



COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 20.03.1996
COM(96) 109 final

COMUNICACION DE LA COMISION

LAS INTERVENCIONES ESTRUCTURALES COMUNITARIAS Y EL EMPLEO

LAS INTERVENCIONES ESTRUCTURALES COMUNITARIAS Y EL EMPLEO

Índice

	<u>Página</u>
I. Análisis y balance de los efectos en el empleo de las intervenciones estructurales	3
A. La acción estructuradora de los Fondos es una condición necesaria para la creación de empleos duraderos	3
B. Unos efectos en el empleo que varían en función de los objetivos	8
C. Cuantificación de los efectos	14
II. Adaptaciones posibles: obrar más y mejor en favor del empleo dentro de la programación actual	16
A. Conseguir condiciones que permitan un crecimiento duradero a largo plazo	16
B. Intensificar la traducción del crecimiento en empleo	19
C. Impulsar de manera más decidida la solidaridad económica y social, incluida la igualdad de oportunidades	26
D. Desarrollar y acrecentar la cooperación en las intervenciones estructurales	27
Conclusiones	32
Anexos	

LAS INTERVENCIONES ESTRUCTURALES COMUNITARIAS Y EL EMPLEO

CONTEXTO

La gravedad de la situación del empleo constituye una preocupación primordial de la Unión Europea, que cuenta actualmente con unos 18 millones de parados. Por ello, la lucha contra el desempleo y la creación de nuevos puestos de trabajo representa una prioridad fundamental de la Comunidad Europea y de sus Estados miembros. Dentro de la línea trazada por el Libro blanco sobre "Crecimiento, competitividad y empleo", el Consejo Europeo de Essen decidió desarrollar medidas a corto plazo en este ámbito por medio de programas plurianuales definidos por los Estados miembros.

En su comunicación al Consejo sobre el seguimiento del Consejo Europeo de Essen¹, la Comisión subrayó la necesidad de garantizar la coherencia entre la política decidida en Essen y el uso dado a los Fondos estructurales. Asimismo, en su reciente comunicación sobre las tendencias y la evolución de los sistemas de empleo en la Unión Europea y sobre la estrategia europea de empleo², la Comisión ha presentado sus prioridades sobre la manera en que los Fondos estructurales deben tener en cuenta las últimas tendencias y perspectivas en materia de política de empleo. Este informe recibió una acogida favorable en el Consejo Europeo de Madrid, en el que se subrayaron principalmente "los efectos positivos mutuos derivados de una mayor coordinación entre las políticas económicas y estructurales de la Unión".

Con un presupuesto de 170.000 millones de ecus, a precios de 1995 (incluyendo el Fondo de Cohesión) para 1994-1999, los Fondos estructurales desempeñan, dentro de la cohesión económica y social, un papel importante en el fomento del empleo, especialmente en los Estados miembros y regiones en los que se concentra su actividad, a través de una programación cuya principal responsabilidad corresponde a los Estados miembros. Contribuyen a la creación de empleo a medio y largo plazo por medio de la mejora de la adaptación del capital físico y humano y del funcionamiento del mercado laboral. Igualmente, tienen efectos a corto plazo al ayudar a crear una demanda suplementaria de bienes y servicios.

¹ COM(95)74 final de 8 marzo de 1995.

² COM(95) 465 final de 11 de octubre de 1995.

Para reducir la persistencia de las disparidades regionales dentro de la Unión Europea, incluidas las disparidades de empleo, las políticas estructurales favorecen el desarrollo territorial equilibrado de las regiones prioritarias. Las disparidades en términos de empleo tienden a originar fuertes tensiones dentro de la Unión, con tasas de desempleo que varían entre regiones del 3,4 % al 34,7 %, es decir, en una proporción de 1 a 10 (véase Anexo 1). Por otra parte, las estadísticas de desempleo deben completarse con indicaciones sobre la tasa de desempleo que recojan el porcentaje de participación (relación entre población activa y población de 15 a 64 años en edad de trabajar) y permitan reflejar las situaciones de subempleo. También en este caso las disparidades son grandes: los porcentajes de participación oscilan entre el 51 y el 86,5% (véase Anexo 2), siendo los porcentajes más bajos principalmente los del sur de la Unión (norte de Grecia, España, Mezzogiorno italiano).

En las demás regiones, las políticas estructurales contribuyen a la puesta en marcha de políticas activas del mercado laboral destinadas, por una parte, a integrar a los jóvenes, a los parados de larga duración y a las personas amenazadas por la marginación social y, por otra, a adaptar la mano de obra a las mutaciones industriales.

Mediante su contribución al fomento del empleo, las políticas estructurales pueden fomentar además la igualdad de oportunidades, considerada por los Consejos Europeos como tarea prioritaria de la Unión y de sus Estados miembros".

I. ANÁLISIS Y BALANCE DE LOS EFECTOS EN EL EMPLEO DE LAS INTERVENCIONES ESTRUCTURALES

A. La acción estructuradora de los Fondos estructurales es una condición necesaria para la creación de empleos duraderos

1. En términos generales, las intervenciones estructurales ejercen una acción doble:
 - a) Principal, por el lado de la oferta: las inversiones cofinanciadas por los Fondos estructurales contribuyen a mejorar los resultados económicos del aparato productivo al permitir un incremento y una adaptación de los medios de capital físico y humano, que acaban desembocando en un crecimiento del empleo.
 - b) Derivada, por el lado de la demanda, ya que tienen un efecto directo en las rentas y en el empleo y efectos indirectos e inducidos importantes derivados del incremento de la demanda final. Además, tienen un efecto de arrastre ("leakage effect") fuera de las regiones ayudadas del que se benefician principalmente las zonas más desarrolladas.

De manera más general, las políticas estructurales pueden ser consideradas un elemento de las políticas económicas nacionales que contribuyen a financiar. El ejemplo tipo es el de la "Gemeinschaftsaufgabe" (tarea común) en Alemania, que es un sistema nacional de ayudas con finalidad regional.

Impacto macroeconómico

Proporción en las inversiones efectuadas en las regiones beneficiarias

Expresadas en formación bruta de capital fijo, las ayudas comunitarias dedicadas a inversiones (principalmente con cargo al FEDER) representan una proporción cercana al 12 % de todas las inversiones públicas y privadas en Grecia, entre el 8 y 9% respectivamente en Irlanda y Portugal, y el 7% en las regiones españolas beneficiarias. Estos porcentajes, en los que no se contabiliza todavía el Fondo de Cohesión, dan una idea del impacto económico de los Fondos. Si, en lugar de calcularse con respecto a las inversiones totales, privadas y públicas, como se ha hecho, se calculan únicamente con respecto a las inversiones públicas, los porcentajes pasan a ser considerables, llegando en algunos casos hasta el 50% de dichas inversiones.

Efectos en el crecimiento de los Estados miembros beneficiarios

Las primeras estimaciones sobre los MCA aprobados hacen pensar que éstos tendrán un efecto considerable en el crecimiento y, por lo tanto, en el empleo. En Portugal y Grecia, el crecimiento adicional del PIB derivado de la ayuda comunitaria se calcula en un 0,5% anual (más del 1% si se contabiliza la contribución nacional). Esto significa que, en 1999, los PIB portugués y griego alcanzarán probablemente un nivel un 3% superior al que lograrían sin transferencias comunitarias.

Los primeros resultados de las estimaciones referentes a España e Irlanda muestran un crecimiento adicional del PIB en las regiones beneficiarias del 0,4% anual (0,7% si se contabiliza la contribución nacional), lo que supone que en 1999 el PIB será un 2% superior al que alcanzarían sin la ayuda.

Por supuesto, los efectos reales en el crecimiento dependerán en gran medida del contexto económico general, es decir, tanto del éxito de las políticas macroeconómicas como de la evolución de la economía mundial.

2. Las intervenciones estructurales emplean una gama de instrumentos centrados en medidas de tres tipos: apoyo a infraestructuras, apoyo del sector productivo y desarrollo de recursos humanos.
 - a) Las infraestructuras tienen un efecto de estímulo del crecimiento y, por lo tanto, del empleo:
 - i) una mejor dotación de infraestructuras crea factores externos positivos para el capital privado (aumento de la productividad y reducción de los costes de producción), aspecto que es especialmente marcado en las regiones peor equipadas del objetivo n° 1;
 - ii) los efectos en el empleo son positivos en general y pueden dividirse en:

- efectos directos ligados fundamentalmente a la actividad de construcción, aunque, por naturaleza, los puestos de trabajo así creados son temporales y, en parte, exógenos;
- efectos indirectos relacionados con los factores externos derivados de la realización de las infraestructuras y con el grado de utilización de las mismas; la densidad en términos de empleo es variable.

Infraestructuras

Los grandes programas de infraestructuras ferroviarias apoyados por el FEDER en Italia y Grecia contribuirán de modo directo a la creación y al mantenimiento de 37.000 y 11.600 puestos de trabajo, respectivamente. El efecto indirecto se ha calculado en 57.000 puestos de trabajo en el caso de Italia y en 7.100 en el de Grecia. Por su parte, el programa de construcción y equipamiento de 15 centros hospitalarios previsto para la región de Castilla y León contribuirá a la creación de 445 empleos directos. Una estimación inicial, probablemente infraevaluada, del impacto de las infraestructuras financiadas por el Fondo de Cohesión en 1993 arroja un total de 40.000 personas/año, al que deben sumarse otras 7.500 personas/año destinadas al funcionamiento de las infraestructuras.

b) Apoyo del sector productivo

En este punto deben diferenciarse los regímenes de ayudas a las empresas y las intervenciones indirectas en la oferta de servicios:

- i) Las ayudas directas tienen efectos variables desde el punto de vista del empleo en función del tipo de inversión (productividad, capacidad, descontaminación, diversificación), del tipo de sector (coeficiente capital-trabajo) y de su orientación más o menos decidida en favor del empleo. Además, su principal limitación es que el hecho de que suelen ser automáticas no siempre permite tomar en consideración la variable del empleo en las decisiones de financiación. En cualquier caso, los Reglamentos de los Fondos estructurales imponen una orientación de esos regímenes de ayudas hacia la creación o el mantenimiento de puestos de trabajo duraderos, y la Comisión y los Estados miembros deben comprobar sistemáticamente que se cumple esta exigencia. Por otra parte, muchas ayudas directas están insuficientemente encaradas hacia los sectores en crecimiento mientras que, en general, tienden a beneficiar más a las grandes empresas que a las PYME, que son las que habitualmente generan innovaciones tecnológicas y crean puestos de trabajo. Además, a menudo se dirigen a inversiones físicas más que a inversiones inmateriales.

Ayudas a las inversiones

En España, este aspecto está regulado por disposiciones legales mientras que, en Alemania y el Reino Unido, la condición fundamental de las ayudas a las inversiones es que tengan repercusiones positivas en el empleo. En Portugal y, en menor medida, en Italia, los regímenes de ayuda a las inversiones se orientan, por su parte, a la competitividad de las empresas y, de este modo, el efecto de creación de empleo se manifiesta únicamente a medio plazo.

ii) Servicios a las empresas: estas medidas de carácter inmaterial constituyen un elemento esencial de ayuda al sector productivo.

- Tienen un efecto difuso en el empleo: refuerzan la dotación de capital inmaterial y permiten mejorar la eficacia de las empresas locales y su competitividad externa. Pueden dividirse en:

- . servicios de asesoría y acompañamiento, que incluyen mecanismos de ingeniería financiera;
- . servicios de estímulo de las innovaciones, de la calidad y de la IDT, que son vitales para las zonas más excentradas y con menor densidad de población.

Estas medidas requieren un esfuerzo decidido de información y difusión.

- Aunque su efecto directo en el empleo es relativamente limitado en lo que a las actividades económicas individuales se refiere, los puestos de trabajo creados suelen ser de elevada cualificación, con fuerte valor añadido y con un potencial general importante, especialmente con miras a la creación de empresas, el fomento de nuevas tecnologías y la intensificación de contactos entre centros de investigación y empresas.

Servicios a las empresas

. El subprograma de industria del MCA portugués insiste de manera especial en el objetivo de suministrar una gama completa de servicios nuevos a las empresas.

. Los DOCUP del objetivo nº 2 del Reino Unido constan de medidas específicas encaminadas a apoyar la creación de grupos estratégicos de PYME en los sectores clave de cada región, fundamentalmente a través del desarrollo de pequeñas empresas de carácter local.

. La problemática de la ayuda a la innovación y a la IDT ha sido considerada especialmente importante dentro del objetivo nº 6. Así, Finlandia dedicará a estas zonas el 35% de los recursos de su programación dentro de este objetivo. Igualmente, la introducción de las telecomunicaciones en el área rural ha permitido que determinadas actividades se implantaran en zonas aisladas y ha facilitado el acceso a determinados servicios y formaciones de tipo ocupacional ("telecottages" en el Reino Unido).

. Por último, puede señalarse el ejemplo del programa comunitario de Centros europeos de empresa e innovación, por el que se proporciona una ayuda integrada a los creadores de PYME, que, desde que se inició en 1984, ha contribuido a consolidar unas 5.600 empresas que, a su vez, han generado 27.000 puestos de trabajo directos en los países de la Unión.

c) Desarrollo de recursos humanos

El desarrollo de recursos humanos tiene múltiples efectos en la competitividad, el crecimiento y el empleo.

Para abarcarlos mejor pueden articularse en torno a dos aspectos:

- i) Inversiones en capital humano mediante la educación y la formación, en la medida en que el sistema productivo sea capaz de absorber la mano de obra formada de este modo. Estas medidas aumentan el potencial productivo del factor humano, cuya importancia en los esfuerzos de recuperación económica y de arranque del proceso de crecimiento es cada vez mayor. El hecho de disponer de una mano de obra competente permite inversiones físicas que desembocan en una productividad mayor y facilita la difusión de nuevos conocimientos y técnicas que, a su vez, pueden mejorar la eficacia de las empresas y la competitividad de la economía en su conjunto.

En este aspecto, la línea adoptada por los Fondos estructurales consiste en desarrollar cualificaciones, adaptadas a los empleos, mediante la modernización del sistema de enseñanza y de formación inicial y la mejora de los mecanismos de formación a lo largo de toda la vida activa.

Además, los Fondos estructurales actúan también para mejorar el potencial humano en las áreas de investigación, ciencias y tecnologías, fundamentalmente a través de actividades de formación de postgrado y de formación de gestores y técnicos de los centros de investigación. A medio y largo plazo, este potencial contribuye a la creación de nuevos puestos de trabajo y a la consolidación de los empleos expuestos a la competencia internacional.

- ii) Medidas activas en el mercado laboral que actúan tanto en la oferta de trabajo, por medio de medidas de formación, como en la demanda, por medio de ayudas al empleo.

En este área, las medidas contribuyen a atenuar las rigideces del mercado laboral, apoyando así de manera significativa las medidas de las políticas macroeconómicas de fortalecimiento del proceso de crecimiento. Igualmente, estas medidas operan de manera directa en el nivel de desempleo ya que hacen más fácil el empleo de las categorías menos cualificadas de la población. En este sentido, la combinación de medidas de subvención de los sueldos pequeños y del aumento de la cualificación permiten

aprovechar de la mejor manera posible la mano de obra disponible y reforzar la cohesión social.

Recursos humanos

El MCA de Grecia dedica recursos financieros importantes al desarrollo y la modernización de los sistemas de educación y formación inicial. La estrategia adoptada incluye los principales elementos siguientes:

- en la educación media, se insiste en la adaptación de los currículos, en la promoción de asignaturas técnicas y científicas y en la introducción de la informática;
- en el sistema de formación inicial, la prioridad es la revalorización de la formación y del aprendizaje profesionales;
- en la enseñanza superior, el esfuerzo se concentra en la modernización de la gestión de los centros universitarios y en la potenciación de los vínculos con el mundo económico.

En el área del aprovechamiento de los recursos humanos mediante la formación, los programas de "Bases de conocimiento" y de "Formación profesional y empleo" permitirán a Portugal formar a 31.200 trabajadores, de los que 4.700 lo serán en el sector de la investigación. Este tipo de medidas tiene, además, una importancia determinante en las zonas del objetivo n° 2 afectadas por las mutaciones industriales.

La política urbana seguida en varios Estados miembros insiste mucho en la ayuda a la integración. Así, en las zonas francesas del objetivo n° 2, las intervenciones estructurales prestan apoyo a centros de formación y empleo destinados a agrupar los servicios de información sobre el empleo y las actividades de formación y orientación de los parados.

De 1989 a 1993, la formación profesional absorbió cerca del 11% de la financiación total del objetivo n° 5b) y, en el nuevo período, se prevé que alcance el 15%, aproximadamente, lo que permitirá mejorar la cualificación de los trabajadores rurales y adaptarles a empleos en sectores como el turismo o el medio ambiente, que son nuevos para algunas regiones.

B. Unos efectos en el empleo que varían en función de los objetivos

Los efectos en el empleo dependen de la intensidad y de la combinación de las intervenciones, que varían en función de la situación inicial, de los objetivos de los Fondos y de los Estados miembros.

1. En las regiones del objetivo n°1, que llegarán a representar el 70% de las intervenciones de los Fondos estructurales, la prioridad que constituye la creación de puestos de trabajo se intenta conseguir mediante un impulso del crecimiento que reduzca las diferencias de PNB per cápita. Esto explica el gran esfuerzo dedicado, por una parte, a la modernización y a la puesta al día del sector productivo, dentro de una perspectiva de competitividad, y, por otra parte, a la dotación de diversas infraestructuras básicas. En relación con el empleo, la idea central que subyace en este planteamiento es la intención de constituir una base económica para un desarrollo sostenible que genere empleo a largo plazo, recurriendo también a medios como la mejora de la educación, de la formación, de la investigación y de las innovaciones tecnológicas.

A corto plazo, los efectos de este planteamiento en el empleo son moderados, ya que desemboca en la creación de puestos de trabajo temporales para las obras pero también en la destrucción de empleo como consecuencia de la modernización y reestructuración de la economía (agricultura y sectores tradicionales). Es importante subrayar también la contribución que, en este aspecto, hacen las políticas de mercado laboral activas con miras a facilitar la contratación de mano de obra.

Objetivo n° 1

El MCA de Irlanda basa su estrategia de desarrollo en un afianzamiento de los sectores de la economía más expuestos. A largo plazo, este afianzamiento resultará beneficioso para la competitividad de dichos sectores y para su capacidad de producción y, por consiguiente, para la de generar empleo. Las intervenciones en favor del ramo agroalimentario, que es el que mayor número de personas emplea en ese país, están encaminadas a mantener el empleo, a aumentar la productividad en la fase de producción, y a incrementar el número de puestos de trabajo en la parte final de los sectores de la transformación y comercialización.

En el caso de Portugal, la evolución de la economía conducirá a una reducción de la población agraria activa, que pasará de suponer el 16,7 % del empleo total en 1991 a probablemente menos del 10 % en 1999. Los programas cofinanciados por los Fondos estructurales tienen por objetivo, entre otros, reducir las consecuencias negativas para el empleo de esta adaptación estructural. En la misma línea, mientras que, según el Ministerio de Planificación, se crearon 80.000 puestos de trabajo entre 1989 y 1993 como resultado directo del MCA, el empleo global permanecía estable al final de ese período, lo que significa que se destruyó un número equivalente de puestos en los sectores que se encontraban en reestructuración.

2. En las regiones del objetivo n° 2, cuya definición se asienta en criterios vinculados principalmente al empleo, la prioridad es diversificar y revitalizar un tejido industrial que se encuentra en declive, buscando los efectos más inmediatos posibles en el empleo. Conviene añadir a la lista de estas regiones las pequeñas zonas industrializadas del objetivo n° 1 del Reino Unido (Merseyside), Bélgica (Henao) y Francia (Nord-Pas-de-Calais), que presentan características muy similares.

Así pues, los medios utilizados se concentran en apoyar al sector productivo y en sacar provecho de los recursos humanos buscando, al mismo tiempo, efectos inmediatos en el empleo.

Para el apoyo del sector productivo, la mayor parte de los DOCUP dan prioridad al desarrollo endógeno a través de la creación de empresas y de ayudas a las inversiones generadoras de empleo en las empresas ya existentes. Esta evolución contribuye también a aumentar la parte de las ayudas indirectas destinadas a mejorar el entorno de la empresa con relación a las ayudas directas a la inversión.

Objetivo n° 2

La tendencia a reorientar hacia el sector productivo las ayudas concedidas resulta especialmente clara en los programas del Reino Unido, donde el porcentaje dedicado a apoyar a las PYME ha pasado del 10% del total de intervenciones de la programación anterior al 30% de la actual. Este esfuerzo ha ido acompañado por una mayor cofinanciación por parte del sector privado. Una tendencia similar, aunque menos intensa, puede observarse en Alemania (DOCUP de las regiones de Sarre y Renania del norte-Westfalia, por ejemplo) y en Francia (DOCUP de la región de Lorena en el que se da prioridad al apoyo de las innovaciones, y medidas en la mayoría de los DOCUP para promover los centros de fundación de empresas).

Las medidas para desarrollar los recursos humanos están encaminadas principalmente a mejorar la base productiva y la gestión de las empresas, especialmente en las PYME. Con ello se pretende apoyar la diversificación de la economía regional y permitir a la mano de obra adaptarse a las necesidades productivas engendradas por la aplicación de las nuevas tecnologías.

De manera más general, debe subrayarse, enlazando con el punto anterior, la fuerte disminución de la financiación de infraestructuras (incluidas las del sector productivo) con relación al período de programación anterior. No cabe duda de que, de este modo, la relación coste-eficacia de estos programas en términos de empleo ha mejorado.

3. En los casos de los objetivos n°5 y 6, la problemática gira fundamentalmente en torno al mantenimiento de actividades, empleos y población en el medio rural, que muchas veces consiste en zonas de poca densidad poblacional que necesitan una diversificación económica, y en el sector de la pesca.

Por lo que se refiere al objetivo n° 5a), cuyo fin es la modernización de las estructuras agrarias, debe observarse que los reglamentos por los que se rige se aplican uniformemente en toda la Unión Europea. La adaptación de estos reglamentos a la nueva normativa de los Fondos estructurales, que permite una mayor articulación de este objetivo con los objetivos territoriales (particularmente en su integración en el objetivo n° 1) y que toma en consideración nuevos factores como el medio ambiente y la diversificación de actividades en el sector agrario, se ha producido recientemente.

Cada año, las intervenciones llevadas a cabo en este contexto contribuyen a la instalación de unos 15.000 agricultores jóvenes, que reciben subvenciones a la inversión en sus explotaciones. Además, 33.000 explotaciones mejoran y modernizan sus condiciones de producción y de trabajo cada año, lo cual garantiza una mejor utilización de la mano de obra familiar, permite crear nuevos puestos de trabajo y evita que los jóvenes abandonen las zonas rurales.

Las indemnizaciones compensatorias también son importantes porque permiten a aproximadamente 1 millón de explotaciones de un 56% del territorio de la Unión Europea alcanzar una renta suficiente, y este hecho también contribuye a que la población permanezca en las zonas rurales.

Un sector que proporciona aún más puestos de trabajo que el sector agrario es el sector agroalimentario, en el que las inversiones para la mejora y la transformación de los productos agrícolas y forestales permiten un crecimiento del empleo en algunos ramos, especialmente los conectados a nuevos mercados y a nuevos productos de consumo.

En el caso del objetivo nº 5a)-pesca, los objetivos del IFOP son, por un lado, la reducción del esfuerzo pesquero con miras a corregir la sobreexplotación de los recursos naturales y, por otro, el apoyo de un sector afectado por una importante crisis estructural.

La primera categoría de intervenciones implica, por su propia naturaleza, una pérdida inevitable de puestos de trabajo, aunque ésta puede atenuarse gracias a las medidas de acompañamiento que han sido aprobadas por la Unión Europea: ayudas a los regímenes nacionales de jubilación anticipada y primas individuales globales de cese de actividad para los pescadores más jóvenes. Por el contrario, la segunda categoría de medidas tendrá repercusiones positivas en el empleo, aunque el objetivo prioritario de las mismas sigue siendo incrementar la competitividad de la industria pesquera europea.

Objetivo nº 5a) - pesca

En el área de la transformación de los productos pesqueros, por ejemplo, el IFOP contribuirá a crear, de aquí a 1999, 750 nuevos empleos en Italia y 1.100 en Alemania y, sobre todo, a mantener los empleos existentes, que se encuentran fuertemente amenazados por la crisis del sector.

Consideraciones análogas pueden aplicarse a la acuicultura (con la creación prevista de 1.300 puestos de trabajo en Irlanda) y a las inversiones para modernizar la flota y las instalaciones portuarias.

En cualquier caso, la conservación y la creación de puestos de trabajo dependen del apoyo que se preste al sector productivo. Por el contrario, la iniciativa comunitaria PESCA se concentra en el empleo y los recursos humanos de las zonas litorales porque puede ayudar a mantener el nivel de actividad de esas zonas, tanto en el sector pesquero como fuera de él: por una parte, puede financiar proyectos de diversificación de las empresas o de reconversión profesional de los pescadores hacia otras actividades, como el turismo o la acuicultura, y, por otra, puede subvencionar cursos de formación encaminados a mejorar la cualificación profesional o la formación general de los pescadores.

En el objetivo n° 5b), las intervenciones en favor del empleo se concretan fundamentalmente en la diversificación de las actividades. Si, en el caso de la producción agrícola propiamente dicha, la finalidad de esta diversificación es mantener los empleos, en particular a través de una mayor valorización local de los productos, es en otras actividades y sectores como el del turismo, las PYME, los servicios o, más recientemente, el medio ambiente, donde se está creando la mayor parte de los empleos. En este sentido, el turismo rural ocupa un lugar importante ya que su rápido crecimiento ha acarreado además el desarrollo de diversas actividades conexas.

Objetivo n° 5b)

Las intervenciones en el área del medio ambiente se han dirigido sobre todo a reducir la contaminación en la agricultura y en la industria agroalimentaria (instalación de estaciones depuradoras en Trento, Italia), a purificar el agua en unos cien municipios del Limousin (Francia), a desarrollar la agricultura ecológica en Bretaña (Francia) y a acondicionar zonas boscosas en Cantabria (España). La protección del medio ambiente está siendo acompañada, cada vez en mayor medida, por la valorización económica de los entornos protegidos. En una evaluación de unas veinte regiones se han contabilizado 1.270 iniciativas vinculadas al medio ambiente que han permitido crear un buen número de puestos de trabajo.

La renovación y el desarrollo de pueblos constituye también el punto de partida de numerosas inversiones que, hasta el momento, han tenido un efecto de arrastre notable, especialmente en el sector de la construcción, principalmente en los nuevos Estados federados de Alemania. Tal como lo demuestra el ejemplo francés, el apoyo del sector turístico constituye un elemento fundamental de diversificación de las zonas del objetivo n° 5b). Dentro de las realizaciones turísticas financiadas por los Fondos estructurales cabe resaltar la emergencia rápida del turismo de naturaleza (travesía de las playas del Mont-St-Michel) y del turismo pedestre y de aventura (ruta de Stevenson).

Similares observaciones se aplican al objetivo n° 6, aunque, en este caso, los programas son muy recientes. Al aplicarse a zonas todavía menos pobladas que las del objetivo n° 5b), los gastos de IDT y de las NTIC son un elemento importante de diversificación económica.

4. Finalmente, las medidas enmarcadas en los objetivos n°s 3 y 4, que están más orientadas hacia el mercado laboral, están directamente ligadas al empleo debido a que su principal objetivo es facilitar la adecuación de la demanda a la oferta y, a través de ello, permitir la ocupación de los puestos de trabajo disponibles. Las intervenciones llevadas a cabo con arreglo a estos objetivos se aplican a toda la Unión.

En la actualidad, aproximadamente el 8% de las medidas de los Fondos se inscriben dentro del objetivo n° 3. La finalidad de las mismas es la integración de los jóvenes (36%), de los parados de larga duración (40%) y de las personas sobre las que pesa la amenaza de exclusión (16%) así como fomentar la igualdad de oportunidades para hombres y mujeres (5%).

Objetivo n° 3

Las medidas enmarcadas en el objetivo n° 3 están encaminadas a desarrollar o consolidar las políticas nacionales de empleo, en función de las necesidades regionales y locales. Así, en los Estados federados de Alemania, las intervenciones estructurales completan las iniciativas llevadas a cabo en el ámbito de la ley de fomento del empleo. Se estima que el número de beneficiarios de las medidas cofinanciadas asciende a unas 400.000 personas.

En España, dada la elevada tasa de paro que existe entre los jóvenes, las intervenciones estructurales se concentran en la inserción socioprofesional de esta categoría de población. La contribución comunitaria sirve para afianzar los esfuerzos de ese país por mejorar la proporción de jóvenes de 16-18 años escolarizados, de conformidad con los objetivos de la iniciativa comunitaria Youthstart.

En el objetivo n° 4, cuyo propósito es favorecer la adaptación de los trabajadores a las mutaciones industriales, se inscribe un 2% de las medidas de los Fondos estructurales.

Objetivo n° 4

En Francia, los principales beneficiarios de las intervenciones enmarcadas en el objetivo n° 4 son los trabajadores menos cualificados, que constituyen las principales víctimas de las mutaciones industriales. Las medidas preventivas también permiten prestar ayuda a estudios de previsiones en los distintos ramos, a los mecanismos de asesoría y diagnóstico de empresas, y a algunos trabajos de los "observatorios regionales del empleo y la formación". Además, está establecido que al menos el 70% de los trabajadores que se beneficien de medidas en virtud del objetivo n° 4 debe proceder de empresas con menos de 500 empleados y que debe prestarse especial atención a las de menos de 250 trabajadores.

En el caso de Dinamarca, el objetivo principal es mejorar el acceso a la formación continuada para los empleados de PYME, con miras a promover la rotación en el empleo.

Los efectos en el empleo de las medidas emprendidas en virtud de los objetivos n°s 3 y 4 únicamente pueden evaluarse caso por caso y mediante métodos apropiados pero, a pesar de ello, se estima que unos 11 millones de personas se beneficiarán de las medidas cofinanciadas de 1994 a 1999.

De manera general, las intervenciones de los Fondos estructurales enmarcadas en los objetivos n°s 3 y 4 se desarrollan en condiciones desfavorables derivadas de la persistencia de un paro masivo y de larga duración y de la aceleración de la reestructuración económica, cuyas principales víctimas son las personas menos competitivas del mercado laboral. En este difícil contexto, las intervenciones estructurales son de especial utilidad. Los programas cofinanciados, diseñados con una perspectiva que combina el corto y medio plazo, contribuyen a reforzar los vínculos entre desarrollo económico y creación de empleo, paliando así las presiones en los grupos menos favorecidos. A pesar de sus modestos recursos, estas intervenciones también actúan como catalizador de las políticas nacionales. De este modo, las políticas activas salen favorecidas en relación con las políticas pasivas de garantía de rentas y las buenas prácticas adquieren mayor difusión entre los interlocutores y las redes creadas gracias a dichas intervenciones.

En el Anexo 3 figuran cuadros que resumen todo lo anterior y que precisan, por Estado miembro y objetivo por objetivo, los presupuestos asignados a cada una de las grandes categorías de las intervenciones estructurales.

C. Cuantificación de los efectos

La programación de la actuación estructural para el período de 1994-1999, elaborada en cooperación, refleja la gran preocupación que constituye el fomento del empleo en la Unión. Además, debido a que sus efectos son difusos y más bien indirectos, también es reveladora de las dificultades inherentes a todo intento de compromiso en firme sobre objetivos de empleo cuantificados.

1. La mayoría de los programas contienen muchos datos sobre el empleo que demuestran, especialmente en el caso de las regiones subvencionadas, la magnitud de los problemas a que deben hacer frente los responsables nacionales y regionales.

Sin embargo, la información disponible da más indicaciones sobre las dificultades de mantener el empleo y de estimar los efectos en el empleo que sobre el efecto total que cabe esperar. Este hecho se debe a una falta de consenso, tanto desde el punto metodológico como desde el operativo, sobre cómo calcular los efectos en el empleo. Así, por ejemplo, mientras que en la región A se prevé que una medida como la de "regeneración y mejora de zonas industriales" genere 30 puestos de trabajo por millón de ecus invertido, en la región B, se llega a prever que la misma medida dará lugar a 300 empleos por millón de ecus.

La diferencia no se explica necesariamente por la menor o mayor eficacia de los respectivos programas sino por los tipos de empleos que se contabilizan. Así, mientras en un caso puede darse que sólo se calculen los puestos de trabajo derivados de la limpieza de la zona, en el otro es posible que se excluyan esos trabajos temporales pero se incluyan los creados una vez que se ocupe la zona recuperada.

Por consiguiente, es necesario determinar los distintos mecanismos mediante los cuales los Fondos estructurales pueden crear puestos de trabajo y las razones que hacen que se infravalore o se valore en exceso el efecto total (en este sentido, en el futuro será necesario desarrollar una metodología de previsión de creación de empleo). Tomando el ejemplo antes citado, pueden crearse puestos de trabajo:

- relacionados directamente con las operaciones de construcción: obras de rehabilitación, construcción de las vías de acceso necesarias, programas de formación de acompañamiento ...;

- relacionadas directamente con el resultado de la construcción: personal para el funcionamiento de la instalación cofinanciada por la intervención estructural, puestos de trabajo creados en el lugar cuando se trate de una atracción turística ...;
- de manera directa o inducida: puestos de trabajo creados gracias al aumento del poder adquisitivo generado por la intervención estructural, empresas creadas gracias a la mejoría del entorno productivo y de la cualificación de los recursos humanos ...

Los efectos indirectos son los más difíciles de calcular ya que requieren que se cuantifique el impacto de factores que no tienen que ver directamente con los Fondos estructurales.

Por todo ello, además de debido a la falta de una metodología común, los datos remitidos son bastante dispares y no se prestan a un análisis sintético.

Los DOCUP de los objetivos nº 2 y 5b) parecen indicar que se crearán entre 650.000 y 518.000 puestos de trabajo en este período, pero estas cifras deben manejarse con prudencia dada la importancia de la movilidad y del lastre del pasado en estas regiones.

2. Para responder a esta situación, la Comisión ha emprendido una serie de estudios para mejorar rápidamente la comprensión y el cálculo de los efectos en el empleo.

La fuerte dimensión macroeconómica que revisten las transferencias estructurales de la Unión, especialmente en los Estados miembros con mayor número de regiones incluidas en el objetivo nº 1 (E, EL, I, IRL y P), tiene repercusiones directas en el empleo. En los casos en que el objetivo nº 1 se aplica a países enteros o, cuando menos, a grandes macrorregiones, se utilizan análisis descendentes, basados en las relaciones macroeconómicas o intersectoriales de la economía. Aunque esta técnica tiene, que obedecen principalmente al carácter estático de las relaciones tomadas como suposiciones, puede dar estimaciones generales de las repercusiones de las intervenciones estructurales en el empleo y en la renta.

Análisis independientes prevén que, en el período de 1994-1999, la aplicación de los MCA movilizará aproximadamente 1,2 millones de empleos en las regiones del objetivo nº 1, lo que equivale al 4,1% de la población activa. En el caso de Portugal, por ejemplo, esta cifra ascenderá a 190.000 puestos de trabajo; en el de España, a 220.000; en el de Grecia, a 260.000, y en el de los nuevos Estados federados alemanes, a 160.000. No obstante, sólo una parte de estos empleos serán nuevos puestos de trabajo, lo que diferencia estos análisis de las previsiones de los Estados miembros. La ventaja es que estos análisis representan una evaluación homogénea y comparable de las repercusiones de las intervenciones comunitarias en la fuerza laboral movilizada en esos Estados miembros.

*

* *

Este examen de la programación en curso muestra que pueden proponerse mejoras, particularmente a los comités de seguimiento, en la línea de la Comunicación de la Comisión sobre la estrategia europea en favor del empleo. Dichas mejoras pueden consistir tanto en una adaptación del contenido como de los procedimientos de intervención, siempre y cuando se respeten las directrices ya acordadas. Para ello, podrá recurrirse a todos los márgenes de maniobra posibles (efecto del "deflactor", reorientación dentro de los programas sin exceder las atribuciones del comité de seguimiento, etc.) y se procurará potenciar la articulación entre los efectos macroeconómicos y la base territorial efectiva.

II. ADAPTACIONES POSIBLES: OBRAR MÁS Y MEJOR EN FAVOR DEL EMPLEO DENTRO DE LA PROGRAMACIÓN ACTUAL

La misión de los Fondos estructurales es contribuir a la cohesión económica y social de la Unión. Por consiguiente, la primera tarea es lograr crear las condiciones para un crecimiento fuerte y duradero que tome en consideración la intensificación de la competencia internacional, la aceleración de los cambios tecnológicos y las repercusiones en el medio ambiente. No obstante, si bien el crecimiento es una condición fundamental, no basta por sí solo para solucionar el problema del paro, por lo que, paralelamente, deberá intensificarse el aspecto del empleo de este crecimiento. El sistema actual de reparto del trabajo, que se plasma en bajos índices de actividad y en un fuerte desempleo, es inaceptable y debe sustituirse por acuerdos que garanticen la plena participación en el trabajo y movilicen todo el potencial de nuestra economía. Ello permitirá también desembocar en una economía y una sociedad más solidarias y más activas en su manera de abordar el problema del empleo.

Así pues, la finalidad última es buscar, dentro de la programación en vigor, las adaptaciones que sean capaces de aumentar los efectos en el crecimiento así como la traducción de este crecimiento en puestos de trabajo. Para ello, deberán utilizarse prioritariamente los márgenes de maniobra y de flexibilidad que ofrece la programación actual, con la mira puesta en las siguientes orientaciones:

A. Conseguir condiciones que permitan un crecimiento económico duradero

1. En primer lugar, se deberá conceder la debida importancia a las inversiones inmateriales, que se han convertido en un factor importante del crecimiento económico. El relieve dado por los Fondos estructurales al fomento de la investigación, al desarrollo y a la organización de empresas, principalmente PYME, abiertas a las innovaciones y a la mejora constante del capital humano gracias a la educación y a la formación constituye una contribución vital al desarrollo y a la difusión de tecnologías y métodos de producción novedosos.

- a) Las inversiones en capital humano son un componente básico de las inversiones inmateriales, por lo que debe dárseles preferencia con respecto a los otros componentes³. En el contexto actual, debería darse preponderancia a los siguiente objetivos prioritarios:
- Incrementar la oferta para garantizar el acceso a la educación y a la formación de base a todos los jóvenes. Los Fondos estructurales deberían desempeñar un papel importante en este aspecto, especialmente en las regiones menos equipadas de la Unión.
 - Promover un sistema integrado de educación y formación a lo largo de toda la vida activa.
 - Adaptar las estructuras y el contenido de la educación y de la formación a las necesidades generadas por los cambios económicos y técnicos. Esto requiere que se adapten los programas, que se creen mecanismos de relación entre la escuela y el mundo laboral (aprendizaje, fomento del desarrollo del espíritu de empresa...), y que se impulse la formación profesional en las empresas.
 - Favorecer las inversiones públicas y privadas en educación y formación y crear estructuras adecuadas que permitan rentabilizar estas inversiones.
- b) En paralelo con estas mejoras, sería también muy conveniente reforzar los servicios de ayuda a las empresas y, principalmente, a las PYME. Para ello, sería de desear que los sistemas de ayuda nacionales y regionales cofinanciados por las intervenciones estructurales se orientaran más decididamente a apoyar la demanda de servicios de calidad de las PYME, que conforman una categoría de empresas que dispone de una amplia flexibilidad para organizar su producción. Más decisiva aún es la necesidad de realizar un esfuerzo de integración en el apoyo a la oferta de tales servicios.

Si bien se han desarrollado numerosas estructuras de servicios a las PYME en las regiones, especialmente en los últimos diez años, que han dado lugar a una proliferación sobre el terreno de organismos relativamente especializados y, a veces, competidores, los directores de empresas continúan encontrando grandes dificultades para obtener servicios generales de asesoría que les dirijan, en función del estudio de sus necesidades, hacia servicios específicos. En este sentido, la

³ Este enfoque se confirma de forma constante en los Libros blancos de la Comisión sobre Crecimiento, competitividad y empleo, Política social y Sociedad de la formación.

Comisión acaba de iniciar varios proyectos piloto encaminados a prestar ayuda, a escala regional, para la elaboración de una estrategia de fomento de la innovación y la tecnología en las PYME ("Regional Innovation Strategies": RIS). Esta estrategia consiste en analizar la oferta de servicios de ayuda, en compararla y adaptarla a las necesidades variables de las PYME al tiempo que se promueve un punto de acceso único (agencias de desarrollo, cámaras de comercio, Centros europeos de empresa e innovación, centros tecnológicos, etc...) o un punto de correspondencia de información (Euroventanillas - EIC) a estos servicios, reunidos y organizados en forma de red regional.

Por otra parte, el aspecto de asesoría de estos servicios no está coordinado, en general, con el aspecto financiero, lo que merma en gran medida su eficacia, dado que la infracapitalización de las PYME es un punto crítico del que se deriva la mayoría de los problemas que tienen para sobrevivir, desarrollarse e internacionalizarse.

Por lo tanto, la Comisión recomienda que los servicios financieros (en especial, capital de lanzamiento, capital de riesgo y otros instrumentos de ingeniería financiera) se integren de manera sistemática en las estructuras de asesoramiento y ayuda a las PYME. Elemento importante para el desarrollo de las PYME es también el marketing internacional.

2. Otro aspecto que debe cuidarse de manera especial son las medidas de acompañamiento de la innovación tecnológica. En esta perspectiva, se están aplicando una serie de programas comunitarios y se ha abierto un debate en el marco del Libro Verde sobre la innovación, adoptado por la Comisión el 20 de diciembre de 1995.

El reto que supone la sociedad de la información debe ser encarado con vigor. Debe trabajarse territorialmente con miras a anticiparse a la evolución tecnológica para no verse obligado a someterse a ella pasivamente.

Los servicios y aplicaciones telemáticas ofrecen ahora la posibilidad técnica de responder rápidamente a una demanda de servicios individualizados de calidad y de bajo coste, tanto por parte de los particulares (telemedicina, educación-formación, comercio, reservas ...) como por parte de los trabajadores (teletrabajo), de las empresas y de las autoridades públicas locales.

Sin embargo, estas nuevas tecnologías no conllevan solamente ventajas para el empleo ya que sirven para racionalizar y automatizar tareas humanas. Pero, puesto que su llegada es ineluctable, es preciso organizar medidas de acompañamiento con mucha antelación y, si estas medidas tienen éxito, las nuevas tecnologías también crearán oportunidades:

- de apertura y expansión de mercados y conocimientos para los territorios menos desarrollados (objetivos n^{os} 1 y 5b) y más apartados (objetivo n^o 6); ejemplos de ello son el teletrabajo, que tiene un potencial importante, y la mejora cualitativa que supondrá el telediagnóstico médico;
- de personalización y acceso a la formación, especialmente para los objetivos n^{os} 2, 3 y 4, lo que permitirá una actualización constante de conocimientos y una adaptación de los programas en función de las necesidades específicas, que constituirán ventajas considerables en un mundo en continua mutación;
- en general, de disminución del tiempo de trabajo: las ganancias de productividad de las nuevas tecnologías tenderán a reducir el tiempo de trabajo, lo que tendrá un efecto positivo para las nuevas fuentes de empleo del sector de servicios.

Esta es, por lo tanto, la finalidad de las medidas piloto comunitarias de acompañamiento de la sociedad de la información que se han puesto en marcha recientemente dentro de la iniciativa IRIS y de los proyectos piloto del artículo 10 del FEDER y del artículo 6 del FSE.

Tecnologías de la información

Algunas experiencias y orientaciones de las programaciones merecen ser señaladas aquí: desarrollo de actividades de telesecretariado en el Lemosín y Aquitania (Francia) y, a mayor escala, introducción de nuevos métodos de trabajo, de formación y de educación apoyados por las intervenciones estructurales en Suecia y Finlandia.

Los programas británicos basados en las "industrias del conocimiento" ("knowledge-based industries") y en la integración entre turismo, cultura e industria de los medios de comunicación son ejemplos que ilustran la vía a seguir, al igual que el apoyo de IDT prestado en Francia a las PYME para lograr una "excelencia regional".

B. Intensificar la traducción del crecimiento económico en empleo

Aquí, el objetivo es recuperar un margen de maniobra en la relación entre el crecimiento y el empleo, restringido actualmente por los imperativos de competitividad a medio plazo. Para ello, deberá ponerse especial énfasis en:

1. La cuestión del empleo a la hora de financiar infraestructuras e inversiones productivas, debiéndose dar mayor peso a este criterio en las regiones más desarrolladas.

a) De manera general:

- en lo que a la realización se refiere, las metodologías y los criterios de selección de proyectos no siempre son satisfactorios y dan lugar a intervenciones indiferenciadas orientadas a reducir el coste total de la inversión; aunque, en general, han mejorado con relación a los del período anterior, todavía deberían ser más selectivos y dar mayor prioridad a las operaciones con mayor potencial de creación de empleo; por otra parte, sería conveniente simplificar y acelerar los procedimientos de asignación de esas ayudas, principalmente para las PYME.

Criterios de selección de proyectos

El "scoring system" empleado en el Reino Unido constituye uno de tantos ejemplos de método de apoyo al análisis cualitativo de las ayudas. Se asienta en dos elementos esenciales: por un lado, los proyectos deben cumplir un determinado número de criterios básicos y, por otro, existen criterios específicos que permiten valorar la calidad de un proyecto dado en relación con la medida correspondiente. El empleo es uno de los criterios básicos, lo que significa que si un proyecto no genera empleo (neto), tiene muy pocas posibilidades de ser seleccionado. Los criterios relacionados con la medida se basan en indicadores de coste unitario coherentes con el tipo de intervención, entre los que figura el coste por puesto de trabajo creado. Sólo los proyectos más eficaces, es decir, los que presentan la mejor relación de coste/empleo creado, son financiados en virtud del régimen de ayudas.

En esta misma línea, algunos comités de seguimiento de las regiones del objetivo n° 5b) como, por ejemplo, el de la región francesa de Provenza-Alpes-Costa Azul, han introducido la creación de nuevos puestos de trabajo como uno de los criterios de selección de proyectos.

- es necesario utilizar métodos de evaluación más apropiados y adaptados a la diversidad de las regiones, que permitan una mejor aprehensión de los objetivos cuantificados en cuanto a creación y preservación de puestos de trabajo; para el seguimiento de las operaciones, podrían construirse cuadros de instrumentos para efectuar una evaluación de los resultados intermedios en paralelo con la realización de la medida, especialmente en el caso de las medidas más eficaces desde el punto de vista de la creación de empleo.
- b) Es necesario intensificar el acompañamiento de las obras de infraestructura y de las ayudas a la inversión para que tengan los máximos efectos en el empleo local. Se trata de paliar las dos limitaciones que presentan los puestos de trabajo creados por las grandes infraestructuras: el hecho de que tengan carácter temporal y el riesgo de que sean exógenos en su mayor parte.

Esta constatación debería incitar a actuar de manera decidida y con estrecha colaboración entre las autoridades y los responsables de grandes proyectos para lograr que las obras tengan los mayores efectos posibles

en la zona. Evidentemente, este paso será posterior a la atribución de contratos, para no influir en las condiciones de su celebración (véase recuadro). Esta misma observación puede aplicarse a las empresas locales en el contexto de la subcontratación de las distintas partes de la obra, lo que además entronca con las orientaciones de la Comisión para facilitar el acceso de las PYME a los contratos públicos.

Otro aspecto que deberá cuidarse es la posibilidad de transformar en permanentes el empleo y la economía locales movilizados (véase recuadro).

Idénticas orientaciones (formación específica de trabajadores y actualización de las PYME locales) podrían aplicarse a las grandes inversiones productivas.

Medidas de acompañamiento de las infraestructuras

Los puestos de trabajo generados por las infraestructuras con de carácter temporal debido a que están conectados a los trabajos de construcción y a que, en general, no se toma medida alguna para dar carácter permanente a parte de los mismos una vez que las obras hayan finalizado (ejemplar resultan en este sentido la región de Andalucía y la Expo 92 de Sevilla). Una estimación efectuada en las grandes obras en construcción del objetivo n° 1 revela que entre el 50 y el 80% de los trabajos los llevan a cabo empresas (y trabajadores) de fuera de la región y, a veces, de fuera del Estado miembro. Obviamente, esta estimación fluctúa en función de las cualificaciones precisas y de la densidad de población de la zona donde se sitúa la obra.

Para mejorar los efectos locales de estas obras, podrían tomarse las siguientes medidas, tras la atribución de los contratos con arreglo a las disposiciones comunitarias que les sean aplicables:

- recuento anticipado de la mano de obra necesaria;
- comparación de estas necesidades con los recursos del mercado laboral local o regional;
- adaptación de la oferta local a las necesidades no cubiertas por medio de programas intensivos de formación (cofinanciados por el FSE).

Para dar carácter permanente a los empleos, puede actuarse:

- ya sea de manera endógena: actividades de mantenimiento, reparación y gestión operativa de la infraestructura y de sus servicios generales (suministro de productos consumibles, comidas), que se estima crearían 100.000 puestos de trabajo anuales, cifra que incluso podría aumentarse mediante medidas sistemáticas en favor del empleo en los servicios de proximidad, especialmente en el sector del medio ambiente;
- ya sea de manera exógena: creación de centros de asesoramiento sobre una o varias de las profesiones necesarias para la realización de la obra que, además, pueden servir en obras similares fuera de la zona.

El MCA alemán de los nuevos Estados federados abre perspectivas interesantes de acompañamiento de las inversiones productivas como son el hecho de concentrarse en el problema del reciclado de los materiales industriales y en el fomento de una estrategia de cooperación interempresarial en beneficio de las nuevas PYME.

2. La compensación, allí donde sea necesario, del esfuerzo de modernización del sector productivo, tanto para amortiguar sus consecuencias sectoriales (pesca, por ejemplo) o en las ciudades como para frenar en las demás zonas el éxodo rural, que es un factor que contribuye a agravar los problemas urbanos. En este sentido, convendría potenciar y generalizar la ayuda prestada por las intervenciones a los planteamientos integrados de desarrollo local tendentes a valorizar productos o sectores poco o nada expuestos a la competencia internacional:

- a) En primer lugar, debería estimularse una estrategia de desarrollo sistemático de los puntos fuertes regionales basada en sectores económicos o ramos específicos en los que destaquen la tradición y la calidad y que permitan una diversificación de mercados de la economía del territorio: en este sentido, los productos y servicios locales pueden desempeñar una función esencial. Asimismo, podría asentarse esta estrategia en la oferta de servicios con base en ciudades medias revitalizadas, a las que debería darse un papel estructurador mayor.

En cualquier caso, esta estrategia requiere:

- una mayor cooperación entre las PYME y entre las PYME y las grandes empresas, con la finalidad de constituir "cuencas de innovación" en sustitución de los distritos industriales;
 - un nivel adecuado de servicios de asesoramiento y acompañamiento de calidad, que son fundamentales para la creación y el desarrollo de PYME (véase II/A.1), teniendo en cuenta su papel como fuente dinámica de empleo⁴.
- b) En segundo lugar, se debería prestar especial atención, tal como se señala en la Comunicación de la Comisión al Consejo⁵, al desarrollo de las "nuevas fuentes de empleo" en un determinado número de ámbitos de iniciativa local destinados a dar cobertura a necesidades nuevas insuficientemente cubiertas y ligadas principalmente a la calidad de vida (servicios de ayuda a las personas, especialmente a las de la tercera edad, cultura, turismo, servicios de proximidad), y a la gestión de recursos escasos (patrimonio cultural, gestión y protección del medio ambiente -véase II/A/3-, energías alternativas, como la biomasa). El objetivo es desarrollar nuevas actividades con entidad propia y que requieran gran intensidad laboral basadas en necesidades nuevas emanadas de la evolución demográfica y social de la sociedad europea, las tres más importantes de las cuales son: el envejecimiento de la

⁴ Véase el informe de la Comisión al Consejo Europeo de Madrid (CSE(95)2087) sobre el papel de las PYME como fuente de empleo, crecimiento y competitividad en la Unión Europea.

⁵ COM(95)273, de 13 de junio de 1995, sobre una estrategia de fomento de las iniciativas locales de desarrollo y empleo.

población (uno de cada tres adultos de la Unión Europea tiene más de 60 años), el aumento del tiempo libre y la mejora de la gestión de los recursos escasos.

La premisa sobre la que se asientan estas consideraciones es que en esos campos existe una demanda solvente en potencia que no sólo deberá fomentarse mediante intervenciones públicas (en particular, mediante la activación de los recursos destinados a la indemnización pasiva del paro), sino que deberá abrirse paso de manera natural en el sector comercial.

Fuentes de empleo

Las estrategias de desarrollo de los puntos fuertes regionales deben orientarse a activar fuentes de empleo ancladas en la tradición, como:

- los productos locales "únicos" en vías de extinción o ya desaparecidos pero que siguen perteneciendo a la memoria colectiva (conocimientos adquiridos y oficios, especialmente los de artesanía);
- productos artesanales o tradicionales típicos que, sin ser exclusivos de una zona determinada, presentan una fuerte diferenciación competitiva y requieren estrategias de comercialización adaptadas.

Ejemplos de este tipo de orientaciones pueden hallarse en el MCA irlandés, cuyo programa de ayuda al desarrollo local se lleva a cabo mediante una subvención global y se asienta en un método de "desarrollo comunitario".

El programa de fomento del potencial de desarrollo regional de Portugal también ha sido reorientado recientemente en ese sentido y enfocado hacia el desarrollo de pequeñas empresas y de microempresas.

Abundan también los buenos ejemplos en la iniciativa comunitaria LEADER, en la que la mayor parte de los grupos de actuación local apoyan proyectos para mejorar la elaboración y la venta de productos regionales típicos.

En el objetivo nº 2, un problema crucial es de la financiación de las PYME, especialmente en lo que se refiere al capital de lanzamiento de las que se encuentran en fase de creación. Este problema no puede disociarse del acompañamiento de los creadores de empresas mediante servicios integrados de calidad suministrados, en cooperación, por los diferentes proveedores de servicios de una misma zona. Los DOCUP de los nuevos Estados miembros, entre los que destaca el caso de Suecia, conceden especial importancia a estos aspectos.

La ayuda aportada a las nuevas fuentes de empleo debe aumentar. Así, los programas de Grecia podrían reestructurarse o asignar los recursos del "deflactor" a la tarea de apoyo de un cupón de empleo preparado por las autoridades nacionales a semejanza del sistema de cheque-servicio francés.

En el caso concreto del DOCUP de la región de Merseyside (UK), se hace hincapié en las posibilidades ofrecidas por los empleos de proximidad, para los que se han identificado 38 "sendas" basadas en estrategias de iniciativa local.

3. Estimular una reorganización dinámica del trabajo y del tiempo de trabajo cuando ello suponga una mejora para el empleo

La rápida difusión de las nuevas técnicas y de los tipos de producción que de ellas se derivan requieren que se diseñen nuevas formas de organización del trabajo. Los retrasos en este aspecto podrían frenar el crecimiento de la productividad y reducir las ventajas que tienen en potencia para el empleo los regímenes flexibles del tiempo de trabajo.

Los Fondos estructurales podrían actuar de catalizador prestando apoyo, por ejemplo mediante ayudas al empleo, para los costes de transición derivados de:

- la aplicación de sistemas que permitan a los trabajadores interrumpir provisionalmente su carrera laboral para mejorar su formación, a cambio de la contratación de un parado mientras dure esa formación, por ejemplo;
- la reorganización del tiempo de trabajo a lo largo de toda la vida activa para repartir mejor el empleo disponible.

En este contexto, es importante señalar la importancia de establecer sistemas apropiados de formación para los trabajadores de las PYME y de sistemas que favorezcan la formación a lo largo de toda la vida así como el papel importante que desempeñan los interlocutores socioeconómicos.

Gestión del trabajo y del tiempo de trabajo

En Dinamarca, la legislación que entró en vigor en 1994 permite que se concedan permisos de entre 13 y 52 semanas por motivos personales, financiados según los mismos baremos de las prestaciones por desempleo. Estos permisos pueden otorgarse para formación o en concepto de permiso parental o sabático. Los puestos de trabajo que se liberan así permiten la inserción de parados y de jóvenes en busca de trabajo. Esta rotación aporta flexibilidad al mercado laboral y contribuye al perfeccionamiento profesional de la mano de obra a largo de toda la vida activa.

4. Promover un crecimiento que no perjudique al medio ambiente

La protección del medio ambiente constituye una fuente importante de nuevos puestos de trabajo. Además de los empleos movilizados por la construcción y el mantenimiento de infraestructuras, cada vez se da más importancia al potencial de puestos de trabajos que presenta el sector de actividades vinculadas al medio ambiente, llamado a veces "ecosector".

Este ramo crea bienes y servicios para la medición, prevención, limitación o corrección de los daños causados al agua, el aire o el suelo, además de incluir también la reducción y el tratamiento de residuos y de la contaminación acústica y la buena gestión de la energía a nivel local. Entre estos servicios figuran también el asesoramiento y las auditorías medioambientales de otros sectores industriales. El desarrollo de estas industrias ligadas al medio ambiente, que en

su mayoría son de elevado nivel tecnológico y suponen industrias de desarrollo innovadoras (producción de material de lucha contra la contaminación; desarrollo de medios telemáticos que contribuyen a dar un enfoque más integrado a la gestión medioambiental, a escala local y regional, de la prevención de riesgos naturales y de riesgos causados por el hombre o de la gestión de los recursos naturales; desarrollo de técnicas de ahorro de energía o de energías renovables), presenta buenas expectativas para la creación de puestos de trabajo duraderos.

Además, los servicios relacionados con el medio ambiente, incluidos la puesta en marcha y el mantenimiento de las infraestructuras necesarias, que son aspectos fundamentales en las regiones del objetivo n° 1 (por ejemplo: gestión de residuos, lucha contra la contaminación, gestión del agua, preservación de zonas naturales protegidas, y actividades que, aunque se salen del sector medioambiental propiamente dicho, contribuyen de manera significativa a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, como pueden ser la conservación del patrimonio, la renovación urbana, etc.), pueden ser actividades que requieren mucha mano de obra y que, por lo tanto, contribuyen en gran medida a la lucha por el empleo.

Ya en 1988, la Comunicación de la Comisión sobre el futuro del mundo rural destacaba el interés de reforzar la protección del medio ambiente. En las zonas rurales, el constante aumento de la demanda de productos agrícolas "naturales", de turismo "verde" y de espacios naturales y paisajes bien conservados abre nuevas perspectivas regionales. Junto a ellas, existen otras actividades económicas ligadas a un entorno "limpio" (como, por ejemplo, la investigación tecnológica) que también pueden contribuir considerablemente a diversificar las rentas y, de este modo, a evitar el éxodo de la población rural.

Medio ambiente

El Fondo de cohesión va a repartir más de 16.000 millones de ecus entre 1993 y 1999. Durante los dos primeros años de funcionamiento (1993-1994), mientras que los proyectos medioambientales supusieron el 40% del total de proyectos, los de transporte representaron el 60%; la Comisión considera que esta proporción es insuficiente y que deberá variar significativamente para ir acercándose al objetivo fijado, que es de 50%/50%.

Dentro del objetivo n° 2, el DOCUP de Alemania dedica el 7% de los recursos al desarrollo de tecnologías y de productos "limpios". El del Reino Unido tiene la misma orientación: en Escocia occidental se han destinado 47 millones de ecus a mejorar la imagen y el medio ambiente de la región dentro de la prioridad de "Infraestructuras de las empresas". El FEDER financiará proyectos como, por ejemplo, los que permitan aumentar el nivel de reciclado de tierras, los que tengan como objetivo atenuar los daños a que se están sujetos los lugares y los monumentos históricos, o un número limitado de proyectos de reconstrucción de hábitats naturales en la periferia de las ciudades. En la región de Picardía (Francia), el 17% de los recursos del DOCUP se dedicarán a este tema y existe un proyecto piloto modelo encaminado a crear una red industrial local de tratamiento y aprovechamiento de residuos domésticos.

C. Impulsar de manera más decidida la solidaridad económica, incluida la igualdad de oportunidades

La solidaridad económica y social deben diferenciarse aquí claramente de las medidas puramente asistenciales.

El crecimiento del paro ha fragilizado a amplios sectores de la población en toda la Comunidad y ha conducido a la extensión del fenómeno de la marginación, especialmente en detrimento de las categorías más vulnerables del mercado laboral, que son los jóvenes desfavorecidos, las mujeres, los parados de larga duración y una parte de la población de inmigrantes.

Para combatir y prevenir el paro de largo duración y el riesgo de fragmentación social es necesario actuar en favor de una reforma de las políticas del mercado laboral. Se trata de privilegiar las políticas activas en lugar de las políticas de indemnización pasiva del desempleo. Ello permitiría emplear de manera productiva los recursos financieros disponibles y, sobre todo, movilizar a los parados y marginados. Con tal fin, el acceso a los subsidios de desempleo deberá asociarse en mayor medida a actividades de formación y a la adquisición de nuevas competencias para prevenir el paro de larga duración y la marginación.

La transferencia de las ayudas concedidas hasta ahora para medidas pasivas hacia medidas activas del mercado laboral que, por lo tanto no supondrán un peso suplementario para la hacienda pública, requiere que se adapte la gama de servicios de empleo y la calidad de los mismos. Estas mejoras son necesarias para responder eficazmente a las dificultades específicas de los parados y de las personas más desfavorecidas, especialmente de las mujeres, dándoles los medios de acceder a la actividad económica y social.

Todo esto implica que se creen mecanismos que aúnen medidas de orientación, formación, asesoramiento y de ayuda al empleo para facilitar la inserción de las personas afectadas. En este contexto, las iniciativas de promoción de la participación activa en la vida económica y social deberían insistir en la igualdad de oportunidades para hombres y mujeres.

En su Comunicación de 21 de febrero 1996⁶, la Comisión propuso que los fondos estructurales tuvieran en cuenta de forma sistemática en sus intervenciones las situaciones respectivas de los hombres y las mujeres para contribuir de mejor manera a la igualdad de oportunidades. Asimismo propuso orientaciones sobre el posible papel de los fondos en relación con la compaginación entre vida familiar y vida profesional y con la integración de las mujeres desfavorecidas.

⁶ COM(96)67 final de 21 de febrero 1996 "Integrar la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en el conjunto de las políticas y acciones comunitarias".

Este tipo de orientación, cuya primer prioridad es la actividad y el empleo, también puede combinarse con el aprovechamiento de las nuevas fuentes de empleo. El fomento de las iniciativas locales de desarrollo y empleo podría proceder de la activación de una parte de los recursos adscritos a la indemnización pasiva del desempleo y de un aumento de la cooperación con la economía competitiva.

Economía solidaria

En el Henao belga (objetivo nº 1), existen "agencias de desarrollo de barrio" que, asociadas con las estructuras apropiadas de las autoridades regionales, trabajan en pos de la inserción social de los jóvenes desfavorecidos por medio de proyectos de renovación del espacio público local (viviendas, escuelas, renovación de barrios). El grupo modelo, dirigido por un asistente social y un jefe de obra, consta de entre 7 y 8 aprendices a los que se da una preformación en técnicas no cualificadas que, posteriormente, desembocarán en una formación realmente cualificadora o en un trabajo. En 1994, 2.205 personas participaron en este tipo de proyectos en Henao. La duración media es de 453 horas/participante y el coste medio por participante y hora asciende a 6 ecus.

Para integrar a las personas extremadamente marginalizadas, los centros públicos de asistencia social de Bélgica (CPAS) pueden diseñar una orientación individualizada para cada persona con objeto de proporcionarle una formación y de permitirle acceder a la seguridad social. La duración media de estas medidas es de 1.350 horas por persona.

En Kolding (Dinamarca), un grupo de jóvenes excluidos del mercado laboral ha transformado un antiguo submarino ruso en atracción turística. El proyecto fue apoyado por el ayuntamiento con ayuda del FSE (40%; objetivo nº 3) y consistía en una combinación de clases teóricas y prácticas. Tras un cursillo de formación de base (historia, idiomas, guía turístico), los participantes podían elegir entre diferentes tipos de formación profesional (informática, electrónica, comercialización, metalurgia) y de trabajos prácticos (publicación, comunicación, creación de un museo de submarinos, etc.). El número de participantes durante los tres primeros años fue de 110, de los que 69 han encontrado un trabajo o participan en cursillos de formación. El coste medio por participante y hora es de 18 ecus.

En Lelystad (Países Bajos), la reconstrucción de un barco del siglo XVII ha permitido cada año a un equipo de unos 50 parados de larga duración participar en un trabajo de renovación, acompañado por programas de formación profesional. Con el paso del tiempo, el proyecto se convirtió en una atracción turística y acabó por transformarse en una organización sociocultural. La mayoría (224) de los 350 participantes han encontrado trabajo en el sector privado mientras que otras 70 personas están todavía en fase de formación.

La renovación histórica de la iglesia anglicana de Hamburgo (Alemania) entre 1991 y 1994 fue llevada a cabo por un grupo de 10 parados de larga duración que participaron en un programa de formación cualificadora de construcción, arquitectura y técnicas de renovación. La participación del FSE en el proyecto ascendió a unos 170.000 ecus.

D. Desarrollar y acrecentar la cooperación en las intervenciones estructurales

Cada una de las orientaciones anteriormente descritas constituye un filón al servicio del empleo que, para ser activado plenamente, necesita un reforzamiento y una renovación de la cooperación, respetando plenamente las competencias específicas y la legitimidad de cada uno de los socios que deben intervenir en las diferentes fases del proceso. Efectivamente, donde existe un

margen de maniobra importante es, más que en el propio contenido o en el volumen financiero de las intervenciones estructurales, en la forma en que se llevan a la práctica.

1. En este contexto, es preciso ampliar el número de participantes para conseguir un valor añadido triple: económico, financiero y político.

Económico, en la medida en que la gran heterogeneidad de los territorios en lo que a empleo se refiere obliga a que, para conseguir la máxima eficacia, las medidas tengan objetivos claramente definidos y se dé prioridad a los vínculos con los agentes locales. Además, el mantenimiento o la creación de actividades con base en el aprovechamiento del conjunto de recursos de un territorio hacen necesario que la empresa sea colectiva y que se prime la iniciativa empresarial.

Financiero, ya que los recursos públicos están supeditados a obligaciones presupuestarias que son cada vez más restrictivas. Una amplificación de la cooperación financiera con el sector privado para las intervenciones que le atañen más directamente redundaría en una potenciación del efecto de palanca de las mismas y de su impacto en el empleo. A este respecto, debería efectuarse un análisis complementario para comprobar la coherencia entre las políticas estructurales y la política de competencia.

Empero, este aspecto es indisociable de la participación de los agentes privados en la preparación y realización de las intervenciones, según demuestran los proyectos de subvención global desarrollados en varios Estados miembros.

Político, en la medida en que las intervenciones comunitarias, especialmente las de carácter estructural, deben hacerse más perceptibles para los ciudadanos. Este importante aspecto de la construcción europea, que ilustra la cohesión económica y social y se incluye en un ámbito de interés general como es el empleo, debería aprovecharse para dar mayor participación a las opiniones públicas de la Unión.

2. La Comisión observa un aprovechamiento incompleto de la cooperación política, económica y social así como de su práctica, incluso por parte de las administraciones nacionales. La movilización de las autoridades locales, los interlocutores sociales, las asociaciones y las empresas suele ser insuficiente y siempre demasiado formal. Debe amplificarse, lo que supone:

- a) Dar mayor cabida a la cooperación territorial: desde el punto de vista organizativo, deberá integrarse una cooperación tradicional, de tipo vertical, entre autoridades nacionales, regionales y locales, con una cooperación horizontal, entre actores públicos y privados del nivel territorial más apropiado.

Ante todo se trata de mejorar el efecto local de las intervenciones. Los proyectos específicos de formación, las medidas de acompañamiento de infraestructuras, la creación de servicios de ayuda a las PYME y una orientación más decidida de los regímenes de ayuda hacia el sector productivo necesitan una descentralización mínima para la preparación y la aplicación de las medidas. Con tal fin, está ampliamente justificado que se mejore la cooperación vertical entre los diferentes niveles administrativos, ya que el nivel local está generalmente infrarrepresentado en los comités de seguimiento, cuando no se le ignora completamente.

- b) Ampliar la cooperación económica: al mismo tiempo, conviene no perder de vista la necesaria dimensión horizontal de la cooperación: las medidas de apoyo al sector privado, las intervenciones en el ámbito educativo, la ayuda a la IDT no pueden ser concebidas ni aplicadas sin una participación activa de los interlocutores económicos y sociales y, especialmente, de las organizaciones socioprofesionales (PYME, artesanía y economía social). Idéntica consideración se aplica al sector asociativo, en el sentido más amplio de la palabra, con relación a las medidas de estímulo socioeconómico, lucha contra la marginación, apoyo a las nuevas fuentes de empleo y la igualdad de oportunidades.

En la práctica cotidiana, se tratará de rebasar el marco de los comités de seguimiento para desarrollar espacios menos formales de reflexión y propuestas tendentes a promover una participación más equilibrada del hombre y la mujer, aportar un flujo de información adecuado y debatir proyectos territoriales encaminados a ello. Sin embargo, esta mayor cooperación no debe dar origen a confusión: las autoridades nacionales se concentrarán en el arbitraje, en el análisis de la coherencia general y en la elaboración de instrumentos de evaluación de los proyectos.

Fondos estructurales y cooperación

La situación en este sentido es muy variable de un objetivo a otro y de un Estado miembro a otro.

1. Organización de los comités de seguimiento

a) Objetivo n° 1

Existen ejemplos de ampliación de la cooperación mediante subcomités. En España, un modelo de ello es el ejemplo de Andalucía, donde un comité especial dependiente del comité de seguimiento agrupa al Gobierno autonómico y a los interlocutores sociales, que pueden dar su opinión sobre el desarrollo económico y la problemática de la creación de puestos de trabajo.

Otro modelo de organización de la cooperación socioeconómica consiste en seguir de cerca la organización territorial de la programación y de la ejecución. En algunos países (I e IRL), este modelo de cooperación se lleva a cabo en el segundo nivel, es decir, el de los programas operativos. En algunos casos, existe incluso un tercer nivel, en el que los comités creados por las autoridades regionales (Irlanda) operan en sus áreas respectivas y en el que la cooperación socioeconómica es incluso mayor. En los comités de seguimiento del Reino Unido, la cooperación socioeconómica desempeña un papel poco destacado. En Merseyside y en Highlands and Islands, la no participación del sector privado constituye un tema de debate.

En Alemania, se ha avanzado en la creación de subcomités, en los que participan los agentes socioeconómicos, en los Estados federados. No obstante, los ministros-presidentes de los mismos han indicado su intención de circunscribir la participación de interlocutores socioeconómicos a la información sobre el desarrollo de los programas.

Otro medio de reforzar la capacidad del comité de seguimiento puede ser darle una asistencia técnica adaptada. En España, por ejemplo, un equipo pluridisciplinar está a su disposición para asesorarle sobre las intervenciones del FEDER y del FSE y le presenta informes regularmente.

b) Objetivo n° 2

En estas regiones, la cooperación socioeconómica es mucho mayor que en las anteriores. Dinamarca, Bélgica y los Países Bajos son buenos ejemplos de ello, aunque presentan algunas diferencias en el proceso de decisión. Inversamente, en el Reino Unido destaca la falta de participación de los interlocutores sociales y el escaso protagonismo de los representantes electos locales.

En unos casos, la Comisión es a la vez miembro del comité de selección de proyectos y del comité de seguimiento, lo que le permite hacer énfasis desde un primer momento en las orientaciones más convenientes. En otros, el comité de seguimiento selecciona los proyectos a propuesta de comités técnicos y financieros (Bélgica, por ejemplo).

En las zonas del objetivo n° 2 también se recurre a veces a subcomités de seguimiento (España, por ejemplo).

En Francia, se sigue la técnica de asociar a los agentes socioeconómicos en un segundo nivel, consistente, por ejemplo, en darles representación en los Consejos económicos y sociales de las regiones, pero excluyéndoles totalmente de los comités de seguimiento.

Luxemburgo constituye un ejemplo interesante (que también vale para el objetivo n° 5b) de amplia representación de los agentes socioeconómicos en los comités de seguimiento, en los que, además de los interlocutores tradicionales, participan las cámaras de comercio y las cámaras profesionales.

En España, Bélgica y los Países Bajos, se proporciona además asistencia técnica a los comités de seguimiento.

Por otra parte, en los Países Bajos se ha creado un comité de dirección para coordinar los programas de los objetivos n°s 2 y 5b).

c) Objetivos n°s 3 y 4

En las intervenciones enmarcadas en los objetivos n°s 3 y 4, la Comisión ha hecho hincapié en la necesidad de contar con los interlocutores económicos y sociales para la negociación de los MCA y para la elaboración de los reglamentos de régimen interno de los comités de seguimiento. Dentro del objetivo n° 4, se está realizando un importante esfuerzo para asociar tanto a los interlocutores sociales y económicos como a las representaciones consulares y a las PYME (Alemania, Francia, Países Bajos).

2. Función de los comités de seguimiento

Hay una tendencia general entre los comités de seguimiento a participar en mayor medida en la gestión de los programas regionales o locales a partir de redes creadas con tal fin.

Actualmente, existe en España e Irlanda un debate sobre cómo transmitir de manera homogénea a los servicios de la Comisión la información sobre los efectos de las intervenciones en el empleo.

Para potenciar el papel de los interlocutores económicos y sociales es importante asociarles de manera efectiva a los comités de seguimiento, que, en cualquier caso, pueden llevar a cabo una política de cooperación más activa: en algunos Estados miembros hay ejemplos de medidas de ampliación de la cooperación (especialmente con los interlocutores económicos y sociales) que muestran el camino que debe seguirse para conseguir una mayor eficacia dentro de la observancia de las competencias administrativas. Otros foros menos oficiales, con diferentes nombres (seminarios, comités técnicos, comités consultivos sectoriales, subcomités, grupos de trabajo ...) y que se reúnen de forma periódica, permiten debatir en común las perspectivas, intereses y esfuerzos de todos los agentes interesados.

Se trata de estructuras complementarias de los comités de seguimiento y adscritas a éstos que permiten difundir la información y las nuevas orientaciones, hacerse eco de los problemas y preocupaciones de los participantes, mejorar los análisis y las reflexiones gracias a la participación de especialistas de los diferentes ámbitos, y concertarse sobre el trabajo que cada cual debe realizar.

El modelo italiano de "pactos territoriales", fundamentado en cuencas de empleo, representa sin duda la forma más innovadora y perfeccionada de una cooperación amplia y dinámica.

*
* *

Conclusiones⁷

1. Las líneas de actuación que se derivan de las orientaciones formuladas requieren un esfuerzo concertado de todas las personas implicadas en la puesta en marcha de las intervenciones estructurales. Por su parte, la Comisión, respetando plenamente los objetivos de los Fondos estructurales, tiene intención de tomar las iniciativas políticas necesarias para apoyar ante sus distintos interlocutores el planteamiento desarrollado en el presente documento.

En el estado actual de la programación, no se trata de reabrir una negociación sobre los MCA y DOCUP sino de aprovechar al máximo el margen de flexibilidad de los programas y de orientar los sistemas de seguimiento y evaluación hacia una aplicación progresiva de las prioridades expuestas en este documento.

Así, sin dejar de tener presente la situación específica de cada región, los servicios encargados de los Fondos estructurales deberían trabajar de forma coordinada para que los comités de seguimiento lleven a la práctica las prioridades desarrolladas. A este respecto, se prestará especial atención a la preparación de la programación del segundo periodo del objetivo n° 2 (1997-1999) y al balance intermedio de las intervenciones. Además, será necesario sacar provecho de los recursos que, dentro de la programación vigente, resulten de la aplicación anual del deflactor o de los retrasos de los ejercicios de 1994 y 1995.

Con la misma óptica, es necesario adaptar rápidamente los sistemas y metodologías de evaluación a las recomendaciones expresadas.

2. Para lograr estos objetivos, la Comisión, entroncando con la recomendaciones anteriores, propone la creación, en el contexto de las políticas estructurales, de pactos territoriales en favor del empleo entre los interlocutores públicos y privados, que incluso podrían rebasar el ámbito de los Fondos estructurales. Estos pactos, celebrados al nivel más apropiado, podrían constituir una traducción descentralizada de los aspectos territoriales de los programas plurianuales de empleo acordados con los Estados miembros.

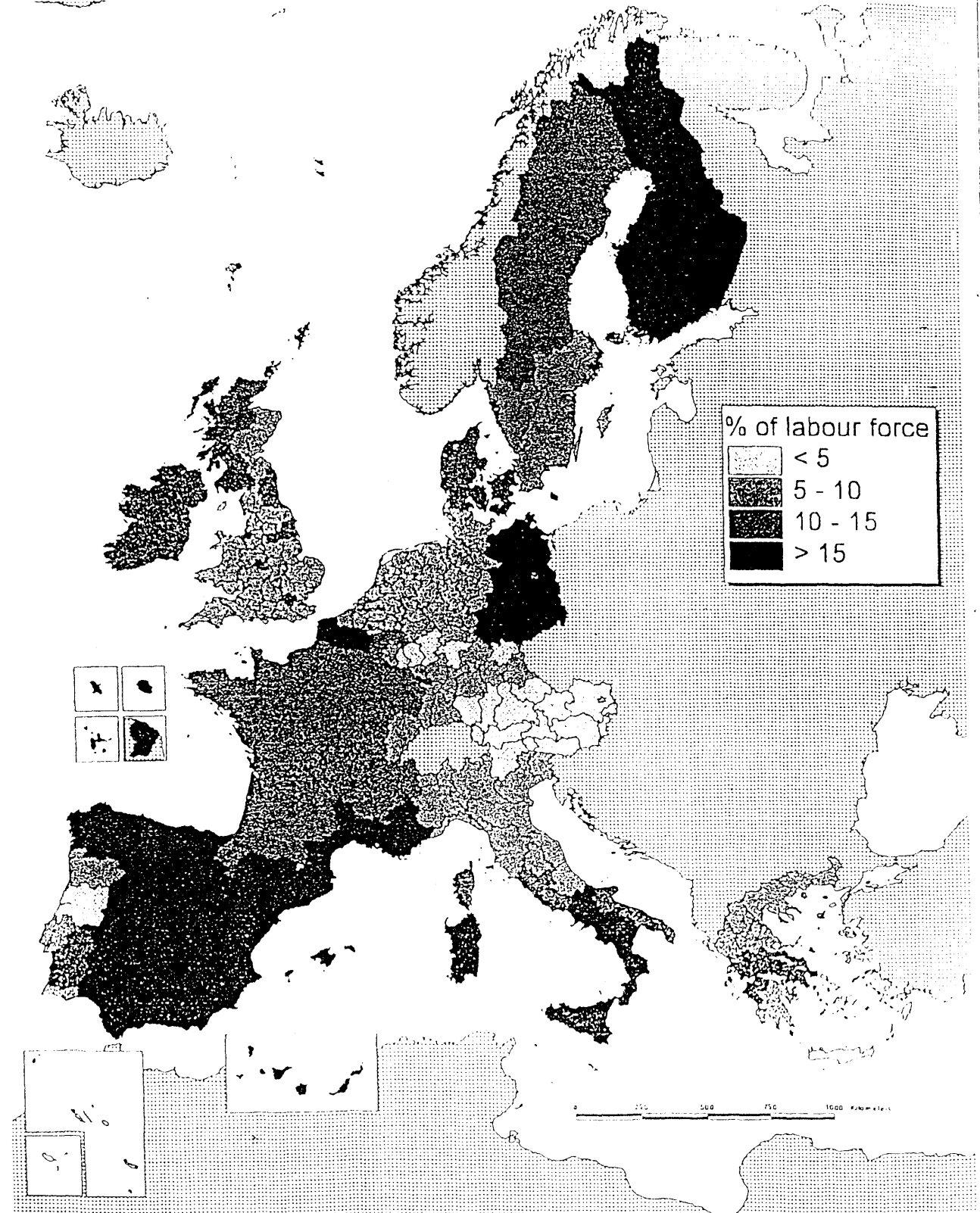
⁷ En su reunión del 13 de febrero de 1996, el Comité del Fondo Social Europeo manifestó su acuerdo con estos análisis y orientaciones generales.

Su contenido y normas de aplicación práctica se analizarán detenidamente en una reunión multilateral con el fin de tener presente las situaciones y las prácticas institucionales existentes en cada Estado miembro. Además del debate ya iniciado en los comités de los Fondos estructurales, el análisis podrá continuarse en los próximos Consejos y en el Parlamento Europeo.

No obstante, la Comisión considera que los pactos por el empleo implicarán que todos los interlocutores participen en la elaboración de diagnósticos territoriales globales del empleo, de los que se inferirán estrategias que los diferentes actores -en particular, los órganos administrativos- pondrán en marcha de forma concertada y dando prioridad a los planteamientos innovadores, particularmente mediante la difusión sistemática de las experiencias que tengan éxito.

Se trata, pues, tomando como ejemplo experiencias llevadas a buen término en la Unión (Pacto por el Empleo en Andalucía, Carta por el Empleo en Deux-Sèvres (Poitou-Charentes) y *Area Development Management* en Irlanda), de organizar y aplicar una dinámica política, cuya finalidad no es repetir la actuación de los comités de seguimiento de los programas, sino ofrecerles un marco de reflexión y referencia que permita utilizar de modo prioritario todos los márgenes de flexibilidad disponibles en la programación vigente para el apoyo de iniciativas locales de desarrollo y empleo.

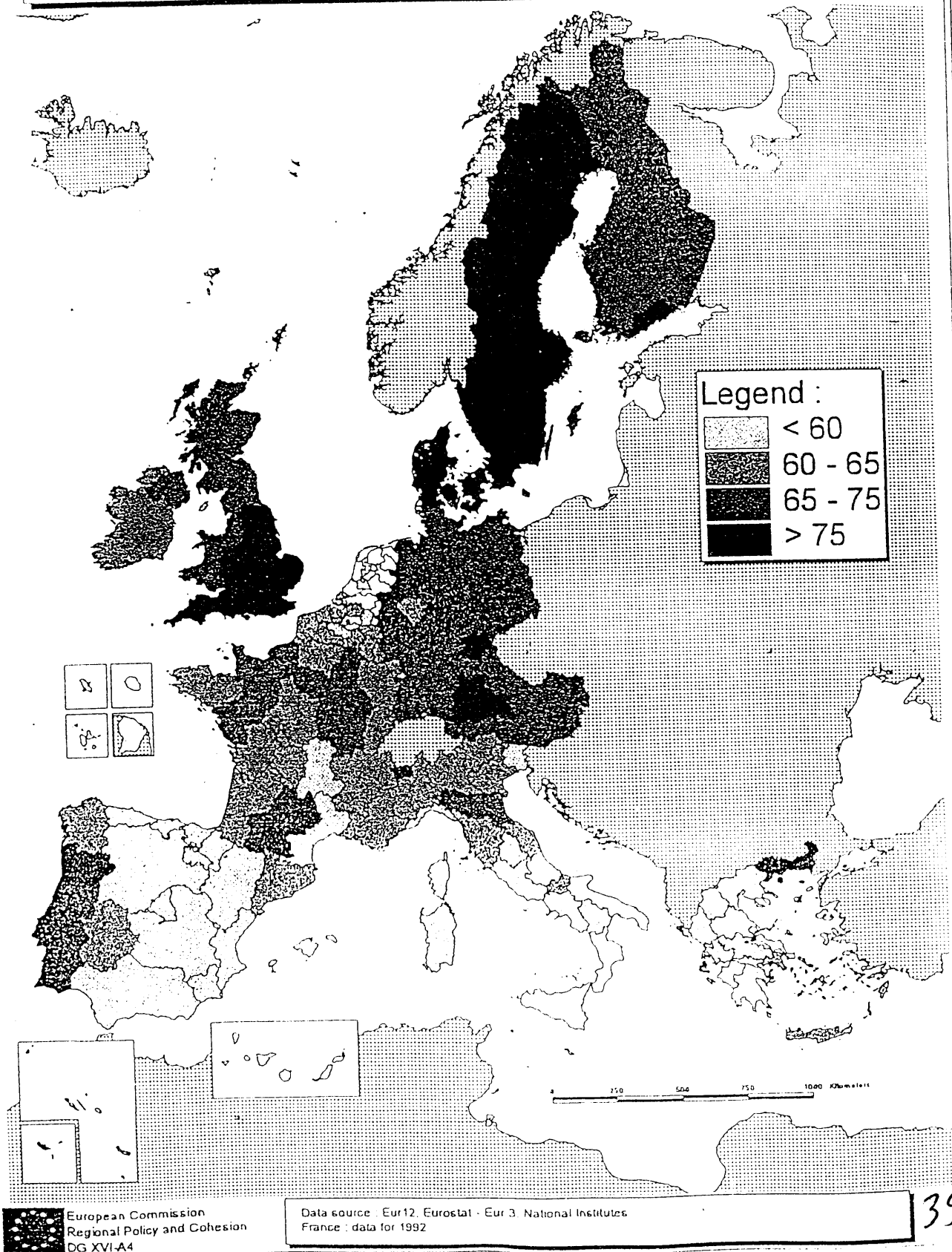
Unemployment rates, 1994



European Commission
Regional Policy and Cohesion
DG XVI-A4

Austria : unemployment rate for 1993
Reunion, Guadeloupe, Martinique, Guyane : average unemployment rate 1991-92-93

Participation rates, 1993



Contribution des Fonds structurels aux dépenses de développement objectif 1 pour la période 1994-1999

Mécú prix 1994

	Belgique	Allemagne	Grèce	Espagne	France	Irlande	Italie	Pays-Bas	Portugal	Royaume Uni	Autriche*	EUR 11	%
Infrastructures	138	1106	6408	10628	610	1109	4420	36	4146	671	33	29304	31,2%
Transport	34		4002	6100	262	888	1742	31	1872	314		15244	16,2%
Télécommunications	12		252	418	1	37	418		276	20	4	1435	1,5%
Energie			864	624	8	70	312		426	190	4	2495	2,7%
Environnement & Eau	92	1106	624	3034	323	74	1867	5	1056	146	25	8328	8,9%
Santé			666	452	15	39	81		516			1770	1,9%
Ressources humaines	254	4261	3444	7462	595	2470	3184	40	4110	895	43	26713	28,4%
Education	21		1878	623	86	1007		28	1404		4	5048	5,4%
Formation	139	3648	1236	5974	465	1094	2209		2334	791	32	17890	19,0%
Recherche & Développement	93	613	330	865	43	368	975	11	372	104	7	3775	4,0%
Environnement productif	335	7973	3888	8023	753	1845	7168	56	5006	713	86	35845	38,1%
Industrie et services	252	4748	1008	3019	215	559	3708	22	2226	331	35	16088	17,1%
Agric. & Développement rur	50	3141	2040	3422	387	853	2341	22	1908	242	24	14405	15,3%
Pêche	0	83	150	1033	42	78	257	8	251	37		1940	2,1%
Tourisme	32		690	550	99	355	862	5	618	103	27	3313	3,5%
Autres	4	300	246	187	238	211	88	18	732	82	4	2104	2,2%
TOTAL	730	13640	13986	26300	2195	5634	14860	150	13994	2360	166	94014	100,0%

* Mécú prix 1995

32

Mécú prix 1994

	Allemagne	Belgique	Danemark	Espagne	France	Italie	Luxembourg	Pays-Bas	Royaume-Uni	Finland	Austria*	Sweden*	TOTAL	%
Environnement productif	245	78	23	592	710	335	1	131	1038	48	24	42	3264	45,6%
Infrastructures de soutien	48	37	9	302	158	36		31	252	16	8	2	901	12,8%
Industries et services	24	17	8		254	49	1	36	248	10	10	13	671	9,4%
PME	162	12	1	290	150	191		30	330	17	2	18	1203	16,8%
Tourisme	11	10	5		148	58		34	207	5	3	8	489	6,8%
Sites Industriels, aménagement et réhabilitation	119	18			154	77	2	41	189	0	0	0	599	8,4%
Environnement	65	11		214	282	57	2	5	138	7	0	0,24	762	10,7%
Zones urbaines, aménagement et réhabilitation	13	3		174	159	9				7	0		364	5,1%
Protection de l'environnement, infrastructures	52	8		40	103	48	2	5	138	0	0	0,24	398	5,6%
Ressources humaines	293	53	32	317	614	204	2	113	755	13	15	20	2431	34,0%
Formation, emploi	213	27	12	258	305	137	1	90	528	13	11	14	1608	22,5%
Centres de formation, équipements		9			67	5			39		2	1	123	1,7%
Recherche & Développement	79	17	20	59	242	63	1	23	188		2	6	699	9,8%
Assistance technique	11	4	1	8	25	11	0	9	22	1	1	2	95	1,3%
TOTAL	733	180	58	1130	1785	884	7	300	2142	69	40	64	7151	100,0%
(*) moy. 1995-96 en Mécú 1995														

Annexe 3C

Contribution of the Structural Funds to Objective 3 and 4 expenditure on Human Resources for the period 1994-1996/1999
 Contribution des Fonds structurels aux dépenses de Ressources Humaines objectifs 3 et 4 pour la période 1994-1996/1999.
 Beitrag der Strukturfonds zu den Auswendungen für Menschliche Ressourcen nach Ziel 3 und 4 für die Periode 1994-1996/1999.

Mecus 1994	BE	DK	DE	ES	FR	IT	LU	NL	UK	Total	£
Objective 3											
1. Occupational integration of long-term unemployed	133	144	952	495	724	423	6	577	562	4 015	40
2. Occupational integration of young persons	82	55	442	723	950	566	3	346	474	3 671	36
3. Integration of persons excluded from the labour market	124	68	77	188	705	132	10	0	360	1 654	16
4. Promotion of equal opportunities	26	0	160	62	19	105	1	0	90	461	5
5. Autres	29	6	50	0	135	91	1	0	15	327	3
Total	393	263	1 681	1 468	2 562	1 316	21	923	1 501	10 128	100
Objective 4											
1. Adaptation of workers to industrial change	24	12	105	369	300	321	1	156	0	1 287	14
2. Autres	2	1	0	0	0	78	0	0	0	81	8
Total	26	13	105	369	300	399	1	156	0	1 368	100

Note: Objective 3 in UK is agreed for 1994-1996; Objective 4 in BE, DK, DE, FR, LU is agreed for 1994-1996; no agreement for UK.

Annexe 3D

Contribution des Fonds structurels aux dépenses de développement de l'objectif 5a-pêche (hors objectif 1), 1994-99

Mécus 1994	B	DK	D	E	F	FI	I	L	NL	SE	UK	TOT
	24,5	139,8	74,6	119,6	189,9	23	134,4	1,1	46,6	40	88,8	882,3

DOCUP de l'Objectif 5b (1994-1999) : Allocation communautaire par axe prioritaire de développement (*)

MECU prix courant

Axe prioritaire	BE	DK	DE	ES	FR	IT	LU	NL	UK	total
Diversification agricole et sylvicole	20,3	14,7	224,2	297,9	683,8	331,5	0,7	15,2	64,8	1653,2
Diversification et développement des secteurs non-agricoles	22,8	12,9	321,7	96,2	508,6	168,3	0,9	58,1	305,7	1495,2
Protection de l'environnement	6,9	(**)	207,7	67,5	244,8	94,6	0,5	35,7	63,9	721,5
Tourisme	10,2	14,7	86,7	45,2	266,0	168,6	1,0	20,9	174,9	789,2
Développement local et rénovation des villages	3,9	(**)	146,1	68,6	205,9	7,2	2,0	1,1	69,0	503,8
Ressources humaines	12,9	10,6	219,6	88,6	286,3	120,9	0,8	17,2	132,1	889,1
Assistance technique et évaluation	1,1	1,1	23,0	(**)	43,9	12,6	0,2	1,8	10,1	93,7
total	78,1	54,0	1229,0	664,0	2239,4	903,7	6,0	150,0	820,5	6144,7

% total

Axe prioritaire	BE	DK	DE	ES	FR	IT	LU	NL	UK	total
Diversification agricole et sylvicole	26,0%	27,2%	18,2%	44,9%	30,5%	36,7%	11,2%	10,1%	7,9%	26,9%
Diversification et développement des secteurs non-agricoles	29,2%	24,0%	26,2%	14,5%	22,7%	18,6%	14,2%	38,7%	37,3%	24,3%
Protection de l'environnement	8,8%	(**)	16,9%	10,2%	10,9%	10,5%	8,8%	23,8%	7,8%	11,7%
Tourisme	13,1%	27,2%	7,1%	6,8%	11,9%	18,7%	16,4%	13,9%	21,3%	12,8%
Développement local et rénovation des villages	4,9%	(**)	11,9%	10,3%	9,2%	0,8%	34,1%	0,7%	8,4%	8,2%
Ressources humaines	16,6%	19,6%	17,9%	13,4%	12,8%	13,4%	12,8%	11,4%	16,1%	14,5%
Assistance technique et évaluation	1,4%	2,0%	1,9%	(**)	2,0%	1,4%	2,5%	1,2%	1,2%	1,5%
total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

(*) Programmes approuvés par habilitation

(**) Les actions relevant de cet axe sont intégrées dans d'autres axes prioritaires.

2h

Annexe 3 F

Contribution des Fonds Structurels à
l'Objectif 6 (1995-1999)

	Mecu 1995			
	Finlande	Suède	Total	%
Infrastructures de base	0	13	13	1,6
Secteur productif	347	152	499	61,1
Ressources humaines	104	64	168	20,5
Recherche et développement	114	23	137	16,8
TOTAL	565	252	817	100,0

13

ISSN 0257-9545

COM(96) 109 final

DOCUMENTOS

ES

13 04

N° de catálogo : CB-CO-96-117-ES-C

ISBN 92-78-01673-X

Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas

L-2985 Luxemburgo

42