

EL EMPLEO: VIEJOS PROBLEMAS, NUEVOS RETOS*

JOSÉ ANTONIO GRIÑÁN MARTÍNEZ
Inspector de Trabajo y Seguridad Social

EXTRACTO

El análisis de la relación entre el crecimiento económico y la evolución del empleo en España pone de manifiesto en primer lugar la dificultad de toda aproximación por las divergencias que muestran las distintas constataciones oficiales con que necesariamente se han de evaluar. Pero el aspecto central del análisis no es exclusivamente metodológico, más bien comparativo, entre los dos períodos de más amplio y sostenido crecimiento económico, como el vivido en las respectivas décadas de los 80 y los 90. Sobre todo, para poner de manifiesto que las diferencias entre ciertas magnitudes finales de cada proceso (vgr. número total de desempleados) no empañan otras, (crecimiento y creación de empleo). A la explicación de ese fenómeno se dedican las reflexiones sobre la diversidad de factores que han de utilizarse (explosión demográfica, incorporación de la mujer, incidencia en los segmentos de población, etc.). Entre las conclusiones de futuro, quizás se haya de destacar, la del necesario establecimiento de un sistema de control eficiente sobre las variaciones estadísticas, así como de seguimiento de las políticas activas de empleo, para lo cual resulta necesaria la renovación del INEM en forma un nuevo Servicio estatal de Empleo.

*Se reproduce la conferencia impartida en el seno del Seminario que bajo el título «El Estatuto de los Trabajadores: veinte años de vigencia», se desarrolló en Sevilla el 12 de mayo de 2000.

ÍNDICE

1. El empleo crece... pero ¿cuánto?
2. El crecimiento económico, el empleo y sus circunstancias
3. La rotación en el mercado de trabajo
4. La reducción del paro y la concentración de la población activa
5. La persistencia de los problemas
6. La discriminación de la mujer en el mercado de trabajo
7. Las nuevas propuestas en políticas activas

1. EL EMPLEO CRECE... PERO ¿CUÁNTO?

Como viene ocurriendo desde la segunda mitad de 1994, el crecimiento económico se ha traducido, también en 1999, en un aumento muy estimable del empleo. Es difícil, sin embargo, conocer la exacta magnitud de este hecho. Las modificaciones efectuadas en la EPA, durante los años de recuperación y expansión económica de la década de los noventa, convierten en un arcano el conocimiento exacto del crecimiento de la ocupación y en escasamente fiables las series estadísticas de esta encuesta.

Según los datos aportados por el INE, entre diciembre de 1998 y diciembre de 1999 el PIB creció un 3,9%, en tanto que la ocupación, durante el mismo período, experimentó un aumento del 5,2%. En media anual, los respectivos crecimientos fueron del 3,7% y del 4,6%. Se trata, sin embargo, de unos resultados sobre los que parece conveniente mantener cierto escepticismo que, como antes señalaba, debería hacerse extensivo a toda esta última fase de crecimiento: Desde finales de 1994, el crecimiento de la ocupación en términos EPA (17,8%) ha sido algo mayor que el que ha experimentado el PIB (17,5%). Así que o las cosas han cambiado mucho en estos últimos seis años o ha cambiado la forma de medirlas o, como yo creo, han cambiado unas y otra.

Hasta hace bien poco, parecía existir cierto grado de consenso en la doctrina económica sobre la rigidez de nuestro mercado de trabajo, el gran culpable, se aseguraba, de la escasa capacidad de nuestra economía para generar empleo. Son muy numerosos los autores que han venido especulando desde hace años con esta tesis que aun parece mantener su vigencia entre bastantes de ellos, a pesar de que los datos oficiales hechos públicos desde esta última recuperación, que comenzó en 1994, avalarían justamente la tesis contraria. Con ellos en la mano, según acabamos de comprobar, el PIB y la ocupación habrían tenido el mismo crecimiento desde entonces. Así que si hubiéramos de extraer consecuencias lógicas de las realidades estadísticas, deberíamos concluir que hemos pasado de tener el mercado de trabajo más rígido de la Unión Europea a disfrutar del más flexible, con una elasticidad entre crecimiento económico y creación de empleo asombrosa. Es muy probable, sin embargo, que semejante conclusión nos esté separando de la realidad.

Los cambios sufridos por la EPA obligan a manejar otras fuentes de conocimiento para tomar la medida exacta del proceso de creación de empleo que se

está produciendo en esta fase de crecimiento económico. O, como creo, nos mueven a considerar que la EPA está haciendo un esfuerzo, en estos últimos años, para aproximarse a las cifras reales de ocupación que históricamente han venido siendo infravalorados (los datos de empleo de la Contabilidad Nacional o los de afiliaciones a la Seguridad Social vienen mostrando, desde hace años, un volumen total de ocupación muy superior al estimado por la encuesta), con lo que lo procedente será restaurar las series con unos valores en el pasado más altos de los que figuran oficialmente.

Si nos referimos exclusivamente a 1999, comprobaremos que el escepticismo sobre las cifras de empleo de la encuesta de Estadística ha llegado incluso a la instancias oficiales: el Boletín de Coyuntura Laboral del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales¹ ya nos advierte que los datos de la EPA podrían estar sobrestimando los resultados del mercado de trabajo, "debido a los cambios metodológicos introducidos en dicha encuesta a comienzos de 1999 que tuvieron aparentemente un efecto al alza en la estimación del empleo y a la baja en la cuantificación del paro". Añade el Ministerio que "este hecho explicaría la caída de la productividad aparente de 1999 que resultaría al estimar esta magnitud utilizando el dato del empleo estimado por la EPA y el del PIB estimado por la Contabilidad Nacional trimestral, ya que mientras la magnitud económica se incrementó en el 3,7% en media del año 1999, el empleo creció el 4,6%, por lo que se obtendría un descenso de nueve décimas en la productividad, lo que resulta un tanto anómalo y contrasta con el incremento de la productividad que se obtendría si ésta se calculara utilizando la cifra de empleo que proporciona la Contabilidad Nacional ya que esta fuente estima un incremento anual de dicha magnitud del 3,3% en 1999, lo que se traduce en un crecimiento de la productividad de cuatro décimas en el último año".

No es ciertamente una novedad que la EPA, la Contabilidad Nacional y los datos de afiliación a la Seguridad Social difieran sobre la cuantificación del empleo, en general, y de su crecimiento anual, en particular. No ha sido ésta la primera vez que ha sucedido. Ocurre, sin embargo, que, en esta ocasión, no sólo ha habido discrepancias en las cifras sino que esa discrepancia, muy frecuente como ya digo, ha llevado, ahora, a otra, más preocupante, sobre la tendencia. De acuerdo con la EPA, la tasa de crecimiento del empleo en 1999 fue mayor que la de 1998, un año éste en el que el PIB, sin embargo, tuvo un aumento superior al del 99. La Contabilidad Nacional, por su parte, opta por la ortodoxia y estima que, en coherencia con los datos de crecimiento, el empleo tuvo un mejor comportamiento en 1998 que en 1999. Se nos enreda así las cosas más de lo previsto.

Es ciertamente difícil llegar a conclusiones válidas con los distintos datos sobre el empleo que estamos en condiciones de manejar. Las publicaciones oficiales dan por buena una sobrevaloración de la ocupación EPA en 1999

¹ "Coyuntura Laboral. Análisis del mercado de trabajo". Secretaría general de Empleo MTAS. n.º 52. Febrero de 2000.

puesto que, utilizando ese dato en sus términos literales, estaríamos ante una caída de la productividad aparente y los aumentos del empleo del año pasado guardarían una cierta incoherencia con los del PIB. Tal vez por eso el propio INE los ha corregido en la Contabilidad Nacional y el Ministerio de Trabajo se hace eco de esa corrección en su boletín de coyuntura laboral, dando por más fiables las estimaciones de la C.N. Las cosas, sin embargo, no son tan sencillas y procede exigir de las fuentes oficiales un esfuerzo mayor de profundización para que podamos llegar a saber qué es exactamente lo que está pasando. Así, por ejemplo, haría bien el Instituto Nacional de Estadística en restaurar la coherencia temporal de los datos, puesto que, de no hacerlo, bastantes consecuencias que podrían extraerse de las cifras oficiales seriadas entre 1994 y 1999 resultarían engañosas, cuando no inexplicables. Bien por el cambio en la muestra censal que se produjo a mediados del decenio, bien por los cambios de conceptos incorporados a finales de ese período, juicios sobre variables como la productividad aparente, la elasticidad entre crecimiento económico y creación de empleo o la eficiencia de las políticas activas de empleo chocan con obstáculos insalvables y, por ende, las conclusiones que se extraigan de ellos tienen que ponerse en condicional. Lo cual no es, ni mucho menos, superfluo, pues de ello va a depender la correcta evaluación de los resultados de las políticas de empleo y el mayor acierto en las propuestas de reformas en el mercado de trabajo.

Incrementos del empleo según las distintas fuentes:

| Años | EPA(1) | C.N.(2) | S.S.(3) | C.L.(4) | EPA(5) | S.S.(6) | PIB |
|------|--------|---------|---------|---------|--------|---------|-------|
| 1997 | 2,97 | 2,8 | 3,41 | 5,1 | 3,1 | 4,2 | 3,832 |
| 1998 | 3,45 | 3,6 | 5,1 | 7,1 | 4,5 | 6,3 | 3,958 |
| 1999 | 4,64 | 3,3 | 5,55 | 6,05 | 6,05 | 6,9 | 3,747 |

Fuentes: (1) Ocupados totales EPA; (2) Empleos equivalentes a tiempo completo Contabilidad Nacional; (3) Afiliados ocupados a la S. Social; (4) Efectivos laborales excluidos sector público y agrario: Encuesta de Coyuntura Laboral; (5) Ocupados no agrarios ni sector público EPA; (6) Afiliados no agrarios ocupados a la Seguridad Social; (7) Crecimiento del PIB

Lo único claro con el manejo de los datos oficiales es que nada está claro. O, mejor dicho: sólo una cosa parece incuestionable: *el empleo está aumentando considerablemente y estamos asistiendo, una vez más, a una fase de crecimiento, como la que tuvo lugar en la segunda mitad de los ochenta, en que la creación de empleo en España supone más de la mitad del crecimiento de la ocupación en el conjunto de la Unión Europea.* Todas las fuentes que podamos utilizar, con independencia de sus discrepancias entre ellas, coinciden en este diagnóstico y en que los aumentos del PIB se están traduciendo en creación neta de empleo. Dicho con otras palabras, estamos viviendo una fase de creci-

miento estable, a tasas moderadas, con una elasticidad sobre la ocupación muy elevada.

2. EL CRECIMIENTO ECONÓMICO, EL EMPLEO Y SUS CIRCUNSTANCIAS

Pero, vista en la perspectiva del tiempo, esta primera conclusión no constituye novedad, entre nosotros. Hace ahora diez años el proceso era muy similar con incrementos de la ocupación incluso superiores a los actuales:

Aumentos del empleo (%)

| Períodos | Ocupación EPA | Ocupación no agraria (EPA) | Empleo Contab. Nacional. |
|-----------|---------------|----------------------------|--------------------------|
| 1995/199 | 14,7 | 17,1 | 11,4 |
| 1985/1989 | 15,2 | 22,6 | 13,4 |

Fuente: INE. Encuesta de Población Activa y Contabilidad Nacional.

En la fase de recuperación y crecimiento inmediatamente anterior, la que tuvo lugar en los años ochenta, la creación de empleo, con unos aumentos del PIB, eso sí, superiores a los actuales, fue ligeramente más alta que la actual y bastante mayor, si descontamos el efecto estructural de pérdida de efectivos agrarios. En esto, insisto, no podemos encontrar novedad alguna. Sí la hay, en cambio, en algunas de las características del actual proceso de creación de empleo: Por una parte, la proporción entre los aumentos del PIB y los aumentos de la ocupación parece ser ahora mayor que hace diez años y, por otra, el inferior crecimiento de la población activa en los noventa ha tenido como consecuencia que la reducción actual del desempleo está siendo muy superior a la de finales de la anterior década.

Hay bastantes razones que explican la actual *mayor elasticidad* entre crecimiento económico y creación de empleo. Algunas de ellas las encontramos en las actuaciones que se han producido *sobre* el mercado de trabajo (reformas de 1994 y 1997) y *en* el mercado de trabajo (moderación salarial). Otras son razones de tipo histórico que guardan una relación más clara con las transformaciones estructurales que ha venido experimentando la economía española desde su integración en la entonces Comunidad Europea. En un trabajo anterior a éste², razoné este cambio hacia una mayor elasticidad crecimiento económico-creación de empleo, como la consecuencia de factores sociales (comportamiento de los sindicatos y empresarios en relación con la moderación salarial)

² "Crecimiento económico y políticas de empleo" en el volumen "Políticas sociales y Estado de Bienestar en España". Fundación Hogar del Empleado 1999.

y de razones estructurales que tienen que ver con el proceso de modernización que tuvimos que afrontar en España más tarde, y más deprisa, que la gran mayoría de nuestros socios en la Unión Europea; señaladamente, de naturaleza demográfica (reducción brusca del crecimiento de la población en edad de trabajar), cultural (incorporación de la mujer al mercado de trabajar) y económica (modificación de la estructura productiva).

Todas estas circunstancias han tenido una clara influencia en el cambio de comportamiento que ha experimentado el mercado de trabajo español en estos últimos años, pero acaso sea el único factor señalado, la transformación de nuestra estructura de producción, el que mejor pueda ilustrar cómo son las razones de carácter histórico y estructurales las que mayor incidencia han tenido en la actual mejoría de la tasa de elasticidad entre crecimiento económico y aumento de la ocupación.

En los momentos de nuestro ingreso en la entonces C.E. el sector agrario suponía apenas un cinco por ciento del PIB pero daba ocupación al dieciséis por ciento de la población total empleada. Catorce años después, este sector sin haber reducido demasiado su aportación al PIB, emplea únicamente al siete por ciento de los ocupados. Esta reducción de empleos en la agricultura, muy superior a la pérdida de VAB del sector, hace que los aumentos netos de empleo sean ahora mayores que antes y que, consecuentemente con ello, haya mejorado la relación entre crecimiento de la economía y aumentos de las tasas de ocupación. Si descontáramos este efecto y procediéramos a medir cómo se traduce el crecimiento económico en la creación de empleo no agrario, veríamos cómo el resultado (1,1 puntos de aumento de empleo por cada punto de crecimiento del PIB) es exactamente para este período (95/99) que lo fue para el período anterior (85/89).

3. LA ROTACIÓN EN EL MERCADO DE TRABAJO

Pero hay otra circunstancia que contribuye a explicar este mayor dinamismo del empleo en la actual fase de crecimiento. Me refiero a la flexibilidad laboral, a la mayor capacidad del mercado de trabajo para responder a demandas concretas mediante un incremento de la contratación. Se trata de un fenómeno que, aunque haya servido para mejorar la satisfacción de la demanda de empleo, presenta una cara preocupante por la forma en que ello se ha producido, al pivotar fundamentalmente sobre una contratación temporal de escasa duración y con una proliferación desmesurada de las contrataciones llamadas atípicas. Es decir, con lo que se ha dado en llamar el aumento de la *rotación en el mercado de trabajo* y de la precarización de los empleos.

Desde la segunda mitad de 1997, la contratación por tiempo indefinido goza, entre nosotros, del beneficio, respecto de la temporal, de tener unos costes de seguridad social bastante más bajos, al tiempo que ha visto reducida la cuantía de las indemnizaciones por despido improcedente. Esta doble incenti- vación que, por lo que se refiere a la patrocinada desde el sector público, lleva

invertidos, desde 1997, cientos de miles de millones en tratar de favorecer la contratación estable mediante bonificaciones de las cuotas empresariales a la seguridad social, apenas ha tenido efectos sobre la reducción de la tasa de temporalidad y los pocos que puede haber tenido no están, desde luego, en consonancia con la magnitud de los recursos públicos invertidos, casi todos ellos provenientes de las cotizaciones por desempleo. Con los datos de la EPA, la tasa de temporalidad se ha reducido en sólo siete décimas entre 1997 y 1999. Si atendemos a los datos del Ministerio de Trabajo (Encuesta de Coyuntura Laboral), la reducción ha sido aun menor: dos décimas, tras haber aumentado en 1,2 puntos la temporalidad masculina y haberse reducido en 2,9 puntos la temporalidad en la contratación femenina.

Temporalidad en la EPA (*)

| Años | T.T.T.(1) | T.T.H.(2) | T.T.M.(3) |
|------|-----------|-----------|-----------|
| 1996 | 33,8 | 32,3 | 36,4 |
| 1997 | 33,5 | 32,4 | 35,5 |
| 1998 | 33,0 | 32,1 | 34,6 |
| 1999 | 32,8 | 31,5 | 35,0 |

(*) Porcentaje de asalariados con contrato temporal sobre asalariados totales. INE.

(1) Tasa de temporalidad total

(2) Tasa de temporalidad de los asalariados

(3) Tasa de temporalidad de las asalariadas

Temporalidad en la Encuesta de Coyuntura Laboral (*)

| Años | T.T.T. | T.T.H. | T.T.M. |
|------|--------|--------|--------|
| 1996 | 36,1 | 33,8 | 40,7 |
| 1997 | 37,2 | 35,5 | 40,5 |
| 1998 | 37,3 | 36,5 | 38,9 |
| 1999 | 37,0 | 36,7 | 37,6 |

(*) Efectivos laborales excluidos sector público y agrario. Ministerio de Trabajo.

La conclusión parece obvia: Los esfuerzos por reducir la tasa de temporalidad no están dando los resultados esperados. Podría afirmarse que la temporalidad proporciona una mayor flexibilidad al funcionamiento del mercado de trabajo y ayuda a explicar también la mejor traducción en empleo de los aumentos del producto nacional. Pero habría que añadir que sus efectos, tal y

como se está desarrollando la contratación por tiempo determinado, están teniendo bastantes más características negativas que positivas. Gobierno, agentes sociales, y la sociedad en su conjunto, coinciden en que se trata del problema más serio que padece el empleo en España. La contratación temporal que, aunque resulta difícil de creer, funciona en nuestro derecho del trabajo como figura excepcional que sólo puede utilizarse legalmente para necesidades temporales, se ha convertido, si embargo, en la norma del mercado de trabajo. Y, además de este uso indebido de esta forma de contratar, la temporalidad se ha visto agravada en los últimos años por un aumento constante de la rotación, consecuencia de la cada vez menor duración de los contratos por tiempo determinado, que ha deteriorado el modelo de contratación en nuestras relaciones laborales con consecuencias negativas para la formación del capital humano y para la prevención de los riesgos laborales.

Número de contratos registrados en el INEM

| Años | No contratos INEM | Reduc. paro regist. | Rotación |
|------|-------------------|---------------------|----------|
| 1995 | 7.330.094 | 179.800 | 40,8 |
| 1996 | 8.627.547 | 160.900 | 53,6 |
| 1997 | 10.093.565 | 140.400 | 71,9 |
| 1998 | 11.663.279 | 290.000 | 40,2 |
| 1999 | 13.235.327 | 172.000 | 76,9 |

Fuente: Coyuntura Laboral. Ministerio de Trabajo.

Si medimos la rotación por el cociente entre el número de contratos efectuados y el número de personas en que se ha reducido el paro registrado (lo que da el número de contrataciones necesario para reducir el paro en una sola persona), obtenemos como conclusión que la rotación se ha venido incrementando en todos los años de recuperación económica con la sola excepción de 1998, un año en el que la población activa apenas creció y, consecuentemente, se produjo una mayor reducción del paro registrado.

Parece claro que, en esta fase de recuperación de la economía, el instrumento más utilizado para crear empleo ha sido la contratación por tiempo determinado, a pesar de que la reforma de 1994 restableció la causalidad, al suprimir el contrato temporal de fomento de empleo. Tampoco las modificaciones de 1997 del artículo 15 del Estatuto de los Trabajadores, tendentes a asegurar más el uso causal de los contratos temporales, han conseguido frenar el uso desmesurado, y probablemente abusivo, de los distintos tipos de contratos de duración determinada, según se colige de los aumentos que han experimentado todos ellos, excepción hecha, lamentablemente, de los contratos formativos.

Contratos temporales

| Tipo de contrato | 1998 | 1999 | Increment. |
|------------------|-----------|-----------|------------|
| Formativos | 242.341 | 248.672 | 2,6 |
| Obra o servicio | 3.177.197 | 3.878.145 | 22,1 |
| Eventuales | 4.113.998 | 4.547.402 | 10,5 |
| Interinos | 586.706 | 709.332 | 20,9 |

Fuente: INEM

A diferencia de lo que viene ocurriendo con el contrato temporal, las contrataciones a tiempo parcial no parece que hayan tenido excesivo éxito. Tras un aumento, en todo caso no muy significativo, en los años inmediatamente posteriores a la reforma de 1994 (del 13,7% del total de contratos en 1993 se pasó al 18,9% en 1999), la tendencia de los últimos años ha sido de estancamiento de la contratación a tiempo parcial, cuando no de reducción como ha ocurrido en 1999, en que el porcentaje de ésta ha bajado del 20,3% de 1998 al 18,7%, a pesar de las medidas de reforma de la contratación a tiempo parcial de ese año.

Tasas de contratación a tiempo parcial

| Años | Tasa | Tasa hombres | Tasa mujeres | % de contratación |
|------|------|--------------|--------------|-------------------|
| 1996 | 7,4 | 2,5 | 16,1 | 18,9 |
| 1997 | 7,9 | 2,7 | 16,8 | 19,6 |
| 1998 | 8,0 | 2,7 | 17,0 | 20,3 |
| 1999 | 8,2 | 2,7 | 17,3 | 18,7 |

Fuente: EPA e INEM

4. LA REDUCCIÓN DEL PARO Y LA CONCENTRACIÓN DE LA POBLACIÓN ACTIVA

Decía antes que, además de una mayor traducción del crecimiento económico en aumentos del empleo, en los últimos años, se ha producido una reducción del desempleo mayor que en la anterior fase expansiva. En los cinco años postreros de los ochenta el empleo aumentó un 15,2% (13,4% en Contabilidad Nacional) y el paro se redujo en el 12,8%. En los cinco años últimos, el empleo ha crecido un 14,7% (11,4% en Contabilidad Nacional) y el paro se ha reducido en el 17,3%. Dicho de otra forma: En esta fase de crecimiento, el empleo crece

algo menos que en la inmediatamente anterior, pero el paro se ha reducido más del doble que entonces.

Se trata, claro está, de los efectos de un menor crecimiento de la población activa. Es obvio que la reducción del desempleo no es tan sólo la consecuencia de que crezca la ocupación, puesto que puede ocurrir que, habiendo aumentado considerablemente el empleo (como de hecho pasó en 1987 en que aumentó el 4,5% y subió el paro), se produzca un incremento del desempleo por un aumento extraordinario de la población activa, sino la resultante del movimiento de dos variables: la población ocupada y la población activa.

En estos últimos años, luego de incorporadas las generaciones del "baby boom" al mercado de trabajo de la década anterior, la reducción de la natalidad ha empezado a notarse en unos aumentos cada vez más bajos de la población en edad de trabajar como consecuencia de la disminución del número de los jóvenes entre 16 y 19 años (2.715.000 en 1990 y 2.313.000 en 1999). Como resultado de todo ello, esta fase de creación de empleo ha coincidido, a diferencia de lo que ocurría en la segunda mitad de los años ochenta, con un crecimiento bajo de la actividad. Esa es la razón, una razón estrictamente demográfica, que explica la fuerte reducción del desempleo producida en estos últimos años de la década de los noventa. Mientras que la población en edad de trabajar creció, entonces, (1985-1989) un 5,6%, ahora (1995-1999) lo ha hecho en menos de la mitad: un 2,6%.

La menor presión demográfica sobre el mercado de trabajo ha hecho también que la incidencia de la *incorporación de la mujer al mercado de trabajo* en los aumentos de población activa haya sido ahora bastante moderada. Igual que viene sucediendo desde hace quince años, todo el crecimiento de la población activa se ha debido, en estos últimos cinco años, a los aumentos de la actividad femenina; lo que ocurre es que, en esta ocasión, la afluencia de mujeres al mercado de trabajo ha sido mucho menor que la que se produjo hace diez años por diversas causas: por reducción del número de integrantes de las cohortes generacionales más jóvenes (de 16 a 19 años), por el menor crecimiento de las cohortes entre 20 y 25 años y por el retraso en la edad de incorporación de los jóvenes a la población activa como consecuencia del mayor número de años de formación: Entre 1995 y 1999 la población activa femenina ha crecido un 13,8%, mientras que diez años antes, entre 1985 y 1989, lo hizo en un 21,3%.

Al comenzar los noventa, la generación comprendida entre los 16 y los 25 años suponía el 23,8% de la población total en edad de trabajar. En 1999, al salir de ese tramo de edad los jóvenes del "baby boom", era ya solo del 21,7%. El grupo de población de más edad, entre 55 y 64 años, también ha visto disminuir su peso en el conjunto de la población, al estar comprendida hoy en ese tramo de edad la generación nacida en la guerra civil e inmediata posguerra. Es, por tanto, el conjunto de personas cuya edad se sitúa actualmente entre los 25 y los 54 años el que más ha aumentado su peso (del 57,5% al 62,2% del total) y el que configura actualmente el núcleo fundamental de la población en edad laboral.

1990: Población total y activa entre 16 y 65 años (% respectivo sobre total)

| Edad | Población | Población | Población | Pob. activa | Pob. activa | Pob. activa |
|------------|-----------|-----------|-----------|-------------|-------------|-------------|
| | total | hombres | mujeres | total | hombres | mujeres |
| 16 a 24 a. | 23,8 | 24,7 | 22,9 | 20,2 | 17,0 | 26,1 |
| 25 a 54 a. | 57,5 | 57,2 | 57,8 | 67,3 | 68,6 | 64,8 |
| 55 a 64 a. | 18,7 | 18,1 | 19,3 | 12,5 | 14,4 | 9,1 |

Fuente: EPA

1999: Población total y activa entre 16 y 65 años (% respectivo sobre total)

| Edad | Población | Población | Población | Pob. activa | Pob. activa | Pob. activa |
|------------|-----------|-----------|-----------|-------------|-------------|-------------|
| | total | hombres | mujeres | total | hombres | mujeres |
| 16 a 24 a. | 21,7 | 22,5 | 21,1 | 15,3 | 14,1 | 17,3 |
| 25 a 54 a. | 62,2 | 62,1 | 62,2 | 74,9 | 74,4 | 75,5 |
| 55 a 64 a. | 16,1 | 15,4 | 16,7 | 9,8 | 11,5 | 7,2 |

Fuente: EPA

El movimiento de la población activa ha estado en consonancia con estos cambios de la población en edad de trabajar: reducción de la población activa de los más jóvenes, aumento de la población intermedia y disminución de la que está en el tramo de edad más alta. Pero, en la población activa, el grado de concentración en el tramo 25/54 años ha sido aun mayor que en el de la población en edad de trabajar, como consecuencia de una reducción de la tasa de actividad de los más jóvenes y de los de más edad. Así, en el grupo de los comprendidos entre 16 y 24 años, la reducción del número de sus integrantes se ha visto acompañada de un aumento de la edad en la que deciden buscar empleo y ello ha hecho que su peso en la población activa haya caído cinco puntos (nueve entre las mujeres y tres entre los hombres). También se ha producido una reducción de los activos que tienen más de 54 y menos de 65 años, superior a la que se ha producido en el conjunto de la población, fundamentalmente por el aumento de las jubilaciones anticipadas: actualmente este grupo no llega ni al diez por ciento de la población activa. Consecuentemente, el tramo de las personas comprendidas entre los 25 y 54 años que, en 1990, suponía dos tercios de la población activa total, alcanza actualmente las tres cuartas partes de la misma.

Evolución de las tasas de actividad por grupos de edad

| Años | De 16 a 19 | De 20 a 24 | De 25 a 44 | De 45 a 54 | De 55 a 64 |
|------|------------|------------|------------|------------|------------|
| 1990 | 31,7 | 67,1 | 73,8 | 60,9 | 40,1 |
| 1999 | 24,1 | 58,8 | 79,7 | 67,3 | 38,5 |

Idem hombres

| Años | De 16 a 19 | De 20 a 24 | De 25 a 44 | De 45 a 54 | De 55 a 64 |
|------|------------|------------|------------|------------|------------|
| 1990 | 32,1 | 72,3 | 94,9 | 91,9 | 62,3 |
| 1999 | 27,4 | 62,7 | 93,1 | 90,6 | 57,3 |

Idem mujeres

| Años | De 16 a 19 | De 20 a 24 | De 25 a 44 | De 45 a 54 | De 55 a 64 |
|------|------------|------------|------------|------------|------------|
| 1990 | 31,2 | 61,6 | 53,0 | 31,7 | 19,6 |
| 1999 | 20,7 | 54,6 | 66,7 | 44,8 | 21,5 |

Fuente: Datos EPA

La distinta evolución de la población en edad de trabajar y de las tasas de actividad por grupos de edad, a la vez que ayuda a comprender la importante repercusión en la reducción del paro que han tenido los aumentos de la ocupación en estos últimos años, manifiesta algunas otras cuestiones en las que conviene detenerse aunque sólo sea para ponerlas de manifiesto.

Llama la atención, como antes señalé, la *fuerte concentración de la población activa en las personas comprendidas entre 25 y 54 años* que constituyen, como hemos visto, el 75 por 100 del total. El dato es el reflejo de un cambio positivo y de otro mucho más preocupante. Empezando por lo primero, hay que destacar que el incremento de activos entre 25 y 54 años se debe exclusivamente a la incorporación de la mujer al mercado de trabajo. Todos los aumentos de actividad en ese tramo de edad se deben a una mayor presencia de la mujer. Lo cual viene a reflejar que actualmente la mujer no dimite de la población activa al contraer matrimonio sino que permanece en ella, también después de la maternidad; así, la tasa de actividad de las mujeres entre 25 y 44 años ha aumentado casi catorce puntos en los últimos diez años y trece de la de las mujeres entre 45 y 54 años. Incluso las comprendidas entre 55 y 65 han aumentado su tasa de actividad en dos puntos en ese período de tiempo.

Pero, como señalaba antes, en esta concentración de población activa en el tramo de edad comentado inciden también otros dos factores. Uno de ellos, ya mencionado, es el retraso en la edad de comparecencia en el mercado de trabajo

tiempo de formación. La tasa de actividad de los comprendidos entre 16 y 19 años, que en 1990 ya era baja, se ha reducido, en estos últimos diez años, en siete puntos y medio, mientras que la de los que tienen entre 20 y 24 años la redujeron en algo más de ocho puntos.

El segundo factor que está incidiendo en la fuerte concentración que se ha producido en la población activa en el tramo intermedio de edad ya fue antes expresado y reviste caracteres preocupantes: Se trata de la retirada progresiva de la actividad de las personas, varones en este caso, cuya edad está entre los 55 y los 65 años: De cada mil personas con esa edad sólo 385 están presentes en el mercado de trabajo. Y no se trata únicamente de una menor presencia de la mujer en este grupo de activos, algo que es verdad, sino de que la tasa de actividad de los hombres con esas edades se ha venido reduciendo ininterrumpidamente: así en los últimos diez años ha caído en cinco puntos y hoy está en el 57,3%.

Vivimos un mundo con fuertes presiones competitivas en el que la globalización de la economía está llevándonos a una nueva segmentación del mercado de trabajo. Al ya tradicional dualismo entre quienes tiene empleo y quienes lo buscan, se une hoy el que se da entre quienes encuentran oportunidades en empleos estables y bien remunerados, por su alta cualificación... y juventud, y quienes las encuentran en trabajos de baja productividad, precarios y de malas condiciones laborales. Entre estos últimos se encuentran, bien en ese tipo de ocupaciones, bien en el desempleo, bien en situaciones de prejubilación, muchas personas que, unas veces por la obsolescencia de sus aptitudes, otras simplemente por razones de edad, han perdido el empleo y tienen serias dificultades para conseguir reintegrarse a una actividad como la que desarrollaron durante muchos años de actividad laboral. Los datos de España son elocuentes: Sólo 35 de cada 100 personas entre 55 y 65 años tienen un empleo: 25 hombres y diez mujeres. Algo que hiere la conciencia moral, daña a la lógica económica y entraña riesgos para la viabilidad de los sistemas de protección social.

5. LA PERSISTENCIA DE LOS PROBLEMAS

Con todo lo anterior han quedado bastante delimitados los problemas fundamentales del mercado de trabajo español. La Comisión Europea³ en su análisis de aplicación de los planes de acción para el empleo, presentadas por los diferentes Estados miembros, en 1999, subrayaba los siguientes aspectos negativos cuya solución debería afrontar España:

- * La tasa de ocupación más baja (50,2%) de la Unión, incluido un empleo en el sector de los servicios (30%) por debajo de la media;

³ "Recomendación de la Comisión relativa a Recomendaciones del Consejo sobre la aplicación de las políticas de empleo de los Estados miembros. 1999.

- * A pesar de una fuerte tendencia a la baja, la tasa de desempleo de España sigue siendo la más alta de la Unión;
- * La tasa de desempleo de larga duración es la más alta de la Unión Europea y no disminuirá hasta que los flujos de incorporación al desempleo de larga duración se reduzcan de forma significativa. En la actualidad, el 21,5% de los jóvenes desempleados y el 15,5% de los adultos desempleados traspasan los umbrales de los seis y doce meses en paro respectivamente;
- * Las diferencias entre hombres y mujeres en cuanto al empleo y al desempleo son las más amplias de la Unión Europea: la tasa de desempleo femenino es del 26,6%, más del doble de la media de la UE y sólo un 35% de la población femenina en edad de trabajar tiene un trabajo (un 51% en el conjunto de la Unión);
- * La proporción de contratos de duración determinada, en su mayoría de corta duración, es muy alta representando casi la tercera parte del número total de contratos.

Se trata, sin duda, de un recuento de problemas bastante ajustado. Tal vez habría que *añadir* alguno de los que antes quedaron enunciados, las bajísimas tasas de actividad y de ocupación de la generación comprendida entre los 55 y 65 años y algún otro más, no citado: la escasa movilidad geográfica de nuestros activos. Y, acaso también, habría que *subrayar*, por su innegable importancia, los dos problemas más serios que aun persisten en nuestra realidad laboral: la discriminación de la mujer en el empleo y la extraordinaria rotación existente en el mercado de trabajo. Pero, en términos generales, la Comisión Europea ha hecho un análisis bastante correcto de nuestros problemas con el empleo, de forma que sus orientaciones y recomendaciones habrán de ir en la dirección correcta.

6. LA DISCRIMINACIÓN DE LA MUJER EN EL MERCADO DE TRABAJO

Siendo así que afectan a los fundamentos mismos de la convivencia democrática, los problemas que encuentra la mujer en todo lo relacionado con el desempeño de una actividad remunerada deberían considerarse como los prioritarios en cualquier política de empleo. El desempleo estructural en España lo constituyen los jóvenes que buscan un primer empleo y los parados de larga duración mayores de 45 años, *siendo las mujeres el segmento mayoritario dentro de las dos categorías*.

El desempleo de la mujer no es sólo una respuesta mecánica del mercado de trabajo a problemas relacionados con la capacidad o idoneidad, sino la expresión contable de una discriminación. El número de mujeres paradas comenzó a ser superior, en términos absolutos, al de los varones en paro, ya a partir del segundo trimestre de 1989, a pesar de que la población activa feme-

nina era, entonces, de sólo el 34,5% de la población activa total y el nivel formativo de la misma algo más alto que el de los hombres. Hoy, con una tasa de actividad de la mujer aun inferior al 39% y un grado de formación notablemente alto, el paro femenino sigue siendo muy superior al del varón. Es sin duda el mayor problema de nuestro mercado de trabajo. No sólo porque de cada 100 parados 58 son mujeres, sino también porque de cada 100 activos sólo 38 son mujeres. Mejorar la empleabilidad en este caso no ha de ser el único objetivo; habrá de ir unido a un aumento de la tasa de actividad femenina. Lo que, por otro lado, pone de manifiesto la necesidad de abordar, como luego veremos, el desarrollo de otras políticas escasamente implantadas, fundamentalmente las relacionadas con los servicios sociales y la protección social.

“La presencia de la mujer española en el mercado de trabajo no es un hecho nuevo aunque sí lo hayan sido las características en que se ha producido en los últimos catorce años”⁴. Entre 1985 y 1999, encontraron empleo 2.087.200 mujeres, según los datos de la EPA. Ello no ha sido suficiente para impedir que, en ese mismo período, haya aumentado el número de mujeres desempleadas en 485.500 como consecuencia de un crecimiento excepcional de la población activa femenina (2.572.700), que ha elevado su tasa de actividad en aproximadamente once puntos. Conviene saber, para valorar en sus justos términos el dato, que, en el mismo período analizado, se redujo la tasa de actividad del varón en más de cinco puntos (esto explica que con una creación de empleo masculino de 1,3 millones, el paro se redujera en 830.000 hombres).

Este fenómeno de intensa incorporación de la mujer a la población activa se ha producido también en la gran mayoría de los países de la Unión Europea, sólo que en ellos se produjo bastante antes y de forma menos acelerada que en el nuestro. Estas, el retraso y la aceleración del cambio, pueden ser dos de las razones que explican por qué, entre nosotros, las condiciones en que se desarrolla el empleo de la mujer continúa presentando algunas luces y bastantes sombras: España, según los datos de la Comisión, es el país que registra, entre los quince Estados miembros de la Unión, la tasa de empleo de la mujer más baja, la de desempleo más elevada y la mayor diferencia entre las tasas de empleo masculino y femenino.

Una de las mayores novedades que se ha producido en los últimos años, respecto del proceso de incorporación de la mujer a la población activa, es, como vimos anteriormente, que en la actualidad, a diferencia de lo que ocurría con generaciones anteriores, la mujer no abandona el mercado de trabajo cuando se casa⁵. Esta es una de las principales explicaciones del incremento de la tasa de actividad femenina y, consecuentemente, de su tasa de paro. También lo es del aumento del porcentaje de mujeres casadas desempleadas respecto del total de

⁴ ENCARNACIÓN OROZCO “La protección social del desempleo” en “Mujer y Protección Social” estudio dirigido por J.A. Griñán por encargo de la Federación de Mujeres Progresistas a iniciativa de la Fundación Alternativas. 2000. No publicado.

⁵ “Las transiciones laborales de las mujeres casadas en España, 1987-1996” Cebrían Y. Moreno G, Toharia L, en Información Comercial Española nº 760 (1997).

la ocupación femenina que ha pasado del 24,3%, en 1987, al 31,7%, diez años después. Pero la permanencia en el mercado de trabajo de las mujeres de las generaciones más jóvenes aun después del matrimonio no significa, ni mucho menos, que el matrimonio y, sobre todo, la maternidad, se hayan convertido en irrelevantes o que hayan dejado de tener influencia en la carrera laboral de la mujer. Todavía las cifras de actividad de la mujer española indican que el matrimonio continúa siendo un obstáculo para el desempeño profesional de la mujer. Un dato lo revela bien a las claras: La tasa de actividad de la mujer española, soltera, entre 20 y 50 años, es ligeramente superior a la de la mujer danesa de iguales características etarias, pero, en cambio, la de la mujer casada de esas mismas edades es treinta puntos inferior a la de la mujer danesa también casada⁶.

La mujer española casada continúa, pues, encontrando serias dificultades para desarrollar, en igualdad con el hombre, una carrera profesional y de seguridad social. Pero no sólo la casada. La desigualdad se manifiesta con carácter general y afecta a la mujer en todos los grupos de edad y en los diferentes niveles formativos. La afecta en el acceso al empleo, en los mercados internos y en las condiciones de trabajo.

Aunque los datos de los últimos años indican una mayor presencia de la mujer un mayor número de actividades y profesiones⁷, lo cierto es que todavía hoy la mitad del empleo femenino se concentra en sólo seis ocupaciones (auxiliar administrativo, limpiadoras, dependientas, servicios personales, técnicas administrativas y diplomadas de la enseñanza), en tanto que para llegar al 50 por 100 del empleo masculino es preciso sumar catorce ocupaciones. Por otra parte, y a pesar de la leve mejoría que se ha producido en los índices de concentración y segregación profesional, "las tendencias de cambio de la estructura de ocupaciones ponen de manifiesto un empeoramiento de la calidad del empleo femenino frente al masculino. Aunque la distribución por ocupaciones superiores, medias y bajas ha variado con similar intensidad para uno y otro sexo, al observar más en detalle las ocupaciones se aprecia que las mujeres han aumentado considerablemente su presencia en la categoría más baja (no cualificados) y la han disminuido en la más alta (directores)"⁸. Esto explica sobradamente por qué, ante la persistencia de elementos claramente discriminatorios en el empleo del sector privado, la mujer opta preferentemente por las posibilidades de incorporación al sector público, donde la igualdad de acceso está garantizada y las oportunidades de consolidar una carrera profesional son mayores.

Las condiciones en que la mujer desarrolla su trabajo abundan en las condiciones de desigualdad: Así, el trabajo femenino presenta una mayor tasa de temporalidad, una utilización muy superior del empleo a tiempo parcial, una

mayor inestabilidad⁹; una inferior antigüedad en los distintos empleos, una remuneración equivalente al setenta por ciento de la que percibe el varón y una menor movilidad vertical.

Según han denunciado Carrasco y Mayordomo¹⁰ en el mercado de trabajo se está produciendo un doble movimiento. Por una parte, aumentan las desigualdades entre empleos masculinos y femeninos, segmentados por sexo; por otra parte, la diferenciación crece también entre las propias mujeres: un reducido número de éstas, con alto nivel de estudios y cualificación, que se integra en puestos de trabajo estables, de alto prestigio social, frente al grupo mayoritario de asalariadas con empleos de baja calidad.

La llamada doble jornada, la asunción por parte de la mujer de responsabilidades, forzosas y habitualmente no compartidas, en el contexto de la familia es probablemente el desencadenante de las mayores discriminaciones descritas. La oferta de servicios compensatorios es prácticamente inexistente y la más frecuentemente utilizada es el servicio doméstico que reproduce el problema y aumenta la segmentación del trabajo femenino. El trabajo fuera del hogar se ve duplicado en su jornada laboral con el tiempo consumido en otras atenciones familiares pero también de naturaleza social, bien sea sanitaria, bien sea educativa, bien sea de servicios sociales. La provisión de muchos recursos de esta índole (cuidado de la infancia, apoyo escolar, atención sanitaria domiciliaria, cuidados de la vejez), continúa haciéndose básicamente en la familia y, dentro de la familia, por la mujer. Trasladar a la sociedad una gran parte de esta provisión informal de recursos sanitarios y asistenciales es condición imprescindible para que la mujer pueda comparecer en pie de igualdad con el hombre en el mercado de trabajo. Es un objetivo que naturalmente tiene un determinado coste económico: exactamente el mismo que hoy la sociedad se está ahorrando, no porque no se esté haciendo, sino porque se está desarrollando por las mujeres de forma no remunerada y a costa de la pérdida de su autonomía personal, su salud o su carrera profesional.

7. LAS NUEVAS PROPUESTAS EN POLÍTICAS ACTIVAS

Delimitados los problemas más importantes de nuestro mercado de trabajo, lo procedente es afrontar su tratamiento desde las políticas activas. Los países de la Unión Europea han de hacerlo en el contexto de los llamados planes de acción para el empleo que recoge el Tratado y que se pusieron en marcha tras la cumbre de Luxemburgo en 1997. Así que cada año, desde 1998, los quince

⁶ JUAN ANTONIO FERNÁNDEZ CORDÓN en "Mujer y Protección Social", antes citado.

⁷ C. CASTAÑO y otros "Diferencia o Discriminación" op. citada pág. 212.

⁸ C. CASTAÑO y otros Op. citada.

⁹ Causas por las que pierden el empleo hombre y mujeres: Hombres: 35,6% fin de contrato; 8,7% despido; 46,4% jubilación; 9,3% otras. Mujeres: 50,4% fin de contrato; 8,2% despido; 18,5% jubilación y 22,9% otras. Fuente: "Diferencia o Discriminación" op. citada pág. 121.

¹⁰ "La doble segmentación de las mujeres en el mercado laboral español" n° 760 de Información Comercial Española 1997.

Estados miembros de la Unión Europea confeccionan sendos planes de acción de acuerdo con las directrices aprobadas por el Consejo, a propuesta de la Comisión. Se trata de un procedimiento que sólo está en vigor desde esa fecha, pero cuyas propuestas han mantenido una clara línea de continuidad con las que se vienen haciendo por la UE desde 1994. Sólo muy reticentemente, en la Cumbre de Lisboa de marzo de 2000, se ha producido lo que podríamos llamar el primer cambio cualitativo.

Essen fue el comienzo. En esta ciudad alemana se celebró, durante los días 9 y 10 de diciembre de 1994, un Consejo Europeo en el que los jefes de Estado y de Gobierno europeos declararon su convencimiento de que el crecimiento económico era una condición necesaria pero no suficiente para resolver los problemas de desempleo del viejo continente. “La recuperación, expresaban las conclusiones de la presidencia de aquella cumbre, no resolverá por sí sola los problemas del empleo y del paro en Europa, por lo cual necesitaremos esfuerzos adicionales para resolver los problemas estructurales”. Por vez primera, se hizo una recomendación expresa para que los gobiernos añadieran a las políticas económicas de convergencia medidas activas de empleo y, también por vez primera, se pusieron en común los ámbitos concretos de actuación en los que deberían enmarcarse dichas medidas. Ahí estaban ya las que, desde entonces, han pasado a convertirse en las propuestas maestras de la UE en materia de empleo: Intensificación de la formación profesional; organización flexible del trabajo; moderación salarial; reducción de costes salariales indirectos, en especial para los trabajos de baja cualificación; fomento de los nuevos yacimientos de empleo; transformación de las políticas pasivas en medidas activas y mayor solidaridad con los grupos más castigados por el desempleo (jóvenes, parados de larga duración, mujeres).

Luxemburgo fue la consolidación. Los días 20 y 21 de noviembre de 1997 se celebraba en esa ciudad una cumbre extraordinaria en la que, por vez primera, los jefes de Estado y de Gobierno dedicaron un Consejo Europeo a tratar, de forma monográfica, sobre el empleo. Antes de esto, en el Tratado de Amsterdam, pendiente en aquel entonces la ratificación, el empleo había pasado a ser materia de interés común y se había incluido un nuevo capítulo para coordinar, mediante directrices y recomendaciones, las políticas de empleo de los Estados miembros. Fue precisamente en Luxemburgo donde se dio luz verde a las primeras directrices que formulaba la Unión para que el crecimiento económico se pudiera traducir en una mayor creación de empleo.

Las líneas básicas definidas en el Consejo de Essen fueron ratificadas por las directrices de Luxemburgo y, si hacemos un análisis comparado de unas y otras, veremos cómo las únicas novedades aportadas en 1997 fueron las incluidas en el llamado segundo pilar que lleva por lema “Desarrollar el espíritu de empresa”; esto es: facilitar la creación y gestión de empresas, mediante normas claras, estables y fiables, mejorando las condiciones para el desarrollo de los mercados de capitales de riesgo e implicando al Banco Europeo de Inversiones.

Lisboa ha sido el cambio. Lo primero que llama la atención de las conclusiones de esta cumbre, celebrada los días 23 y 24 de marzo de 2000 en la capital

portuguesa, es su voluntad de señalar un nuevo rumbo. El paso a una “economía digital”, basada en el conocimiento, se habrá de convertir, una vez realizado este proyecto al que convocan los jefes de Estado y de Gobierno, en un “poderoso motor de crecimiento, competitividad y empleo”. Pocas veces, se habrán utilizado tantos adjetivos en las conclusiones de un Consejo Europeo como los empleados en esta ocasión: La nueva economía parece invitar a ello: se habla así de “*enorme* cambio”; de “transformación *radical* de la economía”; de un programa *ambicioso* de infraestructuras del conocimiento”; de “estrategia *positiva y global*”; de “políticas fiscales *sólidas*”; de “economía *digital, competitiva y dinámica*”; de “empresas *particularmente innovadoras*”; de “alcanzar los objetivos de forma *flexible, descentralizada y no burocrática*”; de Estado de bienestar *activo y dinámico*”, etc. Al parecer, la envergadura del desafío al que se nos emplaza precisa de un énfasis tal para que se alcance a comprender su naturaleza histórica.

Así, pues, lo realmente novedoso del Consejo Europeo de Lisboa está en el cambio cualitativo que se produce: El empleo, en esta ocasión, no se aborda a partir del desarrollo de políticas activas complementarias de las orientaciones económicas, sino que se convierte en el *efecto principal* de una nueva economía basada en el conocimiento. No es que se rechacen los planteamientos fundacionales de la actual UEM: la culminación del mercado interior y el mantenimiento de los programas de estabilidad continúan siendo condiciones necesarias. Pero todo el esfuerzo de los países europeos, también el que se dirige a conseguir mejorar las tasas actuales de ocupación, habrá de volcarse, en el futuro inmediato, a preparar el paso a una economía digital basada en el conocimiento, fruto de nuevos bienes y servicios, que harán de la UE la economía “más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer de manera sostenible, con más y mejores empleos y con mayor cohesión social”.

El objetivo ocupa varias páginas pero es fácil de resumir: Los imperativos de una “nueva economía” basada en el conocimiento exigen “una transformación radical de la economía europea”. Y para ello es necesario, además de la creación de una zona europea de innovación e investigación, de la creación de un entorno propicio para el desarrollo de empresas innovadoras (en particular pymes) y de la existencia de mercados financieros eficaces e integrados, la *modernización* del modelo social europeo, a través de dos vías: a) la inversión en capital humano y b) la constitución de un Estado activo de bienestar. Lo primero está claro en la propia letra de las conclusiones de la cumbre. lo segundo, no.

Políticas activas en la nueva economía serán, fundamentalmente, políticas de adaptación de los sistemas educativos y formativos a la sociedad del conocimiento. No es que el proceso de Luxemburgo se vea impugnado por esta nueva era, pero sí se tendrán que enriquecer las directrices, dotándolas de objetivos más concretos, estableciendo relaciones más estrechas con otros ámbitos políticos pertinentes y definiendo procedimientos más eficaces para implicar a los agentes sociales. La empleabilidad y la formación continua, junto con un mayor empeño en el sector de los servicios y de las tecnologías de la informa-

ción, se convierten en el núcleo de las políticas activas de empleo. En esta ocasión la UE parece convencida de que el esfuerzo por conseguir el paso a una nueva economía dará sus frutos sobre el empleo y se atreve a establecer objetivos cuantificables: La tasa de ocupación media de la Unión, que hoy es del 61 por 100, deberá alcanzar el 70% antes de 2010 y la tasa de ocupación femenina media, hoy en el 51%, será del 60 por 100, también antes de este año. Llegar a esas tasas le costará mucho a un país como el nuestro que, como antes vimos, tiene la tasa de ocupación más baja de la Unión y la mayor diferencia entre la tasa de ocupación masculina y femenina.

Queda por saber qué es eso del Estado del bienestar activo y dinámico. Lo único que se sabe de esa idea es que el nuevo modelo debería conseguir: a) que el trabajo se vea recompensado (lo que parece querer decir que las políticas de protección del desempleo no sean desincentivadoras de las ocupación); b) que garantice la viabilidad del sistema ante el envejecimiento de la población (no se especifica cómo; aquí, en España, disponemos del Pacto de Toledo que hay que renovar en 2000); c) que promueva la integración social (parece cierto que la contributividad pura de los sistemas de seguridad social favorece la aparición de focos de exclusión social); d) que promueva la igualdad de sexos (en España, de cada 100 parados, 58 son mujeres y de cada 100 perceptores de las prestaciones de desempleo, 58 son hombres; de cada 1000 jubilados sólo 306 son mujeres); y e) que consiga servicios sanitarios de calidad (¿cómo controlar el crecimiento del gasto farmacéutico que cada vez absorbe más recursos de los sistemas públicos de protección de la salud?).

Por último, la cumbre de Lisboa propone un nuevo método abierto de coordinación que establezca directrices, fije calendarios para alcanzar objetivos, mantenga indicadores y puntos de referencia cualitativos y cuantitativos u organice controles y evaluaciones. Lo ciertos es que si, como habitualmente se piensa, la unión hace la fuerza, sólo con métodos compartidos (comunitarios) será posible alcanzar las metas. Lo que lleva sin duda a la necesidad añadida de movilizar el mayor número de recursos en pos del objetivo: privados, públicos y, naturalmente, comunitarios.

Y, tras esto, que ciertamente es importante, no olvidemos las peculiaridades propias del mercado de trabajo español: la excesiva rotación no parece que se vaya a resolver sólo con las medidas implantadas en 1997. La lucha contra la discriminación que sufre la mujer en el mercado de trabajo no se soluciona sólo con leyes. La inmovilidad geográfica tendrá sin duda algo que ver con los problemas de la vivienda. Conviene, pues, hacer una apelación a los responsables: gobierno, sindicatos y empresarios, para que afronten los problemas desde el conocimiento de la realidad y de sus causas. El primero debe ser consciente de que la propaganda o el debate político no deben enmascarar la cara oscura de la realidad. A la hora de formular un plan de empleo deberá contar con ello, con el conocimiento del comportamiento real del mercado de trabajo y con unas estadísticas algo más esmeradas, así como con las novedades que ha significado la cumbre de Lisboa. Los segundos ya han sabido poner en práctica acuerdos que demostraron que de la transacción viene siempre el entendimiento.

En todo caso es exigible el establecimiento de un sistema de control y seguimiento de las políticas activas, hoy inexistentes, que, con la participación del gobierno, de las Comunidades Autónomas, en la actualidad gestoras de estas políticas, y de los agentes sociales, obtenga los datos necesarios para una correcta evaluación de los resultados. Sólo de esta forma, se podrán formular de forma correcta las distintas medidas y evaluar su rendimiento con garantías de fiabilidad. Lo cual pone encima de la mesa la necesidad de establecer un Servicio Estatal de Empleo que sustituya al viejo INEM.