

Dictamen prospectivo del Comité de las Regiones «Estrategia de Lisboa para el crecimiento y el empleo»

(2009/C 76/03)

EL COMITÉ DE LAS REGIONES

- reitera la importancia de una estrategia a nivel europeo destinada a apoyar el crecimiento económico y el empleo, basada en la innovación, la investigación y la competitividad, en especial teniendo en cuenta la actual crisis financiera y sus previsibles consecuencias en la economía real. Se trata de una estrategia que también debe reforzar su carácter sostenible, tanto mediante el respeto de los principios de cohesión y solidaridad como mediante la protección del medio ambiente;
- señala que la Estrategia para el crecimiento y el empleo, reactivada en 2005 por el Consejo Europeo de primavera, a pesar de su llamamiento en favor de una asociación europea, no ha podido alcanzar plenamente la participación necesaria de los agentes institucionales que deben aplicarla. Destaca que el Consejo Europeo de primavera reconoció «el papel de los niveles local y regional en el crecimiento y la creación de empleo», especificando que «el incremento de la responsabilización en el programa de crecimiento y empleo a todos los niveles de gobierno contribuirá a la elaboración de políticas más coherentes y eficaces», y
- señala que la ya mencionada falta de responsabilización en la estrategia de crecimiento y empleo es una de las causas de que no se hayan logrado transformar los objetivos de la Estrategia de Lisboa en políticas integradas para cada nivel de gobierno, y que ello ha generado procesos no siempre eficaces de uso de los recursos productivos, financieros, humanos y sociales destinados a alcanzar los objetivos de crecimiento económico y de mejores empleos.

Ponente: Flavio DELBONO

EL COMITÉ DE LAS REGIONES

1. toma nota de la creciente divergencia de crecimiento entre las economías europea y mundial, sobre todo respecto de los cambios de las condiciones derivadas de la globalización de los mercados;

2. reitera la importancia de una estrategia a nivel europeo destinada a apoyar el crecimiento económico y el empleo, basada en la innovación, la investigación y la competitividad, en especial teniendo en cuenta la actual crisis financiera y sus previsibles consecuencias en la economía real. Se trata de una estrategia que también debe reforzar su carácter sostenible, tanto mediante el respeto de los principios de cohesión y solidaridad como mediante la protección del medio ambiente;

3. señala que la Estrategia para el crecimiento y el empleo, reactivada en 2005 por el Consejo Europeo de primavera, a pesar de su llamamiento en favor de una asociación europea, no ha podido alcanzar plenamente la participación necesaria de los agentes institucionales que deben aplicarla. Destaca que el Consejo Europeo de primavera reconoció «el papel de los niveles local y regional en el crecimiento y la creación de empleo», especificando que «el incremento de la responsabilización en el programa de crecimiento y empleo a todos los niveles de gobierno contribuirá a la elaboración de políticas más coherentes y eficaces»;

4. recuerda en especial que, como se deduce de la actividad de seguimiento de su Plataforma, existe una «paradoja de Lisboa»: los entes locales y regionales desempeñan un papel fundamental en la estrategia para el crecimiento y el empleo (en educación, innovación, investigación a nivel local y regional), pero en muchos casos no son conscientes de que esos esfuerzos forman parte de la Estrategia de Lisboa (ausencia de economías de escala/ámbito de aplicación) ni la mayoría de ellos considera que esta Estrategia les es realmente útil;

5. parte del supuesto de que una aplicación eficaz de la Estrategia de Lisboa sólo podrá llevarse a cabo en un territorio con una gran capacidad para generar, atraer y utilizar recursos humanos, competencias flexibles y polifacéticas, investigadores preparados y técnicos de alto nivel; un territorio caracterizado por modelos de comportamiento, valores, relaciones de confianza y capacidad organizativa que favorezcan la integración y la cooperación entre agentes y empresas, el buen funcionamiento del mercado y la calidad de vida; un territorio, por último, con una dotación adecuada y proporcionada en infraestructuras materiales e inmateriales y con unas instituciones creíbles y eficientes;

6. señala que la ya mencionada falta de responsabilización en la estrategia de crecimiento y empleo es una de las causas de que no se hayan logrado transformar los objetivos de la Estrategia de Lisboa en políticas integradas para cada nivel de gobierno, y que ello ha generado procesos no siempre eficaces de uso de los recursos productivos, financieros, humanos y

sociales destinados a alcanzar los objetivos de crecimiento económico y de mejores empleos;

7. reitera los puntos que ha expuesto recientemente en varios dictámenes sobre la Estrategia de Lisboa respecto de:

- la coordinación entre los programas de los Fondos Estructurales y otros programas europeos pertinentes, como el Programa marco para la innovación y la competitividad, el Séptimo programa marco de investigación y desarrollo y los programas de formación permanente, con el fin de maximizar el valor añadido europeo y la participación de los entes locales y regionales (Resolución de 7 de febrero de 2008 para el Consejo Europeo de primavera de 2008);
- nuevas formas de relación entre las administraciones públicas, universidades, centros de investigación y empresas (dictamen de los días 18 y 19 de junio de 2008 sobre «Clusters y política de clusters»);
- mejora del acceso de las PYME a la financiación y de la participación en los programas comunitarios (dictamen de los días 13 y 14 de febrero de 2007 sobre «Financiación del crecimiento de las PYME»);
- aplicación integrada de las medidas de política de inclusión activa a nivel local, regional, nacional y comunitario (dictamen de los días 18 y 19 de junio de 2008 sobre «La inclusión activa»);
- la mejora y potenciación de los sistemas de educación y formación profesional europeos como factor clave para el desarrollo competitivo de la UE a largo plazo (dictamen de los días 9 y 10 de abril de 2008 sobre «Plena participación social de los jóvenes»);
- papel de los entes locales y regionales en la aplicación de las políticas de flexibilidad (dictamen de los días 6 y 7 de febrero de 2008 sobre «La flexibilidad»);
- el papel de los servicios sociales de interés general (SSIG) y su contribución a la realización de los objetivos de Lisboa (dictamen del 6 de diciembre de 2006 sobre la «Comunicación de la Comisión — Aplicación del programa comunitario de Lisboa — Servicios sociales de interés general en la Unión»);
- un mercado único más integrado como instrumento dinámico para el crecimiento económico y social europeo (dictamen del 23 de marzo de 2007 sobre «El futuro del mercado único, incluido un balance de la sociedad europea»);
- reformar el presupuesto, cambiar Europa (dictamen de iniciativa de 10 de abril de 2008, CDR 16/2008 fin);
- nuevas perspectivas para la creación y consolidación de un Espacio Europeo de Investigación (CDR 83/2007 fin), y
- ayuda a la investigación y la innovación en las regiones de la UE (CDR 263/2007);

8. destaca, por lo tanto, la necesidad de:

- una mejor coordinación de las políticas de crecimiento y empleo en los diferentes niveles de gobierno;
- una política integrada y de crecimiento y el empleo a todos los niveles (integrada en todas las actividades de las políticas);
- acuerdos de gobernanza a varios niveles: acuerdos escritos, consulta y coordinación periódicas de las agendas políticas entre los distintos niveles de gobierno;

RECOMENDACIONES PARA EL CICLO DE GOBERNANZA 2008-2010

Considerando la asociación existente entre la Comisión Europea y los gobiernos de los Estados miembros para la aplicación de la Estrategia de Lisboa

9. sugiere que, con vistas al éxito de la Estrategia, los distintos niveles de gobierno deben poner en práctica las decisiones previstas en las Directrices del Consejo Europeo de primavera, coordinando sus agendas en los ámbitos pertinentes para lograr un enfoque más integrado de sus actividades y una elaboración de políticas más eficaz. A este respecto, deberían impulsarse los acuerdos de gobernanza a varios niveles;

10. anima a los entes locales y regionales de la Unión Europea y a sus asociaciones y redes (por ejemplo, la red de regiones de Lisboa) a ocuparse, incluso superando sus competencias formales, de poner en marcha, dentro de la Estrategia, políticas y acciones concretas destinadas a orientar y apoyar la estructura económica y social con el fin de alcanzar los objetivos de crecimiento y empleo.

11. pide a los gobiernos nacionales de la UE-27 que incluyan de manera más eficaz a los entes locales y regionales respectivos desde el principio hasta la fase final de la aplicación de la Estrategia de Lisboa. Ello puede alcanzarse:

- organizando, a cargo del responsable nacional del proceso de Lisboa, una serie de «balances por país», a nivel nacional, en cooperación con los entes regionales y sus asociaciones, a fin de evaluar la situación, intercambiar buenas prácticas y examinar si se necesitan nuevas medidas políticas, así como determinar los ámbitos de acción y los instrumentos que, en términos de gobernanza, podrían reforzar aún más la participación de los entes locales y regionales en la realización de la Estrategia de Lisboa. Las contribuciones de estos balances deberán integrarse en los Programas Nacionales de Reforma que hay que enviar a la Comisión Europea;

- aprovechando los informes nacionales sobre los progresos realizados que cada Estado miembro debe presentar a la Comisión Europea a mediados de octubre para evaluar la participación de los entes locales y regionales en la aplicación de la Estrategia de Lisboa. A este respecto, el análisis de los informes nacionales que realiza cada año el Comité de las Regiones ha puesto de relieve hasta ahora una participación esporádica de los entes locales y regionales. Por lo

tanto, es necesario destacar esta situación en el informe anual de la Comisión.

12. pide a la Comisión que realice un examen más exhaustivo de la situación en el informe anual que debe publicarse en diciembre de 2008, analizando de manera estructurada, para cada país, el papel y la participación de los entes locales y regionales en el marco de la gobernanza de la estrategia;

13. pide que el próximo Consejo Europeo de primavera de 2009 impulse la difusión más amplia posible de los instrumentos integrados de gobernanza a varios niveles y de elaboración de políticas como característica permanente de la elaboración de las políticas en el conjunto de la UE, hasta 2010 y más allá de esta fecha;

14. reitera su compromiso de contribuir al éxito de la Estrategia, mediante un seguimiento de su aplicación a nivel regional y local y un apoyo activo a los balances nacionales, así como por medio de sus delegaciones nacionales;

15. pide asimismo a la Comisión Europea y a las instituciones de todos los niveles un compromiso renovado en materia de comunicación: por una parte, dirigido a los entes locales y regionales respecto de las políticas y programas elaborados para financiar acciones y planes coherentes con los objetivos de la Agenda de Lisboa y, por otra parte, dirigido a los ciudadanos respecto del impacto que la estrategia para el crecimiento y el empleo puede tener en la vida diaria, generando una mayor concienciación sobre lo que puede aportar la acción a nivel europeo;

PERSPECTIVAS DESPUÉS DE 2010

16. los cambios continuos a escala mundial y la aplicación incompleta de la Estrategia de Lisboa obligan a realizar una amplia reflexión sobre el papel futuro de la acción a escala comunitaria para alcanzar los objetivos de mayor crecimiento y mejores empleos;

17. considera que una iniciativa rápida y coordinada de la Unión Europea para proteger y regular los mercados financieros es una condición esencial para el crecimiento y el empleo;

El Comité de las Regiones

18. propone que se inicie, con la participación concreta de todos los agentes cuya acción sea decisiva para alcanzar los objetivos, una amplia reflexión y un largo debate sobre:

- las prioridades de la estrategia, en la actualidad demasiada extenso y, por lo tanto, a veces con objetivos demasiado generales; la multiplicidad de los objetivos requiere prioridades claras. ¿Cuántos objetivos?
- las medidas, las acciones y los métodos de gobernanza más eficaces y eficientes para alcanzar estos objetivos, dadas las competencias actuales de los distintos niveles de gobierno, y las medidas usadas en otros programas (como los Fondos Estructurales o el Programa marco de Investigación y Desarrollo). ¿Cómo alcanzarlos plenamente?

- los costes de la estrategia y la optimización del uso de los recursos medioambientales y económicos garantizando al mismo tiempo la protección del medio ambiente y el clima. ¿Cómo afrontar los compromisos?
- la necesidad de combinar un refuerzo de las acciones en materia de competitividad con el objetivo fundamental del proyecto europeo de apoyar la cohesión económica, social y territorial como elemento de excelencia. ¿Cómo conciliar competitividad y cohesión?

Como contribución propia, el Comité de las Regiones

19. destaca la conveniencia de concentrar la acción de la estrategia europea para el crecimiento y el empleo en la competitividad basada en la investigación e innovación, como aspecto fundamental que dará al espacio económico y comercial de la Unión una verdadera competitividad a nivel internacional, y al mercado interior del empleo una nueva definición desde el punto de vista de la cantidad y calidad del trabajo. Al mismo tiempo, deben seguir adoptándose medidas destinadas a desarrollar la competitividad de las pequeñas y medianas empresas y la iniciativa «legislarse mejor». La sostenibilidad social y medioambiental, y no sólo económica, del crecimiento debe seguir siendo el parámetro de referencia para determinar las formas que permiten alcanzar el objetivo de competitividad;

20. sugiere desarrollar la intervención comunitaria no como una estrategia de amplio alcance sino como un conjunto estructurado de políticas coordinadas e integradas, con el fin de que tenga una acción más incisiva y profunda;

21. destaca que es indispensable un proceso decisivo más significativo a nivel comunitario respecto de la elaboración, coordinación y la aplicación de las políticas y programas que constituirán la nueva agenda para la competitividad. Al mismo tiempo, es necesario garantizar las competencias de los Estados miembros de conformidad con el principio de subsidiariedad. A este respecto, es aconsejable que se aproveche la revisión del presupuesto comunitario para adoptar decisiones importantes en favor de las políticas para la competitividad, tanto mediante una evaluación de carácter cuantitativo de las asignaciones de créditos como en el marco de una estrecha coordinación entre las propias políticas. Cuando la acción prevea competencias nacionales, la Unión Europea y los Estados miembros deben dotarse de instrumentos eficaces de decisión y coordinación de los distintos niveles de gobernanza para garantizar el éxito de estas políticas;

A este respecto, en especial, el Comité de las Regiones

22. señala la necesidad de una acción concreta para incrementar y mejorar la calidad de las inversiones en la investigación aplicada. El esfuerzo común de todos los niveles de gobierno debe destinarse a estimular y apoyar el abanico de PYME en la búsqueda de formas de inversión que, sin dejar de preservar su competitividad en el espacio interior, las impulse hacia una dimensional internacional. La inversión pública en la investigación fundamental debe ir acompañada necesariamente de una inversión privada significativa en la investigación aplicada para la innovación de los productos y los procesos;

23. consciente de la importancia del mercado único como condición necesaria para una estrategia de la competitividad real y eficaz, pide que se reitere el compromiso de aplicar todas las medidas destinadas a realizar plenamente el mercado único. Asimismo, pide que se reconozca su dimensión local y regional con el fin de garantizar una mayor capacidad competitiva a las PYME mediante el aprovechamiento competitivo de las diversidades locales;

24. en la implementación de la estrategia de la competitividad real y eficaz deberá atenderse muy especialmente a la reducción de la siniestralidad laboral;

25. destaca la necesidad de una política europea de la energía que cubra los aspectos de la producción, el consumo y el suministro reduciendo progresivamente la dependencia energética respecto de terceros países, ya que se trata de un elemento indispensable para apoyar la competitividad de las empresas europeas, especialmente de las PYME, y garantizar a los ciudadanos el mantenimiento de un nivel adecuado de calidad de vida;

26. destaca la necesidad de promover activamente y de distintas formas un nuevo empleo femenino, siempre que las medidas que se adopten al respecto sean definidas por los Estados miembros o los entes locales y regionales, en función de sus competencias. Los datos empíricos muestran que la oferta de trabajo femenino es más sensible al salario neto que la oferta de trabajo masculino, por lo que, en varios ámbitos, el fomento de nuevas formas de empleo femenino podría contribuir a reducir la enorme diferencia que sigue existiendo en muchos países con respecto a los objetivos de Lisboa;

27. destaca que, además de afrontar las consecuencias de la disminución de la población en muchas regiones, es urgente hacer frente a los desafíos planteados por el envejecimiento de la población en el espacio europeo, que requiere nuevas medidas de asistencia social para las familias, junto a una política de inmigración prudente pero consciente de las necesidades humanas y sociales. Esta política debe ocuparse no sólo de la inmigración con un alto nivel profesional sino también, en su caso, de la mano de obra no cualificada capaz de apoyar la producción de las PYME, en función de las necesidades de cada Estado miembro o de los entes locales y regionales. La globalización social y económica ya no permite comportamientos aplicar políticas que, a menudo, han generado situaciones ilegales en el mercado laboral;

28. recuerda la importancia de la educación científica de alto nivel, pero también de la enseñanza primaria, la secundaria, la formación profesional y la enseñanza superior, que permiten seguir distintos itinerarios formativos para alcanzar una carrera de cualificación elevada y crea las condiciones y las posibilidades para un aumento de la participación de los ciudadanos —también de las mujeres— en la vida activa y productiva. A estos efectos, se deberían incrementar las acciones dirigidas a la disminución efectiva del abandono escolar prematuro;

29. habida cuenta de todo lo expuesto, el Comité de las Regiones destaca la necesidad de mantener como referencia los valores esenciales del proyecto europeo;

30. por lo tanto, llama la atención sobre la importancia del modelo social europeo y la Agenda Social Europea, así como de los procesos de Bolonia y de Copenhague, en el ámbito de la educación y de la formación. A pesar de su diversidad, los sistemas nacionales comparten bases y principios comunes que configuran una visión compartida del progreso social y, dentro de este concepto compartido, los agentes sociales, los municipios, los grupos, los entes regionales y locales y las organizaciones de la sociedad civil locales desempeñan un papel cada vez más importante;

31. recuerda el compromiso de defensa del medio ambiente, tanto con acciones de alcance local como con intervenciones de alcance global, sobre todo, en el marco del Protocolo de Kioto sobre el cambio climático. A este respecto, destaca la importancia para la dimensión local y regional del paquete de medidas sobre «desarrollo sostenible» que ha elaborado la Comisión y, en especial, la Comunicación relativa al plan de acción sobre una política industrial sostenible como estrategia integrada para ayudar a la economía de la UE a ser no sólo más competitiva sino también más sostenible desde un punto de vista medioambiental;

32. recuerda además que el conocimiento del territorio es uno de los aspectos más importantes para el desarrollo de los objetivos fijados en la Estrategia de Lisboa a nivel local y regional y que, por lo tanto, resulta primordial contar con una información estadística compartida y una capacidad de interpretación de los indicadores que debería desarrollarse a nivel local y regional;

33. sugiere aplicar la estrategia después de 2010 de acuerdo con una gobernanza mejorada que otorgue un nuevo dinamismo y vitalidad a la acción europea en favor del crecimiento

económico y el empleo. Es necesaria una gobernanza que permita superar las dificultades que plantean los mecanismos actuales (el método abierto de coordinación, el acuerdo sobre los indicadores, los indicadores estructurales y mejoras técnicas adicionales);

34. esta gobernanza debe basarse en:

- objetivos más concretos, más diferenciados, claramente formulados y mejor evaluados,
- un calendario sincronizado con el de la próxima legislatura europea (2009-2014),
- una movilización más clara y más sostenible de los instrumentos jurídicos y financieros de la CE,
- incentivos más fuertes que impulsen a los Estados miembros a actuar y una mayor participación de los líderes políticos nacionales,
- un papel activo de los entes locales y regionales en todas las fases del ciclo de las políticas (definición de las necesidades, elaboración, aplicación, supervisión y evaluación) de forma que puedan lograr una integración y adaptación entre los entes locales y regionales, las distintas políticas con repercusiones territoriales y los objetivos de la Unión Europea.

35. El Comité de las Regiones seguirá contribuyendo a la reflexión, con vistas a las decisiones que deban adoptarse sobre el futuro de las políticas europeas para el crecimiento y el empleo después de 2010. A tal fin, el Comité de las Regiones examinará la conveniencia de constituir en su seno un grupo de trabajo especializado, abierto al diálogo con las instituciones comunitarias.

Bruselas, 26 de noviembre de 2008.

El Presidente
del Comité de las Regiones
Luc VAN DEN BRANDE