
El mercado de trabajo andaluz: algunas propuestas comunitarias para atenuar el problema del desempleo

María Dolores GENARO MOYA
Francisco GONZÁLEZ GÓMEZ

1. Introducción

Pese a que en el Tratado de Maastricht la **convergencia real** en Europa quedó en un segundo plano tras los criterios ampliamente conocidos de **convergencia nominal** (déficit público, deuda pública, tipos de interés y tasa de inflación), el acercamiento de las regiones europeas en términos de renta per cápita y de tasas de desempleo, ha constituido una de las cuestiones más estudiadas por los economistas europeos¹. Su carácter prioritario fue reafirmado por el Consejo Europeo en su reunión de 1994 en Essen, en la que se prestó especial atención a la lucha contra el paro y en favor de la igualdad de oportunidades. De hecho, el problema del desempleo en Europa “es el mejor indicador de que el cumplimiento de los criterios de Maastrich no puede considerarse como el objetivo final de esta etapa de las políticas económicas europeas, a pesar de su relevancia y de los notables resultados positivos que su búsqueda ha reportado” (Banco de España, 1997).

En este contexto, las consecuencias que el proceso de Unión Económica y Monetaria (UEM) tendrá sobre la convergencia real de las regiones españolas con el resto de la Comunidad, es un asunto que no debería ser tomado a la ligera ya que gran parte de lo que suceda en el futuro vendrá determinado por la capacidad de

reacción de las regiones ante el mencionado proceso. De ahí nuestra preocupación por el futuro del mercado de trabajo andaluz y, más concretamente, por el desempleo en Andalucía ante la consecución de la UEM. La importancia del aspecto laboral en el proceso de UEM es reafirmada por P. Cressey y B. Jones (1995, pág. 3), según los cuales “la convergencia económica, y quizás el éxito de la unión política, está ligada a la europeización de los sistemas de empleo...”

Por medio de este artículo pretendemos acercarnos a la realidad del mercado de trabajo en Andalucía, así como hacer una revisión a los consejos que dimanan de la Comisión Europea para evitar los altos niveles de paro que presentan los países de la U.E. en la actualidad. Por tanto, dejamos de lado los criterios de convergencia nominal para abordar un tema por el que el ciudadano muestra una mayor sensibilidad. Para ello, hemos estructurado el presente artículo del siguiente modo. Tras esta breve introducción, de un modo somero, se evalúa y compara el problema del desempleo en Andalucía, España y la Unión Europea. En una tercera parte, se analizan las principales características del mercado laboral andaluz que determinan, en última instancia, los niveles de paro existentes en dicha comunidad autónoma. En el cuarto apartado nos basamos en las sugerencias del *Libro Blanco sobre crecimiento, competitividad y empleo* para tratar, por una parte, de examinar la posi-

1. Véase, por ejemplo, P. Cressey y B. Jones (1995).

bilidad de Andalucía de lograr los objetivos planteados por la Comisión en cuanto a empleo y crecimiento para el año 2000, y por otro lado, apuntar una serie de medidas básicas para la generación de puestos de trabajo en Andalucía. Por último, cerramos este trabajo con un apartado de resumen y conclusiones.

2. El desempleo: una mayor carga para la economía andaluza

Uno de los hechos más preocupantes a los que han de enfrentarse en la actualidad los países de la Unión Europea es el elevado nivel de desempleo que protagonizan sus economías (Cuadro 1). Tal es así que incluso se ha llegado a reconocer que *“el paro es el mayor reto económico y social que ha de afrontar la Comunidad en la década de los 90”* (Comisión de las Comunidades Europeas, 1993, pág.18).

En el Cuadro 1 se puede apreciar cómo la tasa de desempleo en la U.E. tiende a ser mayor con el paso del tiempo, de tal modo que mientras que en la década

de los 60 dicha tasa, por término medio, era tan sólo algo superior al 2 por 100, en la primera mitad de los 90 el nivel de desempleo se situaba en torno al 10 por 100. Precisamente es aquí donde radica el problema del desempleo, en que éste cada vez es mayor y, en consecuencia, ello hace que los costes económicos y sociales asociados al mismo también sean mayores. Entre los **costes económicos** hemos de distinguir, principalmente, la producción no realizada y las rentas no generadas, los gastos de la seguridad social destinados a la ayuda de los desempleados y los ingresos fiscales no recaudados que los parados pagarían de sus rentas si estuvieran ocupados. Entre los **costes sociales** podemos citar, entre otros, la elevación de los índices de pobreza, delincuencia y fracaso escolar, así como todo tipo de problemas psicológicos que suelen ir asociados a la situación de desempleo.

Si nos ceñimos al caso andaluz podemos apreciar cómo la tasa de desempleo es mayor que la observada tanto en España como en la U.E. (Gráfico 1).

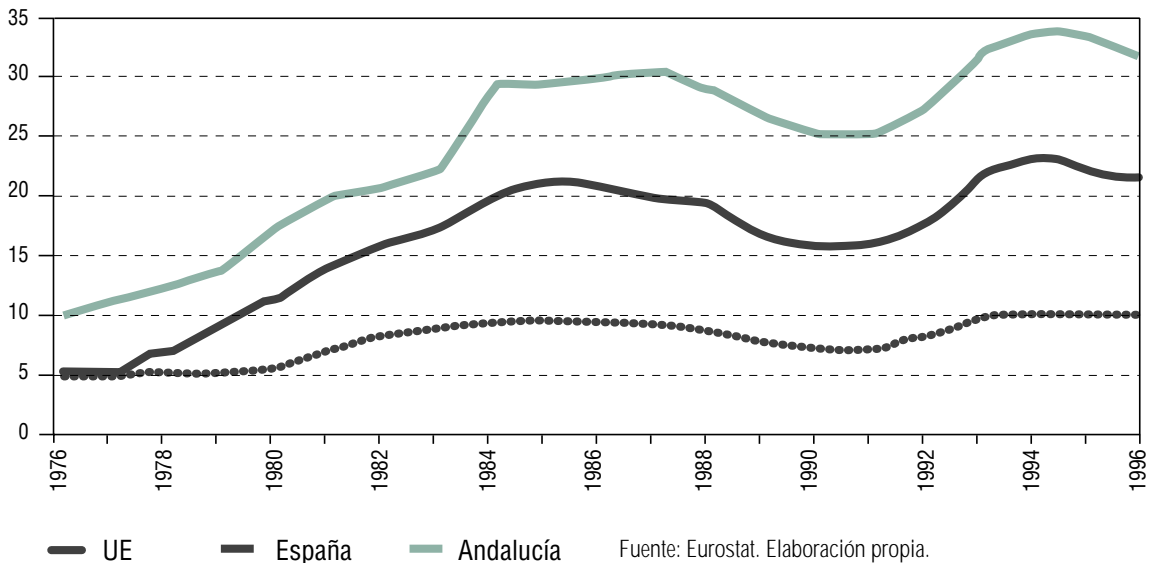
En el Gráfico 1 vemos cómo la tasa de paro en Andalucía supera el 30 por 100 en la actualidad.

Cuadro 1. Tasa de paro en los países de la U.E.: 1961-1996 (En porcentajes).

	1961-1970	1971-1980	1981-1990	1991-1996
Bélgica	2,0	4,6	9,7	8,8
Dinamarca	1,2	3,7	7,4	8,1
Alemania	0,7	2,2	6,0	7,7
Grecia	5,1	2,2	6,4	8,4
España	2,5	5,4	18,5	21,2
Francia	1,8	4,1	9,3	11,2
Irlanda	5,4	7,7	14,7	14,7
Italia	4,8	6,1	8,8	10,5
Luxemburgo	-	0,6	2,5	2,6
Holanda	0,9	4,4	8,5	6,6
Austria	2,0	1,6	3,4	4,0
Portugal	2,5	5,1	7,0	5,9
Finlandia	2,0	4,1	5,4	15,1
Suecia	1,7	2,1	2,7	7,7
Reino Unido	1,7	3,8	9,8	9,3
Unión Europea	2,2	4,0	9,0	10,3

Fuente: Eurostat. Elaboración propia.

Gráfico 1. Evolución de la tasa de paro: 1976-1996. U.E.-España-Andalucía



Además se advierte con mayor nitidez un hecho comentado con anterioridad: en los 90, la tasa de paro es más elevada que en los 70. Así, a la vista de la evolución seguida por la tasa de paro en las últimas décadas puede decirse que las respectivas naciones de la U.E. se han acostumbrado a convivir cada vez con mayores tasas de desempleo. En realidad, podría decirse que la tasa de paro de 'pleno empleo' es mayor en los 90², hecho que se extiende de modo general a todas las economías de la Unión Europea, incluidas España y, más concretamente, Andalucía³.

Pero, por otro lado, también podemos observar cómo, al margen de la coyuntura, Andalucía siempre ha presentado a lo largo de estos años niveles superiores de desempleo. Esto último sería una evidencia de que el nivel de paro en Andalucía no sólo es debido a factores que afectan de un modo horizontal a todas las economías de la Unión Europea, sino que además tiene un alto componente regional.

Este carácter espacial que explica una parte del desempleo en Andalucía ha de deberse a particularida-

des propias de la región, aspecto que plantea la necesidad de un análisis del mercado de trabajo en Andalucía. Esta es una cuestión que trataremos en el siguiente apartado. En suma, de una mayor comprensión de la situación podrán surgir soluciones más certeras para erradicar el problema del desempleo en Andalucía.

3. El mercado de trabajo andaluz: principales características y evolución

Al abordar este epígrafe, somos conscientes de la dificultad de aportar algo novedoso en el análisis y explotación de los datos de mercado de trabajo suministrados por la Encuesta de Población Activa del INE. Por ello, nos limitaremos a realizar una breve descripción de aquellas características básicas del mercado laboral andaluz y de su evolución, con el objeto de situarnos en el punto de partida en la carrera hacia la difícil meta que supone la creación de empleo sugerida por la Comisión de las Comunidades Europeas (1994)⁴.

2. Sobre esta cuestión puede consultarse J. Sánchez (1994).

3. Sobre las causas del desempleo en la Unión Europea puede consultarse V. Symes (1995) y R. Barre (1986).

4. Para un análisis más detallado del mercado de trabajo andaluz consúltense A. Morillas y J. Sánchez (1990), J. F. Jimeno (1997) y Boletín Económico de Andalucía (1994).

Cuadro 2. Tasas de actividad por sexo en Andalucía y España (En porcentajes).

	TOTAL			HOMBRES			MUJERES		
	1976	1997	Difer.	1976	1997	Difer.	1976	1997	Difer.
Andalucía	46,1	49,0	2,9	74,0	62,9	-11,1	20,4	35,8	15,4
España	52,0	49,6	-2,4	76,6	62,9	-13,8	29,5	37,2	7,7

Fuente: EPA. Elaboración propia. Nota: El dato de 1997 se refiere al primer trimestre.

Como hemos comentado, el elevado nivel de desempleo en Andalucía, se debe, en parte, a determinadas características propias del mercado laboral andaluz y que se refieren tanto a la oferta como a la demanda de trabajo.

Desde el punto de vista de **la oferta de mano de obra o población activa**, Andalucía presenta los siguientes rasgos diferenciales respecto al resto de España:

- Tradicionalmente, **en Andalucía, las tasas de actividad han estado muy por debajo de las correspondientes al conjunto del país. No obstante, a lo largo de los últimos años han crecido por encima de la media española⁵**, lo cual ha permitido reducir la diferencia de 6 puntos existente en 1976 hasta sólo 6 décimas veinte años después (Cuadro 2). Este crecimiento ha sido especialmente intenso durante la etapa expansiva 1985-1990, como resultado del fuerte avance de la economía regional y sus consecuencias sobre la oferta de mano de obra femenina.
- **La menor proporción de mujeres que se incorporan al mercado de trabajo andaluz se refleja en la baja**

tasa de actividad femenina (35,8 por 100) –poco más de la mitad de la masculina– en comparación con el nivel nacional (37,2 por 100). Esto es resultado, en cierta medida, de unos determinados parámetros sociales y culturales, pero también podría deberse a la existencia de un fuerte desánimo reinante entre la población femenina a la hora de buscar empleo. **No obstante, tal y como se comprueba en el Cuadro 2, la mujer andaluza ha avanzado a grandes pasos en su integración en el mundo laboral**, de forma que las tasas de actividad femeninas en Andalucía han aumentado en 15,4 puntos porcentuales en las últimas dos décadas, duplicando el avance experimentado a nivel nacional.

- **El nivel educativo de la población activa andaluza es menor que el mantenido por el conjunto del país, si bien esta diferencia se ha reducido en las dos últimas décadas (Cuadro 3)** como consecuencia de la elevación en el nivel de estudios de la población andaluza, hecho que ha tenido especial incidencia en las mujeres. Este menor nivel educativo de la población activa andaluza determina, en cierta medida, la existencia de tasas de paro más elevadas en Andalu-

Cuadro 3. Estructura de los activos por el nivel de estudios. (En porcentajes).

	1977		1995	
	Andalucía	España	Andalucía	España
Sin estudios	29,06	14,38	14,08	6,37
Est. primarios	61,93	72,35	55,95	56,49
Est. secundarios	4,63	7,09	17,92	22,92
Univ. medios	2,71	2,8	6,68	6,73
Univ. superiores	1,67	2,93	5,37	7,5

Fuente: J. F. Jimeno (1997).

5. Según S. Castillo, R. M. Duce y J. F. Jimeno (1994), entre 1976 y 1993, las tasas de crecimiento anuales de la población activa andaluza fueron superiores al doble de las tasas de crecimiento en el resto de España.

Gráfico 2. Evolución de las tasas de ocupación: 1976-1996

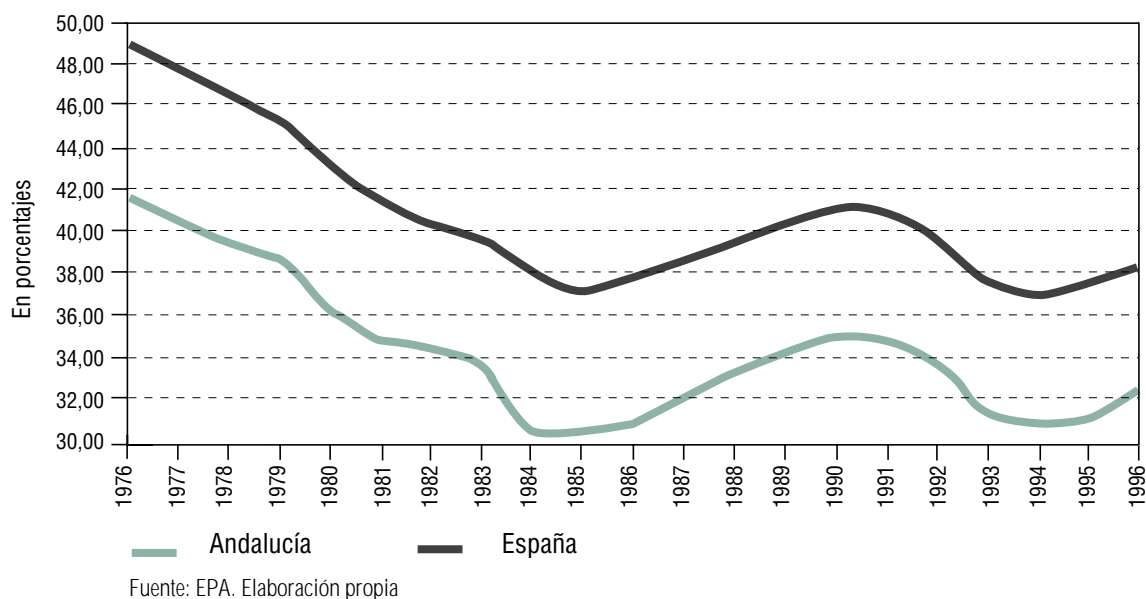
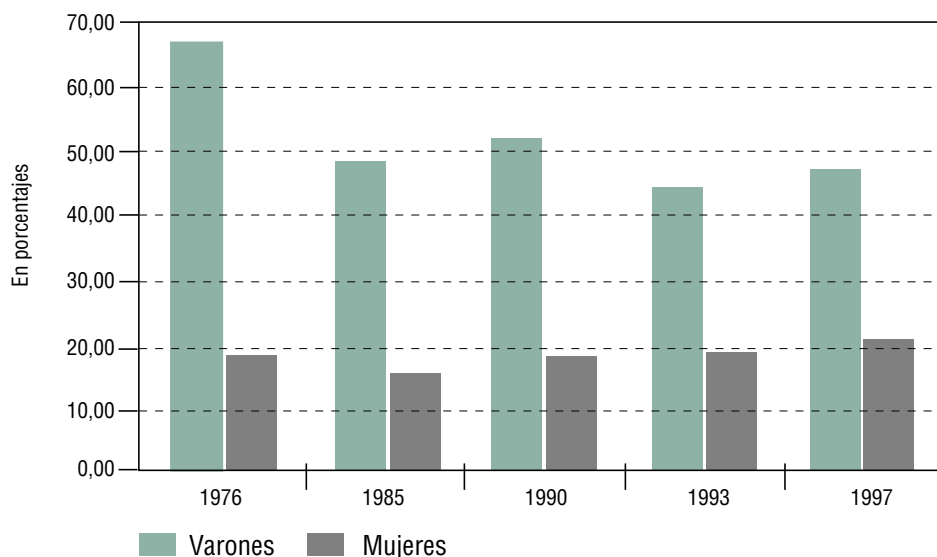


Gráfico 3. Evolución de las tasas de ocupación femeninas y masculinas: 1976-1997



cía que en España, ya que este colectivo de bajo nivel educativo presenta unas tasas de paro superiores.

- En la distribución por edades, **se observa una caída en las tasas de actividad de los jóvenes y de los mayores de 55 años, siguiéndose por tanto la tendencia nacional.** En el caso de los primeros, se ha debido al incremento en la edad de escolarización obligatoria y a la caída de las tasas de natalidad. Res-

pecto a los activos mayores de 55 años, el descenso ha sido resultado del recurso a las jubilaciones anticipadas, en especial en etapas de crisis económica generalizada (A. Morillas y J. Sánchez, 1990).

En lo que se refiere al **empleo**, se observa un comportamiento paralelo de las tasas de ocupación, acercándose ligeramente Andalucía a la media española (Gráfico 2), si bien en términos absolutos el avance de la región

ha sido superior a la media nacional. De todas formas, **la tasa de ocupación en Andalucía sigue siendo muy inferior a la registrada por la media nacional.**

Como particularidad, hemos de reseñar que **la creación de puestos de trabajo en Andalucía presenta un comportamiento ligeramente mejor que en el resto de España**, ya que en etapas de generación de empleo las tasas de crecimiento de la ocupación son más elevadas, mientras que la destrucción de empleo en las fases recesivas es similar a la española (J. F. Jimeno, 1997).

Si descendemos al análisis de las tasas de ocupación en base al sexo, observamos un ligero incremento de las tasas femeninas entre 1976 y 1997 (Gráfico 3), que paradójicamente alcanzan su valor más bajo durante la etapa expansiva de la economía. Ello es debido, sin duda, al notable avance del número de mujeres que se han incorporado a la población activa en los últimos años, y que no han podido encontrar un puesto de trabajo, pese a la generación de empleo que tiene lugar entre 1985 y 1990. El caso de los varones es diferente puesto que, como se

ción laboral” (M. D. García Crespo, 1994, pág. 66). Este hecho no implica necesariamente la reducción de la tasa de desempleo, especialmente si la población activa continúa creciendo, pero sí una disminución del número de desempleados.

La distribución sectorial de la población ocupada y su evolución en el tiempo (Cuadro 4) es similar a la observada tanto en España como en la mayoría de los países occidentales. Esto significa:

- **Extraordinario avance del empleo en el sector servicios**, que en 1996 da trabajo a más del 66 por 100 de la población ocupada en Andalucía, desempeñando un papel clave en la compensación del desempleo generado por el resto de los sectores. De hecho, su independencia respecto del signo del ciclo económico es uno de los rasgos básicos del empleo terciario y la razón por la que es considerado en cierta forma un “sector refugio” se debe a la relativa facilidad de los desempleados para instalarse como autónomos, en especial en las etapas de crisis económica. Dentro de las actividades de servi-

Cuadro 4. Estructura sectorial de la población ocupada en Andalucía. (En porcentajes).

	1975	1985	1991	1993	1996
Agricultura	30,7	21,9	14,56	12,94	11,28
Industria	18,7	16,1	13,96	13,44	12,55
Construcción	9,8	7,9	11,26	9,03	9,71
Servicios	40,8	54,1	60,22	64,59	66,46
TOTAL	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fuente: EPA. Elaboración propia.

comprueba en el Gráfico 3, las tasas de ocupación han caído desde el 67 al 47 por 100, entre 1976 y 1997, lo cual significa que los esfuerzos realizados para crear empleo no han tenido el resultado neto que era de esperar: el incremento en las tasas de ocupación. También esto es debido al avance de la población activa que hace insuficiente la generación de empleo en Andalucía.

De otra parte, **los jóvenes de ambos sexos son**, a pesar de los esfuerzos de las diferentes administraciones por llevar a cabo políticas de empleo juvenil, **los que tienen que soportar las menores tasas de ocupación.** A pesar de ello, cabe esperar un incremento de la contratación temporal de jóvenes ya que son “*los que presentan en mayor medida este tipo de vincula-*

ción”, el sector público juega un papel esencial en la generación de empleo, ya que junto con las ramas de comercio y hostelería dan trabajo a casi el 80 por 100 de los ocupados en el sector terciario en Andalucía.

- **El proceso de destrucción de empleo agrícola ha sido especialmente intenso en Andalucía**, resultado de la introducción de Nuevas Tecnologías en los procesos productivos y de la inevitable adaptación del sector a los cambios que están teniendo lugar a nivel mundial –procesos de globalización de mercados, nuevas técnicas de cultivo, protección del medio ambiente, etc.–. No obstante, la proporción de ocupados en agricultura sigue siendo superior en Andalucía frente a la media española.

• **La industria también ha visto reducida su participación**, si bien no con tanta intensidad (6 puntos porcentuales), manteniendo su nivel de empleo en términos absolutos, a pesar del impacto de la crisis y del proceso de reconversión al que se ve sometida. En Andalucía no sería, por tanto, tan apropiado hablar de desindustrialización como etapa previa a la terciarización en el empleo, en todo caso, sería un proceso de desagrarización⁶. No obstante, la industria se caracteriza por un bajo peso relativo, lo cual podría explicar, según J. F. Jimeno (1997), la menor demanda relativa de trabajadores poco cualificados en esta región.

Lógicamente, la acción conjunta de la oferta y la demanda de mano de obra han determinado la incidencia del desempleo en los distintos grupos de la población andaluza. Así, **las mujeres y los menores de 25 años son los principales afectados por el paro en nuestra región**, característica común al resto de España.

En el caso femenino, las elevadas tasas de desempleo (Cuadro 5) se deben no sólo al fuerte crecimiento de las tasas de actividad y a la incapacidad del sistema productivo andaluz para absorber esos recursos humanos, sino también a la persistente discriminación observada por parte de los empleadores en Andalucía (A. Morillas y J. Sánchez, 1990). En el primer trimestre de 1997 la tasa de paro femenina se situó en el 39,82 por 100, 31,27 puntos por encima del nivel existente en 1976. Este incremento del paro ha sido especialmente fuerte entre las mujeres menores de 25 años (38,68 puntos porcentuales), mientras que entre los varones jóvenes la incidencia ha sido menor manteniendo, no obstante, una tasa de desempleo superior al 42 por 100 en el primer trimestre de 1997.

Por último, son los activos sin estudios o con estudios primarios los que presentan tasas de paro más elevadas duplicando a los individuos con estudios universitarios, de forma que, según J. F. Jimeno (1997, pág. 9), *“el diferencial de la tasa de paro andaluza se debe, sobre todo a la mayor tasa de paro de grupos de población con bajos niveles de estudios”*.

Cuadro 5. Tasas de desempleo por sexo y edad.
(En porcentajes).

	1976	1997	Diferencia
Hombres	10,02	25,29	15,27
Mujeres	8,56	39,82	31,27
< de 25 años (mujeres)	17,43	56,1	38,68
< de 25 años (hombres)	19,18	42,14	22,97

Fuente: EPA. Elaboración propia.

Nota: El dato de 1997 se refiere al primer trimestre.

En conclusión, del análisis realizado se derivan las que podrían ser las **principales causas del desempleo** en Andalucía:

- La existencia de mayores tasas de crecimiento de la población activa en Andalucía respecto a España.
- La composición de dicha población activa se caracteriza por ser más joven y tener un menor nivel educativo que en el resto del país, esto implica mayores tasas de paro por ser estos grupos los más afectados por el desempleo.
- Dadas las altas participaciones de la agricultura y de las actividades relacionadas con el turismo (hostelería, comercio, etc.) en el empleo andaluz, la tasa de paro tiende a ser más elevada por el marcado carácter estacional de estos puestos de trabajo (S. Castillo, R. M. Duce y J. F. Jimeno, 1994).
- Por último, podríamos añadir la escasa movilidad geográfica de la población desempleada andaluza, lo que, según algunos analistas del mercado de trabajo español, es la causa de la persistencia del paro nacional y regional (S. Bentolila y O. J. Blanchard, 1990).

Habiendo analizado las características del mercado de trabajo en Andalucía, y una vez hemos incidido en algunos aspectos que revelan lo particular del caso andaluz, damos paso en el siguiente apartado a algunas aportaciones que desde la Comisión Europea se apuntan para combatir el desempleo. Visión que adaptamos a la realidad andaluza.

6. En realidad se puede decir que la economía andaluza ha accedido a la consideración de terciarizada sin que haya mediado una etapa previa de verdadera industrialización (J.R.Cuadrado y C.del Rfo, 1993).

4. El problema del desempleo visto desde una perspectiva comunitaria

La importancia del papel que juega el aspecto laboral en el proceso de integración económica y monetaria se constata en el Tratado de Maastricht, donde se tratan algunos aspectos sociales como la estabilidad en el empleo, la salud y la seguridad en el trabajo, el horario laboral, la preparación y la formación, la consulta y la participación de los trabajadores, etc. *El Libro Blanco sobre crecimiento, competitividad y empleo*⁷ constituye un paso importante en la medida en que se reconoce que es necesario sintetizar “*las metas perseguidas por la sociedad, el trabajo como factor de integración social, la igualdad de oportunidades y las exigencias de la economía: la competitividad y la creación de empleo*” (Comisión de las Comunidades Europeas, 1994, pág. 1). Además, resultan interesantes los retos que se establecen de cara a la creación de empleo para el año 2000 y las propuestas orientativas realizadas para combatir el desempleo en la Unión Europea.

En base a dichos retos y propuestas, nos hemos planteado en el presente apartado en qué medida Andalucía puede alcanzar los objetivos establecidos y llevar a cabo las propuestas con el fin de solucionar el problema del desempleo en la región de cara al proceso de Unión Económica y Monetaria.

4.1. El objetivo comunitario: condiciones para la creación de empleo en Andalucía

El Libro Blanco, en su Parte B (Condiciones para el crecimiento, la competitividad y el aumento del empleo), establece como objetivo de creación de empleo en la UE 15 millones de nuevos puestos de trabajo para el año 2000. De esta forma la actual tasa de paro quedaría reducida a la mitad. Esto implicaría una tasa de crecimiento anual del empleo alrededor del 2 por 100, que sería posible, en parte, con una mayor intensidad en la generación de empleo y, en parte, con un crecimiento del PIB cercano al 3,4 por 100 anual. En esta carrera contra el desempleo, Andalucía no debería quedarse rezagada, sino intentar avanzar a un ritmo superior que

el resto de regiones si desea reducir el diferencial existente en la actualidad en materia de desempleo. Por tanto, si Andalucía quiere seguir el paso marcado por la Comisión, debe lograr estas tasas en el período 1995-2000 e incluso superarlas, si desea dejar de ser una de las regiones europeas más atrasadas en lo que respecta a los niveles de empleo.

Como es de sobra conocido, en la creación de puestos de trabajo influyen factores tanto por el lado de la oferta como por el lado de la demanda de mano de obra. La evolución de ambas determinará las necesidades de creación de empleo en próximos años:

- Desde el punto de vista de la **oferta**, es muy probable que las tasas de actividad continúen su tendencia creciente, favorecidas por la persistencia en el proceso de incorporación de la mujer al mercado de trabajo y por la reducción de los flujos migratorios.

Por tanto, las necesidades de creación de empleo para ocupar a la población activa han de ser mayores en Andalucía que en Europa y España, dado que se prevé un avance más intenso de las tasas de actividad en Andalucía en los próximos años.

- Desde el punto de vista de la **demanda**, se observa que las tasas de crecimiento del número de ocupados en Andalucía se han mantenido por debajo de los niveles europeos en las etapas de crisis, pero con tasas de crecimiento superiores en los períodos de generación de empleo (Gráfico 4). Por ello, para llegar a la meta de creación de puestos de trabajo establecida por la Comisión, serán necesarias tasas de generación de empleo superiores al 2 por 100, pero sobre todo será importante mantener el empleo creado en las fases expansivas, una vez acontezcan fases de crecimiento económico moderado e incluso negativo.

En base a lo observado en años anteriores, para lograr un crecimiento tan intenso del empleo en la comunidad autónoma andaluza, o bien la economía regional habría de crecer por encima del 2,3 por 100 (frente al 3,4 por 100 del resto de Europa), o bien debería registrarse una caída en la tasa de crecimiento de la productividad. Por tanto, cabe preguntarse hasta qué punto es posible que se produzcan estos

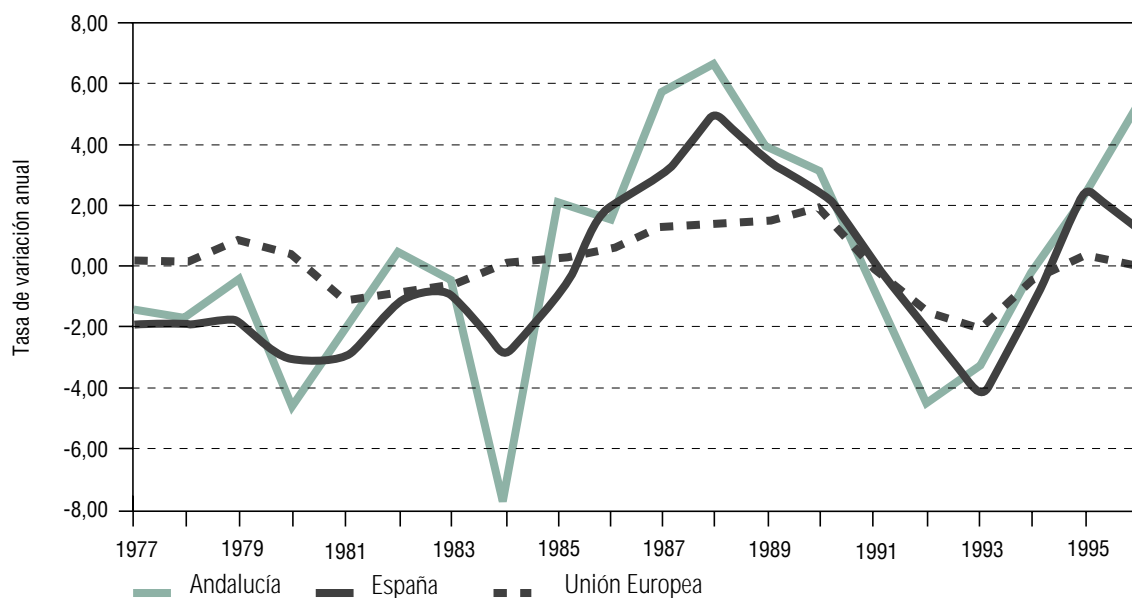
7. Comisión de las Comunidades Europeas (1994).

Cuadro 6. Tasas de crecimiento del PIB, productividad y empleo. (1985-1995).

	Tasas de crecimiento del PIB			Tasa crecim. productividad	Tasa crecim. empleo
	1985-90	1991-93	1993-94	1985-1995	1985-1995
Andalucía	4,73	0,91	0,37	1,68	1,73
España	3,86	1,47	0,46	1,90	1,07
Unión Europea	3,15	0,99	1,21	1,61	0,47

Fuente: Eurostat, Contabilidad Nacional y Regional, EPA. Elaboración propia.

Gráfico 4. Evolución del empleo en Andalucía, España y Unión Europea



Fuente: Epa y Eurostat. Elaboración propia

acontecimientos de crecimiento del producto o de descenso de la productividad.

En lo que se refiere a la producción, al contrario que para el empleo, ésta debería crecer en Andalucía por término medio a un ritmo menor que el establecido para Europa, si bien por encima de los niveles de los últimos años (cuadro 6).

El objetivo estaría en torno al 2,3 por 100 anual, el cual podría ser alcanzado si se dieran condiciones similares a las del período expansivo 1985-1990, durante el que la tasa de crecimiento anual del PIB superó el 4 por 100, situándose por encima de la media nacional (3,86 por 100) y europea (3,15 por 100) y que conllevó una gene-

ración de empleo superior al 4 por 100. Sin embargo, a partir de 1991 la creación de puestos de trabajo es más débil en Andalucía, ya que con un crecimiento similar al de la Unión Europea se destruye empleo a un ritmo doble (-2,62 por 100 en Andalucía frente al -1,06 por 100 de Europa).

En próximos años, el reto consiste no en alcanzar tasas de crecimiento muy elevadas, sino en conseguir tasas de crecimiento económico que puedan mantenerse durante largos períodos de tiempo.

En lo que respecta a la productividad, una alternativa para la creación de empleo consistiría en especializarse en sectores poco dinámicos en este sentido. Sin embar-

go, la caída en la tasa de crecimiento de la productividad parece muy difícil —a la vez que poco deseable— si observamos su evolución pasada y en una época en la que la incorporación de Nuevas Tecnologías es muy intensa en el ámbito laboral. A este respecto, el *Libro Blanco* sugiere un crecimiento en la productividad de los sectores expuestos a la competencia internacional y un incremento de la participación de aquellas actividades donde los aumentos de la productividad sean más bajos (servicios personales, hostelería y comercio, educación, etc.). Ello implica la canalización de recursos hacia los productos más intensivos en mano de obra, principalmente servicios no comercializables, lo cual contribuiría a la reducción de la tasa de crecimiento de la productividad.

En este caso Andalucía no encontraría gran dificultad en seguir dichas recomendaciones, ya que los **servicios no comercializables** representan alrededor del 17 por 100 del VAB regional. Pero además, otros servicios con bajo crecimiento de la productividad como **comercio y hostelería** representan cerca del 24 por 100, lo cual quizás juegue a nuestro favor en lo que a creación de empleo se refiere.

Sin embargo, desde el punto de vista del nivel de vida andaluz, para igualarnos a la media europea sería necesario un cambio estructural en la dirección opuesta, es decir, desde las actividades menos a las más productivas, y es más probable que se produzca por el mayor campo de acción que existe para la aplicación de avances tecnológicos y organizativos en gran parte de las actividades.

4.2. Algunas propuestas para combatir el desempleo en Andalucía

Lo primero que habría que decir es que, tal y como queda puesto de manifiesto en el *Libro Blanco sobre crecimiento, competitividad y empleo*, no existe una cura milagrosa conocida para combatir el desempleo, de lo contrario los países de la Unión Europea ya la habrían aplicado hace un tiempo.

Siendo conscientes de la imposibilidad de erradicar el desempleo en un período corto de tiempo, hay, no obstante, cierto consenso acerca de la existencia de ciertas fórmulas que pueden atenuar hasta cierto punto el problema del paro.

Así, al margen de las condiciones básicas ya comentadas sobre las que debe asentarse la creación de puestos de trabajo, habría que considerar una serie de **acciones específicas** en favor del empleo, las cuales habrían de encontrar acomodo en la situación particular de cada una de las naciones y regiones pertenecientes a la U.E. Entre otras, destacamos las siguientes acciones específicas para impulsar el empleo:

1. Apostar por la educación y por la formación a lo largo de toda la vida: La formación constituye un instrumento de política activa de mercado de trabajo, cuyo principal cometido es adaptar las aptitudes del trabajador a los puestos de trabajo ofertados. En un escenario económico tan dinámico como el actual es necesario dotar de una formación continua al individuo para lograr una mejor adaptación a las nuevas situaciones que van surgiendo.

En Andalucía, resulta especialmente importante una mejora del sistema educativo que lleve a una mayor cualificación de la población activa, ya que como hemos observado, las tasas de actividad de los grupos con menor nivel de estudios son muy elevadas en nuestra región. Este grupo de población presenta unas tasas de paro muy elevadas, como resultado de su inadecuación a la demanda de mano de obra, y podría ser la causa de la mayor tasa de desempleo en Andalucía.

Entre las mejoras en el sistema educativo que se proponen a nivel comunitario para conseguir un mejor ajuste entre la oferta y la demanda de trabajo podemos enumerar:

- Introducción de una formación más práctica en la enseñanza a fin de garantizar una cualificación más próxima a las necesidades.
- Racionalizar la enseñanza estableciendo un período de formación general más corto. Una opción sería la de promover la formación profesional como alternativa a los estudios universitarios.
- Mejorar la coordinación de las diversas acciones llevadas a cabo en materia de formación por parte de la administración y otras instituciones, ya sean públicas o privadas.
- Desarrollar y perfeccionar los sistemas y especialidades de formación continua.

2. Aumentar la flexibilidad interna y externa:

Aumentar la flexibilidad externa consiste en conseguir una mayor adecuación entre la oferta y la demanda de trabajo. Esto se puede lograr, entre otras formas, mediante la adopción de medidas que faciliten la movilidad geográfica y mediante el impulso de la formación continua. La escasa movilidad geográfica de los parados es uno de los principales problemas del mercado de trabajo andaluz, si bien, en la actualidad tiene difícil solución dado el alto precio de la vivienda en España y las diferencias de nivel de vida existentes entre las distintas regiones. La formación continua está recibiendo especial atención por parte de las universidades⁸ y de los agentes sociales (sindicatos y patronal)⁹.

Aumentar la flexibilidad interna¹⁰ supone alcanzar una mayor facilidad para ajustar los recursos humanos a las necesidades de la empresa. Con ello se podría estimular la nueva contratación, así como frenar la destrucción de empleo. La mayor flexibilidad interna podría darse fomentando la formación integrada, así como aceptando la posibilidad de rotar de función dentro de la propia empresa. Además, la flexibilidad también podría orientarse hacia la opción de dar cabida a las nuevas preferencias y tendencias de trabajadores y empresarios como la de trabajar menos horas de las contempladas en el contrato a tiempo completo.

3. Reducir el coste del trabajo, en especial aquél que requiere de una baja cualificación:

Se trataría de aminorar los costes laborales que soporta el empresario, eso sí, sin afectar a los niveles salariales. Por tanto, esta recomendación incide en la reducción de los costes no salariales (principal-

mente cotizaciones a la seguridad social) que representan un 25 por 100 de los costes laborales. De este modo se abarataría el factor trabajo en relación con el resto de factores de producción, hecho que habría de impulsar la contratación de trabajadores. La reducción del coste laboral es especialmente importante para la mano de obra de baja cualificación, donde se encuentra la mayor bolsa de paro de larga duración en Andalucía, ya que podría dar un impulso a su contratación en base al diferencial con respecto a los trabajadores más cualificados.

4. Renovar profundamente las políticas de empleo: Los distintos niveles de la Administración Pública deberían reorientar los recursos a su disposición en materia de gastos por desempleo. En la actualidad, alrededor de las dos terceras partes de estos gastos se destinan a ayudas por desempleo, y el resto –la tercera parte– a políticas activas de empleo. Para la renovación se debería tener presente que lo ideal sería impulsar la reinserción en el mercado de trabajo de individuos en paro mediante su formación y reorientación hacia los puestos de trabajo más demandados, y no tanto mantener las ayudas durante largos períodos de tiempo.

5. Ir al encuentro de nuevas necesidades: los nuevos yacimientos de empleo: Las sociedades evolucionan constantemente planteando nuevas necesidades que satisfacer. Estas nuevas demandas sociales son sinónimo de nuevas oportunidades de empleo. Entre otras, las nuevas opciones de empleo que surgen en las actuales economías avanzadas son las siguientes:

- **Servicios de proximidad**¹¹: Ayuda a domicilio a personas mayores o con minusvalías, servicio de guardería para niños, asistencia a jóvenes con difi-

8. Una de las principales iniciativas es la red EUCEN (European Universities Continuing Education Network), cuyos objetivos son el suministro de educación continua de gran calidad mediante el intercambio de experiencia, prácticas e innovación, y la promoción del desarrollo de la política universitaria de educación continua.

9. Tras el Acuerdo Nacional de Formación Continua (ANFC) en 1993, se creó la Fundación para la Formación Continua (FORCEM), ente paritario estatal, cuyos fondos se destinan a la identificación de las necesidades de formación relacionadas con el desarrollo de la competitividad de las empresas y la mejora de la formación de los trabajadores mediante tecnologías. Las áreas prioritarias de formación son las PYMES, las mujeres y los trabajadores con cualificación no adaptada a las exigencias del mercado.

10. Precisamente, sobre esta cuestión ha incidido recientemente el Gobernador del Banco de España (Banco de España, 1997).

11. Todo ello muy relacionado con el nacimiento del *tercer sector*, el de la economía social, que conjuntamente con los tradicionales sector público y sector privado explicarían la totalidad de la actividad económica del país (J. Rifkin, 1996).

cultad, seguridad de edificios de viviendas, mantenimiento de comercios en zonas rurales y áreas periféricas...

- **Medios audiovisuales:** teleasistencia a ancianos y enfermos, radio y televisión locales.
- **Ocio y cultura:** viajes turísticos y culturales, teatro, conciertos.
- **Mejora de las condiciones de vida:** renovación de barrios y viviendas antiguas, mejora de saneamientos.
- **Protección del medio ambiente**¹²: tratamiento de aguas residuales; gestión y eliminación de residuos; captación, depuración y distribución de agua; reciclaje; fabricación de equipos para el medio ambiente; gestión medioambiental en los sectores público y privado y actividades de consultoría sobre cuestiones medioambientales.

5. A modo de resumen y conclusiones

Efectivamente, encontrar una solución al problema del desempleo en las economías de la U.E. es uno de los mayores retos a que han de enfrentarse políticos y economistas de nuestros días. Probablemente, este sea el área de la economía donde más ha fracasado la investigación. Ser conscientes de este hecho debe hacernos más sensibles al tema y debe suponer un incentivo para profundizar en su estudio.

Aquí se ha hecho una revisión del mercado de trabajo en Andalucía poniendo especial énfasis en aquellos aspectos que parecen ser determinantes para que la tasa

de paro sea mayor en nuestra comunidad autónoma; las elevadas tasas de crecimiento de la población activa en las últimas décadas, el menor nivel educativo del activo andaluz, la alta participación del empleo en actividades de claro carácter estacional y la escasa movilidad geográfica.

No cabe duda, estos son factores que deben orientar las acciones para combatir el desempleo. Así, al margen de condiciones que deben darse en escenarios macroeconómicos para posibilitar la creación de empleo, nos hemos hecho eco de algunas propuestas comunitarias para paliar el paro encontradas en el *Libro Blanco sobre crecimiento, competitividad y empleo*. Haciendo traslado de estas propuestas a la realidad del caso andaluz deseamos destacar aquéllas que estimamos más relevantes para la región:

- Reorientar el sistema educativo y formativo, con los recursos existentes, a fin de conseguir una mayor adecuación entre la oferta y demanda de trabajo.
- Reducción de las cuotas a la Seguridad Social, con destino principal en empleos de baja cualificación.
- Fomentar y completar la iniciativa privada en nuevas ocupaciones que ya están empleando a un buen número de activos en otras naciones y regiones.

Las medidas sugeridas desde la Comisión Europea no conforman un listado cerrado de disposiciones para resolver el problema del desempleo. Ni tampoco su aplicación es sinónimo de eliminación del paro en las regiones de la U.E. En realidad, la efectividad de estas medidas están aún por ver y dependerán de la implicación y sensibilidad de los diferentes niveles de la administración pública, de la propia evolución del mercado de trabajo y de las condiciones macroeconómicas que se den en los próximos años.

12. De acuerdo con Comisión de las Comunidades Europeas (1995), en 1994 cerca de 1,5 millones de personas, algo más del 1 por 100 del empleo total comunitario, trabajaban en sectores asociados con la protección del medio ambiente.

Referencias bibliográficas

- BANCO DE ESPAÑA (1997): *Discurso de presentación del informe anual pronunciado por el gobernador, Luis Angel Rojo, ante el Consejo de Gobierno del Banco de España*. Dirección en internet: <http://www.bde.es>.
- BARRE, R. (1986): "Soluciones nacionales e internacionales al desempleo", *Papeles de Economía Española*, N° 26, pp. 369 a 380.
- BENTOLILA, S. Y BLANCHARD, O. J. (1990): "El paro en España", *Estudios de Economía del trabajo en España, III, El problema del paro*. Madrid, Ed. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- BOLETÍN ECONÓMICO DE ANDALUCÍA (1994): n° 18. Sevilla, Ed. Consejería de Economía y Hacienda. Junta de Andalucía.
- CASTILLO, S., DUCE, R. M., JIMENO, J. F. (1994): "El mercado de trabajo en Andalucía: los factores determinantes del paro masivo y persistente", *Boletín Económico de Andalucía*, N° 18, pp. 25-38.
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1993): *El empleo en Europa*. Luxemburgo, Ed. Comunidades Europeas.
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1994): *Crecimiento, competitividad y empleo. Retos y pistas para entrar en el siglo XXI*. Libro Blanco. Luxemburgo, Ed. Comunidades Europeas.
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1995): *El empleo en Europa, 1995*. Luxemburgo, Ed. Comunidades Europeas.
- CRESSEY, P. AND JONES, B. (1995) (Ed.): *Work and employment in Europe. A new convergence?* London, Ed. Routledge.
- CUADRADO, J. R. Y DEL RÍO, C. (1993): *Los servicios en España*. Madrid, Ed. Pirámide.
- GARCÍA CRESPO, M. D. (1994): "Desempleo y empleo temporal en Andalucía", *Boletín Económico de Andalucía*, N° 18, pp. 55-69.
- JIMENO, J. F. (1997): *Los factores específicos del paro en Andalucía*. FEDEA. Documento de Trabajo 97-05. Madrid.
- MORILLAS, A. Y J. SÁNCHEZ (1990): "Situación actual y perspectivas del mercado de trabajo en Andalucía". *Revista de Estudios Regionales*, n° 28, pp. 101-138.
- RIFKIN, J. (1996): *El fin del trabajo*. Barcelona, Ed. Paidós.
- SÁNCHEZ J., (1994): "Evolución reciente y situación actual del mercado de trabajo en Andalucía ante la nueva reforma". *Boletín Económico de Andalucía*, n° 18, pp. 11-24. Consejería de Economía y Hacienda. Junta de Andalucía. Sevilla.
- SYMES, V. (1995): *Unemployment in Europe. Problems and policies*, London, Routledge.