

# 13

**UNIÓN EUROPEA - COMUNIDAD ANDINA**  
**Estrategias sindicales**  
**frente al empleo**



**CONSEJO CONSULTIVO LABORAL ANDINO**

Depósito legal: 1501042005-1900

© Consejo Consultivo Laboral Andino - CCLA / Programa Laboral de Desarrollo - PLADES

Producción gráfica: duArtes 247 2788

Primera Edición, noviembre 2004

## Prólogo

---

En todos los países de la región uno de los problemas más graves que denuncian los ciudadanos y ciudadanas de nuestros países es la falta de oportunidades para contar con un empleo de calidad, con lo cual el desempleo y subempleo se han convertido en uno de los mayores flagelos que enfrentamos.

De hecho, de acuerdo a cifras de la OIT, de cada diez empleos que se crean hoy en nuestros países, siete son en el sector informal, que se caracteriza por desconocer garantías sociales mínimas, manteniendo la exclusión social que viven inmensos sectores sociales en nuestros países.

El Consejo Consultivo Laboral Andino (CCLA) ha sido consciente de la importancia de abordar el tema desde una perspectiva sindical que tendría en la práctica el componente nacional y el componente regional.

A nivel nacional son las propias Centrales y Confederaciones quienes deben asumir la tarea de impulsar en sus propios países la adopción de políticas económicas, industriales y laborales orientadas a generar empleo, promoviendo actividades productivas intensivas en el uso de mano de obra.

Ese trabajo debe complementarse con una mirada regional que permita, desde la Comunidad Andina, adoptar directrices de política comunitaria en materia de empleo, haciendo un seguimiento de la evolución del empleo, conocer experiencias exitosas en generar empleo adoptadas por los diferentes países, y comprometerse a adoptar orientaciones homogéneas que hagan del empleo una prioridad más del proceso de integración andina.

---

Ello pasa por reconocer competencias a la Comunidad Andina para involucrarse en el tema y adoptar Decisiones que orienten las políticas de los países, como sucede por ejemplo en la Unión Europea en donde el empleo es un eje central de su trabajo.

Una primera iniciativa a favor de esta necesidad lo constituyó la **I Conferencia Regional Andina sobre Empleo** llevada a cabo entre el 22 y 23 de Noviembre del 2004 y que convoca por el Consejo Asesor de Ministros de Trabajo (CAMT) y respaldada activamente por el Consejo Consultivo Laboral Andino (CCLA) y el Consejo Consultivo Empresarial Andino (CCEA) y con la apreciable cooperación de la Organización Internacional de Trabajo (OIT) y la Secretaria General de la Comunidad Andina.

Dicho evento permitió tener un primer acercamiento a la problemática del empleo desde una visión regional, contándose con importantes documentos de diagnóstico y propositos que permitió en la Declaración Final de los Ministros de Trabajo de la región asumir el *“compromiso de desarrollar un enfoque estratégico para la Subregión que permita la elaboración de proyectos de normativa comunitaria que impulse el trabajo digno y decente, así como la formación y capacitación laboral”* promoviendo *“en los Países Miembros la efectiva articulación y convergencia del conjunto de políticas económicas y sociales que tengan como prioridad el fomento a la creación de trabajo digno y decente”*.

Con ocasión a tan importante debate el CCLA presentó el documento *“Empleo: Eje prioritario de la Integración Andina”* que recoge nuestras propuestas y planteamientos al respecto y que en este material reproducimos como una contribución para seguir ampliando el debate en tan importante tema.

Paralelamente promovió con el apoyo de CC.OO de España y la Agencia Española de Cooperación (AECI) tres actividades complementarias como fueron una Muestra Fotográfica sobre las condiciones de vida de muchos niños y niñas que trabajan en Latinoamérica, a la par de una Conferencia sobre *“Políticas de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil en los países de la región y experiencias en otros contextos de integración”*

Por último se organizó una **Mesa Redonda “Las políticas de empleo en contextos de integración”** que contó con la participación de Norberto Garcia Consultor Internacional de OIT en materia de Empleo y la compañera Ana Santana de la Secretaria de Empleo de CC.OO. cuya exposición constituye otro de los materiales que se acompaña con este documento.

Confiamos que este material se convierta en un instrumento de debate y reflexión entre los trabajadores y trabajadoras de la región andina.

Lima, Noviembre 2004

**Juan José Gorriti Valle**  
Presidente  
Consejo Consultivo Laboral Andino  
CCLA

**Juan Carlos Vargas Marín**  
Director Ejecutivo  
Programa Laboral de Desarrollo  
PLADES





# Índice

	Página
<b>I. Empleo eje prioritario de la integración andina</b>	<b>9</b>
1. Marco Teórico	10
2. Diagnóstico	11
3. Comentarios sobre el documento de la OIT: crecimiento, competitividad y empleo en los países andinos	13
4. Empleo en la estrategia del crecimiento	16
5. Mercado Laboral y competitividad	18
6. Otros aspectos complementarios	19
7. Género y empleo	19
8. Diseñar una estrategia andina para el empleo	20
9. Propuestas	21
10. Hacia un pacto social comunitario para el empleo	22
<b>II. La estrategia Europea de empleo</b>	<b>24</b>
1. ¿Qué es la EEE?	25
2. ¿En qué momento, por qué y cómo se adopta la EEE?	30
3. Valoración de la Estrategia Europea de Empleo	34
4. ¿Por qué para nosotros, el movimiento sindical, es tan importante la EEE?	42



## I Empleo eje prioritario de la integración andina

La I Conferencia Regional Andino sobre Empleo que se realizará los días 22 y 23 de Noviembre en la ciudad de Lima, ha sido una iniciativa del Consejo Asesor de Ministros de Trabajo (CAMT) y la Secretaria General de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), auspiciada por la Organización Internacional del Trabajo (OIT); con la finalidad de colocar la problemática del empleo en el centro de las preocupaciones de las políticas gubernamentales y comunitarias de nuestra región, entendiendo que el empleo de calidad es uno de los ejes articuladores del crecimiento y el desarrollo

En ese contexto el Consejo Consultivo Laboral Andino (CCLA) consciente de la gravedad de la falta de empleos o el deterioro en la calidad de los mismos, quiere participar del debate aportando sus propuestas como una contribución a la construcción de una sociedad con empleos dignos.

EL Consejo Consultivo Laboral Andino (CCLA) integrado por 16 Centrales y/o Confederaciones Sindicales de los cinco países miembros de la Comunidad Andina, representa a más de 10 millones de trabajadores y trabajadoras y en su representación ha expresado en reiteradas oportunidades su convencimiento que el proceso de integración regional constituye una estrategia válida en la búsqueda de un nuevo modelo de desarrollo armónico para nuestros países que promueva una economía competitiva con derechos laborales. Entendemos que la Comunidad Andina (CAN) no constituye un proyecto exclusivamente comercial sino un proyecto integral donde la dimensión social juega un importante papel, siendo el trabajo inherente a la realización humana.

Para los trabajadores el proceso de integración andino, es también un proyecto orientado a la reducción de las desigualdades sociales y a la generación de trabajo decente, en el marco de un mercado común que establezca metas sociolaborales compartidas por los países miembros.

Asumimos como un desafío de la Comunidad Andina el colocar al empleo de calidad en el centro de las estrategias de desarrollo, a fin de construir instrumentos de intervenciones relevantes para la inclusión social, en un marco de crecimiento,

conscientes de que dicho crecimiento es una condición necesaria pero no suficiente para resolver los problemas sociolaborales. Requerimos la articulación de políticas de estado que tengan como objetivo central la generación de empleo decente.

En nuestra opinión, el desempleo masivo y el empleo precario constituyen las principales amenazas para la cohesión y la justicia social al interior de los países que integran la Comunidad Andina. Por lo tanto, combatir el desempleo y crear nuevos puestos de trabajo debiera convertirse en una de las principales prioridades de la política comunitaria andina. En las últimas Cumbres Presidenciales Andinas, los máximos responsables de Gobierno de nuestros países han expresado su preocupación al respecto; es necesario pasar del discurso a la acción desarrollando una estrategia comunitaria para el empleo en nuestra región, por lo cual, esta I Conferencia debiera ser el inicio de un conjunto de acciones que permita coordinar los planes nacionales de empleo en los próximos años.

Determinar la magnitud y la composición del problema de empleo, su evolución y perspectivas, es imprescindible para el diseño de políticas y la implementación de acciones. Problemas tan complejos requieren una adecuada priorización, eligiendo aquellos aspectos que se considere posible y necesario abordar, identificando los más graves o urgentes, de acuerdo a criterios que son en parte fruto del diagnóstico y deberían ser explícitos, para lograr los resultados con la mayor transparencia y eficiencia.

## 1. MARCO TEÓRICO

Las políticas de empleo comprenden una amplia gama de medidas e instrumentos de muy distinta naturaleza que se aplican en los ámbitos económico, social e institucional e inciden en el nivel y la calidad del empleo. Su propósito es actuar sobre la demanda de trabajo, en la que influyen aspectos macroeconómicos de naturaleza fiscal, monetaria, de precios e ingresos y de desarrollo tecnológico, así como también las políticas y programas de desarrollo regional y el marco legislativo vigente en el mercado de trabajo. Por el lado de la oferta, estas políticas ejercen efectos a mediano y largo plazo sobre las tendencias demográficas y los comportamientos sociales, ámbito en el que resultan relevantes, entre otras, las medidas en materia de educación, salud y protección social. El enfoque de las políticas de empleo es amplio y multidisciplinario, por lo que su formulación no puede ser de responsabilidad exclusiva de los Ministerios del Trabajo o de Protección Social, sino que exige una muy vasta coordinación entre distintas instancias gubernamen-

tales, especialmente los Ministerio de Hacienda o Economía y una buena dosis de concertación social.

Los criterios de clasificación de políticas de empleo son múltiples. Se diferencian las que operan sobre la oferta, la demanda o el equilibrio del mercado laboral; según la forma del desempleo, pueden dirigirse a reducir el desempleo friccional (período de búsqueda de un nuevo trabajo), zafra o estacional (fluctuaciones previsibles del nivel de actividad), coyuntural (en etapas recesivas) o estructural (diferencias entre oferta y demanda de larga duración, en los ritmos de crecimiento o en la composición, por calificación o localización). En los últimos años se diferencian las políticas activas, dirigidas a mejorar el nivel de empleo y las pasivas, dirigidas a ayudar a los desempleados y sus familias. Las primeras resultan de la acción discrecional de los gobiernos como los servicios públicos de empleo, los programas de generación de empleo, la formación y la capacitación y los subsidios a la generación de empleo privado. Las segundas operan como respuesta automática, como por ejemplo los seguros de desempleo, las compensaciones para las familias de los desempleados y las jubilaciones anticipadas.

Es posible diferenciar las políticas de empleo, las políticas económicas con objetivos de empleo y los impactos en el empleo de las estrategias y las políticas económicas. Las primeras tienen como objetivo explícito modificar algún aspecto del nivel y la composición del empleo, y para ello utilizan uno o más instrumentos; por ejemplo, capacitación de desempleados. Las segundas tienen objetivos más generales pero incorporan objetivos de empleo; por ejemplo, en una política de ajuste fiscal y recorte del gasto público, se puede diferenciar entre gastos con alta demanda de mano de obra y otros con alta demanda de importaciones, recortando en mayor medida estos últimos. En tercer lugar, se pueden estimar los impactos positivos o negativos en el empleo, de las acciones de política económica con otros objetivos, como la apertura comercial o la reforma del Estado, la promoción de exportaciones o la construcción de viviendas.

## 2. DIAGNÓSTICO

Las economías andinas, en las dos últimas décadas, ha mostrado dificultad para generar empleo productivo de buena calidad para todos los que se incorporan a la fuerza de trabajo. Como consecuencia se genera un desempleo abierto creciente y en ocupaciones de baja productividad para un importante porcentaje de trabajadores. Igualmente se han generado nuevas formas de precariedad laboral y la ma-

yoría de los trabajadores sigue careciendo de cobertura a la seguridad social, malas condiciones laborales y bajas remuneraciones.

En ese periodo los Gobiernos de la región y aún ahora algunos países mantienen, junto a sectores empresariales, que el desempleo ha sido y es consecuencia de los elevados costos salariales, prestaciones sociales y rigideces del mercado laboral, especialmente en lo referido a los mecanismo de despido. Postura que sólo daba margen para un tipo de respuestas consistente en reducir costos salariales y flexibilizar los términos de contratación laboral

Su argumentación teórica se basó en el paradigma ideológico neoclásico, que considera que el trabajo, al igual que cualquier mercancía, está determinado por las leyes del mercado y su equilibrio, a nivel de pleno empleo o de la tasa natural de desempleo, se obtiene a partir de la libre movilidad –flexibilización- de la oferta y la demanda de trabajo y un sistema de precios –salarios- “sin restricciones artificiales y distorsionantes”, tales como los salarios mínimos, contratos colectivos y demás prestaciones sociales de los trabajadores.

La anterior es una posición regresiva y deshumanizada, que reduce al trabajador en un simple instrumento de producción del cual hay que obtener la mayor tasa de ganancia, sin contar con sus necesidades ni derechos humanos. Claro ejemplo de un capitalismo salvaje que ha permitido hacer de nuestra región la más desigual del planeta en distribución de la riqueza, con el agravante que la crisis del empleo se acentuó y el escaso empleo existente se precarizó incrementando el subempleo.

En realidad, vista hoy con la perspectiva que da el tiempo, dicha propuesta aparece apenas como el intento de justificación teórica de una enorme operación de transferencia de recursos desde las rentas del trabajo a las rentas del capital. Esa transferencia por su parte, ahondando las desigualdades, ha contribuido de manera decisiva a configurar el sombrío panorama social a que la región se enfrenta.

Una muestra clara de dichas políticas fueron las sucesivas reformas laborales orientadas a flexibilizar la legislación laboral de nuestros países, reduciendo o eliminando un conjunto importante de derechos sociales y laborales con el argumento de que con las reformas se propiciaría un entorno favorable para la generación de empleo; el fracaso fue rotundo, para todos y más aún para las generaciones de trabajadores/as que intentaron incorporarse, sin éxito, al mercado de trabajo durante ese período.

Pudiera pensarse que a partir de tan desastrosa experiencia, los discursos a favor de tan infortunadas medidas fuesen desestimadas, sin embargo, todavía debemos lamentar que ciertos sectores miopes insistan en ese tipo de “soluciones”, en lugar

de orientar su atención en la adopción de políticas económicas y productivas que prioricen la generación de empleo decente.

Por otro lado, es necesario desestimar aquella fórmula según la cual una política macroeconómica conservadora genera a mediano plazo una reactivación del aparato productivo, y por tanto una mayor demanda de mano de obra, sin embargo en los países andinos, cuando ello se ha dado, sólo ha crecido el empleo no formal.

Ello se explica por que esta fórmula no toma en cuenta ciertos elementos: en primer lugar, la economía globalizada de la última década muestra que durante los períodos de auge económico la demanda de empleo se viene reduciendo; en segundo lugar, estos períodos de crecimiento son cada vez más cortos y con períodos de crisis más prolongados y agudos, y donde los períodos prósperos no logran absorber todos los puestos de trabajo que destruyen los períodos de estancamiento y recesión; en tercer lugar, la rotación laboral observada muestra un escenario donde los antiguos trabajadores plenos no logran reinsertarse en las mismas condiciones, en general la rotación laboral viene asociada a empleos precarios, informales y distintos a la trayectoria y calificación profesional previa, dilapidando de esa forma recursos humanos, en detrimento de la productividad.

Sin embargo, la particularidad del mercado de trabajo –muy similar entre la mayoría de países andinos– hace que sólo crezca el empleo no formal, mientras que el empleo formal, se mantiene incólume.

### 3. COMENTARIOS SOBRE EL DOCUMENTO DE LA OIT: crecimiento, competitividad y empleo en los países andinos.

No podemos iniciar estos comentarios sin expresar una crítica fraterna a los organizadores y a la OIT, quien tuvo a su cargo la responsabilidad de este estudio, por no diseñar mecanismos que permitieran una participación amplia y efectiva del movimiento sindical andino, no sólo frente a un producto acabado, en cuya gestación no tuvimos oportunidad de intervenir, con plazos mínimos para elaborar nuestros comentarios dada la magnitud de los textos alcanzados y la ausencia, como oportunamente el CCLA lo solicitara, de talleres nacionales previos para ir recogiendo propuestas y avances de las posiciones nacionales, que hubiesen contribuido con mayor eficiencia al logro de los objetivos perseguidos.

El documento muestra una estrategia de discusión del problema “desde afuera”, es decir, desde los condicionantes externos. En particular, se alude al rol primario-

exportador de la economía regional andina y a la pérdida de dinamismo (excepto Venezuela) de las naciones en la competencia internacional. Es muy débil en cambio, la alusión a los ajustes internos, en especial a las condiciones de contratación y pago de la deuda externa como enemiga mayor del desarrollo, a los shocks de precios y salarios sufridos por los países, y en general, a las desiguales condiciones de tratamiento de los países del tercer mundo en todos los aspectos (precios, intereses, propiedad intelectual de las relaciones internacionales).

El enfoque contextual no deja de reconocer la débil competitividad de los países – con la relativa excepción de Colombia – y en su centro, del escaso avance de la productividad, que se convierte así en el eje de los planteamientos favorables al empleo y la acumulación. Sería necesario señalar el hecho que este entorno internacional restrictivo, explica en buena parte la debilidad del avance de la productividad de todos los factores, esto sin caer en los diagnósticos exculpadores que solamente aprecian los fenómenos externos – la precariedad del empleo, principalmente – y dejan de lado las causas de fondo que pertenecen a la exacción de los países por el capital internacional en complicidad con gobiernos nacionales que facilitan su tarea.

Por otra parte, la prioridad absoluta concedida al sector exterior sin embargo descuida en nuestra opinión la urgente necesidad de incrementar la demanda interna, tanto nacional como comunitaria, subordinándola al crecimiento de las exportaciones. Las políticas internas tienen sin embargo un valor propio, sobre todo en países con mercados escualidos y grandes déficits en infraestructuras y oferta de servicios. Equilibrar esas carencias pasa, según nuestro punto de vista, por un mayor peso y por una mayor eficiencia del gasto público y, por ende, coloca inevitablemente en la agenda la necesidad de incrementar la presión fiscal total sobre el PIB, incremento, sin embargo, perfectamente compatible con la disminución individual de la mayor parte de los actuales sujetos fiscales.

El punto más conflictivo con los intereses internacionales que recoge este resumen, es el de la tasa de cambio real competitiva, da por supuesto que ésta debe elevarse y combinarse con aumentos de la inversión.

Dichos aumentos de la inversión se convertirían en empleo, con políticas macro, meso, y micro económicas. El documento indica que se trata de empleo de calidad y no de estrategias de reducción salarial. Se trataría más bien de seguir un amplio listado de recomendaciones de política.

Esto cubre la crítica fácil, que se asume desde las posiciones neoliberales, de indicar que “no hay otra alternativa” al recetario de Washington, y que en cierta ma-

nera, el mayor argumento para continuar al interior de la ola aperturista sin condiciones, es esta ausencia de planteamientos que atender.

El marco de las propuestas indicadas, es principalmente el de las medidas activas de empleo de la OIT, del orden de la promoción de exportaciones, el apoyo a la microempresas, la capacitación y formación laboral orientadas a la gestión, y el diálogo social.

Desde nuestro punto de vista este empeño- que no muestra logros históricos – debería resolver dos temas esenciales. El primero es de qué dimensiones tendría que ser la aplicación y sobre todo el costo de este tipo de medidas como para compensar dinámicas tan fuertes como el crecimiento de la oferta poblacional, sobre todo en el caso de los países andinos, con la escasa disponibilidad de capitales, no solamente de los gobiernos sino también del propio sector privado. Estas medidas para tener algún efecto en los ciclos depresivos – que es cuando se las requiere – tendrían que disponer de ingentes cantidades de capital que las financien, que es precisamente de lo que no se dispone en dicha condición del ciclo. En general, es muy dudoso, que puedan ser una alternativa contra el ciclo adverso y sus condicionantes externos, medianamente considerable. En cambio, suelen tener algún efecto, cuando están sobre una ola expansiva, y pueden financiarse de manera sostenible. Para ondas de crecimientos inestables y volátiles, como las andinas, el tema debería enfocarse con mucho mayor énfasis en lo esencial, en lo estructural.

El otro punto, es el de la atracción de inversiones en circunstancias en que el capital impone condiciones que precisamente el documento pretende cuestionar. ¿Cómo tener más inversión en las condiciones requeridas para la generación de empleo, cuando los capitalistas postulan políticas contrarias, más bien adversas a estas propuestas de generación de empleo interno?. ¿Es o no cierto que el capital transnacional elige los sectores menos intensivos en mano de obra, e impone libertades de movilización de capitales, garantías, excepciones tributarias, que no dejan márgenes de acción a los gobiernos, bajo el supuesto que ellos pretenden acumular para crear empleo?.¿Cómo contrarrestar la propaganda actual a favor de una segunda ola de “reformas” sugeridas por el capital y sus representantes multinacionales?

Este es un problema de orden mucho más político, en términos concretos de propuestas realmente alternativas al modelo liberal, y este plano no está en el documento, En el fondo, la utilidad del documento – que la tiene y mucha – depende de la capacidad de los gobiernos para ir adaptando sus propuestas, mostrando sus limitaciones y llevando los términos de discusión hacia los fundamentos estructurales de la inequidad mundial y las desigualdades internas. Si se cumple este fin, el

de cuestionar las visiones extendidas en las dos o tres últimas décadas, volviendo a enfocar el tema del empleo y la competitividad con desprejuicio, se habrá dado un gran paso.

#### 4. EMPLEO EN LA ESTRATEGIA DEL CRECIMIENTO

El conflicto entre las políticas de empleo y sus posibilidades es seguramente el central, el neurálgico. Aquí se define como régimen macroeconómico necesario el de un Tipo de cambio real, competitivo y estable, al cual se arribaría mediante devaluaciones sucesivas, poco perceptibles y controlables sin que generen inflación, incluso manteniendo un marco que mejore el entorno de inversión, disminuyendo costos transaccionales, y propiciando la estabilidad jurídica. Sin embargo parece lógico objetar que, por una parte, esas medidas son inaplicables en economías dolarizadas como es el caso de Ecuador, y por otra las mismas podrían dar lugar a una carrera de devaluaciones competitivas que terminarían anulándose entre sí.

Otro fundamento es el desarrollo de políticas expresas destinadas al aumento de la demanda de exportaciones de bienes transables que a la vez hagan posible la sustitución competitiva de importaciones. Todo ello, desde luego, sin olvidar las medidas dirigidas a la mejora de la productividad como dinamizadora del mercado laboral, un fomento de la equidad entre los actores y un aumento de la productividad de todos los factores.

En la estrategia, se pone el énfasis mayor, en la obtención de un tipo de cambio real (TCR) “de equilibrio”, “estable” ó competitivo. Esta es considerada la variable clave de acumulación. En el planteamiento el TCR es la condición para la promoción de exportaciones de transables, que nos defenderían de una crisis financiera, mientras en la otra mano, las políticas sobre la microempresa (sus cluster y redes) permitirían desarrollar el mercado interno, acelerando la demanda agregada, en especial el consumo en el mercado interno de bienes no comerciables. Se precisa también que no solamente se trata del TCR, sino que puede acudir a “medidas que tengan un efecto similar”, se supone en la política comercial.

El documento subraya que sus ámbitos de política de empleo para este logro, son “sincrónicos con las exigencias de un contexto más abierto y de mejor inserción en la economía internacional”.

Estos ámbitos promotores del empleo serían i) el TCR competitivo, ii) políticas micro y meso económicas más favorables a la inversión y el empleo, iii) productividad y remuneraciones reales iv) desarrollo de redes productivas v) fomento de exportaciones.

Desde luego, se prevé la posibilidad de objetivos antagónicos en esta propuesta, en especial en lo que se refiere a la distribución del ingreso. Implícitamente, allí se aceptan las contradicciones entre este crecimiento y la equidad. La expansión que se produciría tendería a concentrar el ingreso, con mayor razón si el modelo exige austeridad frente al riesgo de una demanda intensiva que haga quebrar el proceso de crecimiento, tal como se le formula.

La principal prevención parece ser la adecuación de los salarios a las variaciones de la productividad o ligeramente encima de ella, inclusive en los casos de alto retraso salarial.

Sin embargo, a este respecto es preciso señalar que el aumento de la productividad limitado al ámbito de la empresa, sin un marco institucional de negociación colectiva sectorial y en ausencia de una cultura de acuerdos o pactos sociales, abre la posibilidad de que su reparto profundice las desigualdades en la ya extremadamente injusta distribución de la renta y no parece claro que tenga necesariamente una repercusión positiva sobre el empleo y no sea absorbido en buena parte por el incremento de las jornadas vía horas extra. En esa hipótesis, considerando la elevada tasa de informalidad y con un tejido productivo ampliamente articulado en torno a las pequeñas y microempresas sin posibilidad de presencia sindical, los salarios negociados vinculados al incremento de la productividad de un número reducido de empresas formalizadas, puede terminar teniendo un impacto marginal, tanto sobre el volumen de los salarios medios nacionales, como sobre la parte de las rentas del trabajo en el PNB.

Paralelamente se recuerda que es el Estado a través del gasto social y la promoción de PYMES en escala suficiente, quien sería el responsable de adecuar el funcionamiento económico para que el modelo no repercuta en más concentración del ingreso ni en desfinanciamiento del país. La necesidad de mayor equidad de género y de diálogo social forma parte del documento, quedando siempre pendiente la viabilidad política, que todos los sectores deberían apoyar, cada cual con sus propias dosis de empeño.

Queda claro que la productividad – para elevar el salario y para dar viabilidad al micro empresariado masivo – es el tema clave. Con mayor razón en el escenario de una economía “pequeña y abierta”, aquí se toca el tema de la concepción de

productividad, especificando que no se debe tomar la productividad aparente, como suele hacerse con ligereza dividiendo el PIB o el valor agregado entre la PEA o la ocupación, sino incluir a todos los factores y expone la formulación, ya asumida en anteriores trabajos, de costos unitarios, con una visión principalmente micro económica.

Otro tema particular que merece atención, es la concepción de que no son posibles políticas sobre la oferta de mano de obra, y que las dimensiones de ésta deben aceptarse como un inflexible dato de la realidad. Esto no es cierto. Las posibilidades de desarrollar acciones para la retención escolar, el redimensionamiento del sistema educativo aumentando su absorción de horas, meses y años de jóvenes, la importancia de un sistema extendido de voluntariado, entre otras, son acciones que adecuadamente implementadas – basados más en la eficiencia que en los costos directos – pueden significar una elevada disminución de la presión laboral, facilitando las políticas de empleo.

## 5. MERCADO LABORAL Y COMPETITIVIDAD

En este capítulo, hay una amplia discusión de las políticas de formación y capacitación laboral, que trae una buena suma de las experiencias en la región, además de propuestas atinadas acerca de su adecuación y mejora, de sus problemas de implementación y de sus evidentes relaciones con la productividad y competitividad.

En el capítulo también se trata el tema de las remesas extranjeras, al parecer de creciente importancia, sobre todo para Ecuador. La valoración de estos montos sigue siendo un problema por resolver. Igualmente, es difícil todavía prever las posibilidades de políticas en este tema, planteadas en el documento, centradas en la disminución de costos de remisión, y en su lugar la generación de alguna forma de retención que se pueda trasladar al desarrollo local.

Más importante nos hubiese parecido abordar el problema de la migración desde la perspectiva de políticas orientadas a frenar la misma, que se explica por la falta de empleo que obliga a nuestros jóvenes a abandonar el país y expulsa a profesionales, técnicos y científicos, hecho más conocido como “fuga de talentos” de ciudadanos que resultan indispensables para contribuir al desarrollo de nuestras naciones y en donde terminamos subsidiando a los países en desarrollo quienes reciben personal de alta calificación sin haber invertido un dólar.

## 6. OTROS ASPECTOS COMPLEMENTARIOS

El tema de fondo es el de las posibilidades de ejecutar, para el tema específico del empleo, políticas que sean particularmente diferenciadas de los enfoques generales, sin que esto signifique una pérdida de eficiencia.

No es mucho para el tema de empleo- lo que atañe a los segmentos de población, que no dependa de alguna de sus externalidades. Por ejemplo artesanía/ indígenas, juventudes/ tecnologías recientes, y definitivamente no es lo principal.

Las políticas generales, suelen tocar piso en las políticas sectoriales, en el sentido que ellas implican diferentes composiciones de capital / trabajo, desarrollo histórico y localización geográfica, lo cual exige medidas específicas orientadas a facilitar la producción y circulación. Pero esto no sucede si se divide la población por sexo, edades o raza. Allí hay pertinencias de cambios institucionales, culturales, jurídicos. Y a pesar de que es muy simple e inmediato encontrar diferencias en el diagnóstico es más difícil y dudamos que pertinente instituir políticas de empleo de alcance fundamental.

## 7. GENERO Y EMPLEO

El subempleo y desempleo de mujeres ha mostrado un mayor incremento porcentual que el sufrido por los hombres, concentrándose sus labores en aquellos de mayor precariedad, inseguros y de bajísimas remuneraciones. Ello refleja la ausencia de políticas puestas en marcha, que frente a la gravedad del problema resultan indispensables.

Es una constatación que la legislación por sí sola no es suficiente, pero del mismo modo son insuficientes las propuestas políticas a nivel nacional, para mejorar de manera permanente la situación de las trabajadoras andinas. Es de esperar que el desarrollo de políticas comunitarias a nivel andino logre revertir dicha tendencia.

El documento alude en su primer Capítulo a *“la incidencia de los mayores costos que supone a las empresas contratar mujeres”* (Pág. 97) con lo cual se alinea con las

posiciones más tradicionales de la economía laboral, que suponíamos superadas, respecto del trabajo de las mujeres.

Curiosamente en otro documento la propia OIT se contradice cuando afirma que:

*“...la discriminación de la mujer en el mercado de trabajo aparece mucho más vinculada a la discriminación en materia de salario e ingresos que a la diferencia en el costo laboral no salarial (sin considerar la discriminación en materia de condiciones de trabajo, que tiene sus propias causas). La investigación que aquí se presenta muestra fehacientemente que tal diferencia es mínima e irrelevante y, quizás lo más importante, que la protección de la maternidad y el cuidado infantil no implican costos que sustenten el argumento de que son esos costos los que desincentivan la contratación de mujeres en las empresas del sector formal”. (\*)*

Es evidente que las mujeres ya sufren suficientes discriminaciones y condiciones desventajosas en relación al trabajo, (doble jornada, segmentación del mercado laboral, mayores tasas de desempleo, menores ingresos a igual trabajo, escaso o nulo apoyo para la realización de las tareas domésticas) para que adicionalmente avalemos discursos sexistas.

## 8. DISEÑAR UNA ESTRATEGIA ANDINA PARA EL EMPLEO

Los países andinos necesitan más y mejores puestos de trabajo, para lo cual es urgente emprender acciones urgentes.

EL CCLA subraya la necesidad de apoyar y estimular un verdadero debate al más alto nivel político que permita en el más breve plazo adoptar una **estrategia andina de empleo**. En este contexto, las recomendaciones que adopte esta Conferencia deberían ser más enérgicas y contundentes, en consonancia con una mayor difusión política y social de los resultados y un aprendizaje mutuo entre los interlocutores presentes.

Para que la Comunidad Andina pueda dotarse de unos objetivos realistas frente al empleo, que permita a los países miembros, aumentar su competitividad y su poten-

(\*) Abramo, Lais; Todaro, Rosalba (editoras), Cuestionando un mito: costos laborales de hombres y mujeres en América Latina. Lima: OIT/Oficina Regional para América Latina y el Caribe, 2002. 413p

cial de crecimiento en la economía global, es indispensable romper con la inacción a nivel nacional; para ello es necesaria una revisión profunda de los patrones que hasta la fecha han guiado las políticas de los mercados de trabajo en nuestros países de cara a vincular crecimiento de la productividad con promoción y respeto de los derechos laborales. No bastará con un enfoque limitado de reformas a los mercados de trabajo. Lo que hará falta serán unas políticas macroeconómicas comunitarias sólidas que garanticen su aplicación efectiva.

Este tipo de políticas exige revisar nuestro modelo de desarrollo, buscando uno que combine el impulso la inversión empresarial con responsabilidad social con la creación de mejores condiciones para la creación de puestos de trabajo y el crecimiento de la productividad. Ello nos remite necesariamente a reforzar los mecanismos institucionales actualmente existentes en la CAN para dotarlos de capacidad para gestionar dicho cambio.

Tres objetivos globales debieran guiar nuestro norte: a) reducción del subempleo b) mejora de la calidad y la productividad del empleo existente y c) un aumento de la cohesión e inclusión social.

## 9. PROPUESTAS

- Replantearse el modelo actual de desarrollo por un modelo sustentable con equidad.
- Adoptar una Plan Subregional en materia de empleo.
- Articulación de las políticas nacionales (macroeconómicas, comerciales, productivas, de infraestructura, migratorias, educativas, de previsión social) teniendo como meta promover el empleo de calidad.
- Promoción de políticas específicas para el desarrollo de sectores intensivos en mano de obra.
- Promoción de programas y políticas dirigidos a las PYMES, dotándolos de servicios de asistencia técnica, micro-crédito, formación y seguridad social para sus trabajadores.
- Extensión de los sistemas y programas de formación profesional de calidad, articulados con las políticas educativas y económicas, incrementando la inversión en formación profesional, tanto por parte de los presupuestos públicos como a través del compromiso del sector privado, con el objetivo de promover la productividad de las empresas y la empleabilidad de las personas.

- Incorporar el concepto de seguridad del puesto de trabajo que permita a los trabajadores permanecer en un centro de trabajo en base a su capacidad ofreciéndole la posibilidad de especializarse.
- Promover una redistribución de los excedentes de producción orientado a garantizar un ingreso real de subsistencia con acceso a cubrir las necesidades básicas.
- Reducir la deserción escolar y ampliar la oferta de formación laboral para mejorar el acceso al aprendizaje permanente, en particular para los más necesitados, como son las personas poco cualificadas y sectores tradicionalmente marginados jóvenes, mujeres, etc.
- Combatir decididamente el mal llamado “trabajo” infantil que castra la posibilidad de educarse y eventualmente salir de la pobreza a miles de niños y niñas de la región.

## 10. HACIA UN PACTO SOCIAL COMUNITARIO PARA EL EMPLEO

La aparente opción Estado o mercado admite una tercera posibilidad, la mayor participación social en la gestión de las políticas de empleo, en el marco de un acuerdo. En el largo plazo el empleo aumentará si la economía mejora su competitividad y por lo tanto, requiere inversiones que dependen de decisiones públicas y privadas. Un acuerdo o pacto social que dé estabilidad a las reglas de juego entre los actores sociales y presente una distribución de costos y beneficios aceptable para los actores, reduce la incertidumbre y el riesgo, y podría contribuir a reducir la marginación.

Si se asume como un hecho el compromiso por impulsar el diálogo social, es posible discutir la viabilidad de acciones con objetivos de empleo en ese contexto. Hay un margen de acción para sindicatos y empresarios, en la implementación de acciones que mejoren la competitividad y las condiciones de trabajo.

Es por ello que el Consejo Consultivo Laboral Andino llama a refundar un nuevo PACTO SOCIAL COMUNITARIO PARA EL EMPLEO donde podamos acordar metas y supervisar su cumplimiento.

Obviamente, este camino alternativo exigirá cambios en los enfoques y las conductas de los actores, cambios en la institucionalidad, acentuando los componentes de cooperación en sus relaciones sin perder identidad ni autonomía en sus

puntos de vista; confrontando y negociando para lograr mejoras en el empleo. El resultado puede ser un buen negocio para los empresarios y mejores condiciones para los trabajadores, un mayor ritmo de crecimiento y un clima social más distendido del que disfrutaríamos todos.

¿Es posible un acuerdo con objetivos de empleo? ¿Es posible una acción concertada, participativa y a nivel subregional?

Nosotros creemos que sí. Queda por conocer si las organizaciones empresariales y nuestros Gobiernos están dispuestos a asumir el reto.

## II La estrategia Europea de empleo<sup>1</sup>

*Lima 23 de noviembre 2004*

Antes de iniciar mi intervención que estará centrada en “La Estrategia Europea de Empleo”, querría agradecer la invitación cursada a la Confederación Sindical de Comisiones Obreras (CC.OO.) para participar en esta mesa redonda “Las políticas de empleo en contextos de integración” en el marco de la Conferencia Regional Andina sobre Empleo.

También nos gustaría dejar constancia del alto interés que tiene para nuestra organización este tipo de encuentros, porque con ello contribuimos a difundir la Estrategia Europea de Empleo (EEE), a la que apoyamos desde nuestra organización y desde la Confederación Europea de Sindicatos (CES), como instrumento de coordinación entre Estados en materia de política de empleo en un escenario caracterizado por la globalización, y a la que consideramos un pilar fundamental para mantener y mejorar el modelo social y productivo europeo.

Mi intervención la estructuraré en las siguientes partes:

- En primer lugar, intentaré definir en qué consiste la EEE y que instrumentos son utilizados para su aplicación.
- En segundo lugar, intentaré contextualizar en qué momento, por qué y cómo se adopta la EEE.
- En tercer lugar, me centraré en su desarrollo actual, a partir de la identificación de sus potencialidades en su procedimiento y contenido y de sus límites para configurar una verdadera política de empleo.
- Y, por último, realizará unas pequeñas reflexiones sobre el modelo social y productivo europeo, ya que la EEE es uno de los pilares fundamentales para la consecución y mantenimiento del modelo político y social europeo por el que nosotros apostamos.

---

<sup>1</sup> Documento elaborado por la Secretaría Confederal de Empleo de CC.OO y presentado por Ana I. Santana Afonso, en la Mesa Redonda «Las políticas de empleo en contextos de integración» realizada en el marco de la Conferencia Andina del Empleo del 22 y 23 de Noviembre del 2004.

## 1. ¿QUÉ ES LA EEE?

La EEE es un proceso de cooperación entre los Estados miembros de la Unión Europea (UE) para coordinar las políticas nacionales de empleo. La esencia de la Estrategia es conseguir que los Estados miembros se comprometan a cumplir un conjunto integrado de objetivos y metas comunes.

La puesta en marcha del proceso de coordinación de las políticas nacionales de empleo se establece sobre la base del denominado método abierto de coordinación, que consiste en un proceso periódico de programación, información, revisión paritaria, evaluación y ajuste de los objetivos.

El método abierto de coordinación busca coordinar a nivel europeo las políticas de empleo, responsabilidad de los Estados miembros, facilitando el intercambio de información y experiencias a través de “buenas prácticas”.

Las orientaciones/directrices, los objetivos acordados, así como las recomendaciones realizadas desde instancias europeas al conjunto de los países miembros aunque no tienen efectos obligatorios ni implican sanciones para cada uno de los Estados miembros, si tienen un importante efecto político.

Optar por este modelo de coordinación, nos parece una actuación realista, aunque no la mejor, ya que permitió desbloquear la acción común en materia de empleo, que no hubiera sido posible mediante la vía legislativa –es decir a través del traspaso de competencias nacionales en este ámbito- o mediante el desarrollo de acciones acordadas en el ámbito del diálogo social europeo.

### 1.1 ¿Qué instrumentos utilizamos para lograr la coordinación de los Estados miembros?

Como ya hemos comentado, la puesta en marcha del proceso de coordinación de las políticas nacionales de empleo se establece sobre la base del denominado método abierto de coordinación. Los instrumentos establecidos para lograr esta coordinación son los siguientes:

- a. Establecimiento de objetivos generales y directrices para el empleo en el ámbito de la UE.
- b. Fijación de objetivos específicos cuantitativos y cualitativos para cada una de las directrices/áreas de actuación.

- c. Traducción de éstos en objetivos concretos y medidas políticas específicas para cada Estado miembro a través de los planes nacionales de acción para el empleo.
- d. Evaluación comparativa de las políticas nacionales y de sus resultados.
- e. Participación de los interlocutores sociales, organizaciones sindicales y empresariales.

**a) *Establecimiento de objetivos generales y directrices para el empleo en el ámbito de la UE.***

En consonancia con la Estrategia de Lisboa, se establecen tres objetivos generales en materia de política de empleo, que se complementan y sostienen mutuamente:

- elevar las tasas de empleo y participación, para conseguir el objetivo de pleno empleo,
- mejorar la calidad y la productividad en el trabajo; y,
- promover la cohesión y un mercado de trabajo inclusivo.

El Consejo, a propuesta de la Comisión, aprueba a principios de año y con carácter trianual<sup>2</sup>, una serie de áreas prioritarias de acción, las **directrices de empleo**. Estas directrices incluyen objetivos concretos, tanto cualitativos como cuantitativos.

Las actuales directrices de empleo<sup>3</sup> aprobadas por el Consejo Europeo ordenan las acciones de las políticas de los Estados miembros en torno a los tres objetivos generales y son las siguientes:

1. Medidas activas y preventivas a favor de los desempleados y de las personas inactivas.
2. Creación de puestos de trabajo y espíritu de empresa.
3. Promoción de la adaptabilidad y la movilidad en el mercado de trabajo.
4. Desarrollo del capital humano y el aprendizaje permanente.
5. Aumento de la oferta de mano de obra y prolongación de la vida activa.
6. Reducción de la desigualdad entre hombres y mujeres.
7. Integración de las personas desfavorecidas en el mercado de trabajo y lucha contra la discriminación.
8. Introducción de incentivos que hagan más atractivo el empleo.
9. Regularización del trabajo no declarado.
10. Reducción de las disparidades regionales en materia de empleo.

<sup>2</sup> Las directrices solamente se someterán a una revisión a fondo cada tres años, limitándose su actualización en los años intermedios a lo estrictamente necesario.

<sup>3</sup> Diario Oficial de la Unión Europea L326/45 de 29/10/04. Decisión 2003/578/CE del Consejo, de 22 de julio de 2003.

**b) Fijación de objetivos específicos cuantitativos y cualitativos para cada una de las directrices/áreas de actuación.**

Se han fijado **objetivos cuantificados** para: alcanzar el pleno empleo –tasa general de empleo y tasa de empleo para las mujeres-; atender a las personas desempleadas antes del sexto mes en el caso de los jóvenes y doceavo mes en el caso de los adultos en dicha situación y prevenir así el paro de larga duración; aumentar el gasto en I+D; ofrecer plazas de guardería y escolarización a niños menores de 3 años y hasta 6 años; aumentar la escolarización de jóvenes y la participación de adultos en formación continua; acceso a internet en las escuelas, Administración Pública y población general.

- ✓ Tasa de empleo general: 67% en 2005 y 70% en 2010.
- ✓ Tasa de empleo femenino: 57% en 2005 y 60% en 2010.
- ✓ Tasa de empleo personas mayores de 55 años: 50% en 2010.
- ✓ Ofrecer a cada desempleado una nueva oportunidad antes de que alcance los 6 meses de paro en el caso de los jóvenes y 12 meses en el caso de los adultos, en forma de formación, reconversión, experiencia profesional, empleo o cualquier otra medida destinada a la empleabilidad.
- ✓ Servicios de guardería: al menos al 90% de los niños entre tres y seis años, en 2010; y al menos al 33% de los niños menores de tres años en 2010.
- ✓ Formación continua en adultos en 2010: al menos el 12,5% de la población laboral entre 25 y 64 años deben haber participado en formación continua.
- ✓ Escolarización de jóvenes en 2010: 85% como mínimo de los jóvenes de 22 años de edad deben haber cursado la educación secundaria superior completa.
- ✓ Fracaso escolar: abandono escolar prematuro no superior al 10% en 2010.
- ✓ Gasto en I+D en 2010: alcanzar el 3% del PIB.

**c) Traducción de éstos en objetivos concretos y medidas políticas específicas para cada Estado miembro a través de los Planes Nacionales de Acción para el Empleo.**

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)**.

Las directrices de empleo deben plasmarse en medidas concretas de actuación que cada país debe recoger en su PNAE y presentarlo cada año a la Comisión Europea. Cada país elabora un plan de acción nacional que describe cómo se deben poner en práctica las directrices de la forma más adecuada; el proceso de elaboración del PNAE debe implicar la participación de organizaciones sindicales y empresariales, y autoridades locales y regionales.

Los PNAE deben suponer una acción integrada y coherente de la política de empleo de cada país, así como una aportación a los objetivos generales fijados para el conjunto de la UE.

**b) *Evaluación comparativa de las políticas nacionales y de sus resultados.***

Anualmente, tras la presentación de los PNAE por parte de cada país miembro, la Comisión y el Consejo examinan conjuntamente cada plan de acción nacional, realizan un análisis de la aplicación de las directrices de empleo en cada uno de los Estados miembros y una evaluación de la situación del empleo en la UE.

Posteriormente, la Comisión celebra las denominadas reuniones bilaterales con cada uno de los países miembros, a la que asiste la propia Comisión, en concreto la Dirección General de Asuntos Sociales y de Empleo, representantes del gobierno titular del PNAE a evaluar, así como representantes sindicales y empresariales de las organizaciones nacionales más representativas.

Estas reuniones tienen como objeto evaluar la contribución de cada Estado miembro a los objetivos generales establecidos y la respuesta dada a las Recomendaciones específicas realizadas por el Consejo Europeo.

Además, proporcionan un marco de encuentro de las partes implicadas en la elaboración, aplicación, seguimiento y evaluación del PNAE, donde a los interlocutores sociales se nos da la posibilidad de intervenir para realizar las observaciones tanto al PNAE presentado por el Gobierno, como a la evaluación y recomendaciones realizadas por la Comisión y Consejo Europeo.

La evaluación de los PNAE da como resultado:

- El **informe conjunto sobre el empleo**<sup>4</sup>, que incluye una evaluación de la situación del empleo en la UE y un análisis de la aplicación de las directrices de empleo en los Estados miembros.

<sup>4</sup> Proyecto de Informe conjunto sobre el empleo 2003/2004. COM(2004) 24 final.

- Las **recomendaciones específicas**<sup>5</sup> sobre la política de empleo de cada Estado miembro a partir del análisis comparativo de los resultados de los Estados miembros en la materia y de las principales lagunas observadas al aplicar las directrices para el empleo, así como a la luz de las conclusiones del informe conjunto sobre el empleo.

Se realiza un análisis sobre la situación de cada uno de los Estados miembro en materia de empleo, describiendo los retos de la política de empleo, e indicando las prioridades de acción en función de las Directrices de empleo para mejorar la contribución del país en cuestión a la consecución de los objetivos globales fijados. De esta manera, la Unión Europea participa doblemente en la política de empleo: a través de su propia política y apoyando las de los Estados miembros.

A propuesta de la Comisión, el Consejo Europeo, en su caso, puede adoptar recomendaciones específicas destinadas a los Gobiernos de ciertos Estados miembros. Es decir, puede recomendar medidas específicas para ayudarles a lograr sus objetivos políticos de empleo.

**Estas recomendaciones, aunque no tienen efectos obligatorios ni implican sanciones para cada uno de los estados miembros, se considera que tienen un importante efecto político.**

Por ejemplo, en el caso de España, y una vez analizado el PNAE de 2003, las recomendaciones del Consejo Europeo para 2004 se centraron en:

- Aumentar la **adaptabilidad de los trabajadores y las empresas**: “modernizar” la organización del trabajo; revisar el marco regulador para potenciar los contratos indefinidos y disuadir el uso de los contratos temporales; aprovechar las posibilidades de diferenciación salarial en función de las condiciones locales, regionales y sectoriales.
- **Atraer a más personas al mercado de trabajo**: facilitar la participación de las mujeres incrementando los servicios para el cuidado de los hijos y de otras personas dependientes; aumentar la cobertura de las políticas activas de empleo, en particular para jóvenes, personas con discapacidad, inmigrantes y parados de larga duración; completar la modernización de los Servicios Públicos de Empleo y la coordinación entre ellos (ámbito de Comunidad Autónoma).
- **Invertir más y de forma más eficaz en “capital humano”** y aprendizaje permanente: reducir el abandono escolar; potenciar los incentivos al aprendizaje permanente, especialmente entre las personas con bajo nivel de cualificación.

<sup>5</sup> Diario Oficial de la Unión Europea L326/47 de 29/10/04. Recomendación del Consejo, de 14 de octubre de 2004, sobre la aplicación de las políticas de empleo de los Estados miembros.

c) *Participación de los interlocutores sociales, organizaciones sindicales y empresariales.*

La **participación de los interlocutores sociales** en todo el proceso es uno de los elementos clave de la EEE, desde la elaboración de propuestas, hasta su seguimiento y evaluación, tanto a nivel europeo<sup>6</sup> como a nivel nacional, regional y local. Desde instancias europeas se señala de manera explícita que para la puesta en práctica de las directrices de empleo sea efectiva se requiere la participación activa de los interlocutores sociales en todas las etapas del proceso, desde la formulación de las políticas hasta su ejecución y evaluación.

De hecho, la participación de los interlocutores sociales se solicita de manera genérica en todo el proceso y explícitamente en el objetivo general de la EEE “**mejorar la calidad y la productividad del trabajo**”, y en la “**Gobernanza y la cooperación en la aplicación de las directrices de empleo**”, en concreto en lo que respecta a la gestión del cambio y la adaptabilidad, las sinergias entre flexibilidad y seguridad, el desarrollo en los recursos humanos, la igualdad entre hombres y mujeres, el hacer rentable el trabajo y el mantenimiento de la vida activa pese a avanzar en la edad, así como la salud y la seguridad en el trabajo.

También, se requiere, de manera explícita, la participación activa de los interlocutores sociales, organizaciones sindicales y empresariales, en las siguientes directrices:

- Directriz 3. Abordar el cambio y promover la adaptabilidad y la movilidad en el mercado de trabajo,
- Directriz 5. Aumentar la oferta de mano de obra y promover la prolongación de la vida activa,
- Directriz 6 Igualdad entre hombres y mujeres.

## 2. ¿EN QUÉ MOMENTO, POR QUÉ Y CÓMO SE ADOPTA LA EEE?

Aunque el proceso de integración europea se inicia en los años 50, no es hasta la década de los 90 cuando los temas en materia de política de empleo y política social comienzan a tener un papel relevante dentro de la política comunitaria.

<sup>6</sup> A través del Comité Permanente de Empleo, el Comité de Diálogo Social y el Comité Económico y Social, entre otros.

### *Y ¿por qué ocurre esto?*

Porque el proyecto de integración europea se inicia desde el lado de lo económico. Su objetivo es la creación de un mercado común, del que se espera una mejora automática de los niveles de renta y del bienestar del conjunto de los ciudadanos de los distintos países que lo integran, al mismo tiempo que se considera innecesaria la política social comunitaria.

Las primeras décadas en las que transcurre el proyecto de integración europeo son décadas de un elevado nivel de crecimiento y, por tanto, de incremento de la renta y del empleo. Se desarrolla en un contexto de gran estabilidad política y económica.

Los países<sup>7</sup> que forman parte en esta primera fase del proceso de integración son países europeos con altos niveles de desarrollo, con altos niveles de industrialización y de renta y relativamente homogéneos en sus estructuras productivas. Y son países que en sus respectivos ámbitos nacionales desarrollan un importante avance de las políticas sociales, dando cuerpo al Estado de Bienestar y configurando las bases del llamado modelo social europeo.

La evolución sin tensiones en la construcción europea en las primeras décadas, va a irse modificando de manera significativa hasta el punto de hacer inviable su continuidad en el tiempo sin modificaciones importantes, ello debido a diferentes hechos entre los que destacan:

- La **crisis de los años 70**, con el **fin de la paridad dólar-oro**, supone una modificación radical del escenario internacional y de la estabilidad vivida en épocas anteriores, con la hegemonía de la economía norteamericana como garante de la citada estabilidad. Una situación que se viene a agravar con la **crisis del petróleo**, que afecta de manera generalizada a todos los países no productores de un bien esencial en la actividad económica. Más adelante, a finales de los ochenta, **la crisis de los países del este europeo y la caída del muro de Berlín** alterarán nuevamente, de forma sustancial, el escenario internacional afectando directamente a un país tan importante en el proceso de construcción europea como Alemania.
- **Las sucesivas ampliaciones** con la integración de Reino Unido, Irlanda y Dinamarca en 1973, de Grecia en 1981, más adelante España y Portugal en 1986 y finalmente Austria, Finlandia y Suecia en 1995, **van a suponer una**

---

<sup>7</sup> Bélgica, Países Bajos, Francia, Alemania, Italia y Luxemburgo.

**creciente heterogeneidad entre los niveles de vida y las estructuras, y por tanto una creciente desigualdad entre los estados miembro que participan en el proyecto.**

- La creciente internacionalización de las relaciones económicas, lo que llamamos globalización, y un aumento del desempleo de carácter estructural.

A pesar de que se siguen acometiendo a lo largo de los años avances en la construcción Europea como:

- La firma del **Acta Única en 1985** por la que se acuerda la **construcción de un mercado interior único y la implantación de la libre circulación de capitales**, significa una importante cesión de soberanía de las políticas nacionales tanto en el ámbito industrial como financiero.
- La firma del **Tratado de Maastricht** en febrero de 1992 que también significa un paso más en la construcción europea –ampliando la cooperación de las políticas económicas- al marcar el objetivo de **crear una unión monetaria y adoptar una moneda común**. Una apuesta que significa la cesión de soberanía de las políticas monetarias nacionales hacia el ámbito comunitario, y de la que se esperaban nuevas ventajas económicas y sociales, manteniendo básicamente la propia filosofía de liberalización adoptada en los primeros años del nacimiento del mercado común.

En materia de empleo y política social se sigue manteniendo básicamente la misma filosofía de liberalización adoptada en los primeros años del nacimiento del mercado común, es decir se esperan de forma natural o automática nuevas ventajas económicas y sociales a partir de reformas realizadas en materia de política económica y de mercado interior.

Aunque se incorpora en la tercera parte del Tratado de la CEE, en la firma del Acta Única, un nuevo título referido a la “cohesión económica y social” que dará lugar posteriormente a una ampliación de los fondos estructurales como mecanismo de redistribución de riqueza y lucha contra el paro, y se aprueba en 1989 la carta comunitaria de derechos sociales fundamentales de los trabajadores y el programa de acción social, **estas medidas no palian suficientemente el creciente desequilibrio entre los objetivos de liberalización económica y su impacto social.**

De hecho, los criterios de convergencia nominal que se establecen para incorporarse a la Unión monetaria –que buscan garantizar la estabilidad nominal de las economías mediante el control de los déficits públicos y de la deuda pública y la limitación de los diferenciales entre los tipos de interés y tasas de inflación- tendrá un escaso equilibrio en el desarrollo de otros objetivos relacionados con la conver-

gencia real, que ocupan solo un segundo plano en declaraciones genéricas respecto al objetivo de conseguir un alto nivel de empleo y de protección social, o la incorporación como anexo de principios básicos de actuación de la política social.

Los hechos enumerados (globalización de la economía, incremento del paro de carácter estructural, la ampliación y la escasa atención prestada a la política social y de empleo) significan el fin del escenario de estabilidad de la primera etapa en la construcción europea y ponen de manifiesto tensiones y contradicciones que generan una creciente deslegitimación social del proyecto de integración. El desarrollo del proyecto de integración europea sólo desde el lado de lo económico pone de relieve las ineficiencias de tal proceso. Esto origina la fuerte presión social y sindical. A esta deslegitimación se suma una creciente conflictividad social, nacida fundamentalmente de decisiones de reubicación o reestructuración de empresas en el ámbito europeo aprovechando las diferentes condiciones laborales de los países miembros, con efectos negativos sobre el empleo.

La incapacidad del proyecto de integración europeo para hacer frente al nuevo contexto caracterizado por la globalización se pone de manifiesto.

En este escenario es en el que se formulará un documento de especial relevancia en la acción posterior del proyecto europeo: el libro blanco **“Crecimiento, competitividad y empleo. Retos y pistas para entrar en el Siglo XXI”**, formulado por el entonces presidente de la Comisión Europea, J. Delors. La importancia política de este documento reside en que **supone un cambio significativo en la concepción liberal que durante décadas había seguido la construcción europea. Partiendo de un análisis complejo de los cambios económicos y sociales que vive Europa, sitúa el problema del desempleo como uno de los principales retos a resolver, considerando que no puede analizarse exclusivamente desde la óptica de los fallos en el funcionamiento del mercado de trabajo, sino que significa un fallo del conjunto general del sistema económico.**

Ello unido a un cambio del escenario político, debido a la elección de distintos gobiernos proclives a las políticas sociales como el caso de Reino Unido, Francia o Italia, junto con la presión social y sindical, citada anteriormente, permite explicar en gran medida la elaboración del Tratado de Ámsterdam en 1997, en el que se adoptó un título específico sobre el empleo y se reconoció que el empleo era un “asunto de interés común” (art.2) de los Estados miembros y uno de los objetivos de la Comunidad.

Sin embargo, la Confederación Europea de Sindicatos (CES) valoró que no era suficiente el capítulo sobre empleo acordado en el Tratado de Ámsterdam para

abordar los problemas en materia de empleo: el número de personas desempleadas en la Unión Europea (UE) ascendía a 17 millones y la mayoría de los países sufrían un índice de paro elevado, una creación de empleo lenta y niveles de participación cada vez más bajos. La CES trabajó a fondo para conseguir una cumbre extraordinaria sobre el empleo, que finalmente se celebró en Luxemburgo a finales de 1997.

En la Cumbre Extraordinaria de Luxemburgo sobre el Empleo, los dirigentes europeos abordaron el daño que causa el desempleo en el tejido social y reconocieron que había que considerar el empleo como un asunto de interés común para toda Europa. Adoptaron la EEE, definida en el tratado de Amsterdam, y supuso el compromiso de los Estados miembros para coordinar las políticas nacionales de empleo y para promover la creación de más y mejores empleos. Los Estados miembros se comprometen a adaptar sus políticas de empleo en función de las metas y objetivos establecidos en materia de empleo a nivel de la UE.

### 3. VALORACIÓN DE LA ESTRATEGIA EUROPEA DE EMPLEO

La revisión de la EEE realizada en 2002<sup>8</sup> confirmó la importante contribución de la Estrategia a los mejores resultados obtenidos en materia de empleo en la UE y a la convergencia de las políticas de empleo en la UE en los cinco años de aplicación.

A pesar de que los resultados alcanzados en términos de empleo han sido positivos, cuando ya se han cumplido casi 7 años de andadura, podemos decir que tiene potencialidades, tanto en los procedimientos como en los contenidos, pero que también tiene límites importantes para configurar una verdadera política de empleo europea. No obstante todas sus importantes limitaciones, es una de las políticas más desarrolladas, mejor coordinada y que cuenta con objetivos cuantificados

<sup>8</sup> “Balance de cinco años de aplicación de la Estrategia Europea de Empleo” COM(2002)416, de 17 de julio de 2002, realiza una evaluación global de los resultados alcanzados tras cinco años de aplicación de la EEE. “La racionalización de los ciclos anuales de coordinación de la política económica y de la política de empleo”, COM(2002)487, de 3 de septiembre de 2002, es elaborada como seguimiento y complemento de la Comunicación sobre evaluación.

“Proyecto de Informe conjunto sobre el empleo de 2002”, COM(2002)621, de 13 de noviembre de 2002, dentro del informe la Comisión presentó orientaciones generales sobre acciones futuras.

“El futuro de la Estrategia Europea de Empleo (EEE). Una estrategia para el pleno empleo y mejores puestos de trabajo para todos”, COM(2003)6, de 14 de enero de 2002, realiza un esbozo de la estrategia revisada.

más precisos en comparación con otros de los objetivos de cohesión social fijados también para el conjunto de la UE, como por ejemplo el de la lucha contra la pobreza y las acciones a favor de la inclusión social.

### 3.1 Potencialidades de la EEE

En cuanto a los procedimientos consideramos positivo:

- A. El objetivo que se persigue con la EEE que es **coordinar las políticas económicas, las de empleo y las de cohesión social**, entre sí, de manera que las políticas económicas sean favorables al empleo y ambas permitan la cohesión social.
- B. Que se pretenda **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 y que permita una mayor cohesión social y un desarrollo sostenible en cada uno de los Estados miembros.

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 los llamados Planes Nacionales de Acción para el Empleo (PNAE).

- C. Que se establezcan **directrices y objetivos comunes**, en algunos casos cuantificados, así como el establecimiento de **plazos para su evaluación**.
- D. El que se inste a los países miembros a establecer **objetivos propios cuantificados**, principalmente en aquellas materias en las que estén muy alejada de la media europea y de los objetivos fijados por la Comisión para 2005 y 2010.
- E. Que se hayan acordado **indicadores estadísticos comunes**, pues permiten un proceso de mejora de las estadísticas con una base común y permiten realizar

un seguimiento y evaluación de los avances conseguidos a nivel europeo y paca cada uno de los países miembros.

- F. **El instrumento diseñado para la coordinación de los Estados miembros en materia de políticas de empleo, los PNAE**, que como ya hemos comentado es el instrumento de aplicación de la EEE a nivel nacional, se realiza anualmente y se tienen en cuenta las directrices, las recomendaciones y objetivos establecidos.
- G. **El sistema de evaluación establecido**, los PNAE presentados por los diferentes Estados Miembros son analizados por la Comisión y el Consejo Europeo; posteriormente son evaluados 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 examen/análisis se desprenden nuevas recomendaciones y líneas de actuación.
- H. La exigencia establecida de **participación activa de los interlocutores sociales**, tanto en el ámbito europeo como nacional, en todas las etapas del proceso, desde la formulación de las políticas hasta su ejecución, seguimiento y evaluación.

La **participación de los interlocutores sociales** en todo el proceso es uno de los elementos clave de la EEE.

La EEE pone mucho énfasis en la **participación** e implicación de las organizaciones sindicales y empresariales en el desarrollo de las políticas de empleo y en el diálogo social como instrumento, tanto a nivel nacional como europeo. Diálogo social en un doble sentido: entre el gobierno y las organizaciones sindicales y empresariales, y bilateral entre sindicatos y empresarios, especialmente para temas como la **formación profesional o la organización del trabajo, las formas de contratación, la igualdad entre hombres y mujeres y la salud y seguridad en el trabajo**.

Esta directriz europea nos ha servido porque la reivindicación sindical de participación y de negociación se considera ahora no sólo una reivindicación de los sindicatos, sino como **un instrumento importante para el buen desarrollo de las políticas de empleo**. Hay que decir que la participación nuestra en la elaboración del PNAE es insuficiente y seguimos reivindicando que hay que mejorarla, y que en España el diálogo social, tanto con los empresarios como con el gobierno, es una práctica que se lleva desarrollando desde hace muchos años, antes de la EEE. Pero también es cierto que con las directrices europeas todos (gobierno, sindicatos y patronal) nos sentimos más obligados a la negociación.

**La negociación no siempre es fácil, y sus resultados son también diversos, pero siempre es útil.** A veces llegamos sólo a una declaración conjunta o a criterios conjuntos sobre algún tema, otras veces se establecen acuerdos sobre los grandes temas, como el empleo o la protección social que modifican las leyes; otras veces la negociación no produce ningún resultado, y otras (las menos) el desacuerdo desencadena un conflicto laboral.

Cómo hemos materializado el **diálogo bipartito**. Por ejemplo, en los últimos tres años hemos acordado con las organizaciones empresariales los criterios que deben regir el proceso anual de negociación de los convenios colectivos en las empresas y los sectores (crecimiento moderado de los salarios, mantenimiento y creación de empleo; reducción de la contratación temporal...). Hemos acordado también cómo impulsar medidas en la negociación colectiva para la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres (pruebas objetivas de acceso a la empresa; sistemas de clasificación profesional objetivos; formación para la promoción y para que accedan a puestos de trabajo “masculinizados”; sancionar el acoso sexual en el trabajo; permisos para conciliar la vida personal y laboral), un tema muy importante para los sindicatos y tabú hasta hace poco para las organizaciones empresariales y para el que nos ha ayudado mucho la directriz europea que nos reclama intervenir en este tema.

En cuanto al **diálogo tripartito**, con el nuevo gobierno que se constituyó en el mes de marzo pasado, las organizaciones sindicales, las empresariales y el Presidente del Gobierno hemos firmado una Declaración institucional en la que nos comprometemos a abordar mediante la negociación tripartita temas como: el aumento del salario mínimo interprofesional (estamos negociando ahora); la reducción de la precariedad laboral, las modalidades de contratación, los servicios públicos de empleo (empezaremos en enero y será una negociación muy dura<sup>9</sup>); el sistema público de protección social —especialmente las pensiones— (partimos de dos acuer-

---

<sup>9</sup> España es el país europeo con la tasa más alta de temporalidad: tres de cada diez trabajadores tienen un contrato temporal. La alta temporalidad y precariedad laboral es para nosotros uno de los principales problemas del empleo; salvando las distancias, es como el problema del empleo informal para ustedes. En 1997 hicimos un acuerdo sindicatos y patronal para intentar reducirla. Los sindicatos cedimos para reducir la indemnización por despido en el caso de trabajadores en paro que accedieran a un empleo indefinido y de trabajadores con un contrato temporal que se transformara en indefinido, y conseguimos que se redujeran las modalidades de contratación temporal. El resultado fue positivo y desde entonces se ha reducido la tasa de temporalidad en el sector privado 7 puntos porcentuales. Ahora nos enfrentamos nuevamente a una negociación donde lo que queremos es ajustar otra vez las modalidades de contratación temporal para evitar el uso abusivo por parte de muchas empresas (encadenamiento de contratos temporales sucesivos), y sobre todo hacer que las Administraciones controlen el fraude. De nada nos sirve tener una norma mejor si luego se incumple y hay impunidad. Nosotros estaríamos dispuestos a aceptar una reducción de los costes empresariales a través de bonificaciones a las cuotas de seguridad social para el empleo indefinido.

dos previos, 1996 y 2001); la formación profesional de los trabajadores ocupados; la salud y seguridad en el trabajo (tenemos las tasas de siniestralidad laboral más altas de Europa).

### *Los contenidos*

Pero más allá de los procedimientos, en cuanto a los contenidos cabe señalar cuatro aspectos que para nosotros tienen especial interés.

- A. El primero es que la **creación de más empleo va unida a la de mayor calidad del empleo**. El objetivo es conseguir más y mejores empleos.

La calidad del empleo no puede expresarse en un único indicador y, en cualquier caso, no es fácil medirla. La Comisión Europea, a fin de ver los avances que se producen en los distintos países respecto a la calidad del empleo<sup>10</sup>, ha identificado diez parámetros: la calidad intrínseca del trabajo –grado de satisfacción del trabajador y perspectivas de desarrollo profesional–; cualificaciones, formación y promoción; igualdad entre hombres y mujeres; salud y seguridad en el trabajo; flexibilidad y seguridad; inclusión y acceso al mercado laboral; organización del trabajo y conciliación entre vida profesional y privada; diálogo social y participación de la población trabajadora; diversidad y no discriminación; rendimiento general del trabajo.

- B. El segundo aspecto es la idea de **prevención frente al paro**. Sobre esta cuestión se han establecido objetivos cuantificados de actuación como ya hemos comentado anteriormente. Nos parece útil el que todos los países deban atender, mediante alguna medida activa de empleo, a los jóvenes (menores de 25 años) antes de que lleven 6 meses en el paro y a los adultos antes de llevar un año en el paro. En el caso de España estas medidas son de orientación laboral, formación profesional, programas públicos mixtos de empleo y formación –se contrata a desempleados para realizar una obra de interés general o social y se les da formación en un oficio–. Todavía no cumplimos los objetivos y se utilizan sobre todo las actuaciones más simples (orientación más que programas mixtos), pero el que haya un objetivo concreto obliga más a su cumplimiento.

- C. El tercer 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

<sup>10</sup> “Políticas sociales y de empleo. Un marco para invertir en la calidad”, COM(2001)331 final. “mejora de la calidad del empleo: examen de los progresos recientes”, COM(2003)728 final.

de las acciones y de las políticas. El hecho de que la EEE haya dado tanta importancia a esta directriz, unido a que ha sido una de las recomendaciones realizadas por el Consejo Europeo a España año tras año, 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, a la igualdad retributiva para trabajos de igual valor, a la conciliación de la vida laboral y personal/familiar, o a la prevención y tratamiento del acoso sexual en el trabajo.

- D. El cuarto contenido, que se ha incluido recientemente, es el de **actuar contra la economía sumergida**. En este tema todavía no se han tomado grandes iniciativas. España es uno de los países europeos con más economía irregular. En este tema lo que se ha hecho desde la concertación social es la elaboración de un Informe en el Consejo Económico y Social (CES) en 1999 donde se establecían algunas recomendaciones, y ahora el gobierno ha pedido que el CES vuelva a tratar este tema y haga un informe.

Las recomendaciones del informe de 1999 son: administrativas (cruce de datos de las distintas administraciones para identificar situaciones de fraude); fiscales (mejorar los sistemas de control, apoyar la creación de empresas y la afloración de las sumergidas); mercado de trabajo (atención al trabajo a domicilio, la regulación de la subcontratación); seguridad social (promover la actuación inspectora, sobre todo cuando hay beneficios de reducción de cuotas vinculadas a la creación de empleo, revisar los sistemas especiales de SS y encuadrar a las nuevas formas de empleo); información y sensibilización ciudadana (explicar las consecuencias negativas, dar a conocer datos estadísticos, revalorizar los sistemas de protección social ante la opinión ciudadana para que contribuyan a preservarlos, la importancia de la cooperación para erradicar el problema).

### 3.2 Los límites

Pero además de las potencialidades señaladas de la EEE, ésta también tiene sus límites.

- A. El primero que cabe señalar es que **la teórica articulación entre la política 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.
- B. 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.

*Respecto a los límites de contenido*

- A. 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”.
- B. Otra cuestión que nos preocupa a los sindicatos es que **se insiste demasiado en la reducción de los costes laborales** –reducción de cotizaciones sociales y vinculación de los salarios a la evolución de la productividad de cada empresa-, haciendo recaer en este objetivo, casi en exclusiva, la política de creación de empleo, junto a las reiteradas llamadas a la mayor “flexibilización” del mercado laboral, o a la consideración de las prestaciones sociales con los desincentivos al empleo, en una supuesta relación causa-efecto. 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 negocia-

ción 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.

- C. 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”-.

La presión, incluida la del ECOFIN, sobre los sistemas públicos de pensiones que responden al modelo de reparto, proponiendo en alternativa los de capitalización pura, no es inocente, y es especialmente preocupante si tenemos en cuenta que con la ampliación, y al menos en un primer momento, se producirá un desequilibrio en el modelo, pues si hasta ahora los sistemas de pensiones basados en el criterio de reparto han sido mayoritarios en la Unión Europea, los nuevos países que se incorporan están adoptando sistemas que son básicamente de capitalización y con un fuerte peso del sector privado en la gestión. Dada la escasa normativa comunitaria

existente en el ámbito social, el movimiento sindical europeo pasa a ser un agente imprescindible para el mantenimiento de sistemas de pensiones públicos y de reparto.

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.

#### 4. ¿POR QUÉ PARA NOSOTROS, EL MOVIMIENTO SINDICAL, ES TAN IMPORTANTE LA EEE?

Uno de los pilares básicos en la construcción del modelo social y productivo europeo que queremos impulsar para afianzar—y que se nos resiste todavía hoy—, es la llamada EEE.

##### *¿Y cuál es ese modelo social y productivo que queremos afianzar?*

Queremos afianzar el modelo social que ha venido desarrollando los países miembros de la UE, un Estado del Bienestar fuerte, basado:

- En **sistemas públicos de protección social universal** que garantizan al conjunto de la población el acceso a la educación, sanidad, los servicios sociales, las pensiones y la protección ante el desempleo.
- Los Estados garantizan también los **derechos laborales mediante la regulación legal de los mismos**, de forma que el derecho del trabajo define las reglas del juego laborales y las equilibra, teniendo en cuenta que trabajadores y empresarios tienen una posición desigual en la defensa de sus intereses contrapuestos;
- Son estados que cuentan con **sistemas fiscales basados en los principios de suficiencia y equidad**, a través de los cuales se pueden realizar políticas de redistribución de la riqueza generada por el conjunto de la sociedad.
- Y son Estados en los que se han desarrollado, con mayor o menor intensidad, **procesos de concertación social** y que, en todo caso, saben que un instrumento de trabajo esencial para abordar las reformas que afectan a los sistemas de protección social y a las reglas laborales, es el diálogo social y la participación de los interlocutores sociales.

Europa también se identifica con un determinado **modelo productivo**, que es capaz de **competir en base al valor añadido de bienes y servicios producidos**, a la inversión productiva, al esfuerzo en investigación y desarrollo, al desarrollo tecnológico, a la formación y cualificación de las trabajadoras y trabajadores y, por tanto, un modelo productivo con salarios determinados por las negociaciones colectivas que son a su vez la base de las cotizaciones sociales, una de las fuentes más importante de financiación del sistema público de protección social.

En definitiva, este modelo de competencia europeo no ha estado asentado en los bajos salarios y en el trabajo sin derechos.

Ambos retos, modelo social y modelo productivo, están imbricados. Para sostener el modelo social europeo se necesita desarrollar un tejido productivo sólido que mediante la inversión en innovación, tecnología y conocimiento, aumente la productividad del trabajo y se genere así más riqueza, permitiendo mantener los sistemas de protección social, la educación y formación del conjunto de la población. Porque estos factores a su vez revierten positivamente en el proceso productivo –mediante la cualificación de los trabajadores y trabajadoras, garantizando rentas de sustitución ante la falta de empleo, asumiendo así el Estado en definitiva costes que recaerían de otra forma en las empresas- y son una inversión a futuro.

Estas señas de identidad que han caracterizado a Europa durante todo el siglo veinte han sido revalidadas en la última etapa de la construcción europea. El Consejo Europeo de Lisboa, en marzo de 2000, fue claro al respecto al establecer un nuevo objetivo estratégico para la Unión Europea: “convertirse 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” y a la consecución de este objetivo contribuye sin duda alguna la EEE.

Desde el movimiento sindical europeo apoyamos este objetivo, porque ello ha supuesto impulsar el modelo social y productivo que ha caracterizado hasta ahora Europa. También consideramos positiva la EEE porque desempeña el papel principal en la consecución de los objetivos de la estrategia de Lisboa en materia de empleo y mercado de trabajo.

Queremos ser más, incorporar a los países que han decidido sumarse a la Unión, pero hacerlo dentro de este modelo europeo que ha sido capaz de mantener unas señas de identidad propias, fundadas en el objetivo de la cohesión y construyendo ésta sobre la base de los derechos sociales y laborales.

Sin embargo las fuerzas neoliberales presionan, y más ahora que el ritmo de crecimiento económico se ha reducido y que se han incorporado nuevos países a la UE. Para sostener estos objetivos se requiere en primer lugar más presupuesto económico común. Necesitamos mantener los fondos de cohesión y la filosofía que los ha orientado hasta ahora, porque en la Unión Europea ampliada las desigualdades regionales medidas en términos de PIB se duplicarán, pasando de la relación actual de 1 a 3, a una proporción de 1 a 6. En correspondencia con esta demanda de mayores aportaciones al presupuesto común, necesitamos también **sostener políticas fiscales suficientes** en el conjunto de los países miembros, y armonizadas entre sí, que posibiliten los ingresos necesarios, frente a la **tendencia de desfiscalización de las rentas** seguida en algunos países, incluidos España, y ante la falta de voluntad política europea mantenida hasta ahora para establecer mecanismos de coordinación fiscal.

Las políticas de bienestar social deben ser sostenidas como inversión productiva a medio plazo, frente a **quienes propugnan que mantener los actuales sistemas de protección social lastran la competitividad**. Sobre esta cuestión también hay que defender el modelo desarrollado hasta ahora y se deberán establecer los mecanismos que permitan a los nuevos países avanzar en esa dirección y construir sus sistemas de protección social bajo esas premisas. El movimiento sindical europeo compartimos la necesidad de permanente adaptación de los sistemas públicos de protección social, pero manteniendo las bases actuales y con nuestra participación en los cambios que haya de producir.