

LAS POLÍTICAS DE CREACIÓN DE EMPLEO

DOLORES LICERAS RUIZ *

SUMARIO: I. Introducción. II. La importancia de la Estrategia Europea de Empleo: *Los procedimientos. Los contenidos. Los límites.* III. Los retos de España respecto a los objetivos europeos: *El pleno empleo. Mejores empleos. Más inversión en educación, investigación y tecnología. Más cohesión social; mercados laborales integrados.* IV. Conclusiones.

I. INTRODUCCIÓN

Antes de iniciar mi intervención sobre el tema que nos ocupa, «Las políticas de creación de empleo», querría hacer una brevísima reflexión sobre los acontecimientos más recientes. Porque resulta difícil hablar hoy de la Europa Social, cuando se acaba de iniciar la injusta e injustificada guerra contra Irak y cuando se ha quebrado el consenso europeo para mantener una posición unitaria del conjunto de los gobiernos frente a la actuación unilateral de EE.UU. Desafortunadamente el alineamiento de dos gobiernos europeos, Reino Unido y España, con esta gravísima agresión al pueblo de Irak, tiene consecuencias profundas y negativas para el europeísmo, para la construcción de una Europa que defienda y practique valores sociales y respete y potencie el derecho internacional y los instrumentos para su defensa.

La involución constatada en esta coyuntura concreta se pone de manifiesto en un hecho preciso: mañana se inicia la reunión del Consejo Europeo de primavera, que tiene como objetivo evaluar precisamente el cumplimiento de la Estrategia de Lisboa y que tiene como ejes avanzar hacia una economía basada en el conocimiento, promover un crecimiento económico sostenible, crear más y mejores empleos, aumentar la cohesión social. Difícilmente se evaluará y se establecerán nuevos objetivos compartidos y creíbles, cuando entre los representantes de los distintos gobiernos europeos se ha roto la confianza, se han establecido alianzas enfrentadas entre sí y cuando, lo que es más

* Secretaria de Empleo de la Confederación Sindical de CC.OO.

grave, las instituciones y los gobiernos europeos han perdido la credibilidad de la ciudadanía por su comportamiento ante la guerra.

En todo caso lo que se vuelve a poner de manifiesto, hoy más que nunca, es la necesidad de que el movimiento sindical siga comprometido con la construcción de una Europa que en sus objetivos, comportamientos e instituciones haga prevalecer las reglas del derecho, los derechos de la ciudadanía en general, de los trabajadores en particular, y la cohesión social.

II. LA IMPORTANCIA DE LA ESTRATEGIA EUROPEA DE EMPLEO

Uno de los pilares básicos en la construcción de esa Europa Social que queremos construir —y que se nos resiste todavía hoy—, es la llamada Estrategia Europea de Empleo. Sus potencialidades están, tanto en los procedimientos, como en los contenidos.

Los procedimientos

El objetivo que se persigue es coordinar las políticas económicas, las de empleo y las de cohesión social, en primer lugar entre sí, de manera que las políticas económicas sean favorables al empleo y ambas permitan la cohesión social. Pero, en segundo lugar, lo que se pretende es coordinar estas políticas entre el conjunto de los países que conforman la Unión Europea, precisamente para potenciar un modelo europeo integrado que evite en lo posible los desequilibrios territoriales.

Hablar de coordinación de políticas y de actuaciones en el ámbito europeo tiene especial interés para España, aunque sólo sea en el plano «educativo». Porque en nuestro país, que tiene una fuerte descentralización política y administrativa, no resulta fácil el desarrollo del principio de coordinación entre los poderes públicos. Baste pensar en las dificultades existentes para consensuar, entre el Estado y las Comunidades Autónomas, y sacar adelante, cualquier ley de ordenación y coordinación, ya sea en materia de empleo, de sanidad, de la función pública, etc.

Esa coordinación europea referida a las políticas de empleo entre los distintos países se concreta en un instrumento, los llamados Planes Nacionales de Acción para el Empleo (PNAE). Así, la Comisión Europea establece todos los años un conjunto de directrices agrupadas en cuatro grandes ejes de actuación, o pilares: la empleabilidad (prevención frente al desempleo); el espíritu de empresa (el desarrollo de la actividad empresarial en todas sus formas); la adaptabilidad (de empresas y trabajadores teniendo en cuenta la formación a lo largo de toda la vida, la organización del trabajo, las nuevas formas de empleo); la igualdad de oportunidades (entre mujeres y hombres, así como la eliminación de los factores de discriminación para otros colectivos).

Estas directrices comunes deben plasmarse en medidas concretas de actuación que cada país debe recoger en su PNAE y presentarlo cada año a la Comisión Europea. Posteriormente dichos Planes son analizados por la Comisión, conjuntamente con cada

uno de los gobiernos nacionales, a fin de ver el grado de adecuación entre las medidas y los objetivos y requerimientos concretos. De este análisis se desprenden nuevas recomendaciones y líneas de actuación. Por ejemplo, en el caso de España, y una vez analizado el PNAE de 2002, las recomendaciones de la Comisión se centraron en la necesidad de modernizar los Servicios Públicos de Empleo para aumentar su eficacia, especialmente en la prevención frente al desempleo; aumentar la tasa global de empleo y reducir las desigualdades entre hombres y mujeres en materia de empleo y desempleo; completar las reformas iniciadas en materia de formación profesional para conseguir una actuación coherente de aprendizaje permanente; reducir el alto porcentaje de contratos temporales; reducir los desequilibrios regionales en materia de empleo.

La participación de los interlocutores sociales en todo el proceso es uno de los elementos clave de la Estrategia Europea de Empleo, desde la elaboración de propuestas, hasta su seguimiento y evaluación. Esta exigencia es también fundamental en el caso de España. Si no fuera porque lo obliga Europa, los interlocutores sociales no participaríamos. Aun así, el nivel de intervención es muy débil y durante los cinco años de andadura de la Estrategia ni siquiera se ha establecido un método eficaz y continuado de participación. Esta apenas alcanza a dos o tres reuniones con los responsables del Ministerio de Trabajo cuando ya tienen definido el borrador de PNAE, y en contadas ocasiones se han tenido en cuenta nuestras aportaciones. A pesar de ello, todos los años las organizaciones sindicales CC.OO. y UGT elaboramos propuestas concretas de actuación y aportamos nuestra propia valoración sobre el desarrollo y aplicación del PNAE, propuestas y análisis que son más atendidas por la Comisión europea que por el propio gobierno español. De hecho participamos en la evaluación conjunta que del PNAE hace la Comisión con el gobierno español porque así está establecido por aquella.

Los contenidos

Pero más allá de los procedimientos, en cuanto a los contenidos caben señalar dos aspectos que para nosotros tienen especial interés. El primero es la idea de **prevención frente al paro**. Sobre esta cuestión se han establecido objetivos cuantificados de actuación, de manera que todos los jóvenes que lleven menos de 6 meses en paro inscritos como demandantes de empleo y todos los adultos que lleven menos de 1 año, deben recibir algún tipo de acción para mejorar sus posibilidades de empleo, ya sea formación, orientación profesional, programas mixtos de formación y empleo, o ya sea un nuevo empleo. En el caso de España todavía estamos lejos de conseguir estos objetivos. Sólo el 75% de los jóvenes desempleados reciben alguna acción, y entre los adultos sólo la reciben el 50%. Además, las acciones más frecuentes son las de menor duración y, por el contrario, las menos desarrolladas son las que se vinculan directamente al empleo, como los programas mixtos de formación y empleo (Escuelas Taller, Talleres de Empleo) o las iniciativas locales de empleo.

El segundo contenido de especial relevancia es el de la **igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres**. Este objetivo se presenta en las directrices como un pilar específico pero que al mismo tiempo debe ser transversal al conjunto de las acciones y de las políticas. El hecho de que la Estrategia Europea de Empleo (EEE) haya dado tanta importancia a esta directriz, ha permitido que se produzcan algunos avances en España y que tanto el Gobierno como las organizaciones empresariales hayan tomado algunas iniciativas al respecto y hayan sido más permeables a las propuestas sindicales dirigidas a ese objetivo. El ejemplo más reciente ha sido la firma entre CC.OO. y UGT y las organizaciones empresariales CEOE y CEPYME del Acuerdo para la Negociación Colectiva de 2003, que contiene un capítulo específico sobre la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres y un código de buenas cláusulas para que sean tenidas en cuenta en los convenios colectivos, y que se refieren a materias como el acceso al empleo de las mujeres, a la formación y a la promoción, la igualdad retributiva para trabajos de igual valor, la conciliación de la vida laboral y personal/familiar, el acoso sexual en el trabajo.

Los límites

Pero además de las potencialidades señaladas de la EEE, ésta también tiene sus límites. El primero que cabe señalar es que la teórica articulación entre las políticas económica y de empleo, se traduce en la práctica en subordinación de la política de empleo a la economía. De hecho, toda la Estrategia estaba pensada para un crecimiento económico europeo sostenido del 3%. En un momento como el actual, en el que ese ritmo de crecimiento se ha reducido sensiblemente, las mejoras en el empleo y en las políticas activas también han sufrido un freno en el conjunto de Europa y en España. El segundo límite es la falta de financiación añadida para el desarrollo de los PNAE, incluso porque instrumentalmente, las directrices y los PNAE se aprueban con posterioridad en el tiempo a los presupuestos generales del Estado, aunque la razón de más peso es la falta de voluntad política para ampliar el presupuesto destinado a políticas de empleo, al menos en el caso de España. La primera razón expuesta, la más instrumental, ha sido modificada este año por las instancias europeas, modificando el calendario para la aprobación de las directrices y para la presentación de los PNAE a la Comisión Europea, de manera que los Presupuestos económicos puedan tenerlas en cuenta.

Respecto a los límites de contenido, las directrices para el empleo ponen demasiado énfasis en la «empleabilidad» de los trabajadores y trabajadoras —en las llamadas políticas de demanda—, y poco en las políticas de oferta —de creación de más y mejores empleos—. Se proponen actuaciones con las personas en paro para que estén en mejores condiciones de encontrar empleo, de competir por el empleo, escaso en la situación española. Y si bien es cierto que elevar los niveles de educación y formación, así como mejorar las competencias de la población trabajadora, es una garantía para el empleo y para el empleo de calidad, también lo es que el problema de

la falta de empleos no se resuelve aunque el conjunto de la población sea muy «empleable».

Otra cuestión que nos preocupa a los sindicatos es que se insiste demasiado en la reducción de los costes laborales —cotizaciones sociales—, vinculando a las prestaciones sociales con los desincentivos al empleo, así como en la mayor «flexibilidad» del mercado laboral. Especialmente algunos países, entre los que se encuentra España, defienden estas premisas para Europa y las están aplicando en sus propios países. Actualmente son un denominador común en España e Italia, y en buena medida también en Gran Bretaña, las políticas de reducción de prestaciones sociales bajo el argumento de que desincentivan el empleo, la obligación para los desempleados de aceptar cualquier oferta de empleo, y el vincular los salarios a la productividad de cada empresa concreta, pretendiendo romper así los marcos sectoriales de negociación colectiva. En este sentido cabe recordar que en España no se puede hablar de rigidez del mercado laboral, cuando nuestra tasa de temporalidad más que duplica la media europea, y nuestros costes laborales suponen sólo el 80% de los europeos.

La otra cuestión con la que confrontamos es con la preocupación, desde nuestro punto de vista poco atinada, respecto a los riesgos y la viabilidad futura de los sistemas públicos de Seguridad Social. Bajo el argumento del envejecimiento de la población, una característica incuestionable de las sociedades actuales, se propone trabajar en dos direcciones, retrasar la edad de jubilación, de manera que se prologue la vida activa de las personas y, con ella, los periodos de cotización, y de otra parte aumentar el componente de capitalización de los sistemas públicos de pensiones europeos, o sustituirlos por sistemas privados de capitalización, reduciendo así el componente de reparto que tienen una buena parte de los mismos. Lo que se pretende es hacer depender las prestaciones exclusivamente de las cotizaciones realizadas y no como en los sistemas actuales, en los que las prestaciones tienen también un componente de solidaridad y de redistribución al mantener un suelo y un techo en las cuantías, garantizando una pensión mínima y limitando la pensión máxima. La presión sobre los sistemas públicos de reparto no es inocente. Hay fuertes intereses para potenciar los seguros privados y, siempre con este objetivo, pasar a sistemas públicos más débiles, que garanticen exclusivamente una pensión mínima o pensión zócalo.

El problema al que nos enfrentamos, al menos en España, está en la corta vida laboral obligada de una buena parte de los trabajadores y trabajadoras. Lo que está sucediendo es que se retrasa excesivamente la entrada al primer empleo —con 30 años todavía no se ha iniciado la carrera profesional para la que los jóvenes se ha preparado, como demuestran los altos niveles de desempleo de este colectivo—, y se sale del mercado laboral obligadamente muy pronto —con 50 años las empresas ya nos consideran «viejos» para trabajar, pasando a ser desempleados o «prejubilados».

CC.OO. mantiene entre sus prioridades la defensa del sistema público de protección social, un sistema que debe combinar su sostenibilidad financiera con la garantía

de protección para todas las situaciones. Y lo vamos a seguir haciendo sin demagogia y con rigor, con una visión de conjunto del sistema y participando de los cambios que sean necesarios para preservarlo. No le vamos a exigir lo que no puede dar, pero le vamos a reclamar solidez para mantenerlo y solidaridad para atender a las situaciones de mayor necesidad.

III. LOS RETOS DE ESPAÑA RESPECTO A LOS OBJETIVOS EUROPEOS

El pleno empleo

En la Cumbre de Lisboa se estableció el objetivo del pleno empleo, así como aumentar la participación de la población en el mercado laboral, de manera que en el año 2010 la tasa general de empleo europea deberá alcanzar el 70%, y el 60% en el caso de las mujeres. Además se fijaron objetivos intermedios para el año 2005, en el que la tasa de empleo general deberá ser del 67% y del 50% para las mujeres.

En España hablar de pleno empleo significa actuar para modificar la desigual posición de las mujeres en el mercado laboral. Porque nuestro problema general de actividad, ocupación y paro es un problema concentrado casi en exclusiva en el colectivo de mujeres. La tasa de empleo masculina en España es sólo dos puntos inferior a la europea, pero sin embargo el diferencial entre las mujeres españolas y europeas es de 13 puntos a favor de estas últimas. Para alcanzar en nuestro país el mismo objetivo intermedio establecido en la Cumbre de Lisboa habría que conseguir aumentar la tasa de empleo de las mujeres en 8 puntos. En definitiva, los hombres españoles, en el ámbito laboral, son como los europeos, las mujeres no. Por tanto, para que España deje de ser negativamente diferente respecto a Europa tiene que resolver la situación laboral de las mujeres.

La primera premisa para aumentar la tasa de empleo de las mujeres es crear más infraestructuras sociales, servicios de atención y cuidado para las personas dependientes, ya sean niños, mayores o personas con discapacidad, servicios que liberen a las mujeres de la asunción en exclusiva de estas tareas no compartidas y les permitan desarrollar una actividad laboral retribuida. Es imprescindible, desde la responsabilidad de los poderes públicos en primer término, facilitar la conciliación de la vida laboral y familiar. Porque éste es un gran déficit en España. Lo señala la Comisión Europea en sus recomendaciones al gobierno español, y además, a nivel europeo se han fijado objetivos cuantificados, que España también está lejos de alcanzar. Así, en la Cumbre de Barcelona de marzo de 2002 se estableció el objetivo de prestar servicios de acogida para al menos el 90% de los niños entre 3 y 6 años y para al menos el 33% de los niños menores de 3 años, cifras que deberán alcanzarse en el año 2010.

Para hacernos una idea del diferencial negativo de España en los llamados servicios de proximidad, aquí trabajan 4,5 personas por cada mil habitantes en servicios de atención y cuidado, la proporción más baja del conjunto de países de la Unión Europea.

Francia sin embargo tiene 18 ocupados por cada mil habitantes, por lo que para alcanzar su mismo nivel necesitaríamos crear medio millón de nuevos empleos en este ámbito. Invertir por tanto en servicios sociales de atención a la dependencia genera un círculo virtuoso porque permite aumentar el Estado del Bienestar, permite incorporar a más mujeres a la actividad laboral al establecer alternativas a un trabajo que realizan prácticamente en exclusiva en el ámbito de lo privado, y permite crear nuevos empleos.

Mejores empleos

El otro objetivo europeo establecido es el de contar con mejores empleos, no sólo con más empleos. Sobre esta cuestión también la Comisión Europea hace una llamada de atención a España para que aumente la productividad del trabajo y reduzca las altas tasas de temporalidad. Nuestra tasa de temporalidad es casi veinte puntos superior a la media europea y esto aún con los avances producidos en los últimos años debidos a un conjunto de factores, entre los que cabe señalar los acuerdos alcanzados al respecto entre las organizaciones sindicales y empresariales, los incentivos económicos establecidos por el Gobierno para la contratación indefinida, la evolución positiva de la economía.

En todo caso, los sindicatos hemos persistido en la denuncia pública de la temporalidad y desarrollando medidas concretas a favor de la estabilidad laboral, tanto en la acción sindical territorial, sectorial y de centro de trabajo, como a través de la negociación colectiva. De hecho este conjunto de actuaciones han permitido que todavía ahora, en una etapa en la que hay una reducción del crecimiento del empleo, el indefinido sigue manteniendo tasas de crecimiento de casi el 4% en el sector privado. Paralelamente hay que constatar sin embargo que en el sector público crece más el empleo temporal que el indefinido y, en este sentido, confiamos en que el reciente Acuerdo sindical para la Función Pública, que tiene en cuenta este problema y establece objetivos cuantificados de reducción de la tasa de temporalidad, dé sus frutos.

En todo caso, para resolver este grave problema general del empleo se requiere voluntad política. En las Administraciones Públicas, en tanto que empleadoras, es evidente, pero también lo es para actuar en el sector privado. Es imprescindible la actuación coordinada de la Inspección de Trabajo, de los Servicios Públicos de Empleo, de los departamentos de trabajo de los gobiernos central y autonómicos, para ejercer el control sobre el uso adecuado de la contratación temporal. Hay que cambiar la cultura del «todo vale», de la utilización de la contratación temporal sin tener en cuenta la normativa vigente, por desconocimiento en unos casos, por desidia en otros, o por intereses de corto alcance también. Y hay una importante responsabilidad para hacer cumplir las normas existentes, para hacer una sociedad menos infractora, más moral. La legitimación de los gobiernos y del conjunto de la sociedad se produce no sólo porque nos dotamos de normas, sino también porque éstas se aplican.

Más inversión en educación, investigación y tecnología

El gran objetivo general fijado en la Cumbre de Lisboa es hacer de Europa una zona del mundo capaz de competir en base al conocimiento, al desarrollo de la sociedad de la información y de la comunicación. Se trata de aumentar la productividad del trabajo a través de la inversión en tecnología de una parte, y de otra, mediante la inversión en el aprendizaje permanente para mejorar los bajos niveles de cualificación, para aumentar los niveles educativos y la participación de los adultos en la educación y la formación. Sobre este gran objetivo también se han señalado metas cuantificadas, como conseguir que en 2003 todas las escuelas tengan acceso a Internet, el profesorado haya adquirido las competencias necesarias en el uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación, la población trabajadora tenga conocimientos suficientes en dichas tecnologías, así como acceso electrónico a los servicios públicos, y finalmente, conseguir que en 2010 el gasto en I+D alcance el 3% del PIB.

Sobre estos objetivos también España debe hacer un doble esfuerzo, y debe hacerlo para aumentar la productividad del trabajo. Porque el reto es optar por un modelo de competencia basado en bajos salarios, falta de cualificación y formación, empleo temporal, o un modelo basado en la calidad de los bienes y servicios producidos. El primer modelo conlleva un uso inadecuado y generalizado de la contratación temporal que fomenta la cultura del fraude laboral y que repercute en la baja productividad del trabajo. El segundo modelo requiere de inversión en formación y en innovación tecnológica, y supone una apuesta de futuro.

En todos estos ámbitos la situación española es negativamente diferente a la media europea. En el campo de la formación hay algunos datos significativos. En el año 2000, cerca del 60% de la población en edad de trabajar alcanzó un nivel educativo bajo, lo que supone casi 22 puntos más que la media europea; el 20% de la población logró un nivel alto (1,5 puntos superior a la media europea), y sólo el 20% logró un nivel medio (23 puntos inferior a la media europea). Estos datos ponen de manifiesto que pesan mucho los dos extremos —o alto índice de fracaso escolar o todos universitarios— y fracaso de las enseñanzas al que no es ajena su escasa valoración social.

En relación con las tecnologías de la información, el 40 % de los trabajadores españoles tienen un ordenador en el puesto de trabajo, frente al 50% de media europea, y sólo el 35% de las pequeñas y medianas empresas españolas tienen conexión a Internet, frente al 45% de las europeas. De otra parte, nuestro gasto en I+D respecto al PIB no llega al 1%, cuando el gasto medio europeo es del 2% y el objetivo europeo es alcanzar, como ya se ha señalado, el 3% en el año 2010.

Más cohesión social; mercados laborales integrados

En torno a este objetivo se sitúan las directrices europeas dirigidas a prevenir el desempleo, a mejorar las oportunidades de empleo de las personas en paro, a integrar

laboralmente a los colectivos con mayores dificultades. En el caso de España la Comisión Europea recomienda que, para avanzar en esta dirección, es necesario mejorar el funcionamiento de los Servicios Públicos de Empleo.

En efecto, necesitamos Servicios Públicos que gestionen el empleo y no sólo el paro. Necesitamos que aumenten su nivel de intermediación laboral, que actualmente se sitúa en un escaso 17% respecto del total de las colocaciones comunicadas y, para ello, se requiere que estos servicios sean proactivos en la captación de ofertas, que las ofertas de empleo circulen por los Servicios Públicos de Empleo. Necesitamos también que, frente al control sin más de la persona desempleada, se avance en una atención personalizada y ordenada en torno a un itinerario de inserción acordado entre aquella y el Servicio Público de Empleo, y construido en base a las necesidades y requerimientos de la persona desempleada y a las demandas y necesidades empresariales.

En este sentido, la especialización de las políticas de empleo pasa a ser actualmente un requisito imprescindible. Ni todos los programas y actuaciones son adecuadas para todos los colectivos de personas en paro, ni empieza a haber desempleados para cualquier tipo de programa. Está demostrado que las medidas de promoción de la ocupabilidad, si son muy generalistas, son mucho menos eficaces. En la medida que afortunadamente los niveles de desempleo se están reduciendo en los últimos años, parece imprescindible empezar a especializar las actuaciones en función del género, de la edad, del nivel de formación, del tiempo de permanencia en el paro.

IV. CONCLUSIONES

- a) El empleo y el desempleo en España tienen una brecha muy marcada entre mujeres y hombres por una parte, y entre trabajadores y trabajadoras temporales y fijos por otra. Por tanto, hay que actuar en estos dos frentes, apostando de una parte por nuevas fuentes de empleo que favorezcan la participación laboral de las mujeres, y promoviendo la utilización adecuada de la contratación temporal; las normas laborales están para cumplirlas y la sociedad en su conjunto se legitima cuando las cumple y las hace cumplir.
- b) Necesitamos tener un tejido productivo más sólido y menos expuesto a la coyuntura económica y, para ello, es imprescindible aumentar la productividad del trabajo y mejorar la inversión productiva en sus componentes de innovación, tecnología y formación. Aumentar el crecimiento económico permite además hacer más políticas redistributivas. Invertir en bienestar social como fuente de cohesión social, pero también como inversión productiva a medio plazo.
- c) CC.OO. nos corresponsabilizamos en el desarrollo de la Estrategia Europea de Empleo y compartimos la mayor parte de sus directrices y propuestas. Pero al mismo tiempo reclamamos la responsabilidad social de las empresas y de

las Administraciones Públicas en muchos de los principios enumerados: en garantizar la igualdad de trato y la no discriminación laboral entre mujeres y hombres; en el cumplimiento de la normativa laboral (en la contratación temporal o en la siniestralidad laboral); en la inversión en cualificación, formación y tecnología; en la ordenación de los procesos de descentralización productiva. En definitiva, en el pleno empleo de calidad en su sentido más amplio.