una cultura común a las sociedades europeas y por el desarrollo de mecanismos de redistribución de la renta asentados en un desarrollado sistema de protección social.

El *Libro Blanco* insiste en el carácter global de la estrategia, con tres líneas de acción coordinadas, y subraya la importancia de un acuerdo con los representantes sociales.

La financiación de la estrategia exige la reestructuración del gasto público nacional con una mayor “activación” del gasto en políticas de empleo y protección social. En ciertos casos, habrá financiación comunitaria a través de programas específicos al tiempo que se estudia la posibilidad de aplicar criterios de política de empleo a los fondos regionales y, sobre todo, el Fondo Social Europeo.

A pesar de su escasa repercusión 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. Su apuesta de reducir a la mitad la tasa de desempleo para Europa a finales de siglo –apuesta en gran medida frustrada– apoya su vigencia.

3.4.2 CUMBRE DE ESSEN, DICIEMBRE DE 1994.³⁰

En diciembre de 1994 se celebra la Cumbre de Essen en la que se proponen una serie de orientaciones a seguir por los países de la Unión, con base en el *Libro*

³⁰ La relevancia política del tema de desempleo ha hecho que los consejos europeos de primavera (Corfú-1994, Cannes-1995, Florencia-1996 y Ámsterdam-1997) hayan recibido también informes provisionales sobre las tendencias en los mercados de trabajo y la aplicación en ellos de la estrategia común de empleo. (Dávila Muro, Guillermo, 1997 y Tobes Portillo, 2002.)

Blanco sobre Crecimiento, Competitividad y Empleo, con el objetivo de crear empleo. Estos son:

A) Cinco objetivos prioritarios para las políticas de empleo nacionales:

- 1) aumentar y mejorar la inversión en capital humano y la formación profesional;
- 2) aumentar la intensidad en empleo del crecimiento económico (organización más flexible del tiempo de trabajo y de la contratación, negociaciones salariales más flexibles, iniciativas locales de empleo);
- 3) reducir de forma sensible los costes no salariales del trabajo (especialmente para el trabajo de baja cualificación y los salarios más bajos),
- 4) aumentar la eficacia de las políticas de mercado de trabajo (transparencia en la intermediación, eliminación de obstáculos al empleo, evaluación permanente de políticas);
- 5) prestar una atención preferente a los grupos más afectados por el desempleo (jóvenes sin una formación mínima, parados de larga duración, trabajadores de más de 45 años, mujeres en desempleo).

B) El concepto de un Plan Plurianual de Empleo (PPE), elaborado por cada Estado miembro, adaptando las cinco prioridades en Essen según las necesidades y características de cada mercado de trabajo nacional.

C) El seguimiento y evaluación de las estrategias de empleo nacionales por medio de informes conjuntos de empleo, que se remitirán a cada Consejo Europeo de invierno, elaborados conjuntamente por el Consejo (Ecofin y SocMin) y la Comisión. Con el fin de dar flexibilidad a la estrategia, el Consejo Europeo puede solicitar informes específicos que profundicen en el análisis de aspectos concretos del problema de desempleo, que puedan servir de base para posibles ajustes en la estrategia.³¹

³¹ Por ejemplo, el Consejo Europeo de Madrid (diciembre, 1995) examinó un primer informe sobre el impacto en el empleo de los sistemas fiscal y de protección social, y otro sobre la compatibilidad del crecimiento económico del medio ambiente.

Estas líneas de actuación, suponían la intensificación y continuidad de la formación profesional; alcanzar una mayor flexibilidad en el tiempo de trabajo, compatible con la moderación salarial; reducir costos laborales no salariales; aumentar los recursos dirigidos hacia las políticas activas e incentivar el empleo de aquellos colectivos con mayores dificultades para acceder al mercado laboral.

Un año más tarde, el **Consejo Europeo de Madrid, de diciembre de 1995** hizo un primer balance de la aplicación de la estrategia de Essen:

- Por vez primera, hay consenso entre el Consejo EcoFin/SocMin y la Comisión Europea sobre la estrategia concreta, con un amplio acuerdo acerca de los puntos de vista expresados por los interlocutores sociales y el Parlamento Europeo.
- Cada Estado miembro había presentado su programa plurianual de empleo, conforme a los objetivos y principios acordados en Essen.
- Basándose en el informe de síntesis, el Consejo Europeo introdujo ligeras precisiones a la estrategia común:
 - Intensificar la formación de los parados y proseguir la reestructuración del gasto público a favor de políticas “activas” de empleo;
 - Subrayar la importancia de los interlocutores sociales para garantizar una moderación salarial compatible con la evolución de la productividad del trabajo, y para la introducción de estrategias innovadoras en materia de organización laboral;
 - Asegurar que la reducción de costes no salariales es compatible con la estabilidad financiera de los sistemas de protección social, cuyo funcionamiento debe, a su vez, hacer compatible mantener el nivel de asistencia alcanzado con la eliminación de obstáculos a la búsqueda de empleo entre los perceptores de la asistencia social;
 - Mejorar la intermediación entre oferta y demanda de empleo, tanto pública como privada, e impulsar las iniciativas locales de empleo; dar prioridad a

los grupos más desfavorecidos (jóvenes, parados de larga duración, mujeres en desempleo, etcétera);

- Hacer un seguimiento permanente de la estrategia, por medio, entre otras cosas, de una lista común de indicadores estadísticos y creando una estructura técnica permanente de asistencia al Consejo de Ministros de Trabajo y Sociales (similar al Comité de Política Económica del Consejo EcoFin).

La pausa económica de finales de 1995 y principios de 1996 indujo al Presidente Santer, en abril, a dar un impulso político con su *Pacto de Confianza por el Empleo*, que:

- reafirmaba la pertinencia y validez de la estrategia e insistía en la necesidad de aplicarla íntegra y equilibradamente, manteniendo la estrategia macroeconómica acelerando las reformas de los sistemas nacionales de empleo;
- hacía hincapié en el compromiso de completar la aplicación del programa legislativo para el mercado único, velando de forma activa por su mejor funcionamiento;
- proponía utilizar recursos disponibles comunitarios (por infrautilización del gasto agrícola previsto) para hacer esfuerzos adicionales a favor del empleo en la I+D, las PYME y las RIT;
- reafirmaba la importancia del diálogo social, tanto nacional como europeo, como un elemento clave de la estrategia.³²

3.5 A MODO DE CONCLUSIONES

El proceso de creación de una Unión Monetaria Europea está marcado, principalmente, por la orientación hacia la estabilidad macroeconómica; orientación coherente con la propia historia del proyecto europeo. A pesar de que

³² Dávila. op.cit. p. 300-01

se cuentan importantes beneficios de la UEM que pudieron ser decisivos para el crecimiento del empleo como los derivados de un menor nivel de los tipos de interés y de la nueva situación de la moneda europea en el contexto internacional, fueron insuficientes para desarrollar avances significativos en la acción común contra el desempleo que requiere ampliar la cooperación en otras políticas y otros objetivos.

La reforma de Tratado tiene una clara asimetría en su desarrollo, basado en compromisos de estabilidad de las variables económicas nominales pero con escaso desarrollo de otros ámbitos de cooperación económica o social. La inclusión de un protocolo social anexo debido al “opting out” del gobierno conservador británico es más una justificación en la que se han escudado otros países que una causa real del escaso desarrollo de la cooperación en el ámbito de políticas sociales, del empleo y los derechos sociales.

Los mayores avances se notaron, sin embargo, en el periodo de transición entre la ratificación y puesta en vigor del Tratado de Maastricht y su revisión, a través de los Consejos Europeos, que se han convertido en un foro para tratar al máximo la lucha contra el desempleo, expresando la importancia que ha ido adquiriendo el tema. En todos se ha estudiado la situación del empleo, y se han señalado líneas de actuación aunque carezcan de fuerza vinculante.

PARTE III
LA DIMENSIÓN COMUNITARIA EN LA LUCHA
CONTRA EL DESEMPLEO

CAPITULO 4***El marco jurídico de la política de empleo en la Unión Europea***

En el Tratado de la Unión Europea se contemplaba la convocatoria de otra conferencia intergubernamental (CIG) que debía tener lugar en 1996 - 1997 para revisarlo.¹ En junio de 1995 se estableció un “grupo de reflexión” que recomendó que la CIG debería centrarse en alcanzar resultados en tres áreas principales: primero, “hacer una Europa más democrática, efectiva y relevante para los ciudadanos; segundo, permitir que la Unión trabajase mejor y prepararla para su ampliación y por último, dotar a la Unión con los recursos para conducir su propia política de seguridad y exterior común y su política de defensa común”.²

Así, el Tratado de Ámsterdam fue firmado por los Estados miembros de la UE el 2 de octubre de 1997 y entró en vigor el 1 de mayo de 1999 después de su ratificación en los quince Estados miembros. Significaba la reforma política de la Unión Europea en torno a un conjunto de principios ya incorporados a los Tratados constitutivos y a las reformas contenidas en el Acta Única y, especialmente en el Tratado de Maastricht, aunque en 1997 se apuntalaban algunas de las acciones más recientes y se incorporaba a nivel de Tratado gran parte de los aspectos logrados hasta entonces.

¹ La CIG dio comienzo finalmente a sus trabajos en la sesión de la Cumbre del Consejo Europeo de Turín, celebrada el 29 de marzo de 1996. El trabajo de la Conferencia recibió un importante impulso a partir de las cumbres celebradas en 1996 y 1997 en Florencia, Dublín y Noordwijk, y terminó sus trabajos en el Consejo Europeo de Ámsterdam, el 18 de junio de 1997. (<http://ue.eu.int/Amsterdam.es/amsteroc/es/htm>)

² Hitiris, Theo; Vallés, José. *Economía de la Unión Europea*. Cuarta Edición. Ed. Prentice Hall. 1999.

A principios de los años noventa, la recesión económica³ golpeó con especial dureza al empleo. Las tasas elevadas de desempleo se generalizaban en toda la UE y alcanzan a Estados miembros que se habían mantenido al margen del problema, como Suecia o Finlandia.⁴ (Cuadros 4.1, 4.2 y gráfica 4.2)

Cuadro 4.1. Indicadores macroeconómicos para la Unión Europea, porcentaje de crecimiento anual.

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
PIB Real	1.7	1.2	-0.4	2.8	2.4	1.6	2.5	2.9	2.7	3.4	1.6	1.5	2.9
Población Ocupada	0.3	-1.2	-1.7	-0.1	0.8	0.3	1	1.7	1.6	1.8	1.2	0.3	1
Productividad laboral	1.6	2	1.5	2.9	1.7	1.4	1.5	1.2	1.1	1.6	0.4	1.2	1.9
Horas trabajadas, media anual		-0.3	-0.5	0.1	-0.5	-0.4	1	-0.2	-0.3				
Productividad por hora trabajada		2.7	1.8	2.9	2.2	1.4	1.6	1.5	1.3	2.1	0.3		

Fuente: Comisión Europea, en *Employment in Europe 2002*, p. 166

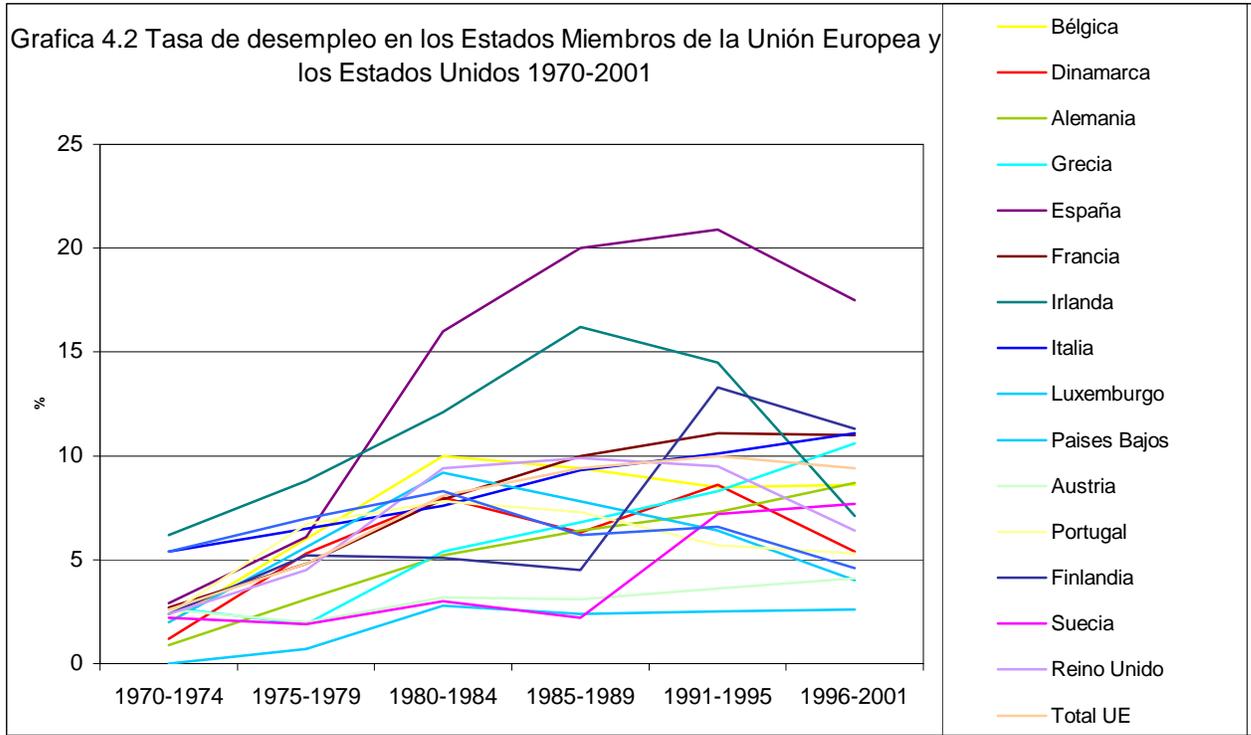
Cuadro 4.2 Tasa de desempleo en los Estados Miembros de la Unión Europea y los Estados Unidos 1970-2001

	1970-1974	1975-1979	1980-1984	1985-1989	1991-1995	1996-2001
Bélgica	2.0	6.0	10.0	9.4	8.5	8.6
Dinamarca	1.2	5.3	8.0	6.3	8.6	5.4
Alemania	0.9	3.1	5.2	6.4	7.3	8.7
Grecia	2.7	1.9	5.4	6.8	8.3	10.6
España	2.9	6.1	16.0	20.0	20.9	17.5
Francia	2.7	4.8	7.9	10.0	11.1	11.0
Irlanda	6.2	8.8	12.1	16.2	14.5	7.1
Italia	5.4	6.5	7.6	9.3	10.1	11.1
Luxemburgo	0.0	0.7	2.8	2.4	2.5	2.6
Países Bajos	2.0	5.6	9.2	7.8	6.4	4.0
Austria	2.6	2.0	3.2	3.1	3.6	4.1
Portugal	2.4	6.7	7.8	7.3	5.7	5.3
Finlandia	2.4	5.2	5.1	4.5	13.3	11.3
Suecia	2.2	1.9	3.0	2.2	7.2	7.7
Reino Unido	2.4	4.5	9.4	9.9	9.5	6.4
Total UE	2.6	4.8	8.1	9.4	10.0	9.4
Estados Unidos	5.4	7.0	8.3	6.2	6.6	4.6

Fuente: Eurostat, series armonizadas sobre empleo.

³ El PIB de la Unión Europea, registró en 1993 una registra una tasa de crecimiento negativa del 0.4 %, -ver cuadro 4.1)

⁴ La tasa de desempleo se multiplica espectacularmente en Suecia, pasando de un 2.2 % a un /.2 del periodo 1985-89 a 1991-95; y Finlandia de un 4.5 a un 13.3 respectivamente (ver cuadro 4.2).



Para los expertos y las autoridades económicas, la necesidad de emprender una nueva estrategia económica, a medio y largo plazo, que tuviera la lucha contra el desempleo, se volvía una prioridad de la política económica de la Unión Europea. El Tratado de Ámsterdam pone de manifiesto la intención de contrarrestar una visión puramente monetarista de la política económica europea y declara que los Estados miembros consideraran al empleo *“como un asunto de interés común y coordinarán sus acciones”* (artículo 2).

En este capítulo se presentarán las disposiciones del Tratado de Ámsterdam sobre el empleo y las características concretas del procedimiento que, en cumplimiento de las mismas, se ha puesto en marcha desde finales de 1997 y que ha sido bautizado como *“Estrategia Europea de Empleo”* (EEE). Antes se dedicará un apartado a la descripción del contexto europeo e internacional.

4.1 ESCENARIO INTERNACIONAL Y EUROPEO

Los años noventa presenciaron la nueva ampliación de la Unión, como consecuencia del diseño cada vez más claro de un Espacio Económico Europeo, con la colaboración de los países de la EFTA y de la CE. De manera que una vez que terminó el complicado proceso de ratificación del Tratado de la Unión, los países de la EFTA, los escandinavos más Austria, presionaron para la integración en la Unión recién nacida. Las negociaciones se desarrollaron en 1994 y fueron rápidas. Así, a partir del 1 de enero de 1995, cuando entra en vigor la adhesión de Austria, Finlandia y Suecia⁵, la Unión Europea pasaba a contar con 15 miembros, unos 370 millones de habitantes y una superficie aproximada de 3,235 millones de km².

Se preveía que la segunda mitad de los noventa plantearía a la Unión nuevos horizontes y la necesidad de reconsolidar algunas de sus estructuras, en parte porque la Europa de los Quince deberá abrir sus puertas a nuevos socios y porque el final de la década y los umbrales de siglo XXI suponían nuevos retos.

Estos nuevos planteamientos coincidirían con el relevo de toda una generación de políticos europeístas que, con todas las dificultades que significaron los cambios de principios de los noventa, impulsaron la Unión Europea. Final del mandato del presidente francés Mitterrand y pérdidas electorales del canciller Kohl y del presidente español Felipe González. De igual manera cambios en el Reino Unido donde volverían al poder los laboristas liderados por Tony Blair. Cambios profundos en el mapa y estructura políticos italianos, con redefiniciones en la izquierda. De hecho, tras los cambios de mayoría en Gran Bretaña y Francia los socialistas, en solitario o en coalición gobernaban en trece de los quince Estados miembros, siendo Alemania y España las únicas excepciones.

⁵ El 24 de junio de 1994, se firmaron en Corfú, las Actas de Adhesión de Austria, Finlandia, Noruega y Suecia. Austria, Finlandia y Suecia aprueban por referéndum su incorporación a la Comunidad el 12 de julio, 16 de octubre y 13 de noviembre del mismo año respectivamente. Noruega, en cambio, rechaza por referéndum el 28 de noviembre su adhesión a la Comunidad.

La Comisión se verá afectada por las turbulencias de los tiempos, con la gestión muy discutida de Santer y su propia caída, siendo sustituido por el ex presidente del Consejo italiano Romano Prodi. Cambios políticos que tendrían que hacer frente además a un dólar robustecido por uno de los periodos de mayor desarrollo económico de Estados Unidos. Y el intento de articular una política exterior común seguirá chocando con la subsidiaridad británica respecto a Estados Unidos.

Cuatro días antes del Consejo Europeo de Ámsterdam, se celebró la cumbre franco-alemana de Poitiers, en la que Jospin puso sobre la mesa sus reivindicaciones sobre el impulso de una “Europa Social” y sobre la inclusión del empleo entre los objetivos básicos de la UE. El nuevo primer ministro francés pretendía que, además del Pacto de Estabilidad, destinado a mantener el rigor presupuestario de los países del euro, se firmara un “Pacto de Empleo”. Ambos acuerdos debían tener el mismo valor jurídico y el relativo al empleo requería un doble compromiso por parte de la UE: por un lado, crear un organismo político como contrapeso al poder tecnocrático del futuro BCE; por otro, lanzar iniciativas contra el desempleo con una dotación presupuestaria adecuada. Kohl no aceptó ninguna de las dos peticiones aduciendo que el Pacto de Estabilidad era intocable y que no estaba dispuesto a ceder nuevos fondos y nuevas competencias a la UE. En cuanto al segundo tema, Kohl ya se había negado un año antes a la creación de cualquier tipo de organismo político susceptible de interferir en las decisiones del BCE.

El Consejo Europeo de Ámsterdam se lleva a cabo los días 16 y 17 de junio de 1997, en un clima tenso. La reforma del Tratado estaba en vilo debido a la persistencia del europesimismo alimentado por las incertidumbres económicas y monetarias y el aumento del desempleo. Por otra parte, la disputa sobre la estabilidad monetaria y la creación de empleo había abierto fuertes crisis en el eje franco-alemán, diluyendo el liderazgo en la Europa de los quince.

Los temas mas importantes habían quedado sobre la mesa de la CIG, que aunque tenía que aprobar las asignaturas pendientes del TUE, se anunciaba difícil. Estaban abiertos los grandes conflictos: instituciones, defensa, libre circulación, justicia e interior, flexibilidad y empleo. El borrador de Tratado remitido días antes a los demás gobiernos por la presidencia holandesa hacía presagiar una reforma “de mínimos”.⁶

Particularmente en materia de empleo, no había acuerdo sobre la interpretación francesa según la cual el TUE otorgaba una base jurídica a la concesión de incentivos públicos para promover el empleo. El gobierno británico la veía con poca simpatía y los de Bonn y Madrid con abierta hostilidad. Los alemanes, por miedo a tener que aportar mas fondos a la UE y los españoles porque temían un recorte de las ayudas estructurales.

4.2 REFORMAS INTRODUCIDAS

Así que al final, el Consejo sólo apoyó definitivamente la UEM, pero no superó la prueba de la reforma política. La primera jornada, dedicada a dilucidar el contencioso del Pacto de Estabilidad del euro y las políticas de empleo, se saldó con una calculada concesión de Alemania a las pretensiones francesa. Francia acabó contentándose con la introducción de un nuevo capítulo, extraído del Protocolo Social, sobre la política social, la formación profesional y la juventud, y de una resolución al margen del Pacto de Estabilidad, relativa al compromiso de la Unión de alcanzar iniciativas para la generación de empleo y a la necesidad de coordinar las políticas económicas de los Estados miembros. Los fondos adicionales para financiar la lucha contra el desempleo no saldrían del presupuesto comunitario, sino básicamente del Banco Europeo de Inversiones (BEI). Junto a ello, la resolución autoinvitaba a los Gobiernos a modificar la

⁶ Morata, p. 77

fiscalidad sobre el empleo y a reformar los mercados laborales. A cambio de esto, Alemania vio ratificado su objetivo: el Pacto de Estabilidad.

En suma, el resultado fue: moneda única blindada por el Pacto de Estabilidad impuesto por Alemania y ninguna reforma política sustancial, al margen del nuevo capítulo del Tratado dedicado al empleo. El ministro francés Lionel Jospin consiguió arrancar el compromiso de convocar una cumbre extraordinaria sobre el empleo a finales de noviembre del mismo año, de la cual hablaremos en el siguiente capítulo.

4.3 POLÍTICAS SOCIALES

El Tratado de Roma contenía pocos artículos referidos específicamente a la política social. La parte fundamental de las disposiciones en este ámbito eran las relativas a la instauración de la libertad de circulación de los trabajadores (artículos 39 a 42 del Tratado CE, antiguos artículos 48 a 51) y a la libertad de establecimiento (artículos 43 a 48) en la perspectiva del mercado común. Hemos visto que Acta Única Europea dio un nuevo impulso a la política social, en especial en el ámbito de la salud y la seguridad en el lugar de trabajo, el diálogo con los interlocutores sociales y la cohesión económica y social.

Hemos dicho que en el Tratado de Maastricht, la existencia de los fundamentos jurídicos en materia social no era muy satisfactoria. En cambio, el Tratado de Ámsterdam representa un nuevo punto de partida de las políticas europeas de empleo: si bien la responsabilidad principal por la decisión y la aplicación de las políticas de empleo sigue en manos de los Estados miembros, el nuevo Tratado insiste en la necesidad de una actuación conjunta y coordinada, y prevé una actuación a escala de la Unión Europea. Afirmar que “se tendrá en consideración el objetivo de un elevado nivel de empleo a la hora de formular y aplicar las políticas y actividades comunitarias”.

El Tratado de Ámsterdam restauró la unidad y coherencia de la política social, integrando en el cuerpo del Tratado este Acuerdo (capítulo 1 del título XI, nuevos artículos 136 a 145).

El artículo 136 (antiguo artículo 117) recuerda que la política social es competencia compartida entre la Comunidad y los Estados miembros. Los objetivos de la política social se enuncian según la vía trazada por la Carta Social Europea firmada en Turín el 18 de octubre de 1961 y en la Carta Comunitaria de Derechos Sociales y Fundamentales de los Trabajadores de 1989⁷ y cubren la promoción del empleo, la mejora de las condiciones de vida y trabajo, una protección social adecuada, el diálogo social, el desarrollo de los recursos humanos que permita un nivel de empleo elevado y duradero, y la lucha contra las exclusiones (antiguo artículo 1 del Acuerdo).

Posteriormente, el artículo 137 (antiguos 118 y 2 del Acuerdo) prevé que el Consejo pueda intervenir o reforzar su acción por la aprobación de directivas adoptadas por mayoría cualificada, en codecisión con el Parlamento Europeo y previa consulta al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, en los ámbitos siguientes:

- salud y seguridad de los trabajadores;
- condiciones de trabajo;
- integración de las personas excluidas del mercado laboral;
- información y consulta de los trabajadores;
- igualdad entre hombres y mujeres por lo que respecta a sus oportunidades en el mercado laboral y al trato en el trabajo.

⁷ El Reino Unido no firmó la Carta Comunitaria de los Derechos Sociales fundamentales de los Trabajadores en 1989, lo que acentuó su carácter simbólico. En 1998, tras la elección de Tony Blair, Reino Unido accedió a firmarla.

Según el mismo procedimiento, podrán también adoptarse medidas para luchar contra la exclusión social. No obstante, la unanimidad en el Consejo sigue siendo la norma para los ámbitos siguientes:

- seguridad social y la protección social de los trabajadores;
- protección de los trabajadores en caso de rescisión del contrato laboral;
- representación y defensa colectiva de los intereses de los trabajadores y empresarios, incluida la cogestión, sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 6;
- condiciones de empleo de los nacionales de los países terceros que residan legalmente en el territorio de la Comunidad;
- contribuciones financieras para el fomento del empleo y la creación de empleo.

Por lo que se refiere a remuneraciones, derecho de asociación, derecho de huelga y derecho de cierre, estas cuestiones siguen excluidas de la competencia comunitaria (párrafo 6).⁸

El Tratado de Ámsterdam confirma el reconocimiento, ya introducido por el Acta Única, del papel fundamental de los interlocutores sociales. Este reconocimiento se hace a dos niveles:

- nacional, puesto que los Estados miembros pueden confiar a los interlocutores sociales la aplicación de estas directivas (artículo 137, párrafo 4, del Tratado CE);

⁸ Actualmente el derecho de huelga en la UE esta explícitamente reconocido en Francia, Italia, España, Alemania, Grecia, Chequia y Suecia. En el Reino Unido no hay una legislación que regule sus ejercicio. Los dispositivos en materia de mínimos, por su parte, varían en cada país. Esto seguirá así hasta que la Constitución Europea entre en vigor y sea jurídicamente vinculante, lo que se pretende para 2007, si los Estados miembros la ratifican. De ser así, se aplicaría el derecho de negociación y acción colectiva, establecido en el artículo II-88, del título IV, que dicta “Los trabajadores y los empresarios, o sus organizaciones respectivas, de conformidad con el Derecho de la Unión y con las legislaciones y prácticas nacionales, tienen derecho a negociar y celebrar convenios colectivos, en los niveles adecuados, y a emprender, en caso de conflicto de intereses, acciones colectivas para la defensa de sus intereses, incluida la huelga.”

- comunitario, puesto que la Comisión tiene por tarea promover la consulta de los interlocutores sociales y adoptar medidas apropiadas para facilitar su diálogo velando por un apoyo equilibrado para las partes (artículo 138, párrafo 1, antiguo artículo 3, párrafo 1, del Acuerdo).

4.3.1 DERECHOS SOCIALES FUNDAMENTALES

Las aportaciones del nuevo Tratado de Ámsterdam en esta área, se manifiestan en torno a la consolidación del estatus de ciudadano y especialmente en el reconocimiento de los derechos y libertades y sus garantías con una vinculación novedosa en la organización de la Unión Europea.

La Comunidad asume como objetivo propio la promoción de los derechos sociales volviendo, como en otras ocasiones, a buscar las referencias en los trabajos del Consejo de Europa y en sus propios precedentes.

El nuevo artículo 13 del Tratado CE, introducido también por el Tratado de Ámsterdam, se refiere a la aprobación de una disposición relativa a la no discriminación que autoriza al Consejo a adoptar las medidas necesarias, por unanimidad, con el fin de luchar contra toda discriminación basada en el sexo, la raza, el origen étnico, la religión o las convicciones, una discapacidad, la edad o la orientación sexual.

4.4 TITULO VIII DEL TRATADO DE AMSTERDAM

La apuesta por el empleo es importante, y se puede decir que es la auténtica reforma de Ámsterdam en el campo social⁹, más importante aún por lo que significa la integración del capítulo social en el Tratado. Es por la vía de la política de empleo por donde la Comunidad va a ofrecer a sus ciudadanos la sensibilidad

⁹ Rodríguez-Piñero Royo, 1989 p. 84

social que éstos le exigen, más que por la tradicional de la armonización en el progreso, o convergencia real, poco efectiva hasta el momento; es principalmente por esta vía que se va a conseguir ese equilibrio entre lo social y lo económico que se fijan como nuevos objetivos de la Unión.

Esto se realiza a través de la inclusión en el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea de un Título totalmente nuevo dedicado al empleo, se trata del Título VIII.¹⁰ Este nuevo Título consta de seis artículos. Los tres primeros establecen los objetivos y los principios generales que han de regir la acción comunitaria de estrategia coordinada para el empleo, que será considerado como un asunto de “interés común”, que potencia especialmente la cualificación de la mano de obra, respetando las orientaciones generales de política económica, las prácticas nacionales sobre el papel de los interlocutores sociales y las competencias de los Estados miembros. El cuarto artículo (el 128) establece “el mecanismo de seguimiento” anual de la situación y de las políticas de empleo, que guarda cierta semejanza con el mecanismo de “vigilancia multilateral” de las políticas económicas regulado en el artículo 99 del Título VII (artículo 103 del Tratado de Maastricht): los dos parten de un informe de la Comisión y del Consejo, en los dos casos el Consejo establece unas orientaciones que deben ponerse en práctica por las autoridades nacionales, que han de informar al Consejo sus actuaciones, y en los dos casos el Consejo evalúa el cumplimiento de las orientaciones.¹¹

Los dos artículos restantes crean dos instrumentos auxiliares de la Estrategia Europea de Empleo. Según el artículo 129, la Comisión podrá apoyar las actuaciones de los Estados miembros en materia de políticas de mercado de trabajo *“a través de iniciativas destinadas a desarrollar los intercambios de la información y buenas prácticas, facilitar análisis comparativos y asesoramiento, así como promover planteamientos innovadores y evaluar experiencias, en particular, recurriendo a proyectos piloto”*. Con ello, se da una base legal explícita

¹⁰ Tratado de Unión Europea, Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y otros actos básicos de Derecho Comunitario. 2001.

¹¹ Fina, Lluís, 2001. p.263

a una actividad que la Comisión ya desarrollaba, de hecho, desde principios de los años setenta. El artículo 130 crea una nueva institución, el Comité de Empleo, un organismo intergubernamental de carácter consultivo, en el que los Estados miembros y la Comisión pueden contar con hasta dos miembros, que se ocupa, en particular, del seguimiento de la evolución del empleo de hombres y mujeres a escala comunitaria, así como del estudio de las políticas de los Estados miembros en materia de empleo y de mercado de trabajo. Por otra parte, facilita los intercambios de información y experiencias en estos ámbitos entre los Estados miembros y de estos con la Comisión, además de elaborar informes y recomendaciones en la materia.¹² Se trata de un organismo similar al Comité de Política Económica que prepara una parte de los trabajos del Consejo de Economía y Finanzas.¹³

De esta forma, se consagra definitivamente la estrategia común de empleo, y se confirma la importancia de los objetivos de empleo en las políticas económicas comunitarias. Se consolidan los mecanismos e instituciones encargados, hasta entonces de forma provisional, de la supervisión y la evaluación de la estrategia común de empleo.

Dicha estrategia está basada como se ha dicho en la convergencia económica.¹⁴ Consiste en definir para toda la Unión “orientaciones en materia de empleo” con arreglo a un análisis común de la situación y de los grandes ejes de la política a seguir para conseguir un descenso significativo del desempleo. Las orientaciones fijan objetivos concretos, cuyo logro es objeto de controles según un procedimiento común de evaluación de resultados. Dicha estrategia global, incluye otros dos aspectos relevantes:

¹² “Seguimiento del Consejo Europeo de Essen sobre el empleo”, en <http://europa.eu.int/scadplus/leg/es/s02202.htm>

¹³ Fina, Lluís, 2001. p. 264 y Aragón Medina, 1998 pp. 83-91.

¹⁴ Por analogía el principio de vigilancia multilateral aplicado al proceso de convergencia económica, los Estados miembros se comprometen a transmitir anualmente al Consejo y a la Comisión los respectivos planes de acción para el empleo, acompañados de un informe relativo a las condiciones de implementación. Sobre esta base, el Consejo examinará cada año la traducción concreta en cada Estado de las orientaciones y presentará un informe al Consejo Europeo, el cual adoptará las directrices necesarias para delinear las orientaciones futuras.

- perseguir y desarrollar una política macroeconómica coordinada, en un mercado interno competitivo, que creará las bases de un crecimiento sostenido, un nuevo dinamismo y un clima de confianza favorable a la creación de empleo;
- la movilización más sistemática y decidida de todas las políticas comunitarias al servicio de la creación de empleo. El conjunto de estas políticas debe ser aplicado conforme a los principios del Tratado y deben contribuir a liberar el potencial de dinamismo e iniciativa existente en la economía europea.

Una vez adoptadas por el Consejo a propuesta de la Comisión, las orientaciones deberán figurar en los planes de acción nacionales (PNE's) para el empleo elaborados por los Estados miembros con un horizonte plurianual. Las orientaciones se concretarán bajo forma de objetivos nacionales cuantificados, en la medida de lo posible, para ser después traducidos en medidas reglamentarias, administrativas, etc. Siguiendo a Morata¹⁵, resulta fundamental para el éxito de la iniciativa que todos los Estados miembros sigan las orientaciones generales a la hora de utilizar su situación y definir sus políticas, en el siguiente capítulo retomaremos las distintas perspectivas al respecto.

Por ejemplo, las "orientaciones" para 1998, adoptadas por el Consejo con base en una comunicación de la Comisión, se articulaban en cuatro ejes: mejorar el empleo (juvenil y de larga duración); desarrollar la empresariedad (simplificación administrativa y disminución de fiscalidad); estimular la adaptación de los trabajadores y las empresas a los cambios económicos; y reforzar la igualdad de oportunidades.

Fina considera que la inclusión en un Título separado dedicado al empleo supuso una derrota en toda regla de las pretensiones de los que consideraban que esta

¹⁵ Op.cit. p.79-81

cuestión debía estar integrada plenamente en las principales disposiciones de “política económica”. Para este autor, con esta separación más bien se daba la razón a los adversarios de Maastricht que consideraban que había una incompatibilidad radical entre la estabilidad de precios, el equilibrio presupuestario y la creación de empleo o que señalaban que la Unión Monetaria tenía otros objetivos distintos a la mejora de la situación económica y la recuperación de los niveles de empleo.¹⁶

Hemos apuntado que la puesta en marcha de esta estrategia común por el empleo, ha sido particularmente compleja, tanto a escala nacional como comunitaria. No ha sido fácil alcanzar un acuerdo entre los quince Estados miembros sobre las causas del problema del desempleo y sobre el enfoque común necesario para las estrategias de empleo nacionales. Tampoco ha sido fácil poner en pie los mecanismos necesarios para seguir y evaluar las estrategias respetando el principio de subsidiariedad.

Estamos de acuerdo con que la aprobación del Tratado de Ámsterdam, en 1997, supuso un avance más en el desarrollo de la política de empleo comunitario, sin embargo en este Tratado, debido sobre todo a la falta de consenso político, aún no se propone una política comunitaria en materia de empleo, paralela al resto de las políticas comunitarias, si bien se establece que el Consejo y la Comisión, tras la consulta a los distintos Comités, elaboren un informe sobre la evolución del empleo, con el fin de conseguir que el crecimiento económico vaya acompañado de un alto nivel de empleo.

Las orientaciones en materia de empleo, tampoco suponían un aumento del gasto público, sino una reestructuración del mismo, centrado en la modificación del sistema de prestaciones y de los regímenes fiscales y en la sustitución de políticas pasivas por políticas activas de empleo.

¹⁶ Fina, Lluís, 2001. p. 261

Estas orientaciones se centraban en cuatro grandes áreas, que a corto plazo pasarían a tener carácter de pilares, y sobre éstas se enmarcaban las distintas líneas de actuación en materia de política de empleo, que a corto plazo tendrían el carácter de directrices. Estas grandes líneas eran: empleabilidad, espíritu empresarial, adaptabilidad e igualdad de oportunidades.

Será en el Consejo Europeo Extraordinario de Luxemburgo sobre el empleo, celebrado los días 20 y 21 de noviembre de 1997, donde se desarrolló el Título sobre empleo fijado por el Tratado de Ámsterdam y dio el impulso final al proceso de coordinación de las políticas de empleo en el marco de la Unión, al establecer una única política comunitaria en materia de empleo, de este, y del desarrollo ulterior de las políticas en este tema, nos ocuparemos en el siguiente capítulo.

4.5 A MODO DE CONCLUSIONES

El Tratado de Ámsterdam, pese a reconocer que el fomento al empleo se trata de una competencia sobre todo nacional, los quince miembros abrieron la vía para acción comunitaria a través de la coordinación de las políticas estatales y de tímidas medidas financiadas por el presupuesto comunitario.

El paso más importante es el concepto de una estrategia integral por el empleo, que gana terreno entre todas las partes interesadas. Trasciende la existencia de un cambio de paradigma económico en la lucha contra el desempleo: tan importante es acertar con la estrategia macroeconómica como coordinarla con reformas y políticas estructurales en el mercado de trabajo y en los mercados de bienes y servicios, concebidas y aplicadas bajo un enfoque global equilibrado.

Futuros Consejos Europeos tienen, a partir del Tratado de Ámsterdam, la obligación de seguir ocupándose del desarrollo y la evaluación de la estrategia común y del progreso realizado en la lucha contra el desempleo en la Unión Europea.

CAPITULO 5***El Desarrollo de la Estrategia Europea de Empleo (EEE)***

En los capítulos anteriores hemos hecho un recuento de la evolución que ha llevado el empleo tanto en el pensamiento europeo como en su concreción en materia legislativa a distintos niveles de la Unión Europea, enmarcando este fenómeno en los contextos internacionales y europeos para cada período.

Ahora es el momento de analizar la manera en que estos procesos paralelos se concretan en la llamada Estrategia Europea de Empleo (EEE) que, siguiendo la nomenclatura de Subirats¹, de lo “simbólico y normativo”, llega al nivel “sustantivo” puesto que marca el salto de la intención a la acción y explicita la manera en que dicha estrategia debe llevarse a cabo. Es en esta fase en que las políticas sociales, particularmente las del mercado de trabajo, se someten al mayor reto en la historia de la integración europea. Podríamos llamar a la EEE el símbolo de la transición de una integración exclusivamente económica de la UE al inicio de una integración social.

Sin embargo, nuestro optimismo se limita al instrumento como símbolo, ya que su existencia no ha garantizado todavía, como veremos más adelante, un esfuerzo sincero de los Estados miembros por elevar la calidad de sus ciudadanos a través de lograr elevar significativamente la tasa de empleo. Si bien es cierto que la crisis económica manifiesta desde 2001 ha tenido sus consecuencias importantes en el empleo y en la aplicación de políticas de empleo, en el transcurso del análisis notaremos que hay diferencias aún muy importantes entre los Estados miembros que nos llevan a pensar en que la convergencia real, sinónimo de una integración social total está aun muy lejos.

¹ Subirats, Joan; Gomà, Ricard, 1997. pp.151-171

Empezaremos exponiendo los aspectos básicos de las políticas del mercado de trabajo, para poner sobre la mesa la manifestación teórica de estos últimos años. Así, cuando resumamos los avances de los Consejos Europeos posteriores al Tratado de Ámsterdam, y exponamos la Estrategia Europea de Empleo, estaremos familiarizados con los términos que en éstos se exponen.

Antes, señalaremos que el período post Ámsterdam se veía envuelto en la puesta en marcha del Banco Central Europeo y la decisión relativa a los integrantes del euro, además del fin de la era Kohl en Alemania y la dimisión de la Comisión Europea.

5.1 POLITICAS DE EMPLEO

No existe actualmente una definición generalmente aceptada de qué son y qué incluyen exactamente las políticas de empleo o de mercado de trabajo. Como expone Fina² la delimitación que de hecho se utiliza es la de aquellas medidas destinadas a los desempleados o a mejorar la situación del mercado de trabajo que, normalmente, comportan algún tipo de ayuda económica y que suelen ser responsabilidad de la autoridad administrativa laboral.

Empero, nos parece importante destacar que a pesar de su naturaleza “imprecisa”, éstas políticas son parte de las políticas sociales y de los sistemas de protección social, ya que inciden directamente en la población y no de forma indirecta, como pueden ser algunas políticas macroeconómicas, particularmente las llevadas a cabo por los Estados miembros durante el periodo de esfuerzos por alcanzar la “convergencia nominal”.

De acuerdo con Fina, se acepta generalmente la distinción sugerida por la OCDE entre políticas “pasivas y “activas” de empleo. Las primeras comprenden las

² Fina, Lluís. 2001. *El reto del empleo*. p. 406

medidas que tienen como objeto responder a las situaciones de carencia de los desempleados, asegurándoles un cierto nivel de ingresos e incluyen en ocasiones, medidas de fomento de jubilaciones anticipadas.

Cabe mencionar que las políticas de empleo, particularmente las pasivas, son una característica tradicional de los Estados con sistemas de bienestar, (Europa y en menor medida, Estados Unidos) es decir, que aunque en otros países encontremos medidas de fomento al empleo, no se traducirán en ayuda económica directa al desempleado.

Por su parte, las políticas activas abarcan todas aquellas medidas destinadas a influir directamente en el funcionamiento del mercado de trabajo para aumentar el nivel del empleo o reducir el desempleo. En este segundo tipo de políticas se incluyen, en primer lugar, las medidas destinadas a aumentar la demanda de trabajo, ya sea de forma genérica o indiscriminada, o específicamente dirigida a colectivos concretos, mediante la concesión de incentivos económicos o mediante la creación directa de empleo por parte del sector público. En segundo lugar, incluyen las medidas que pretenden mejorar los procesos de ajuste a corto plazo entre oferta y demanda de trabajo, ya sea mediante la formación de los trabajadores en desempleo, ya mediante la concesión de incentivos para abaratar la movilidad geográfica de los trabajadores o mediante la mejora de los flujos de información del mercado de trabajo o de los servicios públicos de empleo. Por último, también se incluyen, a veces, algunas medidas destinadas a la disminución de la oferta de trabajo o la redistribución del empleo existente mediante las jubilaciones anticipadas, la reducción de la jornada de trabajo u otras modalidades de “reparto de trabajo”.³ O, como dice Paloma Tobes,⁴ las políticas activas también se pueden clasificar en políticas de demanda y oferta de trabajo.

³ *Ibíd.*

⁴ Tobes Portillo, Paloma, 2002.

La OCDE por su parte, divide las políticas activas en cinco categorías: a) Administración y servicios públicos de empleo, b) Formación profesional, c) Medidas a favor de los jóvenes, d) Medidas de ayuda al empleo y e) Medidas a favor de minusválidos. Esta clasificación es de carácter presupuestario, de tal forma que aquellas políticas activas que no generen gasto presupuestario no estarían integradas en la misma.

En general, se acepta que las políticas activas son necesarias y funcionan sólo cuando los problemas de mercado de trabajo que hay que resolver tienen un alcance limitado, o sea que son unas políticas de carácter complementario, precisamente porque tienen como objetivo resolver situaciones de desempleo estructural.⁵

Fina considera que la importancia relativa de cada una de estas medidas ha ido cambiando y según las circunstancias de la economía, la situación financiera del sector público y, sobre todo, del nivel de desempleo existente en cada momento. Cuando la intensidad del desempleo existente es reducida, pueden ser suficientes las medidas de protección por desempleo, es decir, las políticas pasivas y, en último caso, algunas medidas destinadas a combatir el desempleo friccional. Sin embargo, en épocas de desempleo masivo esto cambia radicalmente, ya que como el número de afectados por el problema del desempleo aumenta considerablemente, los mecanismos tradicionales de financiación se vuelven insuficientes. Por otro lado, las políticas activas tampoco responden adecuadamente a los problemas que plantea una situación de desempleo masivo y las únicas que se justifican son aquellas destinadas a elevar la creación de empleo, sin contemplar si este empleo es temporal o fijo.

De acuerdo con la Encuesta de Población Activa (EPA) de febrero de 2004, un 30,6% de los trabajadores asalariados en España tienen un contrato temporal. La

⁵ Definidas como aquellas en las que las características de los parados (su nivel de formación o su localización geográfica, principalmente) no coinciden con las de los puestos de trabajo vacantes.

existencia de este tipo de contratos puede estar justificada por la naturaleza estacional o irregular de ciertas actividades productivas, como la agricultura, construcción o ciertos servicios, pero ello no puede explicar que dicha tasa supere en 10 puntos porcentuales a Portugal, con una estructura productiva no muy diferente, y en casi 15 pp a la media de la UE. En realidad, la amplia incidencia de la temporalidad en España se debe a una regulación inadecuada de los costes de despido en los contratos indefinidos. La excesiva precariedad laboral es negativa tanto para la equidad como para la eficiencia económica. Los jóvenes, las mujeres y los trabajadores poco cualificados sufren una temporalidad enorme y, consecuentemente un mayor riesgo de desempleo sin protección social. La evidencia empírica disponible señala consistentemente que la excesiva rotación laboral también produce efectos negativos sobre la formación, la productividad e, incluso, sobre la natalidad, la movilidad regional y la siniestralidad laboral.

Tobes destaca que las políticas activas no sustituyen a las políticas pasivas, ni son antagónicas. Son complementarias y deben estar integradas de tal forma que toda política pasiva debe contener elementos que incentiven a la reinserción laboral y evitar así la relación perjudicial que pueda existir entre la cobertura del desempleo y la prolongación de la situación de la inactividad laboral.⁶

Por cuanto al gasto en unas políticas o en otras responde a distintas razones, según los países. Por ejemplo, el gasto en políticas activas refleja el modelo de políticas activas de mercado de trabajo que van desde los más liberales en los que el grado de intervención es mínimo y el gasto está muy concentrado en medidas de información y orientación a los parados, hasta los más intervencionistas, en las que el gasto es mayor y los programas se caracterizan por su gran diversidad.⁷ Además es cierto que ante una tendencia favorable de las tasas de desempleo, se

⁶ Tobes, op. cit.

⁷ Gautié, J. 1996, "Les politiques de l'emploi dans le pays de l'OCDE: quelques éléments de comparaison internationale", en DARES, *La politique de l'emploi*. La Découverte, Paris. Págs. 95-110. (Citado por Fina, 2001. *El reto del empleo*)

debe realizar una transferencia de recursos presupuestarios desde las políticas pasivas hacia las políticas activas generadoras de empleo.⁸

Los datos mostrados por Fina⁹ afirman que para 1998, en Europa, se destinaba a estas políticas (entre activas y pasivas) alrededor de un 3% del PIB, cifra realmente importante. Casi dos puntos corresponden a políticas pasivas y algo más de un punto, a políticas activas. En la mayor parte de los casos, la importancia de las políticas pasivas es claramente superior al de las activas. Las únicas excepciones a este respecto son Suecia e Italia, en donde el peso de las políticas activas es superior al de las pasivas. Portugal dedica cantidades muy semejantes a los dos grupos de políticas (cuadros 5.1 y 5.2).

En países como Dinamarca y Holanda, que tienen unos niveles de desempleo y de desocupación relativamente reducidos, las políticas de mercado de trabajo son mucho más importantes que en otros, como Italia y España, que tienen niveles relativamente elevados de desempleo y de desocupación (gráficos 4.2 y 5.3). De hecho, otra de las razones de que sea distinto el peso de las políticas activas y pasivas de mercado de trabajo, y entre estas, la importancia concedida a las activas o las pasivas en los distintos países europeos es la orientación general, además del grado de desarrollo del Estado de bienestar.

⁸ Tobes, op. cit.

⁹ Fina, Lluís, 2001 Mercado de Trabajo y Políticas de empleo. p.252 y El reto del empleo p. 418.

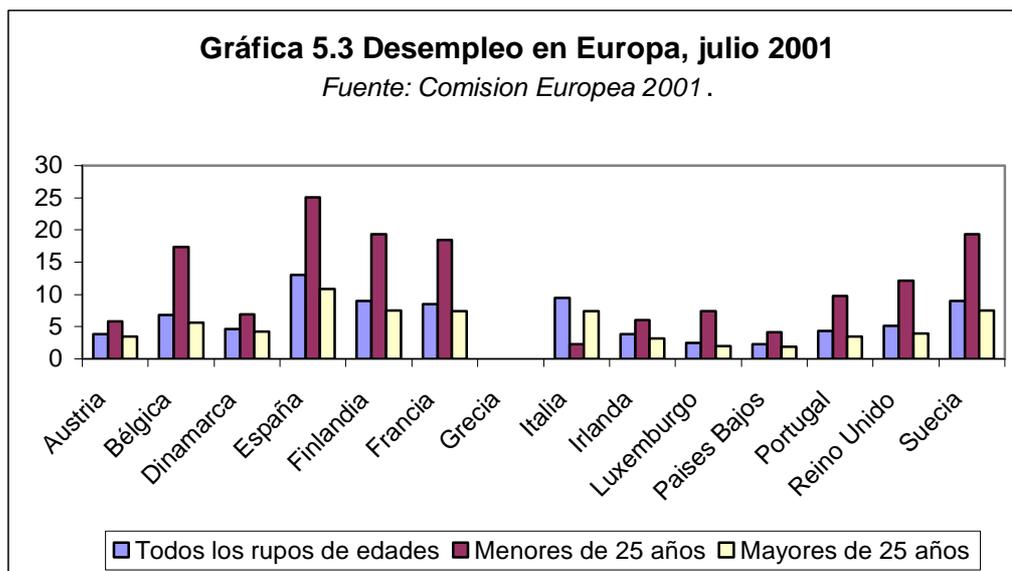
Cuadro 5.1 Incidencia de las políticas pasivas de mercado de trabajo en los Estados miembros de la UE.

Indicadores de cobertura de las prestaciones por desempleo						
	Perceptores	Parados	Desocupados	Tasa de ocupación	% de perceptores s / parados	% de perceptores s / desocupados
Bélgica	303	378	2863	42.7	80.2	10.6
Dinamarca	98	153	835	23.8	64.2	11.7
Alemania	2872	3863	19462	35.8	74.3	14.6
Grecia	28	408	2937	43.2	6.9	1.0
España	658	3360	13574	51.7	19.6	4.8
Francia	1446	3203	14969	40.3	45.1	9.7
Irlanda	107	156	1003	42.2	68.6	10.7
Italia	181	2827	19038	48.7	6.4	1.0
Holanda	181	419	3365	31.9	43.2	5.4
Austria	134	196	1711	32.2	68.4	7.8
Portugal	80	318	2182	32.5	25.2	3.7
Finlandia	248	373	1277	37.6	66.5	19.4
Suecia	301	453	1728	30.6	66.4	17.4
Reino Unido	157	2032	10959	29.2	53.0	9.6
EUR-15*	7694	18139	95914	39.0	42.4	8.0

Excepto Luxemburgo.^{35.8}
Nota: Los indicadores de cobertura proceden de la Encuesta sobre las fuerzas de trabajo. Eurostat, 1997. Las tasas de sustitución de datos de la OCDE.
Fuente: Fina. P. 420

Cuadro 5.2 Las políticas activas de mercado de trabajo. Beneficiarios, incidencia y estructura del gasto.									
Indicadores incidencia políticas activas					Estructura del gasto en políticas activas %				
	Flujo de beneficiarios (miles)	% sobre población activa	% sobre parados	Gasto relativo por parado	Gastos de administración	Formación ocupacional	Programas para jóvenes	Fomento del empleo	
								privado	público
Bélgica	651	15.1	172.2	11.4	16	25	1	14	44
Dinamarca	705	245	460.5	27.9	9	67	5	4	14
Alemania	1896	4.8	49.1	16.1	23	33	7	6	31
Grecia	Nd	Nd	Nd	2.6	31	11	5	53	0
España	1104	6.7	32.9	3.0	10	30	10	39	10
Francia	2595	10.1	81.0	10.7	12	27	20	25	16
Irlanda	169	11.3	108.2	13.9	15	13	15	16	40
Italia	Nd	Nd	Nd	9.0	4	1	39	52	4
Luxemburgo	Nd	Nd	Nd	0.8	12	4	56	28	0
Holanda	445	5.8	106.2	21.3	34	19	4	7	36
Austria	Nd	Nd	Nd	9.5	33	38	10	10	8
Portugal	489	10.0	153.7	14.1	13	35	38	10	4
Finlandia	276	10.9	74.0	10.7	12	37	14	12	26
Suecia	515	12.1	113.7	3.6	21	34	2	17	25
Reino Unido	579	2.1	28.5	5.0	45	23	33	0	0
EUR-15*	9424	10	51.9	12	19	27	17	20	17
Estados Unidos	nd	nd	nd	3.2	43	29	21	0	7

Fuente: Fina, 2001. p. 421



5.2 ESTRATEGIA EUROPEA DE EMPLEO (EEE) y PLANES NACIONALES DE ACCION PARA EL EMPLEO

Recordemos que el punto de partida de la política de fomento del empleo en el marco de la Unión Europea se puede situar en 1993, con la elaboración del Libro Blanco de la Comisión sobre Crecimiento, Competitividad y Empleo. Este informe identificaba como causas del desempleo en los países de la Unión el bajo crecimiento económico, la intensidad de trabajo en sectores tradicionales en detrimento de sectores “con futuro”, el elevado coste, en términos relativos, de la mano de obra poco cualificada y la permanencia de un sistema de empleo envejecido.

En diciembre de 1994 se celebra la Cumbre de Essen, en la que se proponen cinco ámbitos de acción a seguir por los países de la Unión con el objetivo de crear empleo.¹⁰ Con el objetivo de generar el seguimiento y evaluación de las políticas contempladas, el Primer Programa Plurianual de Empleo de 1995 estableció el Observatorio del Empleo. Los Consejos Europeos posteriores ratifican esta estrategia, a la vez que se va acordando una mayor concentración

¹⁰ Ver capítulo 3, p. 41.

de esfuerzos en el área de integración de los jóvenes, prevención del desempleo de larga duración, e igualdad de oportunidades para hombres y mujeres (cuadro 5.4).

El Consejo Europeo de Dublín, de diciembre de 1996, invitó a los Estados miembros a continuar con la puesta en marcha de instrumentos para el seguimiento y la evaluación con eficacia de las políticas de empleo y del mercado de trabajo, con el fin de proceder a la identificación de las buenas prácticas, en el marco del nuevo Comité de Empleo y Mercado de Trabajo.¹¹

Hemos visto también que la aprobación del Tratado de Ámsterdam en 1997 supuso un importante avance en el desarrollo de la política de empleo comunitario, al incorporar al Tratado de la Unión un Título sobre el Empleo, paralelo al Título de Política Social.

Sin embargo, en el Tratado de Ámsterdam aún no se proponía una política comunitaria, en materia de empleo, paralela al resto de las políticas comunitarias, si bien se establece que el Consejo y la Comisión, tras la Consulta a los distintos Comités¹², elaboren un informe sobre la evolución del empleo comunitario y establezcan unas orientaciones sobre el desarrollo de la política de empleo, con el fin de conseguir que el crecimiento económico fuera acompañado de un alto nivel de empleo.

Por tanto, de la Cumbre de Essen de 1994 al Tratado de Ámsterdam de 1997 se puede apreciar una importante ampliación del objetivo a conseguir. Si en la Cumbre de Essen éste era la creación de empleo, en el Tratado el objetivo pasa a ser conseguir un alto nivel de empleo.

¹¹ Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Marzo 2003. p. 2

¹² El "Comité de Empleo y Mercado de Trabajo" inició sus actividades a principios de 1997.

Cuadro 5.4

Indicadores macroeconómicos, porcentaje de crecimiento anual en la Unión Europea											
	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
1 Población Total (en miles)	359771	361611	363561	364961	366072	366986	367769	368987	369834	370914	372248
2 Población de entre 15-64 años	241136	241265	243487	244281	244886	245689	246258	246912	247217	247708	248125
3 Empleo total (en miles)				153522	155004	155862	157296	159944	162578	165537	167599
4 Población empleada entre 15-64 años	149929	148109	146055	145758	146686	147600	148814	151156	153901	1566511	158653
5 Tasa de desempleo (% población 15-64 años)	62.2	61.1	60.0	59.7	59.9	60.1	60.5	61.2	62.3	63.2	63.9
6 Tasa de desempleo (% población 15-24 años)	45.2	42.4	39.3	37.9	37.2	36.5	36.9	38.0	39.2	40.2	40.7
7 Tasa de desempleo (% población 25-54 años)	74.7	73.9	73.1	72.9	73.3	73.5	73.8	74.5	75.5	76.5	77.1
8 Tasa de desempleo (% población 55-64 años)	37.0	36.2	35.7	35.7	35.9	36.2	36.3	36.6	37.1	37.8	3.5
9 Tasa de empleo a tiempo completo (% población 15-64 años)					55.4	55.3	55.5	56.1	57.1	57.9	58.5
10 Empleo por cuenta propia (% del empleo total)				16.2	16.1	16.0	15.9	15.7	15.3	15.0	14.8
11 Empleo a tiempo parcial (% del empleo total)				15.5	16.0	16.4	16.9	17.3	17.6	17.8	17.9
12 Empleo con contrato de duración determinada (% del empleo total)				11.5	12.0	12.2	12.6	13.1	13.4	13.6	13.4
13 Empleo en los servicios (% del empleo total)				65.9	66.4	67.0	67.4	67.8	68.5	69.0	69.4
14 Empleo en la industria (% del empleo total)				28.7	28.5	28.0	27.7	27.5	27.1	26.7	26.4
15 Empleo en la agricultura (% del empleo total)				5.4	5.2	5.0	4.9	4.7	4.5	4.3	4.2
16 Tasa de actividad (% de la población 15-64)	67.7	67.4	67.2	67.2	67.2	67.4	67.7	68.1	68.6	69.0	69.2
17 Desempleo total (en miles)		14536	16838	17499	16941	17234	17024	16122	15026	13639	12919
18 Tasa de desempleo (% de la fuerza de trabajo mayor de 15)			10.2	10.5	10.2	10.3	10.1	9.5	8.7	7.9	7.4
19 Tasa de desempleo juvenil (% de la fuerza de trabajo 15-64)			20.3	21.0	20.4	20.8	20.1	18.6	17.0	15.5	14.9
20 Desempleo de larga duración	3.2	3.7	4.6	5.2	5.2	5.2	5.1	4.7	4.2	3.7	3.3
21 Ratio de desempleo juvenil (% población 15-64)		8.8	9.9	10.0	9.5	9.6	9.2	8.7	8.0	7.4	7.1

Fuente: Eurostat, en *Employment in Europe 2002*, p. 173

5.2.1 EL CONSEJO EXTRAORDINARIO DE LUXEMBURGO, UNA POLÍTICA COMUNITARIA DE EMPLEO.

Hemos dicho que en 1997, la Unión Europea se preparaba para una nueva etapa de su desarrollo con la realización del mercado único, la tercera fase de la UEM y los preparativos para la nueva oleada de ampliaciones.

El primer ministro francés Lionel Jospin consigue que se convoque una cumbre extraordinaria sobre el empleo los días 20 y 21 de noviembre, durante la presidencia luxemburguesa. Los líderes europeos fueron precedidos por unos 30 mil sindicalistas llegados de los distintos países para exigir una acción coordinada a escala europea en nombre de los 18 millones de desempleados de la Unión. El Consejo Europeo, dedicado por vez primera al problema del desempleo, decidió, con la única oposición de España (que posteriormente rectificó su postura), poner en marcha una política de lucha contra el desempleo juvenil y de larga duración durante los cinco años siguientes.

Específicamente, el *Consejo Europeo Extraordinario de Luxemburgo sobre el empleo*, desarrolló el Título sobre el Empleo fijado por el Tratado de Ámsterdam y dio el impulso final al proceso de coordinación de las políticas de empleo en el marco de la Unión, al establecer una única política comunitaria en materia de empleo, que ha sido bautizada como “**Estrategia Europea para el Empleo**” (**EEE**). Se trata de generar la misma voluntad convergente hacia objetivos comunes, verificables y actualizados periódicamente.

Los debates en esa Cumbre se basaron en cuatro documentos: a) Las Orientaciones sobre política de empleo, propuestas por la Comisión Europea, que introducen los objetivos de empleo y definen cuatro prioridades estratégicas principales (“*pilares*”) en las que concentrarse; b) el Informe de 1997 sobre el Empleo en Europa de la Comisión Europea, que presenta datos analíticos sobre la

situación del empleo en Europa; c) el Informe conjunto sobre Empleo, que acuerdan la Comisión Europea y el Consejo, y que presenta análisis y comparaciones de los ejemplos de mejores prácticas de empleo en los Estados miembros y d) un informe sobre la evolución de las políticas comunitarias en apoyo de las medidas en favor del empleo de los Estados miembros, tales como las acciones emprendidas para reforzar las pequeñas y medianas empresas y las ayudas del Banco Europeo de Inversiones.

La nueva política comunitaria se basa en los cuatro *pilares* siguientes, ya definidos anteriormente en el Tratado de Ámsterdam: Pilar I, Mejorar la capacidad de inserción profesional; Pilar II, Desarrollar el espíritu de empresa; Pilar III, Fomentar la capacidad de adaptación de los trabajadores y las empresas; y Pilar IV, Reforzar la política de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.¹³

Se proponen una serie de medidas para cada pilar¹⁴. Al mismo tiempo, los objetivos globales¹⁵ especifican en mayor detalle los objetivos que deben lograrse

¹³ Aragón M. 1998; Consejo Económico y Social, 2001; Fina, 2001 (ambos); y otros.

¹⁴ Así, las directrices correspondientes a 1998 suponen:

Respecto al Pilar I “Mejorar la capacidad de inserción profesional”, se insta a los Estados miembros con el fin de combatir el desempleo juvenil y prevenir el desempleo de larga duración, a que incrementen sus políticas activas de formación. Asimismo, se subraya la importancia del papel de los interlocutores sociales en la adopción de acuerdos que faciliten la capacidad de inserción profesional. Se incluyen, también dentro de este pilar, distintas medidas dirigidas a facilitar la transición de la escuela a la vida laboral.

En el Pilar II “Desarrollar el espíritu de empresa”, se pone de manifiesto la necesidad de simplificar la reglamentación administrativa, promover incentivos fiscales y de Seguridad Social y reducir las cargas financieras que afectan a pequeñas y medianas empresas con el objeto de fomentar la creación de empresas, la contratación y el trabajo autónomo.

El Pilar III “Fomentar la capacidad de adaptación de trabajadores y empresas” recoge toda una serie de políticas que tienen como objetivo conseguir una mayor flexibilidad del mercado laboral, a través de la regulación de distintos tipos de contratos que garanticen una seguridad suficiente a los trabajadores y el fomento de la formación permanente dentro del ámbito empresarial.

Por último, respecto al Pilar IV reforzar la política de igualdad e oportunidades”, las medidas se centran en combatir la discriminación entre hombres y mujeres, acercando las tasas de empleo de ambos sexos, y conseguir la vida laboral y familiar. Asimismo, se pone de manifiesto la necesidad de prestar especial atención a las dificultades con las que se enfrentan las personas con minusvalías para acceder al mercado laboral.

¹⁵ Objetivos globales: A) Mejorar las oportunidades de hémelo y ofrecer incentivos adecuados para el trabajo a fin de elevar las tasas de empleo; B) Mejora de la calidad en el trabajo; C) Educación y formación permanente; D) Asociación de amplio alcance con los interlocutores sociales (Sindicatos y sector empresarial), E) Respetar el carácter integrado y el valor equitativo de las directrices en los cuatro pilares y prestar una atención adecuada a los aspectos regionales. (Informe Conjunto del

mediante la aplicación de las medidas propuestas. No obstante, a pesar de que alrededor de veinte directrices se elaboran cada año, solo algunas pocas corresponden a objetivos cualificados. Las directrices anuales también se caracterizan por una continuidad considerable, de hecho han sido mas o menos iguales cada año.

5.2.2 PLANES NACIONALES DE ACCIÓN PARA EL EMPLEO

Sobre los *pilares* se sustentan las distintas directrices que deben seguir los Estados miembros en la elaboración anual de los Planes Nacionales de Empleo. Se acepta que dichas directrices, deben respetar el principio de subsidiariedad, las competencias de los Estados miembros y han de estar integradas en las orientaciones de política económica.

Ciertamente, estos cuatro *pilares* representan el punto de vista de la Comisión sobre las prioridades de acción, así como prioridades de una Europa en transición. Estas orientaciones hacen referencia a la política de empleo de los Estados miembros y no a nuevas iniciativas a nivel europeo. Las orientaciones representan un desafío a la concepción tradicional al establecer objetivos a largo plazo.

Notemos, que a pesar de que el Tratado de Ámsterdam incluía el título sobre el empleo para mayo de 1997, fecha en que fue firmado por los Estados miembros, se convoca un Consejo Europeo Extraordinario sobre el Empleo en Luxemburgo en noviembre de ese mismo año. Era una respuesta al escepticismo con que se veía al nuevo Tratado y una forma de propiciar optimismo entre la opinión pública de los Estados miembros, cuyas sociedades estaban particularmente afectadas por el desempleo. Con todo, el Tratado de Ámsterdam, entró en vigor hasta mayo de 1999, después de la ratificación de los quince Estados miembros.

Consejo y la Comisión al Consejo Europeo sobre el empleo 2002, en http://europa.eu.int/pol/socio/index_es.htm)

Lluís Fina incluso insinúa que el hecho de que las orientaciones de Luxemburgo sitúen las políticas activas como el centro de la acción para el empleo, sin que esto esté plenamente justificado, se debe a la imposibilidad de alcanzar un acuerdo sobre el establecimiento de objetivos cuantificados para la estrategia de empleo.

Existían múltiples posibilidades para definir los objetivos a conseguir en términos de resultados. Sin embargo, los objetivos cuantificados se establecieron en términos de un *instrumento* tan limitado y parcial como son las múltiples acciones que pueden clasificarse como políticas “activas”. Concretamente, las tres primeras orientaciones de Luxemburgo establecieron los “índices de cobertura” que habría que alcanzar con “alguna acción”, a lo largo de cinco años, en el caso de los parados jóvenes y los parados de larga duración.¹⁶

Con respecto a los Planes Nacionales de Acción para el Empleo, Goetschy¹⁷ subraya que el punto central de los PNA’s es la “empleabilidad” y hay dificultades para la implementación de los cuatro *pilares*, particularmente para el de “adaptabilidad” y –de forma menos extensa-, para el pilar de “desarrollo empresarial”. Opina que muchos planes tienden a ser una mera lista en la que falta integración y coherencia entre los cuatro *pilares*.

Bajo tantas directrices, en las que no hay objetivos cuantificados o donde el objetivo depende de cada uno de los Estados miembros, el progreso de las políticas es lento y poco visible, haciendo el impacto de la evaluación aún más difícil.

Con relación a la “empleabilidad”, para el citado autor, ahora hay un claro progreso en la implementación de políticas preventivas y activas y esto es atribuible a los objetivos cuantitativos comunes.

¹⁶ Fina, Lluís, 2001. p. 265

¹⁷ Goetschy, Janine 2001.

En cuanto a la periodicidad en que los Estados miembros deben diseñar, poner en marcha y hacer el seguimiento, se ha dicho¹⁸ que el ciclo anual es “extraordinariamente pesado” ya que la eficacia de las medidas ha de valorarse siempre en un horizonte de medio plazo. Hay aquí una diferencia esencial entre estas medidas y las políticas macroeconómicas, de carácter marcadamente coyuntural y de corto plazo, aunque no ha sido tenida en cuenta. La repetición de este ciclo anual impide introducir novedades significativas y, de acuerdo con Fina, corre el riesgo de convertirse en una rutina burocrática, sin incidencia alguna para la mejora de las políticas de empleo.

Los logros que había supuesto el establecimiento, por vez primera de una política común en materia de empleo se pusieron de manifiesto en el **Consejo de Cardiff** celebrado en junio de 1998, y se advirtió la importancia de contar con indicadores y estadísticas precisas y homogéneas que permitieran evaluar los resultados de los Planes de Empleo y la realización de estudios comparados fiables en esta materia entre los distintos Estados miembros. También se instó a los países a que prosiguieran con la aplicación práctica de los planes de acción con la mayor rapidez, dejando un margen para la evaluación continua y la actualización, asimismo, lamentaba la escasa participación de los interlocutores sociales en la elaboración de los mismos

Seis meses más tarde, el **Consejo de Viena** hizo el análisis más formal, previsto en el procedimiento, basándose en el informe conjunto de la Comisión y del Consejo. En sus conclusiones, por ejemplo, subraya la necesidad de definir, en los planes nacionales de acción para el empleo, objetivos cuantificados de *resultados* “cuando proceda” y en la de estrechar la relación entre este procedimiento y el establecido en el Tratado para las políticas económicas. Señala también la necesidad de una mayor implicación de los interlocutores sociales, a nivel comunitario, para alcanzar un “gran pacto por el empleo”, que asegure la

¹⁸ Fina, Lluís, 2001. Mercado de Trabajo y Políticas de empleo p.266

compatibilidad de las políticas salariales y la política monetaria. En general, las líneas de actuación que surgieron se mantendrán en los años siguientes.

En esta Cumbre, se inicia una nueva orientación en la política comunitaria de empleo, ya que determina de manera explícita, que esta política se debe encausar bajo un enfoque macroeconómico que persiga el crecimiento económico y la estabilidad. Asimismo, como en los Consejos anteriores, se proponen las bases de las directrices para la elaboración de los Planes de empleo correspondientes a 1999¹⁹.

El **Consejo Europeo de Colonia** celebrado en junio de 1999, tomó la iniciativa del Pacto Europeo para el Empleo, centrado en el diálogo macroeconómico, en la estrategia coordinada para el empleo de Luxemburgo y en las reformas estructurales de la economía propuesta en Cardiff.

Así, se establece como prioridad absoluta garantizar un elevado nivel de empleo, en segundo lugar, se reafirma el compromiso de proseguir con la estrategia coordinada en materia de empleo y profundizar en las reformas económicas e, igualmente, se insta a efectuar una consideración integral de la política monetaria, fiscal y la evolución de los salarios, con el fin de conseguir un fuerte crecimiento del empleo compatible con la estabilidad de precios.

En las conclusiones de la presidencia del **Consejo Europeo de Helsinki**, de noviembre de 1999, se mantiene la línea de los Consejos anteriores y con carácter concreto se incide nuevamente en la necesidad de que los países miembros, al efectuar reformas en el mercado de trabajo, presten especial atención a los

¹⁹ Particularmente, respecto al ejercicio anterior, en 1999 se recogen tres nuevas directrices. Así, en el Pilar I “Mejorar la capacidad de inserción profesional” se incluyen las directrices nº 4 y nº 9; la primera propone la revisión y reestructuración del sistema de prestaciones y de fiscalidad; la segunda pone de manifiesto la necesidad de adoptar distintas medidas que faciliten la integración de los grupos menos favorecidos en el mercado laboral.

En el Pilar II “Desarrollar el espíritu de empresa” se incluye como nueva directriz la número 13, que supone el aprovechamiento del sector servicios como “nido” de empleo y, en particular, el sector medioambiental y la sociedad de la información. (Tobes Portillo, Paloma. 2000 p.19)

sistemas fiscales y de prestaciones, a las posibilidades de empleo en el sector servicios, a las organización del trabajo, intensifiquen la formación continua y fomenten la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.

Sobre estas conclusiones, el 13 de marzo de 2000, se aprueban las directrices para la elaboración de los correspondientes Planes Nacionales de Empleo. Si bien, respecto al ejercicio anterior no se incluyen nuevas directrices, sí se efectúa una serie de aclaraciones incidiendo en los aspectos siguientes: avanzar en la modernización de los servicios públicos de empleo, facilitar el acceso a la sociedad de la información y apoyar las acciones locales de empleo. Por último, la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres pasa a tener un enfoque horizontal, de forma que está presente en todos los *pilares* de actuación.

5.2.3 HACIA EL PLENO EMPLEO

Hasta el momento, la política comunitaria de empleo tenía como objetivo garantizar un alto nivel de empleo; a partir del Consejo Europeo celebrado en Lisboa el 23 y 24 de marzo de 2000, se realiza un salto cualitativo muy importante, y que el objetivo pasa a ser el pleno empleo. En este Consejo se establece la necesidad de abordar cuatro ámbitos fundamentales en la revisión a medio plazo de las directrices de empleo en el ámbito comunitario, en cuya elaboración, aplicación y seguimiento deben estar más implicados los interlocutores sociales: Mejorar la empleabilidad y reducir las deficiencias de cualificaciones, especialmente de los parados; dar una mayor importancia a la formación continua fomentando, para ello, acuerdos entre los interlocutores sociales; aumentar el empleo en los servicios, incluidos los personales; fomentar todos los aspectos de la igualdad de oportunidades, incluida la reducción de la segregación profesional.

En este contexto, el Consejo de Lisboa consideró que el objetivo global de estas medidas debería ser aumentar la tasa de empleo de una media del 61% a una cifra que se acerque lo más posible al 70% y aumentar el porcentaje de mujeres

empleadas del 51 % a más del 60%, ambos objetivos deberían alcanzarse en el año 2001 como máximo. Planteadas así las cosas es imposible no mencionar que casi no se introdujeron modificaciones importantes con respecto a las primeras directrices para 1998 y que además las expectativas generadas por los Acuerdos de Lisboa apenas se han concretado y desarrollado.

Una de las conclusiones (nº 34) del **Consejo Europeo de Santa Maria da Feira**, de junio de 2000, refuerza el desarrollo de las políticas activas con el objetivo de alcanzar el pleno empleo.

En este sentido, se destaca la importancia de los interlocutores sociales en aquellas políticas que de ellos dependan, la necesidad de seguir avanzando en la formación permanente y en incentivar el empleo femenino.

El **Consejo Europeo de Niza**, celebrado en diciembre de 2000, mantiene las líneas trazadas en el Consejo anterior, si bien enfatiza sobre los efectos de la política de empleo, sobre la calidad de éste y establece como cuestión prioritaria la conciliación de la vida laboral y familiar.

Las recomendaciones de estos dos Consejos fueron la base de las directrices para la elaboración de los Planes nacionales de empleo correspondientes al año 2001, en las que se observa la ampliación de las medidas a adoptar bajo cada directriz y un mayor número de planteamientos horizontales comunes a todos los *pilares*. Así, según esto todos los Estados miembros deben aumentar la calidad del empleo, desarrollar políticas globales de educación y formación permanente y seguir avanzando en el proceso de igualdad de oportunidades laborales entre hombres y mujeres.

Con el fin de conseguir el pleno empleo, en las conclusiones de la Presidencia del **Consejo Europeo de Estocolmo**, de marzo del 2001, se insta al Consejo y a la

Comisión a informar de aquellas medidas que puedan adaptarse a fin de conseguir incrementar la población activa y prolongar el período de vida laboral.

En el **Consejo Europeo de Barcelona**, celebrado los días 15 y 16 de marzo de 2002, se marcan como líneas de actuación a seguir, a fin de conseguir el aumento progresivo de la tasa de participación laboral, el desarrollo de medidas que incentiven el envejecimiento activo, la movilidad de los trabajadores en los nuevos mercados de trabajo, la mejora de la calidad del trabajo, intensificar los esfuerzos en los sistemas de formación y su seguimiento, la reforma de la prestación por desempleo y el aumento de recursos dirigidos a la conciliación de la vida laboral y familiar.

El objetivo del pleno empleo a partir de “una economía basada en el conocimiento”, ha quedado reforzado también en los posteriores Consejos de Sevilla y Bruselas.

Resumiendo, actualmente la política comunitaria de empleo tiene como objetivo el pleno empleo y se encuentra inmersa dentro de un planteamiento macroeconómico que persigue el crecimiento económico con estabilidad de precios, desarrollándose bajo los cuatro *pilares* descritos.

5.3 A MODO DE CONCLUSIONES

La EEE no se trata sólo de la culminación del proceso iniciado en 1993 con el Libro Blanco sobre crecimiento, competitividad y empleo, sino también del reconocimiento del hecho de que los orígenes de la actual situación se remontan a hace más de veinte años, a las crisis económicas de los años 70 y a la aparente incapacidad del sistema económico europeo para lograr una recuperación suficiente después de los períodos de recesión económica.

La problemática del empleo está estrechamente ligada a los marcos estatales de relaciones laborales, de ahí la limitación de las competencias comunitaria en la materia. De un lado, el marco jurídico y las responsabilidades en la promoción del empleo recaen en los Estados miembros; de otro lado, la problemática del empleo se conecta a la especificidad de cada mercado de trabajo.

Estas circunstancias pueden estar en la base de la redacción cautelosa, e imprecisa a veces, de determinadas Directrices y de los PNA. Los estudios recientes resaltan la escasez de Directrices con objetivos calificados que permitan su evaluación aplicativa, lo que ha sido adjudicado a la resistencia de los Estados con mayores tasas de desempleo. Los documentos comunitarios insisten una y otra vez en la necesidad de avanzar en estadísticas e indicadores fiables como forma de hacer efectivo el seguimiento y la evaluación eficaz de la evolución de las políticas de empleo.

Las instituciones comunitarias pecan de un exceso de optimismo sobre los efectos de las políticas comunitarias sobre el empleo. Tanto es así que ya en año 2000, cuando las favorables estadísticas sobre el crecimiento del empleo en los años 98 y 99 parecen fruto de las políticas macroeconómicas (y las expectativas generadas por éstas) mas que de las políticas de reforma de los mercados de trabajo, el Consejo Europeo de Lisboa postula como objetivo el pleno empleo. Además de que, como las propias instituciones comunitarias reconocen, los efectos de las Directrices y su aplicación tienden a ser más a medio y largo plazo.

A pesar de que las directrices anuales para el empleo están haciendo posible el planteamiento de una estrategia y unos objetivos comunes, las particularidades de cada mercado de trabajo nacional implica la necesidad de enfoques singulares o prioridades nacionales dentro de las orientaciones comunitarias en atención al contexto internacional del mercado de trabajo.

De hecho, para cada Estado tiene diferente significado la convergencia de sus políticas hacia objetivos comunitarios (que, según Federico Navarro²⁰ está en función de su posición de partida y de sus condiciones estructurales, así como de su marco institucional de relaciones laborales y de protección social.) Por lo tanto, las respuestas iniciales de los Estados europeos estarán estrechamente ligadas a este factor. Dinamarca, Irlanda y los Países bajos destacan por haber aplicado el conjunto de reformas del mercado laboral mas completo, que afectan a cuestiones como las estructuras de negociación salarial, las políticas de formación y activación, los niveles de prestaciones y los criterios concesión, y los elevados niveles de imposición general y fiscalidad del trabajo.²¹

Seguramente, aunque no determinen las políticas nacionales, las Directrices se constituyen un estímulo para los Estados miembros en la orientación de su política de mercado de trabajo. En un plano político, de un lado, obliga a los Estados miembros a mantener la problemática del empleo en la agenda de las políticas estatales prioritarias, ya que la presión política de las recomendaciones de las instituciones comunitarias es muy importante.

²⁰ Navarro Nieto, Federico, 2000. p. 58-59

²¹ Comisión de las Comunidades Europeas. Comunicación de la Comisión. Optar por el crecimiento: Conocimiento, innovación y empleo en una sociedad cohesiva. Informe al Consejo Europeo de primavera, de 21 de marzo de 2003, sobre la estrategia de Lisboa de renovación económica, social medioambiental. Bruselas 14.1.2003 COM (2003) 5 final p. 13

OBSERVACIONES FINALES

La evolución tan peculiar que ha tenido Europa ubica el desarrollo de las políticas sociales bajo el cobijo del Estado de Bienestar, entendido como el Estado oferente de seguridad vital y reductor de riesgos y necesidades sociales, que luego se iría convirtiendo en el instrumento para extender la protección social.

En las sociedades occidentales, en las que se desarrolló un Estado de bienestar, lo que ahora conocemos como políticas sociales han tenido su origen en fundamentos keynesianos. Tanto el análisis teórico como el empírico coincidieron por mucho tiempo en señalar que el volumen total de trabajo en la economía viene determinado, en gran parte, por el comportamiento observado en las magnitudes macroeconómicas básicas: PIN, inflación, tipos de interés, tipo de cambio, etc., y se subrayaba el papel fundamental de la política macroeconómica como instrumento para asegurar un alto nivel de empleo y reducir el nivel de desempleo. Entonces habría sido prácticamente imposible diseñar en todos los años anteriores a la década de los noventa, en la construcción europea, un mecanismo específico que apostara por un marco de las políticas sociales, más que económicas, ya que ideológica y conceptualmente, no estaban listas las condiciones.

Los retos a los que se enfrentan los Estados de bienestar son muchos, siendo la generación de puestos de empleo uno de los mas importantes, se trate de un Estado más intervencionista o más liberal, así como lograr mantener el equilibrio entre la actuación del Estado para la obtención de objetivos internos y mejoras sociales y las políticas económicas a seguir sobre todo cuando se encuentran inmersas en un proceso de integración como es el caso de la Unión Europea.

Esta necesidad se puso en estricta evidencia con la Unión Económica y Monetaria ya que para estar condiciones de alcanzarla, los Estados miembros se sometieron a rigurosas medidas macroeconómicas.

La visión keynesiana había dominado en todo el proceso de integración de la UE. El Acta Única Europea, por ejemplo, que refuerza la libertad de movimientos y capitales como elementos centrales para el desarrollo de la construcción europea; declaraba abiertamente que la consecución del mercado interno proporcionaría “la base indispensable para aumentar la prosperidad de la comunidad en su conjunto”. Tímidamente incluye el principio de cohesión económica y social y la duplicación de los fondos sociales para su desarrollo. Más allá de eso, no se encuentra aún en el AEU ninguna referencia a la “dimensión social” o la intención de desarrollar alguna política social comunitaria.

Más tarde, en 1992 los Estados miembros no tomaron la primer gran oportunidad de adoptar políticas sociales comunes: el Tratado de Maastricht. El tema de la política social quedó en un mero protocolo anexo que les autorizaba a recurrir a las instituciones, procedimientos y mecanismos del Tratado para adoptar los actos y decisiones necesarias a la aplicación de ese acuerdo.

Por otro lado, la unidad económica y monetaria formalizada por el Tratado de Maastricht, implicó la cesión de uno de los elementos mas arraigados de la soberanía de los Estados miembros. El debate que suscitaron los criterios de convergencia establecidos para que los países miembros de la UE alcanzaran la UEM, tiene especial relevancia por los altos niveles de desempleo alcanzados por la UE a principios de los años 90. La ausencia de un vinculo social o de diseño de políticas sociales despertaba ya suspicacias y reticencias que se manifestaron en las dificultades para firmar el TUE.

Se dijo, entre otras cosas que las políticas macroeconómicas eran inadecuadas para hacer frente a problemas cuyo origen era estructural o de escala

macroeconómica como es el desempleo. También se cuestionaba el camino a seguir para equilibrar los mercados de trabajo, ahora que los Estados estaban privados de sus mecanismos de ajuste tradicionales.

La UEM centra su atención en los mecanismos de ajuste económico y en su eficacia. Se dudaba que el mercado de trabajo europeo fuera lo suficientemente sólido como para hacer frente al desafío que representa asegurar un desarrollo equilibrado de los índices de empleo de la Unión a un ritmo lo suficientemente elevado como para garantizar un puesto de trabajo tanto a los desempleados como a los que acaban de incorporarse al mercado de trabajo.

En 1997, con el Tratado de Ámsterdam, la promoción del empleo pasó a formar parte de los objetivos comunitarios, convirtiéndose en una "cuestión de interés común". La dura negociación solo permitió la inclusión del nuevo Título VIII sobre el empleo que se aplica sólo tras la inmediata decisión del Consejo Europeo de Ámsterdam, en noviembre del mismo año.

Dicho Tratado representa un nuevo punto de partida de las políticas europeas de empleo: si bien la responsabilidad principal por la decisión y la aplicación de las políticas de empleo sigue en manos de los Estados miembros, el Nuevo Tratado insiste en la necesidad de una actuación conjunta y coordinada, y prevé una actuación a escala de la Unión Europea. Esto supone el cierre de una etapa en el desarrollo de la política social comunitaria y el inicio de otra nueva, supone sobre todo normalización, porque termina con la incongruencia con la que su predecesor, el Tratado de Maastricht, había tratado a la materia social, con ese doble capítulo de política social, paralelo y alternativo, que pudo en su momento, darle viabilidad pero que desde luego le restó seriedad y respetabilidad. A partir de la entrada en vigor de las reformas de 1999, el Tratado de la Unión tendría un único capítulo de política social.

A partir del Consejo de Luxemburgo, en noviembre de 1997, en toda la Unión Europea, un objetivo fundamental de la acción pública consiste en procurar que el contenido en empleo del crecimiento sea compatible con otros objetivos económicos, como el mantenimiento de la competitividad a largo plazo. Algunos países que tienen unos niveles de renta comparables presentan sustanciales divergencias por lo que respecta a la manera en que se genera el PIB y al número de puestos de trabajo que crea. Esta constatación sugiere que el número de personas que tienen empleo dista de ser el resultado mecánico de la acción de fuerzas de mercado que funcionan en un vacío institucional, que existe un importante elemento de decisión en este contexto (en un sentido más social que individual) y que, por lo tanto, existe un margen para la adopción de medidas.

Es importante tener en cuenta que el tratamiento de la problemática de la falta de empleo está estrechamente ligado a los marcos estatales de relaciones laborales, de ahí la limitación de las competencias comunitarias en la materia. De un lado, el marco jurídico y las responsabilidades en la promoción del empleo recaen en los Estados miembros; de otro, la problemática del empleo se conecta a la especificidad de cada mercado de trabajo.

Estas circunstancias pueden estar en la base de la redacción cautelosa e imprecisa a veces, de determinadas Directrices y de los PNA. Es evidente la escasez de Directrices con objetivos cuantificados que permitan su evaluación aplicativa, lo que ha sido achacado a la resistencia de los Estados con mayores tasas de desempleo. Los documentos comunitarios insisten una y otra vez en la necesidad de avanzar en estadísticas e indicadores fiables como forma de hacer efectivo el seguimiento y la evaluación eficaz de la evolución de las políticas de empleo.

Además, debe subrayarse que las Directrices sobre el empleo imponen una reorientación de instituciones y políticas estatales relevantes en el mercado de trabajo, como los servicios públicos de empleo o los sistemas de formación

reglada y permanente. Pero esta reorientación de políticas está íntimamente vinculada a que la reestructuración del gasto público, no debe poner en peligro los objetivos de ajuste presupuestario.

En el contexto institucional actual, la concepción y la aplicación de la mayoría de estas medidas corresponde a las autoridades nacionales y a los agentes sociales. Lo que nos lleva a la pregunta: ¿existe una dimensión comunitaria en la estrategia por el empleo?

La lucha contra el desempleo es responsabilidad nacional, pero tiene una clara dimensión comunitaria y las Directrices anuales para el empleo están haciendo posible el planeamiento de una estrategia y unos objetivos comunes. El mecanismo que propone la Estrategia Europea de Empleo cumple en este, seis años de funcionamiento, no cabe duda de que el reconocimiento explícito de la importancia del empleo en el Tratado es un paso adelante muy significativo. De hecho, una parte importante de la legitimidad, desde un punto de vista económico, del proceso de integración europea, descansa en la contribución que el nuevo planteamiento haga a la mejora de los niveles de vida y empleo de la población, la mejor o peor situación del empleo afecta con claridad a la credibilidad de la estrategia macroeconómica.

Aunque también hay que reconocer que en el activo del nuevo procedimiento, tal como se ha ido concretando hasta ahora, hay muy poco. La puesta en marcha de los Planes Nacionales de Acción por el Empleo quizá ha servido para que los países adoptaran un enfoque más integrado y a que las autoridades nacionales, regionales y locales refuerzan su cooperación, sobre todo para estimular el debate sobre el empleo.

Y, en respuesta a la pregunta formulada es que la estrategia global por el empleo es común, más que comunitaria, en el sentido de que respeta el principio de subsidiariedad en la acción, puesto que su aplicación depende, en gran parte, de

las autoridades nacionales. La dimensión comunitaria se limita a poner en práctica políticas estructurales y a acordar un marco de referencia común y una evaluación continua de las estrategias nacionales de empleo. Cada estado debe definir la combinación de políticas macroeconómicas más adecuada, para alcanzar los objetivos comunes en materia de empleo y mercado de trabajo.

La probable respuesta de la economía europea a las crisis económicas y a los cambios estructurales depende, por una parte, de las tendencias económicas subyacentes y, por otra, de la manera en que la economía europea y, en particular, el mercado de trabajo se adapten a las mismas. Los desafíos a los que se enfrentará la Unión en el futuro inmediato plantearán la cuestión de saber si Europa está preparada para afrontarlos, así como serios interrogantes sobre la fuerza y la flexibilidad de estos mecanismos de ajuste.

Pero, aunque podríamos ser optimistas debido a que la sensibilización y movilización en torno al problema del desempleo son muy altas y existe consenso sobre la urgencia y la prioridad de hacer frente al problema entre economistas, autoridades económicas y agentes sociales, persisten preguntas sin contestar y realidades que no se pueden omitir.

La Unión Europea enfrenta retos inminentes por varios frentes como la ampliación a los países de Europa del Este, o la reforma institucional. Los tomadores de decisiones no deben olvidar uno de los mayores y más vivos problemas de la actualidad: el desempleo. En el caso de Europa, los primeros pasos están dados, pero son sólo el principio de un largo camino.

BIBLIOGRAFIA

1. Alber, J. "Some causes and consequences of social security expenditure development", en Western Europe, 1949-1977. European University Institute, Working Papers, Florencia, 1982.
2. Andersen, Torben M.; Meone, Kart O y Sandro, Agnar. The future of the Welfare state. Ed. Blackell, co. Oxford, U.K.
3. Aragón Medina, Jorge (coord.) Euro y Empleo. Consejo Económico y Social (CES). Colección Estudios. España, 1998. 220 p.
4. Aragón Medina, Jorge. "Unión Monetaria y Empleo en la construcción Europea", en Euro y Empleo. Consejo Económico y Social (CES). Colección Estudios. España, 1998. pp. 101-137
5. Argandéa Ramiz, Antonio. "Políticas Macroeconómicas en los países industrializados", en Grandes cuestiones de la economía, número 9. Fundación Argentaria, 1996. 31 pp
6. Atkinson, Tony. "Social inclusión and the Europeas Union", en JCMS Journal of Common Market Studies.. Reassessing the fundamentals: integration in an expanding EU. VOI. 40-num. 4. pp. 625-43 Nov. 2002 Guest Editor JHH Weiler.. Incorporation. The European E.U.
7. Artells I Herrero, Joan J. "Financiación de la Política Social". Análisis de la financiación y transformación del Estado benefactor: 1960-1989.", en Política Social y Estado de Bienestar. Moreno, Luis y Pérez Yruela, Manuel (comps.). Ministerio de Asuntos Sociales. Madrid, 1992. pp. 107-124
8. Beneyto Pérez, José María y Becerril Atienza, Belén. "El proceso de construcción de las comunidades europeas: de la CECA al Tratado de la Unión Europea", en Historia de la integración europea. Ed. Ariel. Barcelona, 2001. pp. 85-122
9. Beneyto Pérez, José María. "Las contradicciones de la Unión Económica y Monetaria", en Los dos pilares de la Unión Europea. Ed. Veintiuno. España, 1997. p.103-110
10. Bentolila, Samuel. Las migraciones interiores en España. Ed. Fundación de Estudios de Economía aplicada. Madrid, 2001. 17 p.

11. Bercusson, Brian. Social Policy at the Crossroads: European Labour Law after Maastricht”, en Europe after Maastricht, an ever closer union?. Dehousse, Renaud (Ed.) Law, Books in Europe, Alemania 1994 p. 149-185
12. ----- . “Institucional reform and social and labour policy”, en Manifiesto Social Europe. Ulrich Mückenberger (Ed.). European Trade Union Institute. Bruselas 2001 pp. 101-128
13. Buen Gobierno y Política Social. Giner, Salvador; Sarasa, Sebastián (eds.) Ed. Ariel. Ciencia Política. Barcelona, 1997 251 pp.
14. Castillo, Sonsoles; Duce, Rosa. “El paro juvenil en Europa”, en Papeles de Economía Española, no. 72, 1997. pp. 106-121
15. Clavijo, Claudia y Aguirre, mariano (eds.) Políticas Sociales y Estado de Bienestar en España: las migraciones. Fundación Hogar del Empleado. Madrid 2002. 382 p.
16. Comisión de las Comunidades Europeas. Comunicación de la Comisión. Optar por el crecimiento: Conocimiento, innovación y empleo en una sociedad cohesiva. Informe al Consejo Europeo de primavera, de 21 de marzo de 2003, sobre la estrategia de Lisboa de renovación económica, social y medioambiental. Bruselas, 14.1.2003. COM (2003) 5 final. 44p.
17. Comisión Unión Europea, Consejo. Informe Conjunto del Consejo y la Comisión al Consejo Europeo sobre el empleo 2002, en http://europa.eu.int/pol/socio/index_es.htm
18. -----Empleo en Europa 2002
19. ----- “III: Croissance et emploi dans le cadre de stabilité de l’UEM. Réflexions de politique économique en vue des grandes orientations de 1998”, en Economie Européenne. No. 65. 1998. Commission Européenne. Direction Générale “Affaires Économiques et financières”. Pp. 173-222.
20. Comisión Europea. Libro Blanco de la Comisión Europea sobre Crecimiento, Competitividad, Empleo. Com (93) 700, 5 de diciembre.
21. Comisión de las Comunidades Europeas. Comunicación de la Comisión. Optar por el crecimiento: Conocimiento, innovación y empleo en una sociedad cohesiva. Informe al Consejo Europeo de primavera, de 21 de marzo de 2003, sobre la estrategia de Lisboa de renovación económica, social y medioambiental. Bruselas 14.1.2003 COM (2003) 5 final
22. Consejo Económico y Social. La estrategia europea de empleo. 2001. Colección Informes 1/2001

23. Consejo Europeo de Bruselas, 20 y 21 de marzo de 2003. Conclusiones de la Presidencia. 36 p.
24. Contested territory. Entrepreneurship in the European employment strategy. Foden, David; Magnusson, Lars (eds.) Ed. Saltsa./ European trade Union Institute (ETUI) Bruselas 2000.
25. ¿Cuáles son las implicaciones para el empleo del Tratado de Amsterdam?, http://www.europa.eu.int/comm/employment_social/elm/summit/eu/treatyes.htm, fecha de consulta: marzo 2003
26. Culyer, .J. "The economic approach to social policy". Trabajo presentado en la I Jornada de Economía de los Servicios Sociales. Barcelona, mayo de 1982
27. Dávila Muro, Guillermo. "El combate contra el paro en la Unión Europea: Una estrategia común", en Papeles de Economía Española, no. 72, 1997. pp. 294-308
28. Defourny, Jacques; Favreau, Louis Y Laville, Jean-Louis. "New directions in a Plural Economy", en Tackling Social Exclusion in Europe. The contribution of the social economy. Spear, Roger, et. al. (eds) Ed. Ashgate, 2001. pp. 329-249
29. De Grauwe, Paul. "Relaciones centro-periferia en la Unión Monetaria Europea", en Grandes cuestiones de la economía, número 19. "La Unión Monetaria Europea: tres perspectivas", Fundación Argentaria, 1998. pp. 21-35
30. ----- Teoría de la Integración Monetaria. Hacia la Unión Monetaria Europea. Colegio de Economistas de Madrid. Celeste Ediciones, 1992 (1994 1a Ed., en castellano) 211 p.
31. Delalande, Daniel, "Les disparités économiques et sociales en Europe"; en L'Europe économique: Cahiers Française no. 264. La Documentacion Française, Paris. Janvier-Février.
32. De Sebastián, Luis. "La aventura monetaria de Europa", en Europa en la encrucijada. Ed. Centro Pignratelli, Gobierno de Aragón. 1999. 356 p.
33. Dornbusch, Rudiger; Fischer, Stanley. Macroeconomía. Cuarta edición. Ed. Mc. Graw-Hill. España, 1988. 865 pp.
34. El marco jurídico tras el Tratado de Ámsterdam", en <http://europa.eu.int/scadplus/leg/escha/c10101.htm>
35. "Empleo", en <http://europa.eu.int/int/scadplus/leg/es/s02202.htm>
36. En qué consiste la Cumbre Europea del Empleo, en http://www.europa.eu.int/comm/employment_social/elm/summit/eu/whates.htm

37. Estefanía, Joaquín. La nueva economía. La globalización. Ed. Temas de debate. Cuarta edición España. 1996. 189 p.
38. Ferrer Salat, Carlos. “Como crear empleo en una Europa competitiva”, en Los dos pilares de la Unión Europea. Ed. Veintiuno. España, 1997. pp.161-170
39. Fina Sanglas, Lluís. El reto del empleo. Ed. Mc. Graw Hill. 2001 España. 460 p.
40. Fina Sanglas, Lluís. Mercado de Trabajo y Políticas de empleo. Consejo Económico y Social. Colección Estudios. España. 2001. 283 pp.
41. Fina, Lluís. “Políticas activas y pasivas de empleo en la Unión Europea. Los planes nacionales de acción para el empleo”, en Mercado de Trabajo y Políticas de Empleo. España 2001.
42. Formación y Empleo. Sáez Fernández, Felipe. (coord.) Fundación Argentaria. Colección Economía Española, Vol. XV. Madrid, 1996. 861p.
43. Gámez Amián, Consuelo y Morales Zumaquero Amalia. Complete or partial Inflation convergence in te EU?. Documento de Trabajo E2002/09. Fundación Centro de Estudios Andaluces. Sevilla, 2002. 14 p.
44. García Díez, Juan Antonio. “La Europa del euro y la economía mundial”, en Grandes cuestiones de la economía, número 19. “La Unión Monetaria Europea: tres perspectivas”, Fundación Argentaria, 1998. pp 15-20.
45. Gay Armenteros, Juan C. “El proceso de integración europea: de la “pequeña Europa” a la Europa de los quince”, en Historia de la integración europea. De la Guardia y Pérez Sánchez, coords. España 2001 pp. 123-166
46. Giddens, Anthony. La tercera vía y sus críticos. Ed. Taurus. Madrid, 2000. 203 p.
47. Goetschy, Janine. “The future of the European Employment Strategy”, en Manifiesto Social Europe. Ulrich Mückenberger (Ed.). European Trade Union Institute. Bruselas 2001 pp151-175.
48. Gómez Sánchez, Yolanda. La Unión Europea en sus documentos. Centro de estudios políticos y constitucionales. Boletín oficial del Estado. Madrid, 2000.
49. Grandes cuestiones de la economía, número 19. “La Unión Monetaria Europea: tres perspectivas”, Fundación Argentaria, 1998. 35 p.
50. “Hacia una ampliación más eficaz de la legislación Europea”, en <http://europa.ue.int/sxcandpulus/leg/es/s002210>

51. Hitiris, Theo; Vallés, José. Economía de la Unión Europea. Cuarta Edición. Ed. Prentice Hall. 1999. 395 p.
52. Johnson, Christopher. "Fiscal and Monetary policy in economic and monetary union", en Maastricht and Beyond. Building the European Union. Duff, Andrew. (ed.) Ed. Routledge. USA y Canada. 1994 331p.
53. Kenen, Peter B. EMU After Maastricht. Group of Thirty. Washington, D.C., 1992 123 pp.
54. "Libro Blanco: política social europea, un camino que la Unión debe seguir," en <http://europe.eu.int/scandplus/leg/es/cha/c10112.htm>
55. Lindbeck, Assar. Paro y macroeconomía. 1993 The MIT Press, Massachusetts Institute of Technology. Versión española de Esther Tabasco y Luis Toharia. Ed. Alianza Económica. 1994. 161 p.
56. Making policy in Europe, the europefication of nacional policy making. Andersen, Svein y Eliassen, Kjell A (eds). London, 1994. 284 p.
57. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Secretaria General de Empleo. Subdirección General de Estudios sobre el Empleo. Observatorio. Seguimiento del Plan de Acción para el Empleo 2002. Marzo 2003. Ed. Subdirección General de Publicaciones.
58. Miralles, Josep. El Estado de Bienestar, Debates y Perspectivas. Ed. Cristianismo i justicia. Barcelona, 1992. 30 p.
59. Molto, María L.; Uriel, Ezequiel. "El problema del paro en la Unión Europea por sexos", en Papeles de Economía Española, no. 72, 1997. pp. 122-136
60. Morata, Francesc. La Unión Europea. Procesos, actores y políticas. Ed. Ariel Ciencia Política. España (Barcelona), 1998.
61. Moreno, Luis; Ziglio, Erio. "Evaluación y maximización de políticas sociales", en Política Social y Estado de Bienestar. Moreno, Luis y Pérez Yruela, Manuel (comps.). Ministerio de Asuntos Sociales. Madrid, 1992. pp. 79-103
62. Navarro Nieto, Federico. El Tratamiento de la política de empleo en la Unión Europea. Consejo Económico y Social. Documentos. España 2000. 61p.
63. OCDE. Reunión du Comité de la Main-d'Ouvre et des Affaires Sociales au Niveau Ministerial. Julio, 1988. Difusión General.
64. OIT. Informe sobre el empleo en el mundo 1998-1999. Empleabilidad y mundialización. Papel fundamental de la formación. 1998. p. 9-34.

65. Ojeda Marín, Alfonso. Estado Social y Crisis Económica. Ed. Complutense. Madrid, 1996. 124 p.
66. Ontiveros, Emilio; Valero, Francisco José. La UEM en entredicho. Ed. Encuentro. España, 1996.124 p.
67. Palacio Morena. Juan Ignacio. “Euro y Convergencia Real”, en Euro y Empleo. Consejo Económico y Social (CES). Colección Estudios. España, 1998. pp. 23-41
68. Palazuelos, Manuel. “Ruptura salarial, inflación del “Estado de Bienestar”, en Dinámica capitalista y crisis actual. Pp 106-140. Edit. Akal Universitaria. Madrid, 1988
69. Paramio, Ludolfo. Estado de bienestar, perspectivas y límites. Fernández García, Tomás (coord.) Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha. 1998, 251 p.
70. Plan de Acción para el empleo del Reino de España. 2002. Abril de 2002.
71. Puyol, Rafael; Vinuesa, Julio (eds.) La Unión Europea. Ed. Síntesis. Colección Espacios y Sociedades. Serie Mayor No. 4. España, s/f
72. “¿Qué hacer?, Una estrategia europea de empleo basada en cuatro pilares”, http://www.europa.eu.int/comm/employment_social/elm/summit/eu/pilares.htm fecha de consulta marzo 2003
73. Ravasio, Giovanni. “Balance del proceso de unificación monetaria europea”, en Grandes cuestiones de la economía, número 19. “La Unión Monetaria Europea: tres perspectivas”, Fundación Argentaria, 1998. pp 7-14
74. Rienhard, Hans-Joachim. 1992. p. 161 “La política alemana en la república federal alemana”, en Política Social y Estado de Bienestar. Moreno, Luis y Pérez Yruela, Manuel (comps.). Ministerio de Asuntos Sociales. Madrid, 1992. pp. 161-179
75. Ripol Carulla, Santiago. La Unión Europea en transformación. El Tratado de la Unión Europea en el proceso de integración comunitaria. Ed. Ariel, S.A. Barcelona. España, 1995. 190 p.
76. Rodríguez Cabrero, Gregorio. “Fundamentos teóricos de la política social”, en Política Social y Estado de Bienestar. Moreno, Luis y Pérez Yruela, Manuel (comps.). Ministerio de Asuntos Sociales. Madrid, 1992. pp. 21-44
77. Rodríguez Ortiz, Francisco. Empleo y nueva relación Salarial en la Unión Monetaria. Ed. Catarata. España 2000.

78. Rodríguez-Piñero Bravo-Ferrer, “La Declaración de los derechos sociales comunitarios”, en Relaciones Laborales, num.23, 1989.
79. Rodríguez-Piñero Royo, Miguel. “Los aspectos sociales del Tratado de Ámsterdam”, en Euro y Empleo. Consejo Económico y Social (CES). Colección Estudios. España, 1998. pp. 57-99
80. Romero, José J. y Rodero, Adolfo (dirs.) España en la CEE: del Acta Unica al tratado de Maastricht. 2ª ed. Revisada, Publicaciones ETEA. Colección monografías, España 1996. 303 p.
81. Sáez, Felipe. “El mercado de trabajo en perspectiva europea”, en Papeles de Economía Española, no. 72, 1997. pp. 309-325
82. Subirats, Joan; Gomà, Ricard. “Capítulo 9. Gobierno y política social: potencial y límites de la Unión Europea”, en Buen Gobierno y Política Social. Giner, Salvador; Sarasa, Sebastián (eds.) Ed. Ariel. Ciencia Política. Barcelona, 1997. pp.151-171
83. Subirats, Joan. “Modelos de políticas sociales”, en Política Social y Estado de Bienestar. Moreno, Luis y Pérez Yruela, Manuel (comps.). Ministerio de Asuntos Sociales. Madrid, 1992. pp. 67-77
84. Scharp Fritz. “The European Social Model: Coping with the Challenges of Diversity”, en JCMS Journal of Common Market Studies. Reassessing the fundamentals: integration in an expanding EU. Vol. 40-num.4. Nov. 2002 Guest Editor JHH Weiler.. Incorporation. Pp 645-79
85. Schulz, Brigitte H.. La mundialización, la unificación y el estado de bienestar en Alemania, en <http://www.unesco.org/issj/rics163/schulzspa.htm>
86. Tamames, Ramón; López, Mónica. La Unión Europea. Ed. Alianza Editorial. Ciencias Sociales. 1a ed. España, 1994. 822 p.
87. Tackling Social Exclusion in Europe. The contribution of the social economy. Spear, Roger, et. al. (eds) Ed. Ashgate, 2001. 359 p.
88. Tobes Portillo, Paloma. “El desarrollo de las políticas activas en España: un análisis de acción para el empleo”, en Revista del Trabajo y Asuntos Sociales. Economía y Sociología. No. 36/ 2002 Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Madrid, Esp. 2002 pp. 15-43
89. Tratado de Unión Europea, Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y otros actos básicos de Derecho Comunitario. Ed. Tecnos. Madrid, 2001.

90. Unión Europea. Comité de las Regiones. Dictamen sobre el contenido de los pactos territoriales para el empleo y consecuencias de la política estructural. Bruselas 2-3 Junio de 199. CDR 91/99 fin. 18 p.
91. Uusitalo, Hannu. “El modelo escandinavo de política social”, en Política Social y Estado de Bienestar. Moreno, Luis y Pérez Yruela, Manuel (comps.). Ministerio de Asuntos Sociales. Madrid, 1992. pp. 181-202
92. Valdés Dal-Re. “Los derechos sociales fundamentales”, en El espacio social europeo, Valladolid, 1991.

ANEXO I

PRINCIPALES INSTITUCIONES EUROPEAS Y EL PROCEDIMIENTO DE CODECISIÓN.

La Unión Europea (UE) no es una federación como los Estados Unidos ni simplemente una organización de cooperación entre gobiernos, como las Naciones Unidas, sino que tiene un carácter único. Los países que constituyen la UE (sus "Estados miembros") comparten su soberanía para ser más fuertes y tener una influencia mundial que ninguno de ellos podría ejercer individualmente.

Compartir la soberanía significa, en la práctica, que los Estados miembros delegan algunos de sus poderes decisorios a las instituciones comunes creadas por ellos para poder tomar democráticamente y a nivel europeo decisiones sobre asuntos específicos de interés conjunto.

En el proceso decisorio de la UE en general, y en el procedimiento de codecisión en particular intervienen tres instituciones principales:

- En el Parlamento Europeo, que representa a los ciudadanos de la UE y es elegido directamente por ellos;
- El Consejo de la Unión Europea, que representa a los Estados miembros individuales;
- La Comisión Europea, que defiende los intereses de la Unión en conjunto.

Este "triángulo institucional" decide las políticas y leyes (directivas, reglamentos y decisiones) que se aplican en la UE. En principio la Comisión propone las nuevas leyes de la Unión pero son el Parlamento y el Consejo los que las adoptan.

Otras dos instituciones desempeñan un papel vital: el Tribunal de Justicia vela por el cumplimiento de la legislación europea y el Tribunal de Cuentas controla la financiación de las actividades de la Unión. Las normas y procedimientos que las instituciones deben seguir se establecen en los tratados, negociados por los primeros ministros y presidentes de los Estados miembros y ratificados por sus parlamentos. Son los tratados los que crean las instituciones y en los que se basan todas las actividades de la UE.

EL PARLAMENTO EUROPEO

El Parlamento tiene tres papeles principales:

- Comparte con el Consejo el poder legislativo. El hecho de que sea una institución elegida directamente ayuda a garantizar la legitimidad democrática de la legislación europea.
- Ejercita el control democrático de todas las instituciones de la UE y en especial de la Comisión. Tiene potestad para aprobar o rechazar el nombramiento de Comisarios y derecho a censurar a la Comisión en conjunto.
- Forma con el Consejo la autoridad presupuestaria de la UE y puede por lo tanto influir en el gasto de la UE. Al final del procedimiento presupuestario adopta o rechaza el presupuesto en todos sus elementos

1. El poder legislativo

El procedimiento más común para aprobar la legislación de la UE es la "codecisión". Esto sitúa a Parlamento y Consejo en pie de igualdad y las leyes aprobadas utilizando este procedimiento son actos conjuntos de ambos.

En otro tipo de propuestas el Parlamento debe ser consultado y se requiere su aprobación para determinadas decisiones políticas o institucionales importantes.

El Parlamento también impulsa la nueva legislación examinando el programa de trabajo anual de la Comisión, considerando qué nuevas leyes serían apropiadas y pidiendo a la Comisión que presente propuestas.

2. Control democrático

El Parlamento ejerce de varias formas el control democrático de las otras instituciones europeas.

En primer lugar, cuando se designa una nueva Comisión, el Parlamento se entrevista con todos los candidatos a los cargos de Comisarios y presidente de la Comisión, candidatos presentados por los Estados miembros y que no pueden ser nombrados sin la aprobación del Parlamento.

En segundo lugar la Comisión es políticamente responsable ante el Parlamento, que puede presentar una moción de censura pidiendo su dimisión.

Más generalmente, el Parlamento controla examinando regularmente los informes enviados por la Comisión (informe general, informes sobre ejecución del presupuesto, sobre la aplicación del Derecho comunitario, etc.). Por otra parte, los diputados plantean constantemente cuestiones escritas y orales a la Comisión.

Los Comisarios asisten a los plenos del Parlamento y a reuniones de las comisiones parlamentarias, manteniendo un diálogo continuo entre ambas instituciones.

El Parlamento también supervisa el trabajo del Consejo ya que los diputados le plantean cuestiones escritas y orales y el Presidente del Consejo asiste a los plenos y participa en debates importantes.

El Parlamento colabora estrechamente con el Consejo en ciertas áreas, tales como Política Exterior y de Seguridad Común y cooperación judicial y en algunos problemas de interés común como la política de asilo e inmigración y medidas para combatir la tenencia de drogas, el fraude y la delincuencia internacional. La Presidencia del Consejo mantiene al Parlamento informado sobre todos estos temas. El Parlamento puede también ejecutar el control democrático mediante el examen de peticiones de los ciudadanos y creando comisiones temporales de investigación.

Finalmente, el Parlamento aporta ideas a las cumbres de la UE (reuniones del Consejo Europeo). En la apertura de cada cumbre se invita al Presidente del Parlamento a expresar las opiniones e inquietudes de su institución ante determinados problemas y puntos del orden del día del Consejo Europeo.

3. El presupuesto

El presupuesto anual de la UE es decidido conjuntamente por el Parlamento y el Consejo. El Parlamento lo discute en dos lecturas sucesivas y no entra en vigor hasta que lo firma su Presidente.

La Comisión de Control Presupuestario del Parlamento (COCOBU) supervisa cómo se gasta el presupuesto y anualmente el Parlamento decide si aprueba o no la gestión por la Comisión del presupuesto del ejercicio previo. Este proceso de aprobación es técnicamente conocido como "descargo".

EL CONSEJO (DE MINISTROS)

El Consejo está compuesto por los ministros de los Estados miembros. Se reúne en nueve configuraciones diferentes en función de los temas abordados. La configuración de "Asuntos Generales y Relaciones Exteriores", por ejemplo, se compone de los Ministros de Asuntos Exteriores; la configuración de "Justicia y Asuntos Interiores", por los Ministros de Justicia e Interior, etc.

Todo el trabajo del Consejo es preparado y coordinado por el Comité de Representantes permanentes (COREPER), compuesto por los Representantes permanentes de los Estados miembros en Bruselas y sus adjuntos. A su vez, el trabajo de este Comité es preparado por cerca de 250 comités y grupos de trabajo compuestos por delegados de los Estados miembros.

Las Decisiones del Consejo se preparan en una estructura de grupos de trabajo y de comités (alrededor de 250) compuestos por delegados de los Estados miembros, que resuelven las cuestiones técnicas y transmiten el expediente respectivo al Comité de Representantes Permanentes (Coreper), compuesto por los embajadores de los Estados miembros ante la Unión Europea, que vela por la coherencia de los trabajos y regula las cuestiones técnicas y políticas antes de transmitir el expediente al Consejo.

El Consejo decide por votación de los Ministros de los Estados miembros. Existen tres modalidades de votación, en función de lo que prevea el Tratado para los temas que se aborden: por mayoría simple (para las decisiones de procedimiento), por mayoría cualificada (un sistema de votos ponderados en función de la población de los Estados miembros, para numerosas decisiones sobre los ámbitos relativos al mercado interior, económicos y comerciales) o por unanimidad (para los ámbitos de política exterior, defensa, cooperación judicial y policial y fiscalidad).

En la mayoría de los casos, el Consejo decide a propuesta de la Comisión Europea y en asociación con el Parlamento Europeo, bien mediante el procedimiento de consulta (por ejemplo, en los ámbitos de agricultura, cooperación judicial y policial y fiscalidad) o bien en codecisión (por ejemplo, en los ámbitos relativos al mercado interior.)

Cada Estado miembro ejerce, por turnos, la presidencia del Consejo durante seis meses.

COMISIÓN EUROPEA

La Comisión es una institución políticamente independiente que representa y defiende los intereses de la UE en conjunto. Es la fuerza impulsora del sistema institucional de la UE: propone la legislación, políticas y programas de acción y es responsable de aplicar las decisiones del Parlamento y el Consejo.

Como el Parlamento y el Consejo, la Comisión Europea se estableció en los años 50 conforme a los tratados fundacionales de la UE.

EL CONSEJO EUROPEO

El Consejo Europeo es la reunión de los jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros de la UE. La creación del Consejo Europeo, a raíz de la cumbre de París de diciembre de 1974, obedeció a la necesidad de hallar una salida a las incertidumbres de la construcción europea ante la incapacidad de las principales instituciones de liderar el proceso¹. Desde entonces, los máximos responsables de los Estados miembros y el presidente de la Comisión se reúnen una o dos veces por semestre, generalmente en el territorio del Estado miembro que ostenta la Presidencia de la Comunidad.

No todos los Consejos tienen el mismo carácter ni la misma periodicidad. Cabe establecer una distinción entre los Consejos Europeos ordinarios, que tienen lugar sistemáticamente en junio y diciembre de cada año, los especiales o extraordinarios y los informales, sin fecha fija.

Las conclusiones acordadas en las reuniones del Consejo Europeo desempeñan un papel de importancia en el impulso de la definición de las orientaciones políticas generales de la Unión Europea.

Esta información fue recopilada de la página web de la Unión Europea: <http://www.europa.eu.int>, y de Morata, Francesc. La Unión Europea. Procesos, actores y políticas. Ed. Ariel Ciencia Política. España (Barcelona), 1998.

¹ Morata, F. 1999, p. 201

ANEXO II

Síntesis del Informe sobre el empleo en Europa 2004
Lento crecimiento económico general y comportamiento
desigual del empleo en Europa en 2003

En 2003, continuó la recuperación económica global en particular en los Estados Unidos y Japón. Así, la economía estadounidense registró, gracias a los mejores resultados del tercer y el cuarto trimestre de 2003, un crecimiento anual del 3,1 %, frente al 2,2 % del año anterior. También la situación de la economía japonesa dio un vuelco profundo en 2003, año en el que el PIB, que en 2002 había tenido un crecimiento negativo del 0,3 %, experimentó un aumento del 2,5 %. En cambio, el crecimiento económico de la Unión Europea ampliada (EU-25) se redujo al 0,8 % en 2003, mientras que en el año anterior había sido del 1,1 %.

En 2003, el empleo creció poco en la EU-25. Este crecimiento, que comenzó a ralentizarse en el primer semestre de 2001 y se estancó en el último trimestre de 2002, estuvo seguido de una muy lenta recuperación en el transcurso de 2003. El crecimiento total de este año fue casi nulo (0,2 %) y la tasa de desempleo subió al 9,1 % (EU-15: 8,1 %), frente al 8,8 % de 2002.

En los Estados Unidos, el mercado de trabajo mostró claros signos de mejoría en 2003 en consonancia con el repunte de su economía. El empleo creció un 0,9 %, en contraste con la reducción de los dos años anteriores. Sin embargo, el desempleo siguió aumentando y alcanzó una media del 6,0 % para todo el año, frente al 5,8 % de 2002. Entre tanto, en Japón, la reducción constante de la población en edad de trabajar ha hecho que siga disminuyendo la tasa de empleo, aunque esta reducción ha sido menor que en años anteriores.

Aunque, al contrario de lo que ha sucedido en Japón y los Estados Unidos, las tasas generales de empleo de la UE no se redujeron esencialmente entre 2000 y 2003, los mercados laborales de la UE mostraron signos de deterioro en algunos sectores para los jóvenes y los trabajadores poco cualificados, especialmente en la industria. Además, la tasa de desempleo de larga duración parece estar aumentando de nuevo en la UE: en 2003 escaló hasta el 4,0 % (EU-15: 3,3 %), en contradicción con el descenso gradual constatado sobre todo entre 1998 y 2001.

En 2003, el comportamiento del empleo en los veinticinco Estados miembros de la UE fue desigual. En casi la mitad de mercado de trabajo de los Estados miembros el crecimiento anual del empleo fue negativo. En este año, la situación se deterioró en la República Checa, los Países Bajos, Finlandia y Suecia, que vieron cómo el crecimiento se volvía negativo en el transcurso del año. En Bélgica, Dinamarca, Alemania, Polonia, Portugal y Eslovenia, por su parte, el crecimiento negativo de 2002 continuó en 2003 y en Francia, la situación se estancó en el último trimestre de 2003.

Por el contrario, diez Estados miembros tuvieron un crecimiento positivo del empleo superior al 1 %. En particular, dicho crecimiento siguió siendo relativamente importante en España (alrededor del 2 %) y mostró signos moderados de recuperación. El crecimiento del empleo en Italia fue positivo y alcanzó aproximadamente el 1 %, aunque este porcentaje es inferior a otros anteriores. En Estonia, Grecia, Irlanda, Hungría, Letonia, Lituania, Luxemburgo y la República Eslovaca este crecimiento rebasó también el 1 %.

Las perspectivas de crecimiento del empleo para 2004 y 2005 siguen siendo poco optimistas. A pesar de la mejora prevista de la situación económica general, la ralentización prolongada experimentada en Europa a principios del nuevo milenio seguirá afectando al comportamiento del mercado de trabajo y, según las previsiones, el empleo aumentará poco en 2004 y 2005.

Esto debe tenerse en cuenta cuando se evalúen las perspectivas del empleo en la UE con respecto a los objetivos y las metas en materia de índice de empleo formulados en la Estrategia de Lisboa y en la Estrategia europea de empleo.

La Unión Europea ampliada – ¿retomar (de nuevo) el camino trazado en Lisboa?

El comportamiento del empleo es un componente fundamental de la Estrategia de Lisboa, que tiene por objeto 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. Las directrices de empleo han establecido tres objetivos fundamentales y complementarios: pleno empleo, calidad y productividad laboral, cohesión e inclusión social. También han incluido los objetivos de índice de empleo para 2010 formulados en los Consejos de Lisboa y Estocolmo de 2000 y 2001: 70 % en general, más del 60 % entre las mujeres y 50 % para los trabajadores de mayor edad.

El crecimiento marginal del índice de empleo (sólo 0,1 puntos porcentuales en 2003) fue muy inferior a los aumentos anuales habidos desde finales de los noventa hasta 2001, debido sobre todo a los aumentos constantes de las tasas de empleo femenino: 0,3 puntos porcentuales por término medio, llegando al 55 % (EU-15: 56,0 %), mientras que, en el caso de los hombres, dicho índice disminuyó ligeramente, pasando a ser del 70,8 % (EU-15: 72,6 %). Como en 2002, el índice de empleo de las personas de 55 a 64 años de edad aumentó de manera más importante: alrededor de 1,5 puntos porcentuales hasta llegar al 40,2 % en 2003 (EU-15: 41,7 %). Por el contrario, la situación del mercado de trabajo de los jóvenes (15 a 24 años de edad) en la UE ha experimentado un deterioro general en los últimos tres años.

Los bajos índices de empleo de las mujeres, los trabajadores de mayor edad y los trabajadores poco cualificados siguen revelando la existencia de problemas estructurales en los mercados de trabajo europeos.

A pesar del incremento de los índices de empleo en el periodo 1997-2002 y las mejoras estructurales registradas en el funcionamiento del mercado de trabajo a finales de los noventa (como demuestra la reducción de la NAIRU: tasa de desempleo no aceleradora de la inflación), los aumentos relativamente importantes de la oferta de trabajo y la resistencia constante del empleo a la ralentización económica, los Estados miembros muestran problemas estructurales del mercado de trabajo, entre los que se cuentan los bajos índices de empleo, sobre todo de las mujeres, los trabajadores de mayor edad y los trabajadores poco cualificados, así como las persistentes desigualdades regionales en materia de índices de empleo y desempleo.

La continuación de los progresos para alcanzar los objetivos en materia de índices de empleo para 2010 dependerá en gran medida de la aplicación de nuevas reformas del mercado de trabajo.

En conjunto, la UE parece estar todavía muy lejos de alcanzar los objetivos y las metas de Lisboa. Con respecto a los objetivos de empleo de 2010, los índices de empleo de 2003 globales, de las mujeres y los trabajadores de mayor edad están respectivamente 7, 5 y 10 puntos porcentuales por debajo de lo previsto. Si se quieren alcanzar los porcentajes establecidos, deberán realizarse nuevas reformas del mercado de trabajo para mejorar las posibilidades de empleo, sobre todo de las mujeres, los trabajadores de mayor edad y los trabajadores poco cualificados, y para fomentar la creación de empleo en el sector servicios. También será necesario luchar contra los aumentos recientes del desempleo juvenil y de larga duración.

El lento progreso hacia el pleno empleo está acompañado de tendencias desalentadoras en cuanto a la productividad y de grandes necesidades en materia de refuerzo de la inclusión social y la cohesión regional, y de mejora de la calidad del empleo, tal como se indicó en la reciente Comunicación de la *cohesión*.

Comisión «Mejora de la calidad del empleo». Los avances para llevar a buen término la Estrategia de Lisboa y fomentar la sociedad del conocimiento aumentando el gasto en investigación y desarrollo hasta el 3 % del PIB en particular, requieren también, por tanto, que las reformas emprendidas apoyen las mejoras de la calidad del empleo y la productividad laboral y promuevan la inclusión social y la cohesión.

Las prioridades políticas fundamentales en este contexto han sido identificadas por el Grupo europeo de empleo y las directrices de empleo para 2003-2006.

El informe del presente año confirma que la globalización, la evolución tecnológica y la integración económica, por una parte, y el rápido envejecimiento de la población, por otra, influyen cada vez más en el modo de vida y de trabajo europeos y en la forma de producir los bienes y servicios. El análisis del informe apoya la petición del Consejo Europeo de Primavera de 2004 de que los Estados miembros actúen con decisión en los cuatro ámbitos específicos puestos de relieve por el Grupo europeo de empleo, presidido por Wim Kok: mejorar la adaptabilidad de los trabajadores y las empresas, atraer a más personas al mercado laboral y hacer del trabajo una verdadera opción para todos, invertir más, y más eficazmente, en capital humano, y aplicar mejor las reformas mediante una gobernanza más adecuada. Los Estados miembros deben, por tanto, seguir adoptando medidas acordes con las directrices de empleo para 2003-2006 y aplicar las recomendaciones específicas dirigidas a cada uno de ellos.

Los capítulos temáticos del informe del presente año ofrecen análisis exhaustivos de interés fundamental para estas prioridades políticas:

- *. determinantes fundamentales de los índices de empleo;*
- *. diferencias entre los servicios de empleo de cada país;*
- *. transiciones para salir del empleo poco remunerado y el empleo precario;*
- *. efectos para el empleo de la externalización, la deslocalización y la globalización.*

Los capítulos temáticos del informe del presente año abordan la mayoría de estos ámbitos ofreciendo análisis exhaustivos de: en primer lugar, los determinantes de los índices de empleo y el papel de las instituciones del mercado de trabajo y las políticas de mercado de trabajo, en particular, para determinar la evolución del índice de empleo general a lo largo del tiempo (capítulo 2); en segundo lugar, la evolución y la naturaleza de las diferencias en materia de empleo entre la UE y los EE.UU. en el sector servicios y los determinantes de las diferencias de las estructuras de empleo entre los países (capítulo 3); en tercer lugar, los determinantes del empleo y la dinámica del mercado de trabajo, y de las transiciones para salir del empleo poco remunerado y el empleo precario, en particular el papel de varias formas de inversión en capital humano (capítulo 4), y, por último, una discusión de los efectos para el empleo de la externalización, la deslocalización y la globalización (capítulo 5).

Importancia de las instituciones y las políticas activas del mercado de trabajo: análisis más detallado de los determinantes de los índices de empleo.

Factores que explican el cambio total de los índices de empleo en el periodo 1997-2002:

Entre los posibles determinantes clave del comportamiento del mercado de trabajo se cuentan los siguientes: el nivel de la fiscalidad del trabajo, las características de los acuerdos de convenios colectivos y el mecanismo de fijación de los salarios, los sistemas de prestaciones de desempleo y el nivel y la composición de las políticas activas del mercado de trabajo. La evaluación de dichas políticas requiere que se comprendan mejor las posibles interacciones entre los diferentes conjuntos de instituciones y políticas, que podrían servir para apoyarse o compensarse mutuamente. Sin embargo, los resultados de dicha evaluación basada en análisis econométricos dependen del método adoptado y deben, por tanto, interpretarse con cautela.

El aumento del trabajo a tiempo parcial y la intensidad del gasto en políticas activas del mercado de trabajo contribuyeron a incrementar el índice de empleo.

Aunque el presente capítulo confirma claramente que la apertura al comercio es un determinante fundamental para el crecimiento del empleo, probablemente a través de la vía del crecimiento, las medidas de empleo son también importantes. El aumento de la proporción de contratos a tiempo parcial y la intensidad del gasto en políticas activas del mercado de trabajo (% del PIB destinado a tales políticas en relación con el número de desempleados) son dos de los factores que más han contribuido a aumentar los índices de empleo. Dentro de este tipo de gasto, el dedicado a medidas para jóvenes y a los servicios públicos de empleo son los que han repercutido más positivamente en el índice de empleo.

Aunque tienen en cuenta las posibles interacciones con otras políticas e instituciones, todas las categorías de gasto en políticas activas del mercado de trabajo tienen un impacto positivo en el índice de empleo. Sin embargo, cuando se constata la interacción

entre las diferentes categorías de políticas activas del mercado de trabajo, todas parecen tener un efecto positivo en el índice de empleo, aunque la incidencia del gasto en servicios públicos de empleo y en medidas para jóvenes es mayor que la del gasto en creación directa de puestos de trabajo y formación. Si se considera la interacción entre el gasto en políticas activas del mercado de trabajo y la tasa de sustitución bruta (una medida de las prestaciones de desempleo y sociales en proporción a los ingresos del trabajo), el efecto del gasto en medidas para jóvenes es más importante en los países en los que la tasa de sustitución es relativamente elevada. En cambio, en estos países, el impacto positivo de la formación es ligeramente menor.

Por otro lado, los cambios de la presión fiscal no parecen tener efectos a largo plazo sobre el empleo.

Entre 1997 y 2000, la presión fiscal media (no ponderada) de la Europa de los Quince se redujo en un punto porcentual aproximadamente. Sin embargo, aunque es probable que, por razones microeconómicas, la presión fiscal sobre los trabajadores poco cualificados sea especialmente perjudicial, no parece que los cambios de la presión fiscal global tengan un efecto importante sobre el comportamiento del empleo a largo plazo, posiblemente porque pueden ocultar cambios compensatorios de los componentes de la carga fiscal, en particular las cotizaciones a la seguridad social de los empresarios, las cotizaciones de los trabajadores y el impuesto sobre la renta. Entre los componentes individuales de la tasa fiscal, se ha comprobado que las cotizaciones a la seguridad social de los empresarios tienen un impacto en el índice de empleo.

Los efectos sobre el empleo de las políticas activas del mercado de trabajo y los cambios de la presión fiscal o la tasa de sustitución dependen también del nivel de coordinación de la negociación.

Por otra parte, el nivel de coordinación de la negociación influye en la respuesta del empleo a las políticas activas del mercado de trabajo y a los cambios de las variables políticas. Cuando la negociación está descentralizada o centralizada, los cambios de la presión fiscal o la tasa de sustitución tienden a influir menos en el comportamiento del empleo que en los sistemas en los que la negociación se realiza a nivel de la industria. Con respecto a las políticas activas del mercado de trabajo, se han constatado efectos importantes sobre el índice de empleo en los sistemas en los que la negociación se lleva a cabo a nivel de la industria o de manera centralizada, pero no en los sistemas de negociación descentralizada.

Las políticas activas del mercado de trabajo y la seguridad social deben apoyar la adaptabilidad de los trabajadores.

Para ayudar a conservar la confianza de los productores y consumidores y ofrecer una protección eficaz a los trabajadores, se necesita una cobertura del riesgo de desempleo y por pérdida de ingresos. Tales medidas son una parte importante de la respuesta a la situación económica actual, pero deben reflejar la necesidad de que los ajustes del mercado laboral sean más rápidos que en el pasado.

La demanda final es esencial, y la principal explicación de las diferencias de empleo entre los Estados Unidos y la Unión Europea en el sector servicios.

Otro síntoma de la constante debilidad estructural de los mercados de trabajo europeos al que se alude muchas veces está constituido por las diferencias con el mercado laboral de los EE.UU. en el sector servicios. Aunque la mejora del comportamiento del empleo en los servicios y una evolución menos desfavorable de la industria en la UE han reducido considerablemente las diferencias con EE.UU. en materia de empleo durante el periodo 1998-2003, este último país sigue mostrando la mayor tasa de ocupación en el sector servicios (55,4 %) y la menor en la industria (12,6 %), en contraste con los Estados miembros de la UE. Las diferencias de ocupación en el sector servicios entre la UE y los EE.UU., que son muy acusadas entre las mujeres y los trabajadores de mayor edad, ponen de manifiesto que dicho sector tiene en Europa posibilidades de creación de puestos de trabajo aún no explotadas.

Hay diferencias en materia de empleo tanto en sectores o profesiones relativamente bien remunerados y altamente cualificados como en sectores o profesiones poco productivos y remunerados.

Por sectores, el desfase entre los EE.UU. y la UE es mayor en sectores comparativamente poco y altamente cualificados, por ejemplo en sectores poco remunerados, como el comercio al por mayor y al por menor, la hostelería y la restauración, y los sectores altamente cualificados y bien remunerados, como los servicios inmobiliarios y empresariales, la educación y los servicios sanitarios y sociales. Lo mismo puede decirse de las disparidades entre la Unión Europea y los Estados Unidos por profesión: son mayores entre los trabajadores de servicios y los dependientes de comercio, por una parte, y entre los administrativos, los juristas y los directivos, por otra.

Aunque ayuda a seguir identificando el potencial de creación de empleo en la UE, la experiencia de los Estados Unidos no es necesariamente una referencia para Europa.

Aunque la comparación del comportamiento del mercado de trabajo europeo y estadounidense puede ayudar a identificar el potencial de creación de empleo por explotar en toda Europa, hay también en varios Estados miembros de la UE experiencias igualmente positivas que pueden tomarse como referencia. Por ejemplo, en 2003, el índice de empleo de Dinamarca, los Países Bajos, Suecia y el Reino Unido superó al de los Estados Unidos. Suecia en concreto, pero también el Reino Unido, han tenido (al igual que EE.UU.) tasas importantes de creación de empleo en los sectores de servicios poco y altamente cualificados, muy especialmente en los empleos bien remunerados de estos últimos, como los servicios empresariales, la educación y los servicios sanitarios y sociales.

Las diferencias entre la UE y los EE.UU. en materia de estructuras de empleo son principalmente consecuencia de las divergencias en los hábitos de consumo de los hogares y las estructuras de la demanda final.

Las disparidades entre la Unión Europea y los Estados Unidos en materia de estructuras de empleo son en gran medida estructurales en cuanto a que reflejan diferencias importantes en los hábitos de consumo de los hogares y las estructuras de la demanda

final. Se explican sobre todo por los aumentos inferiores de los niveles de la demanda final en la UE, en comparación con los de los EE.UU. El gran aumento de la demanda de servicios en los Estados Unidos se debe en gran parte a la presencia más importante de mujeres y trabajadores de mayor edad en el mercado de trabajo.

Además, no hay datos claros y objetivos que apoyen la idea extendida de que las diferencias entre la UE y los EE.UU. en materia de estructuras de empleo se deban sobre todo a las estructuras salariales demasiado rígidas o los modelos de productividad más favorables de la UE, que impiden a los trabajadores poco cualificados acceder al mercado laboral.

La información sobre las credenciales de la educación formal y las pruebas de alfabetización internacionalmente comparables indican que la situación del empleo de los trabajadores poco cualificados es actualmente menos favorable en los Estados Unidos que en la Unión Europea en su conjunto.

Se ha constatado que las estructuras salariales relativas son también similares en todos los países y que no determinan significativamente las estructuras de empleo. En los Estados Unidos, en concreto, aunque el aumento del empleo en los servicios ha estado acompañado de fuertes aumentos de los salarios relativos, no hay pruebas de que las empresas hayan reducido los niveles de empleo para responder a los altos niveles salariales de un sector. Al contrario, las empresas tienden a responder con otros ajustes a largo plazo, que hacen que los sectores altamente remunerados sean cada vez más productivos. Cabe preguntarse, sin embargo, hasta qué punto constituyen las estructuras salariales actuales un incentivo adecuado para apoyar la oferta de trabajo y la creación de empleo en el sector servicios y en los sectores de servicios de alta tecnología intensivos en conocimientos.

Además, hay en general efectos indirectos importantes de la demanda de la industria en el empleo del sector servicios.

Por último, se ha comprobado que la demanda de los sectores de la industria y de los servicios de la UE tienen un efecto similar en el empleo de este último sector. En algunos casos, los datos muestran que la demanda de la industria tiene un efecto indirecto más importante en el empleo del sector servicios que la propia demanda de este sector.

Un verdadero mercado interior de servicios, una mayor participación de las mujeres y los trabajadores mayores en la mano de obra, y el apoyo del gasto público en ámbitos tales como la educación y los servicios sanitarios y sociales ayudará a aprovechar mejor las posibilidades de empleo del sector servicios.

La profundización del mercado interior de servicios y la eliminación de los obstáculos a la integración de los mercados de servicios de la UE que aún existen ayudará a crear las condiciones marco necesarias para seguir desarrollando el sector servicios en la UE. Para responder específicamente a la nueva reestructuración de las economías europeas, el aumento del empleo en el sector servicios debe centrarse en la creación de puestos de trabajo en servicios comparativamente bien remunerados y muy productivos como los servicios empresariales, la educación y los servicios sanitarios y sociales. A tal fin, deben explotarse los efectos indirectos de la demanda de productos de la industria sobre el empleo en los servicios y es necesario aumentar la demanda final de servicios. En este

contexto, es esencial reorientar el gasto público hacia ámbitos tales como la educación y los servicios sanitarios y sociales. Con ello se contribuirá a aumentar en mayor medida y con mayor rapidez la participación de las mujeres y los trabajadores de mayor edad en el mercado de trabajo.

Ayuda educativa y de formación: medios de escape del empleo poco remunerado y precario.

Es esencial que la mayor flexibilidad ofrecida por la variedad cada vez mayor de acuerdos contractuales esté acompañada de un nivel suficiente de seguridad que contribuya a mejorar la productividad y la calidad del trabajo y promueva la inclusión social.

Los mercados de trabajo europeos se caracterizan cada vez más por la variedad de acuerdos contractuales, que facilita el acceso a ellos. Las empresas recurren cada vez en mayor medida al empleo temporal, bien para hacer frente a la incertidumbre o las fluctuaciones cíclicas de la demanda o para seleccionar a trabajadores.

Sin embargo, tal como señala el Grupo europeo de empleo, las grandes variaciones con respecto al acceso al mercado laboral o las perspectivas profesionales pueden dar lugar a un mercado de trabajo de dos niveles, con «iniciados» que se benefician de un alto nivel de protección laboral y oportunidades de promoción profesional y «outsiders» sujetos a contratos competitivos. A fin de mejorar la productividad y la calidad del trabajo y promover la inclusión social, resulta por lo tanto esencial que la flexibilidad esté acompañada de un nivel suficiente de seguridad, en particular con respecto a las posibilidades de permanencia y progresión en el mercado de trabajo.

Los mercados de trabajo europeos se caracterizan por un alto número de transiciones, en particular en el trabajo temporal y el trabajo poco remunerado, aunque el riesgo de abandonar el empleo sigue siendo mucho más importante en ambos casos.

El análisis de la dinámica del empleo poco remunerado y precario pone de manifiesto la existencia de un alto número de transiciones en los mercados laborales europeos.

Aproximadamente un tercio de los trabajadores temporales encuentran un empleo más estable después de sólo un año, pero también es cierto que, incluso después de seis años (el máximo horizonte temporal permitido por los datos disponibles), alrededor del 16 % de los trabajadores que tenían inicialmente contratos precarios siguen estando en la misma situación y, lo que es más preocupante, el 20 % de ellos ya no tiene empleo, un porcentaje muy superior al de cualquier otra categoría de trabajadores.

Aunque no parece que el trabajo poco remunerado haya aumentado en la UE en la segunda mitad de los noventa, sigue representando aproximadamente el 15 % y ha aumentado considerablemente en Alemania y los Países Bajos. La dinámica de la entrada y la salida del trabajo poco remunerado es similar a la de los que salen del trabajo temporal, aunque la persistencia en aquél es superior a la de éste. Un tercio de los trabajadores poco remunerados consiguen aumentar su salario por encima del umbral mínimo de remuneración, pero sólo después de siete años por término medio. En cambio, el 40 % de los trabajadores poco remunerados ya no trabajan después de cinco años, con una probabilidad de quedar sin empleo casi 2,5 veces superior a la de los trabajadores que inicialmente tenían un salario alto.

Los modelos de transición varían mucho de un Estado miembro a otro.

De un Estado miembro a otro hay variaciones importantes con respecto a las transiciones en el mercado laboral a lo largo de un año. La probabilidad de pasar del desempleo o la inactividad al empleo es especialmente baja en Bélgica, Grecia, Italia y Luxemburgo, mientras que la de quedar sin empleo es relativamente alta en Alemania y España. Al igual que Francia, Grecia y Finlandia, España tiene también uno de los menores índices de transición del trabajo temporal al trabajo fijo. Por otra parte, Alemania y el Reino Unido son los países que menos oportunidades ofrecen a los trabajadores con salarios bajos para traspasar el umbral mínimo de remuneración. El paso al empleo es relativamente fácil en Dinamarca, el Reino Unido y Finlandia, mientras que el del trabajo temporal al trabajo fijo es más frecuente en Austria, Luxemburgo, los Países Bajos y el Reino Unido. En Bélgica, Portugal y Finlandia resulta más fácil pasar de un trabajo poco remunerado a un empleo mejor pagado.

Las mujeres, los trabajadores poco cualificados y los trabajadores de mayor edad no sólo ocupan una posición más desfavorable en el mercado de trabajo en cualquier momento, sino también menos posibilidades de mejorarla.

Las mujeres, los trabajadores poco cualificados, los trabajadores de mayor edad y, en cierta medida, los jóvenes, corren el riesgo de encontrarse en una posición más desfavorable en el mercado de trabajo en términos de precariedad contractual y bajo salario, pero también menos oportunidades de mejorarla con respecto a los demás grupos. Aunque los trabajadores de mayor edad tienen en general mejores condiciones salariales y contractuales que los jóvenes, cuando cobran salarios bajos o están contratados temporalmente tienen muchas dificultades para permanecer o progresar en el mercado de trabajo.

Las Cualificaciones educativas y la formación son especialmente eficaces para ayudar a los desempleados a regresar al empleo y a los trabajadores con puestos de trabajo precarios y poco remunerados a evitar el desempleo y ascender en la escala de calidad del trabajo.

Las cualificaciones educativas y los cursos de formación son especialmente eficaces para ayudar a las personas a obtener un puesto de trabajo. En cuanto a las transiciones en el empleo, la formación en el puesto de trabajo está sin embargo muy correlacionada con la posibilidad de pasar del trabajo temporal al trabajo fijo. Con respecto a la salida del empleo poco remunerado, la formación en el puesto de trabajo tiene mayor efecto en las transiciones en el transcurso de un año que los cursos de formación, mientras que estos cobran mayor importancia en las transiciones a largo plazo, lo que indica que los cursos de formación que conducen a la obtención de una cualificación reconocida tienen una función más destacada.

Otras mejoras del equilibrio entre la flexibilidad y la seguridad contribuirán a aumentar la productividad y la calidad del trabajo, así como la inclusión social.

El análisis del presente capítulo confirma que la promoción de la flexibilidad en el mercado de trabajo sólo puede tener éxito si se combina con una seguridad adecuada para los trabajadores en términos de permanencia y progreso en el mercado laboral. Los trabajadores temporales y los que tienen salarios bajos, que a menudo están poco cualificados, están más expuestos al riesgo de desempleo, inactividad y caída en la trampa de la baja remuneración, con el consiguiente peligro de segmentación del mercado laboral.

Este capítulo pone también de relieve la contribución fundamental que las políticas activas del mercado de trabajo realizan para facilitar la entrada y la progresión en el mercado de trabajo, en particular a través de los servicios públicos de empleo y la formación continua.

¿Es negativa la globalización? Costes y beneficios de la integración económica desde una perspectiva dinámica

La mayor integración y la globalización creciente aportan beneficios generales.

En los años noventa y a principios de este segundo milenio, las economías europeas se han ido integrando en mayor medida (entre otras cosas debido a la ampliación de la UE del presente año) y se ha acelerado la globalización. La globalización tiene efectos positivos y negativos, pero, en conjunto, este proceso aporta beneficios generales a los trabajadores y los consumidores, sobre todo en términos de integración de los mercados, mejora de las relaciones comerciales, aumento de la eficacia y mejora de los productos y las capacidades, que, al final, todos ellos se traducen en perspectivas de crecimiento a largo plazo.

La integración europea puede considerarse una «miniglobalización» y hasta ahora no ha tenido un impacto importante en el empleo y los salarios.

Las ampliaciones anteriores de la UE no afectaron en general a los salarios o el empleo y tampoco dieron lugar a una entrada importante de migrantes. En el caso de la ampliación reciente de la UE, los movimientos comerciales y de factores podrían tener un impacto en las regiones fronterizas de los países de Europa central y oriental y en sectores específicos que están más expuestos a la penetración de las importaciones de dichos países. Dicho impacto podría alcanzar mayores dimensiones por la falta de movilidad laboral entre sectores, regiones y países, pero la incidencia en el empleo y los salarios será probablemente poco importante en general.

Sin embargo, la importancia cada vez mayor de las TIC y los servicios afines para el empleo podría acelerar en mayor grado las actividades de reestructuración y el potencial de deslocalización.

La reestructuración del sector industrial debido a la mayor productividad o a la evolución tecnológica es un proceso continuo y gradual. Es posible que, en un futuro próximo, se produzcan cambios más rápidos e inesperados debido a las TIC y los servicios afines, que acelerarán en cierto modo el ritmo de la reestructuración en general y de la deslocalización en particular.

Los efectos distributivos desiguales de dichos cambios pueden mitigarse con medidas de ajuste adecuadas.

Para que la globalización tenga ventajas para todos, debe ir acompañada de medidas de ajuste que ayuden a los trabajadores desplazados a corto plazo, así como de inversiones importantes y constantes en capital humano y mecanismos eficaces de adaptación de las cualificaciones.

Tales medidas pueden contribuir a transformar el sentimiento general de inseguridad en percepción de las posibilidades de emprender a nivel individual trayectorias profesionales más variadas. Los sistemas de protección social deben adaptarse también al entorno económico cambiante derivado de la aceleración de la globalización.

La concepción de dichas medidas de ajuste requiere que se tengan en cuenta las estrategias empresariales cuando se decida la deslocalización.

La concepción de dichas medidas de ajuste debe tener en cuenta las estrategias de las empresas cuando opten por la deslocalización. En particular, las estrategias verticales u horizontales de desarrollo empresarial tienen diferentes consecuencias y esto debería tenerse en cuenta cuando se establezcan medidas de gestión del cambio. La principal preocupación debería ser mitigar la incidencia local o regional de los despidos masivos, mientras que los riesgos empresariales relacionados con la decisión de deslocalización, tales como los mayores costes de coordinación y los posibles costes de repatriación, deben ser asumidos por la empresa al tomar su decisión.

... y que se comprenda que las diferencias internacionales en materia de salarios son menos preocupantes si hay medidas bien concebidas para facilitar la adaptabilidad de las empresas y los trabajadores.

Aunque las diferencias internacionales en materia de salarios son una de las razones que motivan las deslocalizaciones, tales diferencias no constituyen la cuestión más importante, sobre todo si se tiene en cuenta que reflejan también divergencias subyacentes importantes en materia de productividad. El incremento de la productividad y la investigación y el desarrollo, la mejora constante de los productos y el aumento de la calidad del trabajo constituyen la vía adecuada para mejorar la adaptabilidad de las empresas y los trabajadores, el comportamiento general del empleo y la competitividad.

En conjunto, esto permitirá a Europa cosechar los beneficios de la globalización, repartiéndolos al mismo tiempo de manera más equitativa entre la sociedad y los territorios.

La UE es un actor global muy bien situado para cosechar los beneficios de la globalización y servirse de ella para promover los objetivos sociales y económicos. Dada la naturaleza de la globalización, el apoyo a los más afectados debe realizarse también a nivel europeo de manera coordinada, en particular mediante las estrategias de empleo e inclusión social. El modelo social europeo ha ayudado a la Unión a sostener la velocidad del cambio y su modernización en curso seguirá mejorando la capacidad de la UE para promover dicho cambio.

Conclusiones: el papel fundamental de la Estrategia europea de empleo

La UE y sus Estados miembros deben aumentar sus esfuerzos para desarrollar su potencial humano y aumentar el empleo ...

En general, a pesar de los progresos realizados en la reforma de los mercados de trabajo, la UE debe aumentar sus esfuerzos para aprovechar su potencial humano y alcanzar los objetivos de Lisboa previstos para 2010. Para identificar los desafíos pendientes, es preciso disponer de mercados laborales eficaces que produzcan resultados equitativos. Las conclusiones del presente informe resaltan en particular la necesidad de incrementar la participación de las mujeres y los trabajadores de mayor edad en el mercado laboral. Esta necesidad podría satisfacerse en parte creando más empleo en el sector europeo de servicios y contribuir directamente a este desarrollo.

... a través de un mejor equilibrio entre flexibilidad y seguridad en particular,...

El informe hace también hincapié en la necesidad de anticipar, desencadenar y gestionar proactivamente el cambio derivado de la integración económica y el cambio tecnológico a nivel mundial. Para promover una mayor flexibilidad del mercado de trabajo, aumentar la empleabilidad y la movilidad, e incrementar la participación en el empleo, es necesario promover nuevas formas de seguridad y evitar la aparición de un mercado de trabajo de dos niveles. Las políticas de aprendizaje permanente y las políticas activas del mercado de trabajo, incluido el apoyo eficaz de los servicios públicos de empleo, pueden desempeñar un papel especialmente importante para facilitar las transiciones y mejorar el comportamiento general del empleo.

... usando eficazmente la Estrategia europea de empleo.

Al confrontar a los Estados miembros con sus puntos fuertes y débiles, formular recomendaciones y relacionar más estrechamente su ayuda financiera con la aplicación de la Estrategia europea de empleo, tal como se prevé en la propuesta de nuevo reglamento FSE presentada por la Comisión, la UE puede impulsar de manera eficaz el progreso a nivel nacional y aprovechar la globalización para promover sus objetivos económicos, sociales y medioambientales.