



**Alena
Nesporova**

*Organización Inter-
nacional del Trabajo
(OIT)-Equipo sobre
la Europa Central y
del Este, Budapest.*



Mercados laborales y formación en la Europa Central y del Este

Las transformaciones sufridas por los países de la Europa Central y del Este tras el periodo 1989-1990 han ido seguidas de una reducción en la demanda económica, lo que ha conducido a una oferta de mano de obra excesiva y a una aceleración del paro registrado, situación prácticamente desconocida bajo el régimen comunista. La respuesta del mercado laboral al declive económico ha sido muy diversa de país a país. Debe reconocerse plenamente la importancia de la enseñanza y la formación como elementos determinantes de la calidad y la adaptabilidad de la fuerza de trabajo, el factor clave de la futura prosperidad económica de las economías en transición.

1) Muchos expertos mantienen que la caída del PIB no fue tan grave como indicaban las estadísticas oficiales, puesto que parcialmente surgieron nuevas actividades empresariales dentro de la economía no oficial. Por ejemplo, Kaufmann calcula que la proporción de la economía oculta en el PIB total en los PECO va desde el 6% para Eslovaquia, el 11% en la República Checa, el 12% en Estonia, el 13% en Polonia, el 20% en Rumanía, el 22% en Lituania y el 29% Hungría, hasta el 35% de Letonia y el 36% de Bulgaria. Sin embargo, en todos estos países la economía no oficial también existía antes de 1989, y resulta por ello difícil calcular si tras 1989 aumentó sus dimensiones o hasta qué punto, sobre todo por que en la actualidad ha adquirido formas distintas.

Introducción

A comienzos de la transformación económica, los mercados laborales de la Europa Central y del Este se caracterizaban por altos índices de participación y escasez de la mano de obra, en coexistencia con una escasa productividad laboral y un acaparamiento extensivo del trabajo por parte de las empresas. En comparación con economías de mercado en un nivel similar de desarrollo económico, a la industria y la agricultura correspondía una proporción muy alta de la cifra total de empleo, mientras que los servicios, y particularmente los servicios personales, el comercio, las comunicaciones y los servicios de fabricantes se hallaban muy subdesarrollados.

Tras las vicisitudes políticas de 1989-90, esta situación cambió rápidamente. El lanzamiento de reformas económicas, junto a las políticas de estabilización macroeconómicas creadas para doblegar la inflación, produjeron cambios económicos radicales que se aceleraron aún más por la desintegración del COMECON y de la USSR. La demanda tanto exterior como interior de mercancías y servicios disminuyó muy rápidamente, lo que dio lugar a bruscas caídas del PIB y de la producción industrial. La disminución de la demanda económica se tradujo en una nueva situación para los mercados laborales, en los que la demanda excesiva de trabajo se convirtió en una oferta excesiva, comenzando a incrementarse el paro registrado oficialmente, algo prácticamente desconocido bajo el régimen comunista.

En este artículo intentaremos analizar las últimas evoluciones de los mercados laborales de algunos países de la Europa Central y Oriental (PECO), y evaluar las respuestas políticas que se ofrecen a las nuevas necesidades de los mercados la-

borales. Dedicaremos una atención particular a las medidas formativas ideadas para contrarrestar los desfases de competencia aparecidos.

Evolución del empleo

El declive económico fue característico de todos los PECO en la primera fase de su transformación económica, si bien su alcance y su duración fueron distintos para los diversos países, en función de sus condiciones iniciales, la velocidad de las reformas aplicadas y otros factores, como ilustra el Cuadro 1.¹ Polonia, que puso en marcha una reforma económica radical en 1990 y fue capaz de lograr una recuperación económica ya en 1992, volvió a recobrar el nivel de PIB que tenía en 1989 hacia 1996. Por el contrario, otros países mantenían en 1995 un PIB inferior en más del 10% al de 1989, y en el caso de Bulgaria incluso inferior en un 20%. Los tres Estados bálticos se hallaban en una situación aún peor, debido al derrumbamiento de sus estrechos vínculos económicos con otros países ex-soviéticos, lo que provocó en estos países caídas del PIB de entre un 35% y un 60%.

La industria fue el sector económico más gravemente afectado por la transición en numerosos PECO. Como norma, la producción industrial descendió más que el PIB, ya que las evoluciones negativas en la industria (y en numerosos países también en el sector agrario) se vieron compensadas en parte por el florecimiento de los servicios.

La respuesta del mercado laboral al declive económico se produjo con un cierto retraso, y en un grado muy distinto de país a país. Algunos países como Hungría, Polonia o Eslovenia redujeron la acumulación de trabajo de forma tan ra-



dical que la disminución del empleo excedió con mucho a la del PIB y la productividad laboral se aceleró considerablemente. Otro grupo de países, a pesar incluso de grandes reducciones en el empleo -como es el caso de Bulgaria-, sólo pudo mantenerse más o menos con el escaso índice de productividad laboral predominante al comienzo de la transformación económica. Todas las repúblicas bálticas, Rumania y la República Checa, redujeron mucho menos empleo que lo que correspondería al descenso del PIB, y al menos en esta fase de su transformación económica se caracterizaron por una disminución aún mayor en la productividad laboral y un incremento en la acumulación de trabajo.

Desde 1994 (un año más tarde en los Estados bálticos), todos estos países han experimentado un comienzo de recuperación económica (por desgracia de corta duración en el caso de Bulgaria). Sin embargo, para la mayor parte de estos países esta recuperación económica no ha producido aún ningún incremento significativo en las cifras de empleo, ya que este crecimiento económico se caracteriza por ahorrar fuerza de trabajo. Si bien se generan nuevos empleos, la cifra de éstos es muy inferior a la de los empleos perdidos en el proceso de reestructuración. El mejor ejemplo lo tenemos en el caso de Polonia, país que ha registrado un crecimiento ininterrumpido del PIB desde 1992, pero donde simultáneamente el número de empleos ha continuado disminuyendo. Sólo muy recientemente se han apreciado los primeros síntomas de un incremento en el empleo, pero esta creación de trabajo no será suficiente teniendo en cuenta los factores demográficos que supone la entrada de grupos muy concurridos de jóvenes en el mercado laboral. De forma bastante paradójica, la República Checa se sitúa entre los pocos países en los que el empleo ha aumentado en 1995-96, a pesar de la elevada acumulación de trabajo que hemos mencionado antes. Una parte de la disminución en las cifras de empleos se tradujo como paro declarado, fenómeno registrado en la mayor parte de estos países -con la excepción de Eslovenia, donde era despreciable- por primera vez en 40 años. Sin embargo, otra parte de la fuerza de trabajo desapareció sencillamente del mercado laboral. Este incremento (oficial

Cuadro 1 Producción y empleo en los PECO, 1989-1995

(índices de crecimiento en % para el conjunto del periodo, indicadores de producción en precios constantes)

País	PIB	Producción industrial	Empleo
Bulgaria	- 23,5	- 44,5	- 24,1
Estonia	- 35,0	- 57,2	- 19,8
Hungría	- 14,6	- 16,8	- 27,4
Letonia	- 49,5	- 61,3	- 15,5
Lituania	- 61,3	- 67,0	- 13,6
Polonia	- 1,5	- 9,6	- 13,3
República Checa	- 15,6	- 29,1	- 7,2
Rumania	- 15,4	- 43,4	- 8,5
Eslovaquia	- 16,3	- 30,3	- 14,6
Eslovenia	- 11,6	- 28,2	- 20,7

Fuente: Economic Bulletin for Europe, Volumen 48 (1996). UN/ECE, Ginebra 1996.

de la inactividad económica (no participación) superó incluso al incremento del paro registrado en países como Bulgaria, Hungría y la República Checa, como indica el Cuadro 2.

También es importante mencionar que, particularmente en los cuatro países de la Europa Central, el descenso registrado del empleo coincide con un aumento de la población en edad de trabajar, lo que supone un aumento aún mayor de la población inactiva.

Una mayor inactividad económica

Se han dado diversas explicaciones a este incremento en la inactividad económica. En primer lugar, sobre todo a comienzos de la transformación económica las tensiones de los mercados laborales tendían a resolverse a costa de los jubilados en activo. Bajo el régimen comunista, los jubilados en activo constituían hasta una 10% de la fuerza nacional de trabajo (una razón, entre otras varias, era la edad relativamente baja de jubilación: 60 años para los hombres y aproximadamente 55 para las mujeres²). Cuando las empresas comenzaron a sufrir problemas, los primeros despidos fueron los de los jubilados, como la solución menos dolorosa. Todos los PECO adoptaron asimismo programas de jubilación anticipada, y fueron numerosos los trabajadores de edades mayores que aprovecharon esta posibilidad (o

«(...) parte de la fuerza de trabajo desapareció sencillamente del mercado laboral. Este incremento (oficial) de la inactividad económica (no participación) superó incluso al incremento del paro registrado en países como Bulgaria, Hungría y la República Checa (...).»

² La edad de jubilación para las mujeres se hallaba fijada en 55 años para algunos países, mientras que en otros dependía del número de hijos a su cargo (p.e. en la antigua Checoslovaquia era de 57 para mujeres sin hijos, 56 para mujeres que hubieran tenido a su cargo un hijo, 55 para mujeres con dos hijos y 54 para mujeres con tres y más hijos).



Cuadro 2
Recursos de mano de obra, empleo y paro, 1989-1994

País	Población en edad laboral (en miles)	Empleo (en miles)	Paro registrado (en miles)	Paro según la EMO (en miles)
Bulgaria	- 150	- 1130	488	740
Estonia*	- 25	- 151	13	—
Hungría	+ 113	- 1493	520	431
Letonia*	- 96	- 204	84	96
Lituania*	- 9	- 178	78	66
Polonia	+ 563	- 2528	2838	2375
República Checa	+ 330	- 518	166	199
Rumania	- 55	- 934	1224	968**
Eslovaquia	+ 162	- 407	372	356
Eslovenia	—	- 191	124	84***

* 1990-1994. ** Primer trimestre de 1995. *** Mayo de 1994

Fuente: Observatorio del Empleo: Europa Central y del Este nº8, Comisión Europea, DGV, Bruselas 1995. Statistical Handbook 1996: States of the Former USSR. Banco Mundial, Washington 1996. Annual Report 1995, National Employment Office of Slovenia, Ljubljana 1996.

«Un aspecto positivo es que se ha incrementado considerablemente el interés de los jóvenes por la enseñanza superior. Esto se debe en parte a la mejor retribución de los empleos que exigen títulos superiores, y en parte al intento de evitar los problemas que acarrea el paro. Los índices de matriculación en escuelas secundarias y universidades para los grupos de edad de 15 a 19 y de 20 a 24 se han incrementado drásticamente.»

tuvieron por fuerza que aprovecharla). De forma similar, muchos trabajadores discapacitados hubieron de abandonar su empleo debido al cierre o la reducción de personal en muchos talleres protegidos o al ser sustituidos por trabajadores con plenas facultades en empleos ordinarios. Con frecuencia, para este grupo de personas la única opción restante han sido las pensiones de minusvalías, al haberse hundido los antiguos programas de rehabilitación y promoción de empleo y no funcionar correctamente los nuevos sistemas de integración de discapacitados por cuotas.

El paro de larga duración está aumentando. Cuando las personas no consiguen encontrar un empleo y expiran sus ayudas o subsidios de paro, debido a que la oferta de programas de empleo es muy baja, muchas de ellas dejan simplemente de constar en las listas de paro o salen voluntariamente de las mismas, pasando a ser inactivas o aceptando algunos trabajos ocasionales.

Un aspecto positivo es que se ha incrementado considerablemente el interés de los jóvenes por la enseñanza superior. Esto se debe en parte a la mejor

retribución de los empleos que exigen títulos superiores, y en parte al intento de evitar los problemas que acarrea el paro. Los índices de matriculación en escuelas secundarias y universidades en los grupos de edad de 15 a 19 y de 20 a 24 se han incrementado drásticamente.

Muchos de los que abandonan el mercado oficial de empleo siguen sin embargo en actividad dentro de la economía informal (y algunas personas participan a la vez en las dos economías), para evitar pagar impuestos altos. En numerosas economías en transición con cargas impositivas particularmente fuertes, la utilización del trabajo informal o sumergido es sencillamente la única posibilidad de supervivencia para muchas empresas pequeñas, un hecho que los correspondientes gobiernos reconocen y toleran a regañadientes. La participación en la economía sumergida también es elevada entre los jubilados y los trabajadores emigrantes de otros PECO. En numerosos casos, los trabajadores emigrantes expulsan a los trabajadores reglamentarios de sus empleos, lo que incrementa la inseguridad laboral y de empleo en el mercado de trabajo. Con la apertura de las fronteras, son muchos los individuos que han buscado trabajo en el extranjero. Algunos lo han hecho sólo de manera temporal, mientras que otros se convierten en emigrantes permanentes, sea por motivos económicos o a causa de tensiones sociales, conflictos militares o problemas políticos. Las estadísticas sobre emigración son aún inexactas e incompletas. Aunque las cifras oficiales relativas a los empleados en el extranjero o a los trabajadores fronterizos diarios no son altas, parece evidente que representan únicamente una fracción del número total de trabajadores de Países de la Europa Central y del Este activos en las economías de mercado occidentales o en economías en transición con un mayor grado de desarrollo.

Sin embargo, una parte de las pérdidas de empleo registradas se debe a deficiencias estadísticas. En primer lugar, el empleo en el sector privado no se registra correctamente en la mayor parte de los PECO. En segundo lugar, las estadísticas de empleo de algunos países no diferencian entre el número de personas empleadas (con un trabajo único o principal) y el número de empleos, con el resultado



de que toda disminución en el número de segundos empleos se registra como una disminución en el empleo global. Este es el caso de la República Checa, donde la reducción de empleos secundarios o múltiples supuso 200.000 entre 1990 y 1993. El descenso en el número de personas con trabajo fue un 4% inferior al de las cifras que reflejan el número de empleos.

Por último, con unas diferencias de ingresos cada vez mayores y numerosas oportunidades para conseguir riqueza a partir de actividades de dudosa moralidad (formulado diplomáticamente), o a partir de compensaciones y devoluciones en esta fase de transformación económica de antiguos bienes nacionalizados, algunos grupos de jubilados han conseguido notoriedad viviendo exclusiva o predominantemente del alquiler o venta de propiedad inmobiliaria. Aunque estos grupos no sean grandes, al menos una parte pequeña del descenso en las cifras de empleo puede atribuirse a su surgimiento.

El paro declarado y el oculto

El paro registrado

El paro registrado se aceleró en la Europa Central, en la antigua Yugoslavia y en Bulgaria nada más aplicarse las reformas económicas de 1990-92. A estos países siguieron, con algún retraso, Rumania y, recientemente los Estados bálticos. En la mayor parte de los países, el paro alcanzó su cénit en 1993 (en Rumania en 1994), descendiendo a continuación y estabilizándose últimamente con algunas fluctuaciones estacionales, como indica el Cuadro 3. En Estonia y Letonia, las tendencias del paro continúan siendo ascendentes, y también ha comenzado a aumentar de nuevo desde finales de 1996 en la República Checa y, a gran velocidad, en Bulgaria.

Como se aprecia en el Cuadro 3, puede dividirse a los PECO en dos grupos: los que presentan índices de dos dígitos se hallan situados en la Europa Central y Sureste, con la excepción de la República Checa y de Rumania. Estos dos paí-

Cuadro 3 Índices de paro registrados, 1991-96

(índices a finales de periodo, en % de la fuerza de trabajo)

	1991	1993	1995	sept. '96
Bulgaria	11,5	16,4	11,1	10,5
Estonia	-	5,0	5,0	5,3
Letonia	-	5,8	6,5	7,0
Lituania	-	3,4	7,3	6,4
Polonia	11,8	16,4	14,9	13,5
Rumania	3,1	10,4	8,9	6,3
Eslovaquia	11,8	14,4	13,1	12,2
Eslovenia	10,1	15,5	14,5	13,7
República Checa	4,1	3,5	2,9	3,2
Hungría	7,4	12,1	10,4	11,0

Fuente: Véase el Cuadro 1

ses y los Estados Bálticos presentan índices de paro inferiores al 7%. Es interesante preguntarse si la diferencia entre estos dos grupos de países refleja la realidad y cuáles son las razones de dicha diferencia.

Una respuesta parcial la da la Estadística de Población Activa, ilustrada en el Cuadro 2. Con la excepción de Bulgaria, todos los países que registran altos índices de paro tienen índices menores cuando se miden los mismos según la EPA, de conformidad con la definición de la OIT. Sucede que algunas personas registradas como paradas en las oficinas de empleo o bien son económicamente activas (en general, bajo la forma de trabajos ocasionales) o son inactivas por no hallarse interesadas en trabajar (al menos no en los empleos existentes) y se registran únicamente para conseguir los subsidios sociales. Por contraste, otras personas que la Estadística de Población Activa considera inactivas son parados pasivos (esto es personas sin empleo sin ilusión para buscar activamente trabajo), con frecuencia porque pertenecen a un grupo desfavorecido y renuncian a buscar empleo porque no existen ni trabajos idóneos para ellos ni los servicios adecuados de empleo. En el segundo grupo de países (incluyendo a Rumania, donde el paro registrado ha experimentado recientemente un descenso drástico), el desempleo medido por la EPA es algo mayor que el paro registrado oficialmente, lo que indica un menor inte-



rés entre las personas que buscan empleo por registrarse, o unos criterios de admisión en las listas de parados más restrictivos.

Sin embargo, en determinados países (los Estados bálticos, Bulgaria, Rumania e incluso aún más en la Confederación de Estados Independientes (CEI)) algunos trabajadores sobrantes de empresas quedan en situación de excedencia administrativa o se ven forzados a trabajar menos horas aún cuando mantengan su estatuto de empleo formal. Las personas afectadas por este paro oculto se encuentran con frecuencia sin remuneración alguna o sin acceso a los subsidios sociales.

Diferencias nacionales en el paro

Las razones de la existencia de diferencias nacionales en cuanto al paro son múltiples, y entre ellas se cuentan las siguientes:

- el crecimiento económico: a pesar de que en esta región prevalezca un tipo de crecimiento económico que intenta ahorrar puestos de trabajo, el crecimiento es y continuará siendo -si se refuerza y consolida- el motor más importante para la recuperación del empleo;
- el progreso de las reformas económicas: los Estados bálticos comenzaron a aplicar su reforma económica posteriormente, lo que explica en parte su descenso menor en las cifras de empleo y el escaso aumento del paro registrado. Hay además diferencias esenciales entre los diversos PECO en cuanto al grado y el método de privatización. Hungría ha privatizado casi todo por venta directa, y los nuevos propietarios han reducido drásticamente el número de puestos de trabajo. La aplicación de procedimientos de bancarrota bastante radicales tuvo también un impacto similar. Por el contrario, el tipo de privatización por vales aplicado en la República Checa ha ejercido un efecto contraproducente sobre los puestos de trabajo, como expondremos más adelante. En otros países como Bulgaria, Rumania y Lituania, se está aún llevando a cabo la privatización de las grandes empresas estatales, y el Estado no desempeña ningún papel auténtico de propietario en régimen mixto;
- la estructura económica: los países con una mayor proporción del sector agrario dentro del empleo total (Hungría, Bulgaria, Polonia) sufren un paro mayor. Además, algunos sectores industriales como la minería, la metalurgia, la técnica y los textiles se han visto más afectados por la recesión económica, y los países con un mayor grado de empleo concentrado en estos sectores han experimentado pérdidas más grandes de empleo industrial. En los países de la Europa Central estos efectos negativos del proceso de reestructuración se han visto en parte contrarrestados por el incremento del sector de los servicios, mientras que otros países tienen que seguir avanzando en esta dirección, en función sobre todo del crecimiento económico conseguido y la recuperación real de los ingresos;
- el desarrollo del sector privado pequeño: prevalecen para las pequeñas empresas condiciones diferentes a lo largo y ancho de esta región geográfica. Estas dependen de la demanda nacional y del acceso a mercados extranjeros, de la calidad de la infraestructura técnica y financiera y de las condiciones económicas para las empresas (tipos de interés, disponibilidad de créditos, fiscalidad, etc...) del apoyo del Estado, del desarrollo del turismo, de la actitud social hacia las empresas privadas y de la iniciativa para hacerse autónomo, del alcance de los negocios ilegales, etc. Cuanto mejor sean las condiciones para el desarrollo de la pequeña empresa, más individuos aparecerán dedicados a este tipo de actividad. Una vez más, la Europa Central se halla más avanzada a este respecto;
- el nivel salarial y los costes totales del trabajo: aunque el nivel medio salarial y los costes del trabajo sean bajos en este bloque de países en comparación con las economías de mercado occidentales, existen diferencias sustanciales entre los diversos países. El mayor nivel salarial es el de Eslovenia, seguido actualmente por la República Checa, Polonia, Hungría (hasta 1995 Hungría ocupaba el segundo lugar) y Eslovaquia. Debido a que las economías en transición compiten entre sí en cuanto a exportaciones de numerosos productos de alta concentración de trabajo y materiales, estas diferencias resultan muy importantes, no sólo para los exportadores nacionales, sino también



para los inversores occidentales que deseen transferir una producción a países de bajo costo de la mano de obra.⁴ Una producción mayor para el mercado nacional y el extranjero implica un nivel de empleo superior.

□ las razones del bajo índice de paro en la República Checa son tanto económicas como extraeconómicas³. En una fase muy temprana, la privatización «pequeña» (de tiendas, restaurantes, talleres, etc), combinada con una restitución (devolución de propiedades anteriormente nacionalizadas a sus antiguos dueños) y la promoción de la pequeña empresa privada a través de programas de créditos, fiscalidad preferencial en regiones de crisis..., etc... estimularon los cambios estructurales y la redistribución de la mano de obra hacia los sectores económicos en desarrollo, las pequeñas empresas privadas y el autoempleo. Este proceso se consolidó aún más gracias a los programas de empleo a gran escala, que han financiado la creación de empleos en el sector privado. También la disponibilidad de los checos para cambiar su profesión u oficio, para pasar al autoempleo o aceptar puestos de trabajo muy lejanos, quizá la mayor de todo el bloque, ha facilitado la redistribución de los trabajadores, evitándose o reduciéndose la maldición del paro. Por otro lado, la privatización por vales ha favorecido realmente el mantenimiento de puestos de trabajo, al repartir inicialmente las participaciones en empresas entre numerosos accionistas, ninguno de los cuales acapara el poder necesario para influenciar el comportamiento de los gestores. El mantenimiento de los puestos de trabajo también se vio facilitado por la drástica disminución de los salarios reales en 1991, que redujo enormemente los costes de mano de obra para las empresas; sólo en 1996 pudieron los salarios reales medios alcanzar de nuevo el nivel que tenían en 1989. Es en la actualidad, durante el proceso de reestructuración de la propiedad empresarial, cuando están surgiendo gradualmente auténticos propietarios que someten a una presión real a la gestión de las empresas para racionalizar su producción y los costes de las mano de obra. Esto resulta muy importante para las mejoras necesarias de la competitividad de las empresas, ya que los salarios reales están creciendo actualmente a más velocidad que la productivi-

dad laboral, y los resultados de la balanza comercial están empeorando rápidamente. También la situación económica del Estado, en deterioro, exigirá restricciones presupuestarias, incluyendo en ello reducciones de personal en organismos financiados a partir del presupuesto del Estado o con subsidios, lo que inevitablemente hará aumentar el desempleo.

Diferencias regionales

Todos los países de la Europa Central y del Este se han encontrado desde 1990 con disparidades regionales cada vez mayores en cuanto al paro. En muchos países, las diferencias entre las regiones con los índices superiores o inferiores de paro suponen 20 puntos porcentuales, e incluso más en los años de desempleo máximo. En los municipios menores, los índices han llegado a ser del 70% (por ejemplo en Bulgaria). El paro tiende a ser menor en las ciudades grandes, en las regiones con una economía industrial diversificada, en las zonas que ofrecen buenas oportunidades para el turismo y el tiempo libre, en los balnearios y en las regiones que bordean la frontera austriaca y alemana. En contraste, las zonas más golpeadas por el desempleo tienden a ser regiones rurales, regiones monoestructurales cuya industria principal sufre una recesión económica o regiones con escaso potencial de desarrollo económico debido a su pobre infraestructura, escasos recursos humanos o actitudes subdesarrolladas hacia la empresa privada.

El paro por grupos sociales

Los grupos sociales que sufren en mayor grado el desempleo incluyen a los jóvenes (en particular los que finalizan la escuela), las personas mayores en edad de jubilación (aunque con frecuencia su situación se resuelve gracias a la jubilación anticipada), los trabajadores con cualificaciones bajas o anticuadas, los discapacitados y algunas minorías étnicas, particularmente los gitanos. Aún cuando las cifras estadísticas relativas a estos últimos -su número, tasa de participación en la vida activa y niveles de paro- no son fiables en ningún país, la evidencia disponible ofrece una imagen muy preocupante. Un estudio efectuado sobre la minoría gitana en Hungría calculó un índice de paro de la población gitana del 61,2%.

«(...) aunque el nivel medio salarial y los costes del trabajo sea bajo en este bloque de países en comparación con las economías de mercado occidentales, existen diferencias sustanciales entre los diversos países.»

3) Dado que el nivel del paro en la República Checa es muy distinto del de sus países vecinos en transición, con independencia de resultados económicos semejantes, intentamos ofrecer alguna explicación del fenómeno.

4) Los bajos costes salariales no son naturalmente el único factor que decide las inversiones directas extranjeras y los contactos comerciales. Otros factores importantes son: el desarrollo de las infraestructuras, la dimensión de la demanda nacional, la ubicación del país, la seriedad y los plazos de entrega de productos y servicios, los servicios que se ofrecen al comercio exterior, las concesiones a inversiones extranjeras, etc.



«Los trabajadores no cualificados y los trabajadores con competencias obsoletas constituyen la mayoría del paro total(...). Esto afecta no sólo a los trabajadores cuyos empleos se han eliminado o han sufrido cambios radicales(...) sino también a los recién salidos de la escuela que no se han adaptado adecuadamente a los nuevos requisitos de competencias del mercado laboral.»

La situación de las mujeres difiere de país a país. Por una parte, las mujeres se hallan sobrerrepresentadas en el paro total en países como Polonia, la República Checa, Bulgaria y Rumania, mientras que en Hungría o en Eslovenia sucede lo contrario. El fenómeno parece estar debido a la estructura del empleo de la economía nacional por sectores: la mayor proporción en los dos últimos países de industrias ligeras alimentarias y de servicios, que dan trabajo predominantemente a mujeres. Sin embargo, los prejuicios contra las mujeres también desempeñan un papel importante (de acuerdo con un estudio de la OIT, los gestores de Hungría y Eslovenia tienen menos prejuicios que los de otros países).

Los trabajadores no cualificados y los trabajadores con competencias obsoletas constituyen la mayoría del paro total, como consecuencia de los amplios cambios estructurales y la demanda modificada de competencias en el mercado laboral. Esto afecta no sólo a los trabajadores cuyos empleos se han eliminado o han sufrido cambios radicales durante la privatización, la reestructuración (o cierre) de empresas o la aplicación de un nuevo programa productivo, sino también a los recién salidos de la escuela que no se han adaptado adecuadamente a los nuevos requisitos de competencias del mercado laboral.

Las respuestas de la política de empleo

Anticipándose al surgimiento del paro oficial, todos los países de esta región geográfica crearon o reestructuraron sus instituciones laborales, adoptando también nuevas legislaciones laborales en 1990 o a comienzos de 1991.

Todos los países aprobaron nuevas leyes de empleo que estipulaban el derecho a elegir libremente el propio trabajo y crearon asistencia a la búsqueda de empleo para los parados, incluyendo su participación en programas laborales ofrecidos gratuitamente por instituciones nacionales, y la asistencia con subsidios.⁵ Además, los diversos Códigos del Trabajo se han modificado de conformidad con las demandas de un sistema democrático de

mercado. De todas formas, los mercados laborales nacionales están experimentando numerosos cambios en el periodo de transición, lo que exigirá de nuevo los ajustes correspondientes en la legislación laboral.

Los servicios nacionales de empleo consisten actualmente en centros y redes nacionales de oficinas de empleo regionales y locales, con las mismas misiones y responsabilidades que corresponden a las instituciones similares en países industrializados de Occidente. Pero aunque los servicios de empleo se hayan creado y su personal haya recibido una formación a la que han ayudado en gran medida los gobiernos occidentales y las organizaciones internacionales, aún se enfrentan a numerosos problemas: falta de personal (en comparación con el número de personas que buscan empleo), lo que provoca una fuerte carga de trabajo y posibilidades limitadas de proporcionar un servicio individualizado; frecuentes cambios de personal, debido al nivel salarial bastante bajo; excesiva centralización de los sistemas decisorios, etc.

Es necesario observar de todas formas que esta situación es muy distinta en los países de la Europa Central (incluyendo a Eslovenia) y en las restantes economías en transición. Los primeros han progresado bastante en cuanto a la oferta de servicios y programas de empleo, aún cuando sus políticas de empleo -diseñadas en su mayoría a partir de la experiencia de la Europa Occidental pero aplicadas en condiciones muy diferentes y con un personal sin experiencia- no siempre han tenido la estructura y la aplicación correctas y han sido en consecuencia bastante ineficaces. Estos países trabajan actualmente en el perfeccionamiento de estas políticas y su orientación hacia los grupos sociales con necesidades específicas.

El segundo grupo de países mencionado todavía tiene mucho trabajo por delante. Sus centros de empleo trabajan fundamentalmente en el registro del paro, la colocación y el pago de subsidios de desempleo, en detrimento de los programas activos de empleo laboral. Actualmente, el problema principal al que se enfrentan es la financiación insuficiente. Las oficinas regionales y locales de empleo de-

5) Bulgaria es el único país que aún no ha aprobado su Ley del Empleo, llevándose a cabo la política práctica a base de decretos gubernamentales.



Cuadro 4
Parados que reciben subsidio* y participantes en programas activos de empleo, 1995

País	Receptores de subsidios en % del paro registrado	Participantes en programas activos de empleo (PAE)	Proporción de participantes en PAE como % del paro	de estos, parados** en formación para el mercado laboral	de estos, empleados*** en formación para el mercado laboral
Bulgaria	25,5	62 656	14,4	19 457	x
Lituania	30,9	26 936 ⁺⁺	12,6 ⁺⁺	14 253	x
Polonia	58,9	429 627	15,9	82 470	-
Rumania	77,5	75 197 ⁺⁺⁺	6,8 ⁺⁺⁺	44 841	x
Eslovaquia	21,9	190 038	54,3	19 173	1393
Eslovenia	30,3	41 929	34,5	20 045	2250
República Checa	44,2	36 894 ⁺	23,7 ⁺	13 454	-
Hungría	73,5	252 200	49,7	26 800	-

* Receptores de subsidios son los que reciben subsidios de desempleo y ayudas al desempleo pagadas por el Fondo de Empleo.

** Personas en búsqueda de empleo registradas como paradas, que reciben una formación o una recualificación pagada por el Fondo de Empleo.

*** Trabajadores en riesgo de paro, con formación o recualificación pagada por el Fondo de Empleo.

+ Sólo nuevos participantes de los PAE.

++ Bulgaria y Lituania en sus informes oficiales sobre PAE incluyen también a las personas registradas como buscadores de empleo colocadas en trabajos por el Servicio de Empleo, y a las registradas por el Club de Empleos en sus cifras oficiales sobre la participación en los Programas Activos de Empleo. Las cifras que ofrece este cuadro excluyen por tanto la comparación de estos países con otros.

+++ Sin contar a las personas en búsqueda de empleo que consiguen créditos iniciales (cifras no disponibles).

Fuentes: Informes de los Servicios Nacionales de Empleo, 1995.

sempañan con frecuencia un papel bastante pasivo en la lucha contra el paro de sus regiones. Esta es la razón fundamental por la que la cooperación con las autoridades locales, las empresas, las organizaciones empresariales y de trabajadores regionales, los centros educativos y otros agentes importantes en la promoción del empleo y en la formulación de programas idóneos de mercado laboral sigue siendo aún bastante débil.

El Cuadro 4 nos ofrece algunas cifras sobre la proporción de los receptores de subsidios entre los parados registrados y sobre la participación de las personas registradas en búsqueda de empleo en programas activos de empleo. Las restricciones en la selección de los beneficiados por los subsidios y el incremento en el paro de larga duración han conducido a unos porcentajes cada vez menores de receptores de subsidios entre las personas que buscan trabajo. Algunos países han creado por este motivo una asistencia de importe comprobado para personas cuyos subsidios de paro han expira-

do (otros países, como la República Checa, Eslovaquia o Eslovenia transfieren a los parados cuyo subsidio ha expirado al sistema de la ayuda social).

A pesar de los puntos débiles de estas comparaciones de datos nacionales, podemos afirmar que existen entre los países claras diferencias en cuanto a la aplicación de políticas activas de empleo. Hungría, Eslovaquia y Eslovenia aplican más programas activos de empleo, mientras que otros como Bulgaria, Polonia, Lituania o Rumania se mantienen en mucho mayor grado con ayudas retributivas, lo que se debe en parte a obligaciones económicas. En el caso de la República Checa, el paro es tan bajo que no estimula a una aplicación mayor de políticas activas de empleo (como sí fue el caso en los primeros años de la transición).

El énfasis puesto en programas individuales dentro de la política laboral también difiere entre los diversos países, en función de sus necesidades y su orientación. En Bulgaria, por ejemplo, debido al por-

«(...) puede afirmarse que existen entre los países claras diferencias en cuanto a la aplicación de políticas activas de empleo.»



«Siguen existiendo problemas en cuanto a la formación. Por una parte, la antigua especialización, excesivamente específica y temprana (...). Por otra parte, están surgiendo ya en algunos países otras carencias en disciplinas técnicas, y las empresas se quejan de que las escuelas y los centros formativos no toman en cuenta sus necesidades, (...).»

centaje muy alto que corresponde al paro de larga duración dentro del desempleo total, más del 60% de todos los participantes en políticas activas de empleo encuentran ocupación en trabajos públicos. Los trabajos públicos se han convertido recientemente en el programa más habitual de Hungría, desplazando con ello a la formación laboral, que hasta 1994 había ocupado el primer puesto de las medidas contra el paro. En Eslovaquia, los empleos financiados («empleos de utilidad social») siguen constituyendo el programa más frecuente, acogiendo a un 63% de todos los participantes en programas, y un caso similar sucede en Polonia, donde un 45% participa en los denominados empleos de intervención. En algunos países, sin embargo, estos programas tan importantes continúan sin existir como es el caso de los trabajos públicos en Rumania.

Todos los países en transición son plenamente conscientes de los actuales desfases de competencias en el mercado laboral, y de sus efectos perjudiciales para el crecimiento económico y la eficacia productiva. Se han creado nuevas reformas de los sistemas educativos para dar mayor libertad a escuelas y centros formativos en ajustar sus currículos a las nuevas demandas educativas y formativas de los jóvenes. En casi todos los países, los currículos específicos centrales se han sustituido con currículos nacionales básicos, como núcleo central a partir del cual las escuelas y los centros formativos locales pueden desarrollar sus propios programas (contando con la aprobación de las administraciones locales).

En determinados países, los agentes sociales también tienen voz en cuanto a los contenidos de la formación profesional. Por ejemplo, en Hungría, el Consejo Nacional de la Formación, institución tripartitaria, desempeña un papel de supervisión en cuanto a la distribución del Fondo de la Formación Profesional (compuesto por contribuciones de los empresarios) con el que se promociona la formación profesional. Como consecuencia, han experimentado cambios drásticos los rasgos típicos de estudiantes y posteriores titulados:

□ se ha incrementado la tasa de matriculación de los grupos de edades de 15 a

19 y de 20 a 24 en las escuelas y centros formativos;

□ los jóvenes prefieren la enseñanza en las escuelas secundarias a la formación profesional de carácter manual, y en general a la enseñanza profesional especializada;

□ el interés de los jóvenes se ha desplazado más de las materias técnicas hacia las no técnicas.

La formación para el empleo se ha difundido mucho y ocupa el primer lugar entre los programas de empleo en Rumania, Eslovenia, la República Checa y, muy recientemente, también en Hungría. En cuanto a la dimensión de la formación para el empleo financiada por los Fondos Nacionales de Empleo, varían desde el 2,5% de todas las personas en búsqueda de empleo registradas en Eslovaquia (y un 3,1% en Polonia), hasta el 8,8% de la República Checa e incluso el 16,5% de Eslovenia.

Siguen existiendo problemas en cuanto a la formación. Por una parte, ha quedado superada la antigua especialización, excesivamente específica y temprana, pues los jóvenes que salen de la enseñanza general tienen la flexibilidad necesaria para aceptar una formación adicional ofrecida por su empresario para un trabajo específico, y también para la formación permanente. También se están superando gradualmente los déficits de especialistas consecuencia del sistema de mercado (especialistas financieros, contables, informáticos, abogados, gestores de recursos humanos, etc). Por otra parte, están surgiendo ya en algunos países otras carencias en disciplinas técnicas, y las empresas se quejan de que las escuelas y los centros formativos no toman en cuenta sus necesidades, por lo que les resulta imposible encontrar los especialistas adecuados en el mercado. Este problema es evidentemente más grave para los países que experimentan un crecimiento económico y una reestructuración más rápidos. Por ejemplo, las grandes empresas industriales de la República Checa y de Eslovaquia que afrontan estos déficits de técnicos cualificados e intentan superarlos proporcionando becas a los estudiantes de los últimos cursos de las escuelas secundarias profesionales y de las univer-



sidades, o patrocinando aprendices. Por ello, la mayor parte de los titulados de la escuela secundaria no consiguen encontrar un empleo tras la escuela, teniendo que recualificarse inmediatamente. Parece también que la proporción de titulados de la escuela secundaria sin empleo ninguno es demasiado elevada. Reciben una formación profesional a costa de las instituciones laborales, en lugar de la escolaridad o la formación regulares ideadas para los jóvenes, gastando fondos previstos originariamente para otros grupos de buscadores de empleo. Dado que los jóvenes sin experiencia laboral alguna suelen tener problemas para conseguir su primer trabajo, numerosos países de esta región subsidian temporalmente su empleo, combinándolo a menudo con una formación preparatoria o en el trabajo. Así pues, la formación para el empleo asume con frecuencia los objetivos y tareas de la formación regular destinada a los jóvenes.

La formación de parados en búsqueda de empleo suele proporcionarse o bien para un empresario conocido, ideándose entonces en función de los requisitos de éste (el caso de Polonia por ejemplo) o bien se concibe para colmar los déficits de determinados profesionales en el mercado. Los cursos de formación se orientan principalmente a profesiones manuales y a profesiones no manuales como contabilidad, informática, idiomas extranjeros, etc. También es muy popular la formación para creadores de empresas. La tasa de colocación de las personas recualificadas difiere entre los países, desde el 34% en Bulgaria y el 40% de Polonia (1994) hasta más del 70% en la República Checa. Sin embargo, las tasas de colocación no sólo dependen de la calidad de la formación y de los formados sino también de la disponibilidad de puestos de trabajo. En numerosos países existen incluso algunos prejuicios contra las personas que han pasado por cursos de recualificación. Se considera su formación como de calidad inferior en comparación con los trabajadores de formación regular instruidos de forma tradicional, y los empresarios prefieren a estos últimos, salvo cuando pueden controlar directamente el proceso de recualificación.

En algunos países existe la posibilidad de cofinanciar la recualificación en las em-

presas sometidas a una reestructuración por problemas económicos. Otra forma eficaz de recualificación es la que se ofrece a los trabajadores despedidos antes de que el despido entre en vigor, para facilitar su reempleo. Sólo se dispone de las cifras para Eslovaquia y Eslovenia, pero el alcance de esta medida es bastante limitado. Muchos países no pueden incluso financiar dicha formación cuando los asalariados están aún trabajando, debido a obstáculos existentes en su legislación.

Aun cuando la tasa de colocación tras la formación para el empleo es bastante alta en comparación con la mayor parte de los restantes programas de empleo, esta estimación es un poco engañosa, pues no toma en cuenta las características específicas de las personas que llegan a esta formación. Los formados típicos son jóvenes (con frecuencia ex-alumnos de la escuela secundaria o personas sin formación profesional) e individuos con enseñanza superior que tendrían mejores oportunidades de empleo incluso sin formación ninguna. Por contra, las personas no cualificadas y/o de edad, los miembros de minorías étnicas desfavorecidas o los discapacitados presentan una probabilidad mucho menor de conseguir una formación, aunque -según los estudios- la rentabilidad de su formación y la subsiguiente oportunidad de encontrar un empleo sea mayor.

Conclusiones

Teniendo en cuenta las altas tasas de paro registradas y la forzada inactividad de la población, los PECO debieran prestar más atención a la promoción del empleo. Esto sólo podrá alcanzarse mediante una política económica que promueva activamente el crecimiento económico y la reestructuración macro y microeconómica destinada a incrementar la eficacia productiva. Debieran diseñarse la formación, las políticas de empleo y las políticas sociales de tal manera que tomasen en cuenta plenamente estos objetivos económicos, fomentando la flexibilidad, la movilidad y la motivación de la fuerza de trabajo, e incrementando y utilizando sus capacidades. Simultáneamente, han de moderarse las tensiones sociales y corregirse la marginalización de los grupos sociales más vulnerables. Será esencial

«Así pues, la formación para el empleo asume con frecuencia los objetivos y tareas de la formación regular destinada a los jóvenes.»



diseñar, perfeccionar y aplicar estas políticas en cooperación y con un amplio consenso de todos los protagonistas fundamentales del mercado de trabajo, tanto a escala global como regional: gobiernos nacionales y regionales, representantes de empresarios y trabajadores, centros educativos, organizaciones no gubernamentales de importancia y otros.

En lo relativo a la formación, esto implica una mayor descentralización y a la vez una cooperación más estrecha en una serie de campos entre escuelas y centros formativos y las instituciones del mercado laboral, empresas, sindicatos y gobiernos regionales. Entre estos campos podemos citar la adaptación de currículos y de métodos de enseñanza y formación a las necesidades reales concretas actuales y futuras de los mercados regionales de trabajo y de los empresarios, y perfeccionar la capacidad de formadores, los materiales y el acceso a las nuevas tecnologías, etc. Podría proporcionarse ayuda, cuando sea necesario, a las empresas sometidas a reestructuración y que precisan una recualificación a gran escala de sus trabajadores. También debiera organizarse la formación para los trabajadores aún empleados pero con riesgo de

despido, para los creadores de empresas (reforzando sus competencias empresariales y su conocimiento del mercado) y para los participantes en trabajos públicos, a fin de mejorar sus oportunidades de reemplazo, etc. Deberá reconocerse plenamente la importancia de la formación como determinante de la calidad y adaptabilidad de la mano de obra -el factor clave de la futura prosperidad económica de los países en vías de transición. Así pues, consideramos necesario reconsiderar las reducciones que se observan actualmente en los presupuestos educativos nacionales, aprobadas en el contexto de las restricciones económicas generales de los Estados. Recortes drásticos en la financiación pública de la enseñanza han tenido lugar recientemente por ejemplo en Hungría, la República Checa y Bulgaria, en el contexto de medidas restrictivas destinadas a reducir los déficits presupuestarios del Estado. En todas las economías en transición se han reducido drásticamente los gastos en enseñanza, en comparación con el periodo previo a la transformación política. Por otro lado, las reformas de los sistemas educativos nacionales han de mejorar la eficacia general de la enseñanza y la formación.

Bibliografía

Russian Economic Trends, Febrero 1997, Centro Ruso Europeo de Política Económica, Moscú, y Center for Economic Performance, London School of Economics, Londres

Kemeny, I., Havas, G., Kertesi, G., *The Education and Employment Situation of the Gypsy Community: Report of the 1993/94 Sample Survey*. OIT/Proyecto japonés sobre políticas de empleo para la transición en Hungría. Budapest 1994.

Paukert, L., *Economic Transition and Women's Employment in Four Central European Countries, 1989-1994*. Labour Market Paper N°7, OIT Ginebra 1995.

A. Nesporova and R. Kyloh, *Economic and Social Dialogue in the Ostrava-Karvina Region*. OIT-CFP Report N° 5, Budapest 1994 y M. Keune y A. Nesporova, *Promoting Economic and Social Restructuring in the Spis Region, Slovakia*. OIT-CFP Report N° 16, Budapest 1996.

Godfrey, M., Lazar, G., O'Leary, Ch., *Report on a Survey on Unemployment and Active Labour Market Programmes in Hungary*, OIT/Proyecto japonés sobre políticas de empleo para la transición en Hungría, Budapest 1993. O'Leary, Ch., *An Impact Analysis for Labour Market Programmes in Hungary*, OIT/Proyecto japonés, Budapest 1994.