

# El pleno empleo, un nuevo paradigma en la Unión Europea

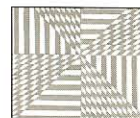
## Evaluación e indicadores

JAVIER MORILLAS GÓMEZ\*

*En la Unión Europea está apareciendo un nuevo paradigma, basado en la voluntad de conseguir el pleno empleo, situando a éste en el centro de su política. En este sentido, la aparición de nuevas estructuras de toma de decisiones y evaluación de las políticas de empleo en la UE hace necesario conocer el conjunto de indicadores comunes de empleo fijados para la evaluación de los resultados, lo que se proporciona en los cuadros correspondientes. Al mismo tiempo una reflexión sobre la evaluación de la evolución del empleo en España realizada en el Informe conjunto de la Comisión.*

*Palabras clave: indicadores comunes de empleo, evaluaciones comunes, mercado de trabajo, política de empleo, UE.*

*Clasificación JEL: E24.*



COLABORACIONES

### 1. El nuevo paradigma

La aparición de nuevas estructuras de toma de decisiones y evaluación de las políticas de empleo en la Unión europea han situado a éste en el centro de la política comunitaria, mejorando la coordinación entre los diversos ámbitos susceptibles de intervenir en el mercado de trabajo. En este sentido, en la UE está apareciendo *un nuevo paradigma, basado en la voluntad reforzada de conseguir el pleno empleo mediante esfuerzos constantes para fomentar el conocimiento, la innovación y la cohesión social* (1).

La mayor transparencia en cuanto a objetivos, el intercambio de las mejores prácticas y la revisión *inter pares*, da lugar al *método abierto de coordinación* (2). En éste, las nuevas directrices y

las últimas 52 recomendaciones formuladas por el Consejo Europeo orientan los esfuerzos de los Estados miembros (3) a la reforma de sus mercados de trabajo, en unas condiciones macroeconómicas más favorables que las existentes en 1997, al inicio del proceso de Luxemburgo.

De hecho, como se señala en el propio Informe conjunto de la Comisión (4), desde tal fecha hasta el inicio del año 2000 se han creado cuatro millones de nuevos puestos de trabajo, sobre todo en el sector servicios, con un aumento más apreciable en los ejecutivos, profesionales y técnicos altamente cualificados, así como en los de ventas. Por primera vez en la década, el número de nuevos puestos en jornada completa fue superior al de los empleos temporales creados; aunque, los

\* Profesor Agregado de Estructura Económica de la Universidad San Pablo CEU. Profesor de la Escuela Diplomática.

(1) COMISION EUROPEA, (2000): *Informe conjunto sobre el empleo de 2000. Unión Europea y Estados miembros*, Bruselas, 6-9-2000, COM (2000) 551 final.

(2) Creado por el proceso de Luxemburgo de 1997 y aprobado

en el Consejo Europeo de Lisboa de 2000, disfrutando de un impulso continuado.

(3) COMISION EUROPEA (2000), *Programa de renovación económica y social para Europa*, Bruselas, Contribución de la Comisión al Consejo Europeo extraordinario de Lisboa, (23/24 de marzo de 2000), DOC/00/7.

(4) COMISION EUROPEA (6-9-2000), *op. cit.*, página 2.



CUADRO 1  
INDICADORES BÁSICOS DE RESULTADOS  
(Indicadores sobre el empleo)

Indicador	Definición	Fuente	Explicación
1. Crecimiento del empleo total	Cambio anual (%) del total de la población activa.	AEE 95	Referencia estándar para evaluar los resultados generales de la Estrategia para el empleo.
2. Tasa de empleo total* .....	Personas ocupadas (15-64 años) como porcentaje (%) de la población total de la misma franja de edad.	EPA	Índice estándar para supervisar un importante objetivo en cuanto a los resultados de la EE. Se incluyen todos los grupos entre 15 y 64 años, ya que es la práctica más habitual en la documentación.
3. Desglose de la tasa de empleo por edad* .....	Personas ocupadas de los grupos de edad de 15-24, 25-54 y 55-64 años como porcentaje (%) de la población total de los respectivos grupos de edad.	EPA	Indicadores adicionales de resultados para supervisar los objetivos políticos y las recomendaciones relativos a la prolongación de la vida laboral de los trabajadores de más edad.
4. Tasa de empleo total (Equivalentes a tiempo completo)* ..	Total de horas trabajadas divididas por el número medio anual de horas trabajadas en empleos a tiempo completo, calculadas como porcentaje (%) de la población total de la franja de edad de 15-64 años.	Estimaciones EPA/ EUROSTAT	Indicador que complementa la lectura de la tasa de empleo, teniendo en cuenta las diferencias en el promedio de horas trabajadas por persona ocupada. El mismo comentario sobre los grupos de edad que en el indicador 2 anterior.

\* Los indicadores 2, 3 y 4 se desglosarán por sexo

Fuente: Comisión Europea (2000). Informe conjunto sobre el empleo de 2000. Unión Europea y Estados miembros. Bruselas, 6-9-2000.

trabajos a tiempo parcial y temporales siguieron aumentando y representan hoy casi el 30 por 100 del empleo total de la UE.

La tasa de empleo de la UE pasó del 61,3 por 100 de 1998 al 62,2 por 100, aunque el aumento del empleo equivalente a dedicación plena fue menos importante. Las mujeres fueron las más beneficiadas por este incremento, aunque la tasa de empleo femenino, 52,2 por 100, sigue siendo con una diferencia del 18,5 por 100, muy inferior a la masculina. También el número de parados ha disminuido en cuatro millones de personas desde 1994, y al finalizar el 2000 la tasa media de desempleo era del 8,1 por 100; también baja el desempleo de larga duración, aunque afectando todavía al 4,2 por 100 de la mano de obra (5).

La tasa de desempleo juvenil, que asciende al 8,5 por 100 en el grupo de edad de 15 a 24 años, es la más baja desde el inicio de la década. No obstante sólo el 37 por 100 de los trabajadores de más de 55 años participan en el mercado laboral, a pesar de la fuerte tendencia restrictiva en los mercados laborales de algunos de los Estados miembros, por la peligrosa caída de la natalidad desde la crisis de los setenta, como es el caso de España, Italia o Alemania.

No obstante, algunos países de la Unión, ya

(5) Los datos de EUROSTAT sitúan en 14 millones de trabajadores los que no tenían empleo en la UE, en diciembre de 2000. Señalemos que en Estados Unidos y Japón las tasas de paro están en el 4 y 4,7 por 100, respectivamente.

rebasan hoy los objetivos de empleo que la Cumbre de Lisboa estableció para el 2010. Así ocurre con la Tasa de empleo general en Dinamarca, Suecia, Holanda y Reino Unido (6). Y en lo referido a la del empleo femenino, en estos mismos países más Finlandia.

## 2. Los indicadores comunes de empleo

Al reforzarse la fijación de metas cuantificables, en el marco de directrices con objetivos comunes, se pueden apreciar los progresos sobre la base de un conjunto de *indicadores* también comunes que deben ser conocidos y que, en lo referido al empleo, son:

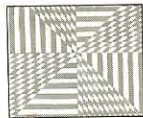
### A) Indicadores básicos de resultados

- *Indicadores sobre el empleo*, como son: «el crecimiento del empleo total», «la tasa de empleo total», «el desglose de la tasa de empleo por edad» y «la tasa de empleo total» (equivalentes a tiempo completo).

- *Indicadores de desempleo*, como son: «la tasa de desempleo total», «la tasa de desempleo juvenil», y «la tasa de desempleo de larga duración».

- *Indicadores económicos relacionados con el empleo*, como son: «el crecimiento real del

(6) Los datos de EUROSTAT de diciembre de 2000 nos señalan los países de menor tasa de paro de la UE: Luxemburgo, Holanda y Austria con 2,1, 2,8 y 3,2 por 100, respectivamente.

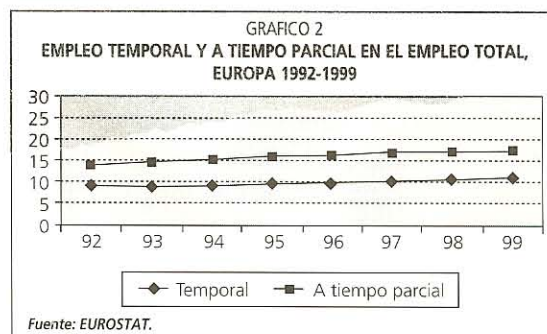
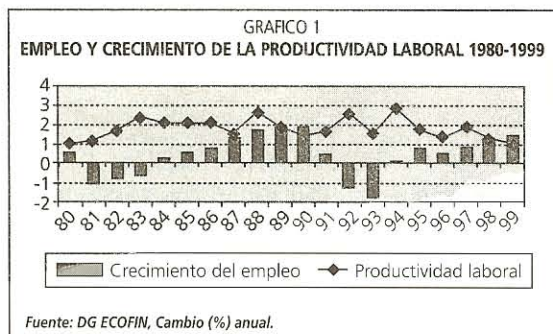


COLABORACIONES



CUADRO 2 INDICADORES DE DESEMPLEO (Todos los indicadores se desglosarán por sexo)			
Indicador	Definición	Fuente	Explicación
1. Tasa de desempleo total.....	Total de personas desempleadas (def. OIT) como porcentaje (%) del total de población activa.	Serie armonizada sobre el desempleo	Índice estándar para evaluar la estrategia contra el desempleo.
2. Tasa de desempleo juvenil....	Total de jóvenes (15-24 años) desempleados como porcentaje (%) de la población total del mismo grupo de edad.	Serie armonizada sobre el desempleo	Índice estándar para supervisar un importante objetivo de la estrategia: la incidencia del desempleo entre los jóvenes.
3. Tasa de desempleo de larga duración.....	Total de población en situación de desempleo de larga duración (>12 meses, def. OIT) como porcentaje (%) del total de población activa.	Serie armonizada sobre el desempleo	Índice estándar para supervisar un objetivo importante de la estrategia: reducir la cuota de desempleo de larga duración.

Fuente: Comisión Europea (2000). Informe conjunto sobre el empleo de 2000. Unión Europea y Estados miembros. Bruselas, 6-9-2000.



PIB», «el crecimiento aparente de la productividad laboral» y «los costes laborales unitarios reales».

**B) Indicadores políticos para las Directrices 1 a 3.**

**C) Indicadores estructurales de resultados**

- Indicadores de la educación y la formación (Directrices 6, 7 y 8).
- Indicadores del espíritu de empresa (Directrices 10, 11 y 13).
- Indicadores de la fiscalidad (Directriz 14).
- Indicadores sobre la igualdad entre hombres y mujeres (Directrices 19 y 20).

La definición de cada uno de estos indicadores, queda detallada en los cuadros adjuntos, acompañados de algunos gráficos y estadísticas sobre su evolución mostrando, en general, cómo las políticas (7) centradas en la estabilidad de una

(7) CONSEJO EUROPEO, Recomendación del Consejo sobre orientaciones de Política Económica para los Estados miembros y la Comunidad, Bruselas, Diario Oficial de las Comunidades Euro-

parte, y las reformas estructurales (8) en curso de los mercados laborales de otra, van reduciendo el desempleo y la exclusión social.

No obstante los plazos de ejecución por países son diferentes. Los tipos de interés pueden cambiarse de un día para otro, pero la inversión en recursos humanos y las reformas institucionales del mercado laboral requieren un esfuerzo sostenido para apreciar resultados. Los datos completos más recientes son los de 1999, en que comenzaron a aplicarse las reformas en virtud de los planes nacionales de armonización, PNA. Lo que no hace fácil deslindar la incidencia de la estrategia europea de empleo.

No obstante, en lo referido al Pilar I (9), de la

peas, 17-8-1999, L217, páginas 34-60. Antes, Recomendación de la Comisión sobre las Orientaciones Generales de Política Económica para 1999, Bruselas, IP/99/204. También, Orientaciones Generales de Política Económica para el año 2000, Bruselas, Comunicado de la Comisión Europea, 11-4-2000.

(8) COMISION EUROPEA (2000), Informe de la Comisión sobre el funcionamiento de los mercados comunitarios de productos y capitales, Bruselas, 24-1-2000, COM (2000).

(9) MORILLAS, Javier, (2000): Las nuevas directrices europeas de empleo para el año 2001, Boletín de Información Comercial Española, 20/26 noviembre, número 2672, páginas 23-25.

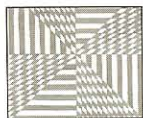


COLABORACIONES



CUADRO 3  
INDICADORES POLITICOS PARA LAS DIRECTRICES 1 A 3  
(Directrices 1-2)

Variables	
A:	Número de jóvenes (adultos) que quedaron en paro en el mes X.
B:	Número de jóvenes (adultos) que siguen estando en paro al final del mes X+6 (12) sin interrupción.
C:	Número de jóvenes (adultos) que quedaron en paro en el mes X y comenzaron un plan de acción individual concreto antes del mes X+6 (12).
D:	Número de jóvenes (adultos) que quedaron en paro en el mes X, que siguen estando en paro al final del mes X+6 (12) y que no han comenzado un plan de acción individual.
Indicadores	
Input	
<i>Indicador de esfuerzo:</i> porcentaje de jóvenes/adultos que quedaron en paro en el mes X y que han comenzado un plan de acción individual antes de alcanzar un período de desempleo de 6/12 meses. C/A.	
<i>Tasa de incumplimiento:</i> porcentaje de jóvenes/adultos que quedaron en paro en el mes X, que siguen estando en paro en el mes X+6/12 y que no han comenzado un plan de acción individual. D/B.	
Output	
<i>Tasa de entrada en el desempleo de larga duración:</i> porcentaje de jóvenes (adultos) que siguen en paro al final del mes X+6 (12) sin interrupción. B/A.	
<i>Fuente: Comisión Europea (2000). Informe conjunto sobre el empleo de 2000. Unión Europea y Estados miembros. Bruselas, 6-9-2000.</i>	



COLABORACIONES

empleabilidad, se ha avanzado claramente en la aplicación de medidas activas y de prevención, estimándose que la mayoría de los países podrá cumplir los objetivos señalados en las directrices 1 y 2 en 2002, a más tardar. Sin embargo cabe señalar que Bélgica, Grecia e Italia deberán adoptar todavía medidas importantes para alcanzar dichos objetivos en el plazo señalado (10). En cuanto a la directriz 3, doce Estados miembros han alcanzado ya el objetivo del 20 por 100 de desempleados beneficiarios de medidas activas. Pero en lo referido al cambio de regímenes de prestaciones y fiscalidad no se ha progresado mucho, salvo en Dinamarca, Reino Unido y Holanda, lo que se ve como «preocupante si se tiene en cuenta que una proporción importante de la población depende permanentemente de las prestaciones sociales en varios Estados miembros, en particular en aquellos donde comienza a haber escasez de mano de obra» (11). Éstos, paradójicamente, se convierten en paraísos para un tipo de inmigración, compulsiva y anárquica, que desalienta el trabajo productivo y alimenta la actuación de las mafias en sus países de origen (12).

En lo referido al Pilar II, del *espíritu de empresa*, a pesar del gran número de medidas

anunciadas, la reducción de la presión fiscal sobre el trabajo es muy lenta y, en algunos Estados miembros, la fiscalidad media del trabajo no ha comenzado todavía a disminuir.

En cuanto al Pilar III, de la *adaptabilidad*, la mayoría de los gobiernos mantienen la recomendación de intentar acuerdos tripartitos con los interlocutores sociales. No obstante, hay pocas pruebas de que se esté progresando en lo relacionado con la modernización de la organización del trabajo. Sólo se ha prestado atención a las cuestiones relativas al tiempo de trabajo, en vez de plantear una reforma más amplia de la vida laboral, introduciendo una legislación laboral más adaptable en lo referido a los contratos.

En cuanto al Pilar IV, de *igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres*, aunque mejora «queda mucho por hacer» (13) en toda la UE, sobre todo en medidas de conciliación de la vida familiar y laboral. Ello hace cada vez más urgente favorecer la natalidad europea, con ayudas mensuales sustanciosas, a partir del segundo/tercer hijo, a las unidades familiares estables que lleven cotizando cierto número de años. Se trataría de readaptar el «vamos a por el tercero» de la época de F. Mitterrand, intentando poner fin al invierno demográfico de algunas zonas de Europa, reequilibrando la natalidad hasta el 2,1 hijos por mujer. En este aspecto, el Tratado de

(10) Comisión (2000): *op. cit.*, página 4.

(11) *Ibidem*, página 4.

(12) Lo que se conoce como «Industria de la inmigración», MORILLAS, Javier (2000), Actas del Congreso sobre Inmigración Universidad Pontificia Comillas, Madrid.

(13) *Ibidem*, página 5.

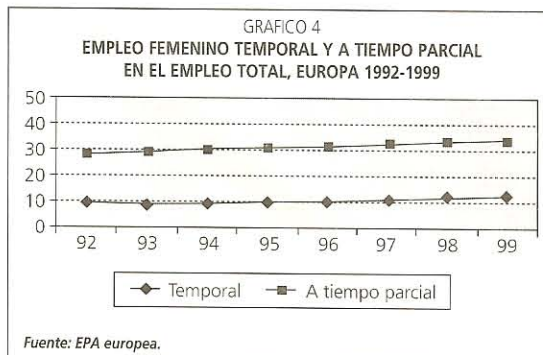
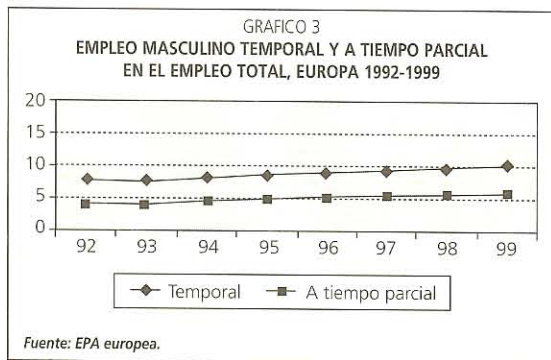


CUADRO 4  
INDICADORES ESTRUCTURALES DE RESULTADOS  
(Indicadores de la educación y la formación)

Directriz	Indicador	Definición	Fuente
Directriz 6 .....	LLL <sub>1</sub> = Nivel educativo	Porcentaje de población que ha alcanzado al menos el nivel de secundaria superior, por sexo y grupo de edad.	EPA
	LLL <sub>2</sub> = Participación en la educación y la formación	Porcentaje de población que participa en la educación y la formación, por sexo, grupo de edad y situación laboral.	EPA
Directriz 7 .....	LLL <sub>3</sub> = Abandono prematuro de la educación escolar	Porcentaje de población de 18-24 años con un nivel de secundaria inferior (nivel 2 de la CIUED) o más bajo y que no participa en la educación o formación, por sexo.	EPA
Directriz 8 .....	LLL <sub>4</sub> = Acceso de los estudiantes a los ordenadores	Número de estudiantes por ordenador en cada nivel de enseñanza (primaria, secundaria).	Datos de la OCDE o nacionales
	LLL <sub>5</sub> = Acceso a internet en las escuelas	Porcentaje de escuelas conectadas a internet por nivel de enseñanza (primaria, secundaria).	Datos de la OCDE o nacionales

\* Estos dos indicadores se utilizarán de manera combinada para responder al objetivo de la Directriz: «dotar a las escuelas con material informático y facilitar el acceso de los estudiantes a Internet».

Fuente: Comisión Europea (2000). Informe conjunto sobre el empleo de 2000. Unión Europea y Estados miembros. Bruselas, 6-9-2000.



COLABORACIONES

Niza ha venido a revalorizar el factor demográfico, asociado al número de votos y el poder en la UE, lo que como precedente tendrá consecuencias en el comportamiento de cada país miembro.

### 3. Evaluación sobre España

A pesar de la creación de 612.000 nuevos empleos en 1999, con una tasa de empleo que pasa del 48,2 por 100 en 1997 al 52,5 en 1999, el Informe conjunto señala que ésta se mantiene por debajo de la media comunitaria, que es del 62,2 por 100.

La tasa de empleo femenino resulta especialmente baja (37,6 por 100 en 1999), *aunque va mejorando*. El aumento del empleo todavía no ha absorbido la población de parados, y la tasa de desempleo sigue siendo alta (15,9 por 100 en 1999), *aunque disminuyendo con rapidez*. El desempleo de larga duración se redujo

hasta el 7,3 por 100, aunque constituye un problema grave que afecta sobre todo a las mujeres y a los trabajadores de más edad. La tasa de desempleo femenino es más del doble de la de masculino (23,0 por 100 y 11,2 por 100 respectivamente), que se agrava por el creciente número de mujeres que se incorporan al mercado laboral. La tasa de desempleo juvenil disminuyó del 14,5 al 13,5 por 100 en 1999, aunque bajó ligeramente el nivel de actividad juvenil.

El Informe conjunto para España, señala que las disparidades regionales son aún importantes (14): algunas tienen menos paro que la media comunitaria y otras presentan tasas de desempleo superiores al 25 por 100. En este aspecto la conclusión es que la movilidad geográfica no es suficiente.

Con respecto a las políticas activas de empleo se constata el incremento de los recursos finan-

(14) COMISION, *op. cit.*, página 126.



CUADRO 5  
INDICADORES DE LA FISCALIDAD - DIRECTRIZ 14

Indicador	Definición	Fuente
TT = Porcentaje del total de impuestos.....	Total de ingresos procedentes de los impuestos y de las cotizaciones de seguridad social de trabajadores y empresarios.	DG ECOFIN/base de datos AMECO
TW <sub>1</sub> = Carga fiscal media de un perceptor soltero mal remunerado.....	Relación del total de impuestos (impuesto sobre la renta, cotizaciones sociales, incluido el impuesto sobre los rendimientos del trabajo personal) pagados por un trabajador soltero sin hijos que gana el 50 por 100 del salario medio, con la remuneración total.	«Impuestos sobre los salarios, impuestos sobre sueldos y salarios, contribuciones de seguridad social de los trabajadores y los empresarios», OCDE.
TW <sub>2</sub> = Carga fiscal media de un matrimonio mal remunerado.....	Relación del total de impuestos (impuesto sobre la renta, cotizaciones sociales, incluido el impuesto sobre los rendimientos del trabajo personal) pagados por un matrimonio cuyo perceptor de ingresos principal gana el 50 por 100 del salario medio.	«Impuestos sobre los salarios, impuestos sobre sueldos y salarios, cotizaciones de seguridad social de trabajadores y empresarios», OCDE.
ERT <sub>El</sub> = Tipo efectivo de impuesto del trabajo por cuenta ajena.....	Total de costes laborales no salariales e impuestos sobre los rendimientos del trabajo personal por cuenta ajena (es decir, sin contar el trabajo por cuenta propia) como porcentaje de los salarios brutos.	DG ECOFIN, Base de Datos y Estadísticas de renta de la OCDE.

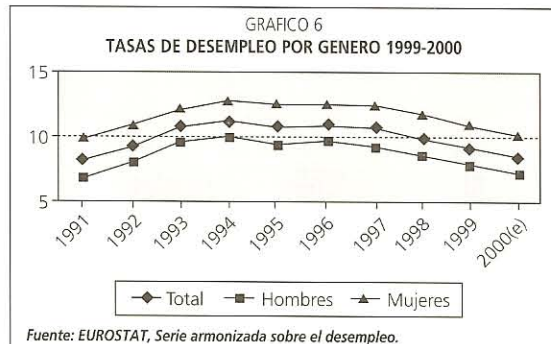
Fuente: Comisión Europea (2000). Informe conjunto sobre el empleo de 2000. Unión Europea y Estados miembros. Bruselas, 6-9-2000.

GRAFICO 5  
TASAS DE EMPLEO POR GENERO 1990-1999



Fuente: EUROSTAT, EUR12 1990-1994.

GRAFICO 6  
TASAS DE DESEMPLEO POR GENERO 1999-2000



Fuente: EUROSTAT, Serie armonizada sobre el desempleo.

CUADRO 6  
NUMERO DE ESTUDIANTES POR ORDENADOR

	Primaria	Secundaria
Finlandia.....	11	7
Suecia.....	13	6
Dinamarca.....	14	9
Reino Unido.....	16	9
Irlanda.....	18	8
Países Bajos*.....	13	16
Bélgica*.....	25	13
Francia.....	31	10
Italia.....	51	14
Portugal.....	150	65

Bélgica = Comunidad flamenca.  
Años de referencia: 97, 98.  
\* Datos procedentes de los Planes Nacionales de Acción para el empleo.  
Fuente: OCDE, Análisis de la política educativa.

CUADRO 7  
PORCENTAJE DE ESCUELAS CONECTADAS A INTERNET

	Primaria	Secundaria
Luxemburgo*.....	100	40
Francia.....	11	63
Bélgica*.....	24	72
Italia.....	36	84
Suecia*.....	85	88
Países Bajos*.....	38	90
Reino Unido*.....	62	93
Dinamarca.....	85	93
Finlandia.....	90	95
Portugal.....	4	100
Irlanda.....	95	100

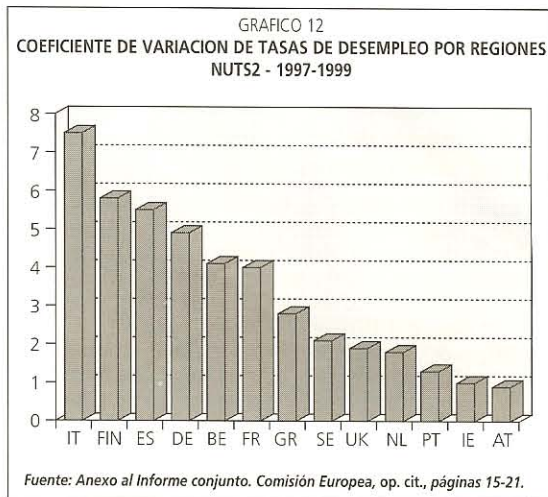
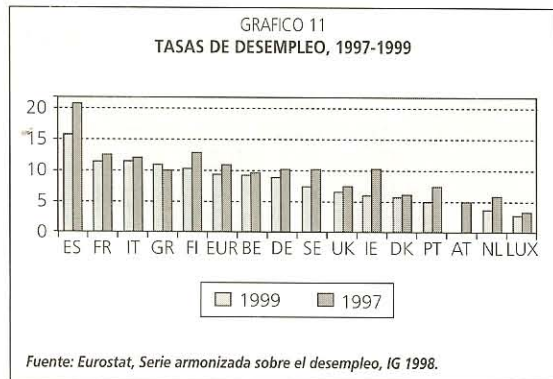
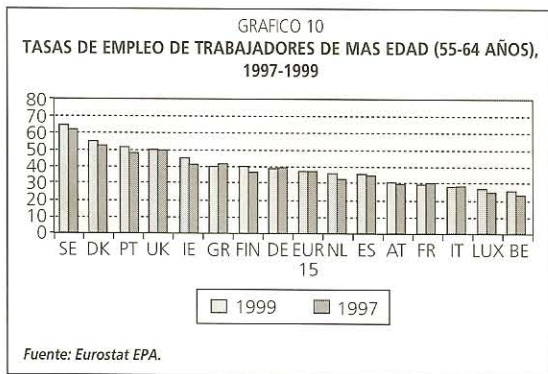
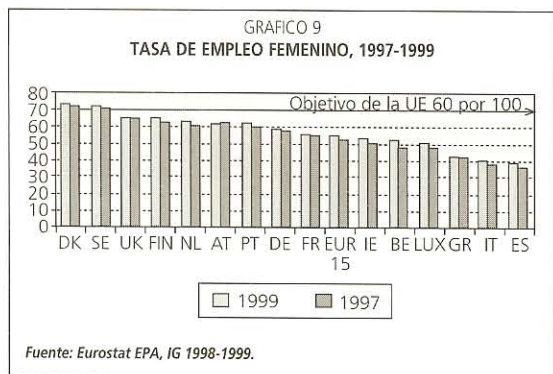
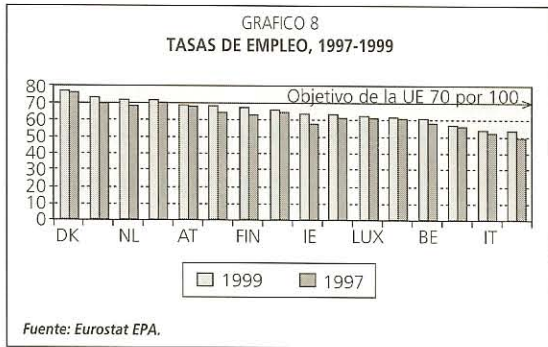
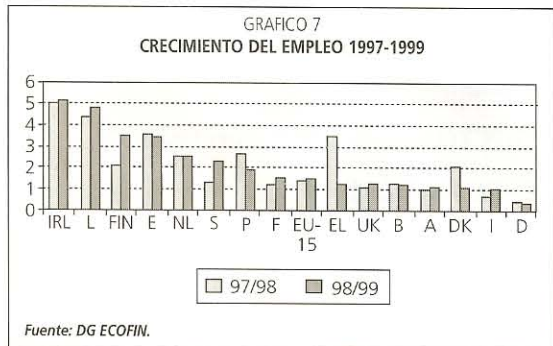
Bélgica = Comunidad flamenca.  
Años de referencia: 97, 98.  
\* Datos procedentes de los Planes Nacionales de Acción para el empleo.  
Fuente: OCDE, Análisis de la política educativa.

cieros destinados a ellas, que han aumentado en un 37 por 100 entre 1997 y 2000, y un 32 por 100 en 2000, en línea con las recomendaciones de la Comisión. Sin embargo «se dispone de poca información sobre las repercusiones reales de las distintas políticas»...! «No se perciben mejoras en la educación, y la tasa de abandono

prematureo del sistema educativo sigue siendo preocupante» (15).

El informe señala que España en el terreno de la formación «está por presentar una estrategia concreta sobre la formación a lo largo de toda la

(15) Ibidem, página 127.



vida» (16). Y sin embargo, más adelante dice que la interlocución social «es constructiva, la participación de sindicatos y patronal.../ que toman parte activamente en la gestión de algunas de las políticas, como el plan de formación a lo largo de toda la vida».

Finalmente en las negociaciones sobre la asig-

(16) Ibidem, página 128.

nación de los Fondos Estructurales para el período 2000-2006 se llegó al acuerdo de que el grueso de los 11.317 millones de euros de contribución del Fondo Social Europeo se dedicaría fundamentalmente al desarrollo de políticas activas y al apoyo de la formación a lo largo de toda la vida.