

El debate sobre el empleo en Europa: propuestas y contradicciones del Libro Blanco sobre crecimiento, competitividad y empleo

Jorge ARAGÓN MEDINA ¹

Las economías europeas están viviendo en los últimos años una de las recesiones más intensas de la historia reciente, con el dramático corolario de elevadas tasas de desempleo y procesos de pobreza y exclusión social que, más allá de los cambios cíclicos, adquieren un carácter estructural que se proyecta sombríamente sobre el futuro. El diseño del proyecto de integración europea, orientado por la consecución del mercado único interior y la Unión Monetaria ha sufrido una importante quiebra con la ruptura del sistema de tipos de cambio del Sistema Monetario Europeo —cuando, paradójicamente, se avanzaba hacia la moneda única— la creciente divergencia en la evolución de las principales variables macroeconómicas y una creciente inestabilidad política —manifiesta en el «no» danés a los Acuerdos de Maastricht y el «pequeño sí» francés—. Estas contradicciones han puesto en tela de juicio el camino emprendido y subrayan la necesidad de redefinir el proyecto europeo para hacer frente a la elevadas tasas de paro y a los retos de los cambios internacionales.

Este es el marco de reflexión que se aborda en el Libro Blanco de la Comisión Europea sobre el Crecimiento, la Competitividad y el Empleo (LB) ², que nace de la solicitud de la Cumbre de Copenhague de junio de 1993 para que la Comisión elabore un marco general de análisis sobre la situación económica de la Unión Europea (UE), que sirva para establecer las grandes orientaciones de política económica que anualmente el Consejo Europeo ha de plantear a los Estados miembros de acuerdo con el Art. 103.2 del Tratado de la Unión Europea. ³

¹ Economista del Gabinete Técnico de CC.OO. y profesor de Economía Industrial y Laboral de la Escuela de Relaciones Laborales de la UCM.

² Comisión de las Comunidades Europeas: «Crecimiento, competitividad y empleo: Retos y pistas para entrar en el siglo XXI». Luxemburgo, 1993.

³ Art. 103.2 del Tratado de la Unión, en el que se señala: «El Consejo, por mayoría cualificada y sobre la base de una recomendación de la Comisión, elaborará un proyecto de orienta-

El Libro Blanco (LB) va más allá de este mandato y se plantea como un *documento de estrategia* en el que se analizan las grandes líneas políticas sobre las que debería vertebrarse la actuación comunitaria en los próximos 6 años, hasta el año 2.000. Su sentido de reflexión abierta y de largo plazo entró, sin embargo, desde su publicación, en conflicto con la realidad política de la Unión Europea ⁴; hasta el punto de que se ha sido considerado como el «testamento» de la vieja socialdemocracia, representada por J. Delors, con escasa viabilidad política frente a la orientación conservadora de una parte importante de los gobiernos comunitarios.

A pesar de las serias dudas en torno a su vigencia política y a su coherencia respecto a las orientaciones que se están manteniendo en otros ámbitos de la Comunidad, el Libro Blanco señala un problema central para el conjunto de los países de la Comunidad: el desempleo; y ofrece un marco de debate que es relevante estudiar para definir las distintas vías que pueden articular el proyecto de integración de las economías europeas.

Este trabajo aborda, en una primera parte, las principales líneas de análisis y propuestas que en él se formulan para, en una segunda parte, estudiar las contradicciones y ambigüedades que en ellas existen y que llevan a considerar que sus formulaciones permiten la convivencia de dos modelos distintos de desarrollo: el marcado por una orientación conservadora en el que la competitividad y el juego de los mecanismos de mercado serían el hilo conductor del futuro del proyecto europeo; y un modelo de tradición keynesiana, en el que el desarrollo de políticas de ámbito comunitario —y por tanto, la intervención política de carácter supranacional— permitirían compatibilizar la mejora de la competitividad con un crecimiento sustancial de la ocupación.

El análisis del Libro Blanco

Las causas del desempleo

El contenido del Libro Blanco parte de señalar el problema del desempleo como el desequilibrio más grave de las sociedades europeas y su principal reto en el futuro, trazando el objetivo de crear 15 millones de puestos de trabajo hasta final de siglo para reducir la tasa de paro a la mitad. Un objetivo ambicioso, subrayado por la magnitud de la tasa de paro que ha superado el 11% en la CE —notablemente superior al 6,7% de Estados Unidos y al 2,5% de

ciones generales para las políticas económicas de los Estados miembros y de la Comunidad y presentará un informe al respecto al Consejo Europeo... Con arreglo a estas conclusiones, el Consejo, por mayoría cualificada, adoptará una recomendación en la que establecerá dichas orientaciones generales...»

⁴ Así, la Recomendación del Consejo Europeo (22-12-93) sobre «las orientaciones generales para las políticas económicas de los Estados miembros de la Comunidad» insiste en una política de reducción de déficit públicos y de moderación e incluso reducción de los salarios reales, manteniendo la primacía de la estabilidad monetaria como objetivo central frente al desempleo.

Japón— y que manifiesta una tendencia creciente y acumulativa desde los años setenta, que no es modificada, sustancialmente, en las coyunturas de expansión.

Desde esta orientación general, el LB realiza un análisis de las causas que han llevado al elevado nivel de desempleo de la U.E. y que resume en el *carácter contradictorio de la política económica aplicada en la segunda parte de los años 80* —política monetaria crecientemente restrictiva y política fiscal expansiva— *el aumento de los déficit públicos, el incremento excesivo de los salarios, y las incertidumbres creadas por circunstancias exteriores* provocadas por el derribo de los países del este europeo y el impacto de la reunificación alemana.

A ello se suma el creciente desfase entre la velocidad del cambio tecnológico —centrado fundamentalmente en los procesos productivos— y la velocidad de asimilación de ese cambio, mediante el desarrollo de nuevas producciones generadoras de más empleo y que den cobertura a nuevas necesidades individuales y colectivas.

Estos elementos, según el Libro Blanco, han llevado a situar a la CE en una mala posición en el ámbito de la división internacional del trabajo que explicaría la creciente pérdida de competitividad y el intenso aumento del desempleo en las últimas décadas. Planteamiento que cobra especial intensidad en el caso de la economía española cuando se señala que: «Entre 1970 y 1992, la economía estadounidense creció en términos reales en un 70% (algo menos que el crecimiento comunitario, que se situó en un 81%). No obstante, el empleo en Estados Unidos aumentó un 49%, frente a sólo el 9% en la Comunidad. En Japón, donde la economía creció en un 173% a partir de su nivel de 1970, el empleo creció un 25%. La economía española constituye el ejemplo más sorprendente. Entre 1970 y 1992, la economía española creció un 103%. Pero en 1992, la tasa de empleo era de hecho un 0,3% inferior a la de 1970».

El LB señala que cualquier intento de mejorar el nivel de empleo debe articularse a través de tres procesos: un *aumento del nivel de crecimiento* de la Comunidad, como condición necesaria para un aumento del nivel de la ocupación; una *mejora del nivel de competitividad en el ámbito internacional*; y un *mayor contenido de empleo en relación al aumento de la actividad*.

Estas tres líneas de actuación —crecimiento, competitividad y empleo— tienen como base el análisis de los modelos de EE.UU. y Japón en relación al modelo de la CE en la última mitad de los años 80. De manera simplificada, la Comisión señala la posibilidad de adoptar un modelo de fuerte aumento de la actividad económica junto a importantes incrementos de la productividad, como en el caso de Japón, que permiten un amplio margen de creación de empleo; o un modelo de bajo crecimiento del PIB con bajas tasas de aumento de la productividad, como en el caso de EE.UU., que desde una opción diferente permiten importantes crecimientos de la ocupación.

Las peculiaridades del modelo japonés y los negativos efectos sociales del modelo norteamericano llevan a la Comisión a proponer la búsqueda a medio plazo de un modelo intermedio en el que se combinen un mayor ritmo de crecimiento del PIB, una mejora de la competitividad y una reducción

Cuadro 1
Empleo, crecimiento, productividad y salarios reales

(% de crecimiento anual medio)

	<i>UE</i>	<i>USA</i>	<i>Japón</i>
<i>1986-1990</i>			
PIB real	3,2%	2,6%	4,6%
Productividad (1)	1,9%	0,3%	3,1%
Empleo	1,3%	2,3%	1,5%
Población activa	0,8%	1,9%	1,4%
Aumento del Salario Real (2)	1,1%	0,6%	2,7%
Tasa de desempleo (3)	8,3%	5,5%	2,1%
<i>1991-1993</i>			
PIB real	0,6%	1,1%	2,1%
Productividad (1)	1,3%	0,9%	1,2%
Empleo	-0,7%	0,2%	0,9%
Población activa	0,3%	0,6%	1,0%
Aumento del Salario Real (2)	1,1%	0,6%	0,6%
Tasa de desempleo (3)	11,0%	6,8%	2,4%

1. PIB real por persona ocupada.

2. Salario real por asalariado (deflactado con el deflactor del PIB).

3. Como porcentaje de la población activa al final del período.

FUENTE: Servicios de la Comisión.

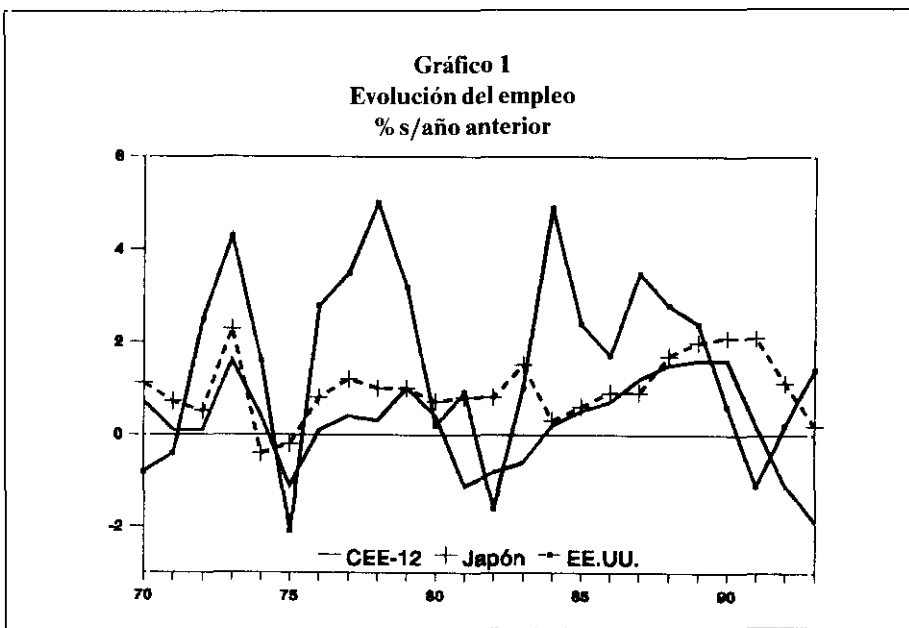
de la evolución de la productividad para conseguir un mayor margen de aumento de la ocupación.

Se plantea así la paradoja aparente de subrayar el carácter fundamental de la mejora de la competitividad, al mismo tiempo que se defiende la necesidad de una reducción sustancial de la productividad para mejorar la ocupación.

Libre comercio, crecimiento y competitividad

La política que propone el LB se basa en un diseño que tiene como punto de partida *la apuesta por un aumento del libre comercio*. El proceso de globalización de las economías y el nuevo entorno internacional de competencia lleva a defender una creciente apertura de los mercados protegidos mediante acuerdos multilaterales en el contexto del Acuerdo de la Ronda Uruguay del GATT y de la Organización Mundial de Comercio que de él debe derivarse.

El libre comercio es la base de recuperación de económica a largo plazo, a nivel internacional —en el que la Comunidad se perfila como un socio



abierto y solidario—, que es necesario complementar con medidas que permitan una mejora de la competitividad de la UE y que agrupa en distintas líneas de acción: facilitar la integración de las empresas europeas en el entorno competitivo internacional fomentando los procesos de cooperación público-privado y desarrollando «alianzas estratégicas» en los sectores claves de la competencia; aprovechar las ventajas de la inmaterialización de la economía modificando los criterios fiscales, los instrumentos financieros y reglamentarios de apoyo a la industria y reorientando el uso de los fondos públicos; fomentar un desarrollo sostenible, aumentando el esfuerzo de I+D en tecnologías «blandas»⁵, la implantación de las «ecotasas» y apoyar la actividad de las pymes y los procesos de privatización.

Estabilidad monetaria y aumento de la inversión

Esta apuesta por la apertura de los mercados, exige —según el LB— diseñar una política macroeconómica dirigida a la contención de la inflación y al aumento de la inversión. En el primer caso, porque se asume que la estabilidad nominal es un requisito fundamental para conseguir un crecimiento continuado de la actividad económica; y en el segundo caso, porque se considera

⁵ Aquellas que implican un menor desequilibrio y agresión al medio ambiente.

que solo la inversión puede aumentar el potencial de crecimiento garantizando, al mismo tiempo, la competitividad.

Desde esta perspectiva se fijan las orientaciones macroeconómicas a medio plazo, dirigidas a: conseguir un crecimiento anual del PIB del 3%-3,5%; aumentar el nivel de inversión del 19% sobre el PIB actual al 23 ó 24%; y conseguir un nivel de inflación del 2%-3%. Objetivos a los que deben colaborar dos líneas fundamentales de la política económica: la reducción de los déficits públicos hasta el 3%, de acuerdo con los criterios de Maastricht, y que tendrán a su favor los efectos de la recuperación económica; y la limitación en el aumento de los salarios reales un punto por debajo de la productividad.

Ambos procesos, reducción de los déficits públicos y crecimiento de los salarios reales por debajo de la productividad, permitirían –según el LB– una reducción en los tipos de tipos de interés nominales y reales, un aumento de la rentabilidad del capital y de los excedentes empresariales, y su corolario de un aumento de la inversión, del potencial de crecimiento económico a medio y largo plazo, y del nivel de ocupación.

Reformas del mercado de trabajo y aumento del empleo

Desde esta perspectiva general, el LB señala la necesidad de un «*pacto por el empleo*» a nivel europeo que debería articularse sobre la aceptación de niveles decrecientes de inflación y sobre la fijación de los aumentos salariales por debajo del aumento de la productividad aparente del factor trabajo ⁶.

Sin embargo, desde el punto de vista del modelo económico que intenta dibujar la Comisión, este tipo de políticas conllevarían un aumento de la actividad económica –de mayor o menor dimensión– pero también un intenso aumento de la productividad, obligada por la competencia internacional y la especialización comunitaria en sectores con elevados requerimientos de capital y fuerte innovación tecnológica, que mantendría los elevados niveles de desempleo inalterados. Una expresión directa de lo que hemos denominado como «paradoja de la productividad».

La propuesta de la Comisión resuelve este conflicto potencial mediante la defensa de *medidas de reforma del mercado de trabajo dirigidas a una mayor flexibilidad y adaptación de los salarios y los tipos de contrato* a los cambios de la estructura productiva.

Las propuestas sobre el mercado de trabajo se articulan en torno a tres líneas de actuación:

⁶ Se llama productividad aparente porque imputa todo el valor de la producción al trabajo ($P_a = \text{PIB}/\text{Empleo}$). Su análisis debería relacionarse con la «productividad del capital», si se quieren extraer conclusiones más relevantes.

a) *Reducir el coste relativo de los trabajadores menos cualificados*

La necesidad de reducir el coste relativo del trabajo menos cualificado —especialmente de los costes no laborales⁷— se convierte en el LB en un tema central, ya que permitiría combinar un alto crecimiento de la competitividad y de la productividad en los sectores con mayor competencia exterior y un aumento del nivel de empleo asociado a la expansión de otros sectores, fundamentalmente del sector servicios, que serán los más generadores de un empleo menos cualificado. La reducción de su coste laboral permitiría un mayor crecimiento de la ocupación y se relaciona directamente con el sistema de protección social.

El LB señala el elevado nivel de las exacciones obligatorias sobre el trabajo —IRPF y cotizaciones sociales— en la CE que suponían el 23,5% del PIB en 1991, frente a un 19,4% en EE.UU. y a un 17,6% en Japón, y propone reducir uno o dos puntos —en relación al PIB— los costes no salariales del trabajo, financiando la pérdida de ingresos a través de otras fuentes, entre las que destaca la utilización del IVA, la implantación de «ecotasas» o la tributación de los rendimientos de capital en origen⁸.

La filosofía básica de esta propuesta enlaza con la defensa de «un nuevo modelo de desarrollo» que modificaría la situación actual, en la que existe una clara infrautilización de la mano de obra —como pone de manifiesto el elevado nivel de desempleo—, mientras que el trabajo sufre un alto coste fiscal. Por el contrario, los recursos ambientales fuertemente sobreutilizados y crecientemente escasos, no tienen, prácticamente, ninguna carga fiscal que limite su utilización.

b) *Redistribuir el tiempo de trabajo*

La segunda línea de las propuestas de reforma del mercado de trabajo se orienta hacia la redistribución del tiempo de trabajo sobre la base de una mayor flexibilidad en la fijación de los horarios de trabajo —no incompatible con la reducción de la jornada laboral, pero a la que debería acompañar un

⁷ Se refieren, generalmente, a los costes de Seguridad Social. Pero en ellos están incluidos también los costes de formación o los costes por fondos de pensiones, etc.

⁸ «A fin de mantener un nivel elevado de protección social y hacer frente a la necesaria reducción de los déficit presupuestarios, la bonificación fiscal que representaría entre 1 y 2 puntos de PIB, se compensaría en su mayor parte, con un aumento de otras exacciones, en particular los gravámenes sobre los recursos naturales escasos y la energía —para intensificar la protección del medio ambiente— y, en su caso, los impuestos sobre el consumo y las rentas del capital....Las cotizaciones sociales en sí se dividen, en ocasiones, en función de sus diversas finalidades: familia, sanidad, jubilación, desempleo. En estos casos, la reducción podría referirse, en primer lugar, a las cotizaciones mediante las cuales se financian gastos que dependen normalmente de la solidaridad nacional: complementos familiares, pensión asistencial de vejez, enfermedades graves, desempleo de larga duración».

aumento del uso del capital productivo— y la promoción de los contratos a tiempo parcial.

El Libro Blanco suaviza el carácter flexibilizador-desregulador de gran parte de las propuestas de los gobiernos nacionales, para desarrollarlas en un entorno más amplio, en el que se incluye el respeto por el sistema de protección social. Las medidas que propone se centran en: negociar un mayor equilibrio de la protección social entre trabajadores a tiempo parcial y a tiempo completo para evitar discontinuidades importantes y para hacer que las decisiones de trabajadores y empresarios sobre modelos preferidos de trabajo sean más neutrales; reducir al mínimo los incentivos financieros artificiales que fomentan la realización de horas extraordinarias por parte de aquellos que ya cuentan con ingresos por encima de la media; fomentar las tendencias cíclicas nacionales hacia una semana de trabajo más breve por trabajador, siempre que resulte apropiado, incrementando la utilización de bienes de capital y garantizando la competitividad; y ajustar los sistemas fiscales que afectan a los empresarios, en especial haciendo que los costes salariales de los empresarios sean neutros o progresivos, en lugar de regresivos como ocurre en la actualidad en la mayoría de los casos.

Las propuestas de flexibilizar las características de la contratación a tiempo parcial se relacionan con el objetivo de potenciación de las PYMES. Aunque mantiene el carácter genérico de las medidas de apoyo, casi todas de carácter horizontal, hace una especial referencia a la necesidad de aumentar la flexibilidad de la utilización de la mano de obra, para conseguir un mayor aumento de la ocupación, dado que es en este sector donde, por su mayor intensidad en el empleo, se considera que debe producirse un aumento sustancial de la ocupación en el futuro. Un enfoque que se vincula estrechamente al papel del trabajo femenino, planteando un debate en el que caben medidas integradoras y de potenciación de la igualdad de oportunidades —como se defiende en el texto— o medidas precarizadoras que actuarían en sentido contrario.

c) *La importancia de la formación*

El último ámbito de propuestas es el referido a la formación. El LB parte de señalar el elevado nivel de fracaso escolar existente en la CE, y el bajo porcentaje de jóvenes en la Enseñanza Superior. En la Comunidad, el porcentaje total del grupo de edad habitual que abandona el sistema escolar con un diploma secundario de segundo ciclo es el 42%. En Estados Unidos es el 75% y el 90% en Japón. La proporción, de jóvenes en la enseñanza superior es por término medio el 30% en la Comunidad, frente al 70% en Estados Unidos y el 50% en Japón.

Sobre esta idea se defiende una potenciación del sistema educativo y especialmente de la Formación Profesional, en base a incentivos de naturaleza

fiscal y jurídica que permitan una presencia más activa del sector privado y a la utilización de fórmulas diversas, como los créditos formativos que mejoren la formación continua.

Estas líneas de reforma del mercado de trabajo serían la base para combinar un proceso de aumento de la competitividad en los sectores punteros en términos de valor añadido y de innovación tecnológica, junto al desarrollo de sectores, básicamente de servicios —los llamados «yacimientos de empleo» o los servicios de proximidad, que en gran parte se realizan fuera de la esfera mercantil— con bajos niveles de productividad, cuya demanda se alimentaría mediante la renta obtenida por los sectores de alta productividad y en cuyo desarrollo sería fundamental —como se ha analizado— la reducción de los costes laborales y la flexibilidad contractual, para que el aumento del empleo fuera significativo.

El debate sobre el empleo en Europa: análisis crítico del Libro Blanco

Parece comúnmente aceptado que una de las principales características de la evolución de la economía mundial en la segunda parte del siglo xx es la creciente globalización de las relaciones económicas, que viene a intensificar y a profundizar la tendencia a la internacionalización que registró el capitalismo desde principios de este siglo.

Los procesos de internacionalización de los mercados, de transnacionalización de la producción y de «financiarización» de la economía, que configuran la globalización de las relaciones económicas mundiales, no se están produciendo sin graves contradicciones, como señalan las características de la larga crisis iniciada en la década de los 70.

Por ello, el símil frecuentemente utilizado de que la globalización aproxima a la humanidad a unas relaciones de «aldea global» tiene el peligro de ocultar las relaciones de poder que existen entre los distintos países, simplificadoramente denominadas relaciones Norte-Sur, o la modificación sustancial que en la articulación de los intereses entre capital y trabajo se ha producido con la desregulación y la transnacionalización de los procesos productivos. La manifestación más directa y dramática de estas contradicciones es el aumento continuado del desempleo y la aparición de bolsas de pobreza, aún en países que reciben el calificativo de «desarrollados».

La ausencia de análisis internacional

Teniendo en cuenta la relevancia de los procesos de internacionalización, es sorprendente que el L.B. no aborde en su análisis, ni se de ninguna respuesta concreta, al papel que debe jugar la CE en el establecimiento de unas «nuevas reglas de juego» de la competencia a nivel internacional en un

período en el que la mundialización ha roto con los equilibrios de mercado anteriormente existentes y con las regulaciones que, desde los Estados nacionales, permitían asegurar procesos de redistribución que, en mayor o menor medida, sustentaban importantes bases de cohesión social.

De hecho, la aparente contradicción entre el libremercado dominante y la importancia creciente de espacios económicos supranacionales como la UE o el NAFTA —con no pocos tintes proteccionistas— señala que la pérdida de soberanía de las políticas de los Estados-nación exige desarrollar nuevos mecanismos cooperativos que regulen las bases del nuevo marco de integración de los mercados; y no solo en los ámbitos monetarios o financieros en los que las «turbulencias» monetarias o la «volatilidad» de los capitales y su carácter fuertemente especulativo tienen efectos claramente negativos sobre los procesos productivos.

Los acuerdos recientes del GATT parecen reconocer los límites impuestos por un medio ambiente cada vez más deteriorado por la actuación del móvil del beneficio. Problemas como la capa de ozono o la extinción de especies animales se reflejan en las preocupaciones de los diseñadores del nuevo orden económico mundial. Sin embargo, los problemas que la globalización de las relaciones económicas está generando en la reaparición de la explotación del trabajo infantil o del trabajo esclavista —trabajo en las cárceles, políticas o comunes— ocupan un papel muy secundario en el orden del día de las discusiones sobre el futuro de las instituciones internacionales.

Por eso merece especial atención el contenido de algunas propuestas, como la reivindicación de «cláusulas sociales» en los acuerdos comerciales a nivel internacional, reclamadas por organizaciones internacionales sindicales que señalan la necesidad de incorporar los derechos humanos en el ámbito laboral como un elemento regulador de la globalización de la actividad económica. Su petición de que se incorporen derechos esenciales referidos al trabajo infantil, a la libertad de asociación y sindicación, o a la regulación de los trabajos forzados para excluirlos de los mecanismos privados de competencia entre capitales, apunta la necesidad de nuevas regulaciones en el ámbito internacional que deberían dar nueva vida a instituciones que, como la OIT, han quedado obsoletas en el papel encomendado hace cuatro décadas para configurar el orden económico internacional.

Sin embargo, el LB critica la inclusión de cualquier tipo de cláusula social en el ámbito de la política comercial posición posteriormente matizada por los órganos comunitarios ya que su utilización unilateral supondría una actitud proteccionista que iría en contra de la creciente libertad comercial que defiende y que tendría efectos negativos sobre los países del Sur.

Paralelamente, la importancia que se concede al liberalización comercial como base de una nueva etapa expansiva queda relativizada por la experiencia más reciente del Mercado Único y la intensidad de la recesión en Europa, y por la relatividad, en términos de agregados, del comercio extracomunita-

Cuadro 2

Comercio de bienes y servicios (% s/PIB). 1992		
	<i>Exportaciones</i>	<i>Importaciones</i>
CEE-12	22.6%	28.8%
EE.UU.	10.2%	11.0%
Japón	12.3%	10.5%

CEE-12. Comercio de bienes y servicios. 1992 (% s/PIB)		
Exportaciones	Total	28.8%
	Intracomunitarias	13.7%
	Extracomunitarias	8.3%
Importaciones	Total	22.6%
	Intracomunitarias	23.9%
	Extracomunitarias	9.7%

rio de la U.E., que se sitúa en torno al 9% del PIB para las exportaciones y para las importaciones.

Curiosamente, mientras que el proyecto de integración europea ha tenido como principal línea argumental, en los últimos años, el potencial de crecimiento interno que encerraba la consecución de un mercado único europeo, las perspectivas que dibuja hoy para conseguir un nuevo periodo de recuperación y un crecimiento sostenible a medio y largo plazo se basan en la expansión del comercio mundial y en el crecimiento de las exportaciones comunitarias; en definitiva, deben ser otros países los protagonistas del nuevo período de crecimiento. De hecho, el pasado año, la U.E. ha registrado un superávit de balanza de pagos por cuenta corriente que manifiesta su nulo protagonismo en la consecución de una recuperación a nivel internacional y que, a medio plazo, puede suponer un elemento añadido de tensión en el contexto económico internacional.

El dudoso papel de la política comunitaria

En relación directa con la falta de un análisis de los procesos de internacionalización, las causas principales del desempleo apuntadas por el LB

—política fiscal expansiva, política monetaria restrictiva, aumentos salariales, reunificación alemana— subrayan la *ausencia de análisis sobre las contradicciones que se produjeron en el seno del proyecto europeo frente al proceso de desace-leración económica*: entre ellas, la falta de un marco de cooperación que supe- rara el mero anclaje de las orientaciones económicas en las prioridades de estabilidad monetaria de la economía alemana, y la incapacidad de adoptar una política a nivel comunitario que permitiera una reactivación que facilita- ra y equilibrara la creciente integración económica y social. Contradicciones que dieron lugar a la quiebra parcial del SME —con la salida de la libra ester- lina y la lira en 1992— y su posterior modificación con un importante aumento de las bandas de fluctuación de las monedas.

La inexistencia de un análisis en profundidad sobre las experiencias del proyecto europeo en el pasado reciente y su relación con la intensidad de la recesión en la CE señalan, en cierta medida, la frontera del conflicto entre la Comisión y el Consejo Europeo: *el Libro Blanco no ofrece propuestas en el corto plazo*, fundamentalmente porque parece aceptar, al menos en ese corto plazo, la orientación de la política de ajuste defendida por el Consejo Euro- peo y marca una importante laguna de credibilidad sobre las propuestas que desarrolla a medio y largo plazo.

Dos elementos caracterizan el conflicto que subyace en ambos plantea- mientos. En primer lugar, *la consideración de los Estados miembro de que no existe margen presupuestario para una política económica de carácter expansivo* y, por tanto, la dificultad de desarrollar programas de relanzamiento que su- peren las orientaciones de los acuerdos de Maastricht ⁹.

En segundo lugar, *la aceptación de una orientación conservadora del princi- pio de subsidiariedad* desde la cual la Comisión propone áreas posibles de ac- tuación a nivel comunitario cuya ejecución dependerá de las decisiones indi- viduales de cada uno de los Estados nacionales ¹⁰.

Ambos núcleos del conflicto dibujan uno de los elementos centrales del debate sobre el empleo: el papel de las políticas comunitarias en la regula- ción económica. Su limitación afecta directamente a las propuestas del LB basadas en una política de corte claramente keynesiano dirigida al aumento de la inversión para generar un aumento de la capacidad productiva y de las posibilidades de creación de empleo, mediante programas específicos de re- lanzamiento económico centrados en el desarrollo de las infraestructuras.

⁹ «A mediados de 1993, sin embargo, los Estados miembros coincidían en que no quedaba ya margen de maniobra a corto plazo: es más probable que un nuevo empeoramiento de los dé- ficits presupuestarios reduzca la demanda global, debido a la pérdida de confianza que puede ocasionar, en lugar de fomentarla. Por el contrario, reconocían la necesidad de aplicar progra- mas concretos y creíbles de consolidación a medio plazo.»

¹⁰ «Conscientes de lo diversas que son las situaciones en los países miembros, hemos juzga- do preferible no formular en términos demasiado rotundos las posibles pistas hacia las solucio- nes. Cada Estado miembro deberá extraer lo que considere positivo para su propia actuación.»

Una opción sobre la que se considera —como se ha analizado— que se puede mejorar la insuficiencia de demanda que a corto plazo caracteriza la recesión y, de manera combinada, una mejora de la estructura productiva que permita un aumento de la competitividad en el entorno internacional.

Las medidas específicas que se plantean en el LB, se refieren fundamentalmente a programas de inversiones en transporte y energía, telecomunicaciones, y medio ambiente que, según la Comisión, podrían demandar un volumen financiero hasta el año 2.000 de 250.000 MECUS, 150.000 MECUS y 174.000 MECUS respectivamente. Ello supondría una inversión total de 336.000 MECUS a lo largo de los seis años y una media anual de 56.000 MECUS por año.

En el estricto ámbito económico, cabe plantearse sobre qué estructura de ingresos van a poderse financiar los programas comunitarios sobre los que debe descansar el aumento del nivel de actividad y de competitividad, teniendo en cuenta los límites al aumento del gasto público. La respuesta del LB es que no es necesario obtener financiación adicional de los Estados miembro y que el esfuerzo puramente comunitario se limita a un pequeño porcentaje de las cifras requeridas, considerando que la inversión privada cubrirá la gran mayoría de los recursos necesarios.

La propuesta del LB se basa en una pequeña aportación en el ámbito de la Comunidad de 20.000 MECUS a lo largo del período, de los cuales 5,3 provendrían de recursos que ya están disponibles en el Presupuesto, 6,7 del Banco Europeo de Inversiones, 1 de garantías crediticias del Fondo Europeo de Inversiones, y 7 de «Obligaciones de la Unión». Financiación que tendría un «efecto multiplicador» sobre la inversión privada capaz de cubrir el conjunto de los recursos estimados como necesarios.

Su escasa cuantía —no alcanza el 0,3% del PIB comunitario— y el escaso efecto de la Iniciativa de Crecimiento adoptada en la Cumbre de Bruselas señalan la insuficiencia de este planteamiento para conseguir una reactivación de la economía, tal y como demuestra la evolución económica comunitaria en los dos últimos años. Un planteamiento limitado que, sin embargo, no ha sido ni siquiera seguido por el Consejo Europeo y que explica, al menos parcialmente, el escaso debate sobre el papel de la política industrial comunitaria —más allá de las líneas de actuación señaladas— o su encasillamiento en orientaciones de carácter «horizontal» que difícilmente pueden actuar como mecanismos de cohesión social y territorial.

Las propuestas sobre la reforma del mercado de trabajo

El análisis del funcionamiento del mercado de trabajo en el LB es uno de los temas que reflejan más claramente su carácter contradictorio. Sus propuestas toman como punto de partida toma las opiniones de los Estados

miembro que, en general, mantienen un enfoque claramente desregulador ¹¹. Según gran parte de los gobiernos de la UE, las rigideces laborales explican una parte importante de la recesión económica y de la destrucción de empleo.

La estrategia del Libro Blanco comparte en cierta medida este diagnóstico y los objetivos de conseguir una mayor flexibilidad interna y externa del conjunto del entramado jurídico-institucional del mercado de trabajo, pero desarrolla una perspectiva más amplia al señalar la relatividad de los aumentos salariales y la importancia de competir vía productividad y calidad, manteniendo el sistema de protección social ¹². Un planteamiento relacionado con la consideración de que estas medidas no deben centrarse en el funcionamiento del mercado de trabajo, en sentido estricto, sino en el más amplio entorno del empleo, prestando especial atención a los efectos financieros que frenan la creación de empleo, como los impuestos y las exacciones obligatorias y al aumento de la inversión comunitaria en recursos humanos, de los que, en último término, considera que depende la competitividad a largo plazo.

Desde esta perspectiva, la propuesta por una política de rentas a nivel comunitario —el pacto por el empleo— más allá del debate general sobre los distintos efectos que puede jugar la moderación salarial —en su compleja relación con los costes laborales, los beneficios, la inversión productiva y el empleo— tropieza con la clara dificultad de que no existen sistemas mínimamente desarrollados de articulación de la negociación colectiva a nivel europeo. La falta de una política de armonización comunitaria en los ámbitos laborales y sociales se levanta ahora como un obstáculo difícilmente salvable ante la posibilidad de alcanzar compromisos políticos de creación de empleo, ya difíciles en los propios espacios nacionales.

Esta limitación entronca directamente con la valoración de las propuestas referidas a la reducción de los costes laborales no salariales de la mano

¹¹ «Existe unanimidad (entre los gobiernos) en lo relativo al mal funcionamiento de los mercados de trabajo. El origen de la rigidez es la falta de flexibilidad del mercado de trabajo, en especial desde el punto de vista de la organización del tiempo de trabajo, de los salarios y de la movilidad, así como la inadecuación entre la oferta de trabajo y las necesidades del mercado, en particular en lo que se refiere a las cualificaciones de los trabajadores. Esta rigidez hace que los costes laborales sean relativamente elevados. Dichos costes han aumentado a un ritmo mucho más rápido en la Comunidad que entre nuestros principales competidores e incitan a las empresas a efectuar sus ajustes a las condiciones económicas especulando con el factor trabajo, favoreciendo así la sustitución del trabajo por una mayor intensidad de capital.»

¹² «En términos relativos, las frecuentes subidas y caídas de los costes laborales unitarios, en comparación con los de sus principales competidores durante los años ochenta se deben a los efectos de las fuertes fluctuaciones de los tipos de cambio bilaterales entre el ecu, el dólar y el yen... Si se compara con los países de reciente industrialización, en particular aquellos que han emprendido recientemente esta vía, como China, el diferencial de los costes laborales es demasiado grande para que pueda obtenerse un aumento importante de empleo en Europa a partir de la reducción salarial en la industria manufacturera. Sólo una elevada productividad y unos productos de calidad permitirán a Europa mantener su ventaja competitiva.»

de obra menos cualificada y al desarrollo de nuevas actividades con baja productividad y elevada intensidad de empleo.

Parece especialmente relevante analizar el carácter regresivo de algunas cargas fiscales sobre el trabajo, no solo en términos de competitividad internacional sino por la penalización sobre el empleo que suponen, en términos relativos, entre las propias empresas que operan en el mercado comunitario.

Su análisis tropieza, sin embargo, con las limitaciones en una pieza clave de cualquier política económica: el sistema fiscal. La «desfiscalización competitiva» de las rentas del capital, al hilo de la libertad de movimiento de capitales, supone un aumento relativo de las cargas fiscales sobre el empleo. Un proceso que marca la evolución reciente de los sistemas fiscales de los países comunitarios en los últimos años y que relativiza profundamente las propuestas del LB sobre el establecimiento de las ecotasas o el aumento del IVA para reducir los costes laborales no salariales. Una realidad a la que se suman los escasos avances en la armonización de los impuestos directos sobre las rentas o el patrimonio y la diversidad de los sistemas de protección social que caracterizan a cada uno de los países comunitarios.

A modo de conclusiones: modelos de crecimiento y cohesión social

Las propuestas del LB se mueven entre importantes contradicciones y no menos importantes ambigüedades que permiten hablar de la convivencia de dos modelos muy distintos de crecimientos económico y desarrollo social, en los que se encuadra el debate sobre el empleo. Sus implicaciones tienen un claro reflejo en la distinta forma en que se articulan los procesos de competencia, evolución de la productividad y de la ocupación.

En la orientación conservadora del modelo de crecimiento e integración de las economías europeas, la competitividad es el objetivo central sobre el que debe pivotar el diseño de las intervenciones políticas. La internacionalización es un dato de partida considerado como inalterable, que requiere de profundizar los procesos de apertura de los mercados con una significativa retirada de los mecanismos de regulación que mantienen los estados nacionales. Se considera que el nuevo marco de competencia, acompañado de los procesos de desregulación, permitirá una mejora de la competitividad de los bienes y servicios europeos frente al resto de los competidores y generará significativos aumentos del valor añadido y de la productividad en los sectores de «futuro».

El aumento del empleo, desde esta óptica, será un proceso generado por el aumento de la renta —tanto de los beneficios como de los salarios— en los sectores más dinámicos que se trasladará, vía mercado, hacia la demanda de nuevos bienes y servicios. La política que se propugna pasa, por tanto, por permitir un funcionamiento más fluido de los mercados, especialmente en el caso de los mercados de trabajo que se consideran encorsetados en las rigi-

deces normativas de la legislación laboral o de la propia negociación colectiva. Junto a la política desreguladora, el papel de la política europea debe limitarse a conseguir un marco de estabilidad en términos de inflación o de los tipos de cambio.

Este modelo, posiblemente el que tiene hoy una mayor vigencia, implica una clara tendencia dual en el ámbito económico y social en el que conviven empresas fuertemente competitivas, con gran capacidad innovadora y trabajadores con altos salarios y elevada cualificación, y un sector muy distanciado y dependiente de aquél, en el que la baja productividad de las empresas va acompañada del empleo de trabajadores poco cualificados y con bajos salarios, con un estatus laboral precario. Implica por tanto segmentación laboral, dualización social y, además su capacidad de generar empleo estará fuertemente supeditada a las fluctuaciones del ciclo económico.

El modelo defendido por la Comisión, partiendo de premisas similares sobre la internacionalización, el libre comercio y la estabilidad monetaria considera, sin embargo, que las políticas comunitarias deben tener un importante protagonismo, tanto en la integración de las distintas economías como en el trasvase de las rentas generadas por el sector más productivo hacia el resto de la sociedad, mediante el desarrollo de nuevos bienes y servicios. Las políticas activas en el ámbito económico y las medidas dirigidas a la cohesión social permiten, según este esquema, evitar la dualización social así como desarrollar un nuevo entramado productivo con una importante capacidad de generar empleo estable a medio y largo plazo. En su desarrollo, el diseño de políticas comunitarias ocupa un papel fundamental en la regulación de la actividad económica y la potenciación de un sistema fiscal a nivel de la UE es el entramado clave sobre el que se debe apoyar.

Como se ha señalado, ambos modelos tienen cabida en los planteamientos del LB, manifestando el conflicto en el que se mueve el proyecto europeo y el debate sobre el empleo. Ciertamente, no son estas las únicas vías posibles que se pueden seguir en la integración de las economías y las sociedades europeas. Como se ha analizado la globalización económica no es un proceso externo a la propia realidad europea, ni las políticas de regulación económicas tienen por que mantener un papel secundario en los procesos de acumulación. Sin embargo, el LB tiene el valor —al menos pedagógico, dadas las dudas sobre su vigencia política— de señalar el principal reto del futuro de las sociedades europeas en el aumento de la ocupación, y aportar líneas de análisis, en cuyas ambigüedades y contradicciones se refleja claramente el debate político sobre el empleo.