



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 1.3.2000
COM(2000) 78 final

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN

Políticas comunitarias de apoyo al empleo

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN

Políticas comunitarias de apoyo al empleo

1. INTRODUCCIÓN

La promoción de un alto nivel de empleo es un objetivo fundamental de la Unión. El empleo desempeña una función decisiva en la elevación de los niveles de vida medios, contribuye a la cohesión y a la integración social, y es un indicador importante de la eficacia con que Europa utiliza sus recursos humanos y económicos.

Europa inicia ahora una importante nueva fase de su desarrollo económico y social. La consolidación del crecimiento y la mejora del clima económico justifican previsiones optimistas de mayor aumento del empleo y reducción del desempleo. Sin embargo, para que la Unión realice su potencial de pleno empleo -en términos de calidad y cantidad de puestos de trabajo, de igualdad de acceso a ellos y de niveles mínimos de desempleo- tendrá que gestionar el cambio de manera más eficaz. Europa debe seguir modernizando los mercados de bienes, servicios, capital y trabajo, y potenciar su espíritu de empresa.

La producción, adquisición y utilización de conocimientos están convirtiéndose en medios de primera importancia para mejorar el rendimiento económico y el bienestar social. El conocimiento y la innovación redefinen e intensifican la competitividad económica, al mismo tiempo que modifican el contenido de las tareas que realizamos en el trabajo y el modo en que las desempeñamos. Encontrar modos de aprovechar estas nuevas oportunidades para promover el crecimiento del empleo y la integración social y, de este modo, fortalecer la competitividad y la cohesión, es uno de los objetivos de la Cumbre extraordinaria de Lisboa.

Es necesario que Europa movilice todos sus recursos para crear una economía moderna e integradora basada en el conocimiento, y para abordar de manera integrada los problemas ya antiguos del desequilibrio regional y los desajustes del mercado de trabajo, junto con los nuevos retos que plantean cambios económicos, sociales y tecnológicos más amplios.

La presente Comunicación forma parte de la contribución de la Comisión a la Cumbre de Lisboa sobre empleo, reforma económica y cohesión social. Su finalidad es doble.

En primer lugar, se muestra de qué manera las reformas estructurales y el crecimiento económico se refuerzan mutuamente, y se destacan el potencial de empleo de la Unión y los problemas a los que tiene que hacer frente: las diferencias de trato entre ambos sexos, los desajustes de las cualificaciones, los desequilibrios regionales, las tendencias demográficas y las presiones competitivas mundiales. Estas cuestiones se sitúan en el contexto de la transición hacia una economía integradora basada en el conocimiento. En segundo lugar, de acuerdo con el artículo 127 del Tratado, en el que se establece que *«al formular y aplicar las políticas y medidas comunitarias deberá tenerse en cuenta el objetivo de un alto nivel de empleo»*, se describen cuatro ámbitos generales de las políticas comunitarias especialmente importantes para el programa de la Cumbre de Lisboa:

- el desarrollo de la economía basada en el conocimiento debe promoverse mediante iniciativas relacionadas con la sociedad de la información, la investigación y el desarrollo;

- deben favorecerse el funcionamiento del mercado interior, las empresas y la innovación;
- debe adoptarse una estrategia integrada para promover la inclusión y la participación en una economía productiva;
- por último, debe apoyarse activamente la creación de empleo a nivel de desarrollo regional y local.

2. RETOS Y OPORTUNIDADES PARA EUROPA

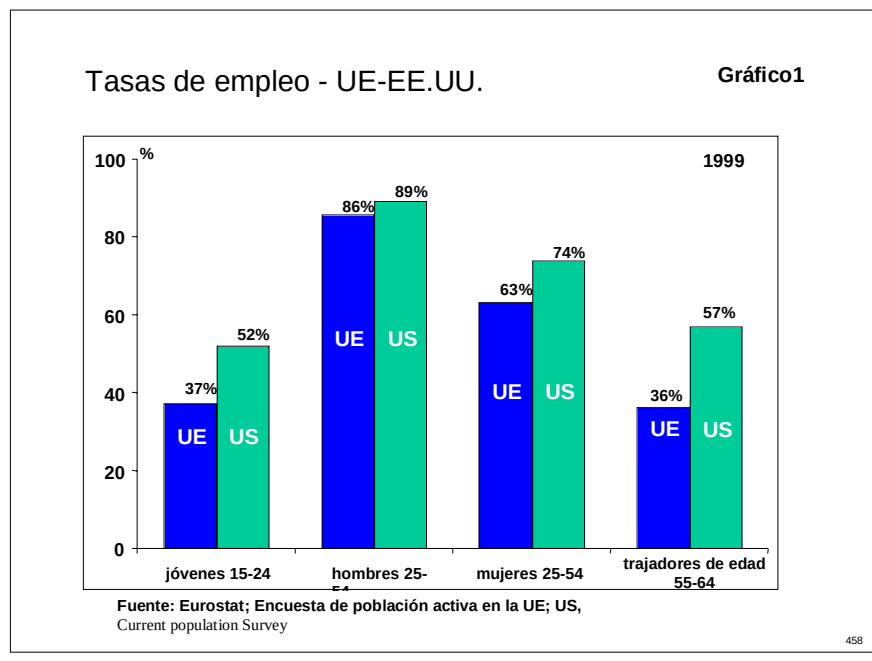
2.1.El potencial global de empleo de Europa

Es un hecho comúnmente reconocido que la trayectoria de empleo de la UE no es buena. Los niveles de empleo son bajos: la tasa de empleo, en relación con el tamaño de la población en edad laboral, es de sólo el 61 por ciento, frente a aproximadamente el 75 por ciento en Japón y Estados Unidos respectivamente. Asimismo, el desempleo apenas ha bajado del 8 por ciento durante casi 20 años. Se calcula que el «potencial de pleno empleo» de la Unión –el nivel de empleo que se lograría si todos los Estados miembros tuvieran resultados tan buenos como los mejores, o tan buenos como Estados Unidos– es de unos 30 millones de personas, es decir, el doble del número de desempleados registrados.

En este subapartado se tratan brevemente algunos problemas interrelacionados: las diferencias de trato entre hombres y mujeres, la escasez de empleo en el sector de los servicios, el desequilibrio regional, el desempleo de larga duración, el desajuste de las cualificaciones y la disparidad entre grupos de edad. En el siguiente, se relacionan estos problemas con el proceso de cambio fundamental que Europa atraviesa actualmente hacia una economía basada en el conocimiento.

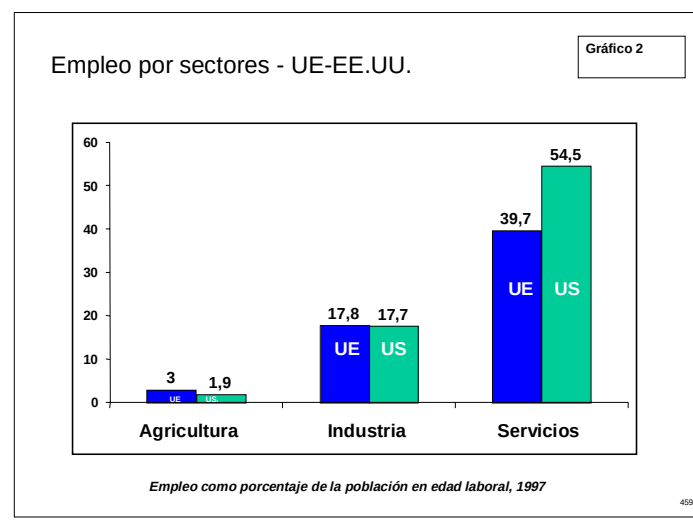
La dimensión del género

Si el empleo continúa creciendo, las tasas de empleo de las mujeres serán mucho más elevadas. En la actualidad, sólo la mitad de las mujeres en edad de trabajar están empleadas en Europa, frente a más de dos tercios en Estados Unidos (véase Gráfico 1). Este dato contrasta con la tasa de empleo de los hombres «en edad de máximo rendimiento», donde la similitud entre la UE y Estados Unidos es mucho mayor: 86 por ciento frente a 89 por ciento. La tasa de desempleo de las mujeres en la Unión sigue siendo aproximadamente un 3% superior a la de los hombres.



Insuficiente creación de empleo en el sector de los servicios

Las diferencias en cuanto al empleo se reflejan también en la estructura de los puestos de trabajo en los diferentes sectores: la UE tiene un nivel medio bajo de empleo en los servicios en comparación con Estados Unidos. Mientras que el empleo agrario e industrial es equiparable al de Estados Unidos, allí el sector de los servicios da empleo a casi el 55 por ciento de la población en edad laboral, en comparación con sólo el 40 por ciento en Europa (véase el Gráfico 2). Este desequilibrio no se limita a áreas concretas, sino que los niveles de empleo son más bajos en todo el sector: servicios empresariales, sanidad, educación, etc. (véase «El Empleo en Europa», 1999).



Desequilibrios regionales

Existe un amplio y persistente desequilibrio geográfico en la distribución del empleo y el desempleo a través de la Unión. En muchas regiones del sur y de la periferia de la Unión, así como en muchas antiguas zonas industriales de los Estados miembros, tasas de empleo

inferiores al 55 o al 50 por ciento son algo habitual y las tasas de desempleo duplican en muchos casos la media de la UE (véase El Empleo en Europa, 1998).

En términos generales, las disparidades regionales entre las tasas de empleo de la Unión apenas han cambiado con el paso del tiempo. En todo caso, han aumentado durante los últimos 15-20 años. A lo largo de las dos últimas décadas, las tasas de desempleo de las regiones con elevado índice de empleo se han mantenido en una estrecha franja entre el 4 y el 7 por ciento, mientras que en las regiones con menor índice de empleo se han deteriorado notablemente durante el mismo período, pasando del 15 a aproximadamente el 25 por ciento.

Incluso en los Estados miembros en los que las disparidades se han reducido en el decenio de 1990, esto se ha debido a la reducción de las tasas de empleo en las zonas con mayor índice de empleo, más que a su aumento en las zonas de poco empleo. Por consiguiente, existen problemas estructurales bastante graves en las regiones con bajo nivel de empleo, que deberán abordarse globalmente para que se realice plenamente el potencial de crecimiento del empleo de la Unión.

Desempleo de larga duración

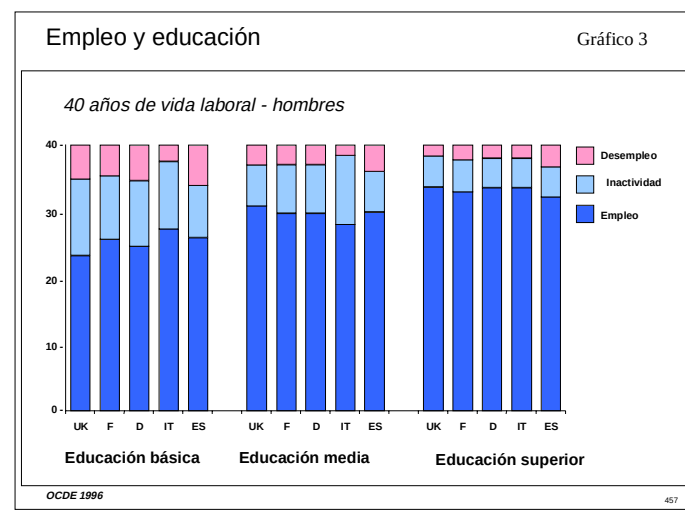
Las deficiencias económicas y del mercado de trabajo en gran parte de Europa se han reflejado, no sólo en altos niveles de desempleo en general, sino también en una manifiesta incapacidad para reintegrar a muchos de los que pierden su puesto de trabajo. En consecuencia, un elevado porcentaje de los desempleados continúan en esa situación durante un año o más, lo cual reduce su empleabilidad y deteriora aún más sus perspectivas de reincorporación al trabajo.

Como término medio, aproximadamente la mitad de las personas registradas como desempleadas en la Unión llevan un año sin trabajar. En este aspecto, los Estados miembros que más han logrado reducir los niveles globales de desempleo han sido normalmente los que se han ocupado especialmente de reducir el número de desempleados que caen en el desempleo de larga duración, adoptando medidas políticas a tiempo.

El desajuste de las cualificaciones

Un problema común en los períodos de recuperación económica es la aparición de desajustes entre la oferta y la demanda en el mercado de trabajo, que se refleja en una presión creciente sobre las diferencias salariales, al competir las empresas por obtener unas cualificaciones escasas, o en la insuficiencia cuantitativa de determinados grupos de trabajadores. El cambio estructural hacia una economía basada en el conocimiento, que introduce una distancia entre la oferta de cualificaciones -las cualificaciones que poseen los trabajadores- y las cualificaciones que se demandan debido al progreso tecnológico y organizativo, agrava el problema.

Está demostrado que, en la práctica, las personas que sólo tienen una educación básica trabajan durante muchos menos años -con períodos mucho más largos de inactividad o desempleo- que las que han tenido la ventaja de cursar una educación superior. En el Gráfico 3 puede observarse que la vida laboral efectiva de los hombres con bajos niveles de educación puede ser de sólo 25 años, frente a los 35 años que dura la de quienes tienen niveles de educación superiores, factor que contribuye a incrementar aún más las diferencias de ingresos a lo largo de toda la vida. Por consiguiente, debe prestarse especial atención al desarrollo de sistemas que promuevan el acceso de todos a la educación y la formación permanentes y que permitan a la gente adaptarse a la evolución de su entorno de trabajo.



Los bajos niveles educativos están asociados con tasas elevadas de desempleo, especialmente entre los trabajadores más jóvenes. Por ejemplo, la tasa de desempleo de los jóvenes de edades comprendidas entre los 20 y los 24 años que sólo han realizado la educación básica supera hasta en un 10% a la de los que tienen educación universitaria. En cuanto a la población activa en su conjunto, las tasas de desempleo de las personas que han llegado a niveles avanzados de educación son menos de la mitad que las tasas de quienes sólo han cursado la educación básica –menos del 6% frente a más del 12%– y estas diferencias se acrecientan aún más por lo que respecta al desempleo de larga duración. Esta constatación muestra la importancia de elevar el nivel de cualificaciones de los jóvenes, reduciendo las tasas de abandono escolar, mejorando la oferta de formación tras la escolaridad obligatoria y ofreciendo una «segunda oportunidad» a quienes dejan los estudios sin haber obtenido unas cualificaciones apropiadas.

Dimensión demográfica

El cambio demográfico de la Unión es ya un proceso bastante avanzado, que afecta tanto a la pirámide de edades de la población en edad laboral como a la relación de dependencia entre las personas en edad de trabajar y quienes ya no lo están, en especial los jubilados. Esta evolución determina que las bajas tasas de empleo de los trabajadores de más de 55 años (véase Gráfico 1) sean insostenibles; en consecuencia, deben reforzarse de manera decisiva las políticas de empleo en relación con este problema (véanse las Orientaciones generales de política económica, 1999 y las Directrices para el empleo, 2000).

El cambio de la población en edad laboral es aún más significativo a largo plazo: en el transcurso de la próxima década habrá 12 millones menos de trabajadores potenciales menores de 40 años y 13 millones más de personas de más de 40 años. Estos cambios repercutirán en las prácticas de contratación y empleo de las empresas y de sectores enteros, y en especial de aquellos que han empleado tradicionalmente una mano de obra más joven. Por otra parte, el cambio es gradual, ya que la población activa envejece a una media de sólo (3-4) meses al año, y las consecuencias serán menos drásticas cuanto más rápido sea el aumento de la tasa de empleo.

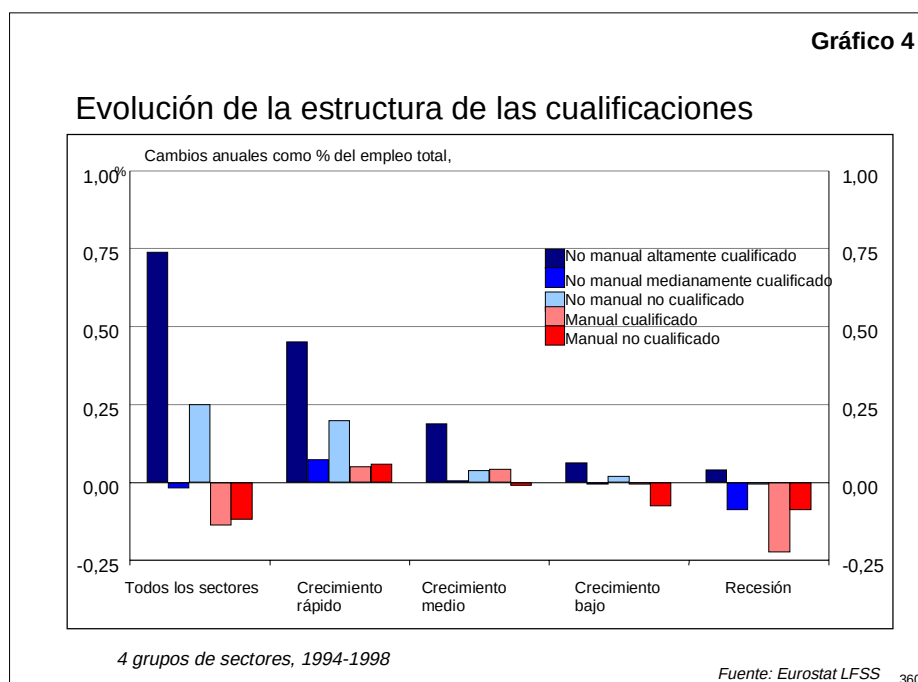
2.2.Oportunidades y limitaciones emergentes

La transición hacia una economía basada en el conocimiento, a la que se suma la creciente mundialización de la producción en muchos sectores industriales y de servicios, acentúa estos desafíos ya antiguos.

Esta transición se está convirtiendo en una característica fundamental de nuestras economías. Hoy en día se tiende a un conocimiento cada vez más codificado y transmitido a través de las tecnologías de la información. Hay más productos y servicios que nunca basados en la utilización de conocimientos e información. La tecnología de la información y la comunicación (TIC) y el procesamiento de los conocimientos tienen consecuencias muy importantes para la organización del trabajo y las características de los puestos de trabajo: al vincular entre sí a las empresas, y a éstas con sus clientes o con particulares, las redes están reconfigurando el modo en que operan las empresas y la manera de trabajar de la gente. Al 'desactivar' muchas limitaciones temporales de los procesos de producción, aportan una ventaja a las formas de organización descentralizadas y hacen que el servicio a los consumidores cobre mayor protagonismo. Si se aplican políticas adecuadas, la economía del conocimiento podría dar lugar a un aumento sustancial de los puestos de trabajo en los servicios, lo cual contribuiría a subsanar la insuficiencia de empleo en este sector.

Además, si se vela por garantizar la igualdad de acceso de todos y en todas las regiones, las nuevas tecnologías de la información podrían permitir a las comunidades menos desarrolladas, tanto rurales como urbanas, crear nuevas actividades y superar problemas muy arraigados, como el alejamiento respecto de los centros económicos más importantes. Esto podría generar un impulso renovado para superar discrepancias regionales profundamente arraigadas en la situación del empleo en Europa.

Estos cambios significan que los trabajadores -tanto jóvenes como de mayor edad- deben ser capaces de manejar el conocimiento en sus nuevas formas -digitalización, construcción de redes y procesamiento en tiempo real- para poder adaptarse a lo largo de su vida laboral. La economía basada en el conocimiento parece estar acentuando el desplazamiento de la ventaja comparativa, antes de las personas con cualificaciones manuales tradicionales y ahora favorable a las que tienen cualificaciones no manuales, polivalentes y comunicativas, vinculadas casi siempre a niveles superiores de educación.



Estas tendencias son especialmente manifiestas en sectores de la economía que están experimentando un rápido crecimiento, en los que el crecimiento del empleo no manual alcanza sus más altos niveles. La mayoría de los puestos de trabajo manuales que se pierden,

cualificados o no cualificados, corresponden a sectores de lento crecimiento o en recesión (véase Gráfico 4). En consecuencia, es necesario aumentar la inversión en formación permanente, tanto en la educación básica como en el perfeccionamiento de las cualificaciones, especialmente para los trabajadores de más edad, sobre todo teniendo en cuenta el envejecimiento de la población activa europea. Son necesarias también políticas activas de formación para consolidar la reducción de la desigualdad entre hombres y mujeres en cuanto al acceso a la TIC. La inversión en conocimiento no sólo ha de canalizarse hacia productos y servicios o actividades de educación relacionados con las tecnologías de la información y la comunicación, sino que significa también inversión en I+D. Datos de 1995 indican que la inversión de la UE en conocimiento en general era comparable a la de Estados Unidos. Sin embargo, en I+D, la Unión gastaba proporcionalmente menos que Estados Unidos y Japón: menos del 2% del PIB en 1997, frente a cerca del 3%. Por otra parte, desde una perspectiva más amplia de niveles absolutos de gasto, esta diferencia parece ser creciente, especialmente en el decenio de 1990. Por lo tanto, las tendencias actuales del gasto en investigación podrían influir negativamente en el desarrollo del empleo en Europa en los próximos años.

El crecimiento continuo del comercio mundial ha sido sustancialmente beneficioso para la Unión. La disminución de los gastos de transporte y la mejora de la información a través de Internet pueden abrir la perspectiva de cambios importantes en las estructuras mundiales de producción y distribución durante los próximos años y contribuir a un incremento de los ingresos y del empleo en la Unión.

Por otra parte, estos cambios están acompañados de un proceso continuo de ajuste laboral a gran escala en Europa. Tales procesos de ajuste distan en muchos casos de ser fáciles. Algunos sectores de la economía, algunos grupos de profesiones y ciertas regiones se beneficiarán del crecimiento de nuevas actividades –véase Anexo– pero también se producirán pérdidas como contrapartida. Esto plantea problemas, no sólo para los objetivos de integración y cohesión, sino también por lo que respecta a la eficacia en la utilización de los recursos económicos. Se reconoce ya cada vez más la interacción entre la mundialización, el empleo nacional y los ingresos relativos, y la necesidad de adoptar políticas fuertes de apoyo, en forma de redes de seguridad y de posibilidades de recualificación.

Si bien las nuevas tendencias podrían reforzar los retos en materia de empleo y desempleo, podrían dar también a políticas adecuadamente elaboradas un nuevo impulso para solucionar el desempleo, y en especial el de larga duración, y reducir las diferencias por razón de edad, sexo y cualificaciones en el empleo, así como las enormes discrepancias entre los mercados de trabajo regionales.

3. EL EMPLEO EN LAS POLÍTICAS COMUNITARIAS

Una vez descritos los retos que se plantean en relación con el empleo, en este apartado se aborda la influencia que tienen en él una serie de políticas comunitarias centrales para el desarrollo de la economía basada en el conocimiento.

La respuesta a los retos mencionados exige la movilización efectiva de todas las políticas económicas y estructurales, de manera que se refuercen mutuamente. La política de empleo debe encuadrarse en un planteamiento global que abarque las políticas macroeconómicas centradas en el crecimiento, la estabilidad y el empleo, una reforma económica que promueva la competitividad y el funcionamiento de los mercados y las Directrices para el empleo, elaboradas para mejorar la empleabilidad, la adaptabilidad y la igualdad de oportunidades y promover el espíritu de empresa, con el fin de potenciar la creación de empleo en empresas

nuevas o ya existentes. Las Directrices para el empleo y las Orientaciones generales de política económica, que constituyen el marco para la definición de las orientaciones y los objetivos políticos generales, son objeto de seguimiento, según queda reflejado en los respectivos informes sobre su aplicación, de la que son principales responsables los Estados miembros.

En el apartado 1 del artículo 127 del Tratado CE se establece que la Comunidad debe contribuir a un alto nivel de empleo mediante el fomento de la cooperación entre los Estados miembros, así como apoyando y, en caso necesario, complementando sus respectivas actuaciones. El Consejo Europeo solicitó este apoyo en su reunión extraordinaria de Luxemburgo, donde pidió que se utilizaran todas las políticas comunitarias en apoyo del empleo, tanto políticas marco como políticas de apoyo. El apartado 2 del artículo 127 del Tratado CE, según el cual el objetivo de un alto nivel de empleo debe tenerse en cuenta en la elaboración y la aplicación de las políticas y actividades comunitarias, se hace eco de este llamamiento.

Aunque la presente Comunicación trata de la integración del empleo en todas las políticas de la Comunidad, en su composición actual, es importante reconocer las significativas consecuencias que la ampliación de la Unión acarreará para las políticas de empleo. La incorporación a los Estados miembros actuales de países que se encuentran en diferentes fases de desarrollo, crecimiento y competitividad es un desafío que debe asumirse ya. Actualmente se llevan a cabo estudios sobre el empleo en los países candidatos, para conocer mejor la situación en ellos y para que puedan ajustar sus políticas de empleo en concordancia con las de la Comunidad.

Los apartados siguientes se centran en cuatro áreas:

- Desarrollo de la economía basada en el conocimiento
- Fomento del dinamismo del mercado interior
- Integración y participación en una economía productiva
- Apoyo de la UE al desarrollo del empleo a escala regional y local

3.1.Hacia una economía basada en el conocimiento

Apoyo de la UE a una sociedad de la información europea

La tecnología de la información y la comunicación ofrece a Europa nuevas oportunidades de crecimiento y creación de empleo. Esta tecnología repercutirá en el empleo en la mayoría de los sectores económicos de maneras diferentes: las nuevas disposiciones organizativas y la innovación de los procesos empresariales impulsarán la productividad, lo cual propiciará una reducción de los precios, una mejora de la calidad de los productos y, finalmente, un aumento de la demanda. Por otra parte, la innovación de los productos y los servicios generará nuevos puestos de trabajo y una nueva demanda.

Puntos fuertes y débiles de Europa

La economía de Estados Unidos ha asumido las nuevas tecnologías más deprisa que la europea y ha sido más rápida en explotar la infraestructura de las «autopistas de la información». Gracias a ello ha logrado comercializar con éxito mundial aplicaciones que dependen de estas tecnologías y domina muchos segmentos del mercado de la informática.

Por ejemplo, la mayoría de los proveedores de Internet tienen que seguir utilizando «redes» de Estados Unidos (infraestructuras de anchura de banda ancha) para canalizar el tráfico de Internet. Un dato positivo: Europa es ahora el mercado de más rápido crecimiento por lo que respecta al desarrollo de Internet, con unos 50 millones de usuarios a finales del año 1999, cifra que se prevé que se multiplique de aquí a 2004. No obstante, Europa debe promover un ritmo de penetración de Internet mucho más rápido que el actual, ya que la tasa de penetración de Internet en los hogares es aún sólo un tercio de la de Estados Unidos.

Por otra parte, el desajuste de las cualificaciones constituye una barrera importante para la creación de empleo en Europa, tanto en el nivel de conocimientos básicos de informática como en el de expertos: en el año 2002 habrá 1,6 millones de puestos de trabajo vacantes de especialistas en informática.

En cambio, la UE ocupa un lugar puntero por lo que respecta a comunicaciones móviles y televisión digital. En diciembre de 1999, había en la UE 136 millones de abonados de teléfonos móviles, y la tasa de crecimiento en muchos Estados miembros es actualmente del 1 por ciento al mes. Algunas previsiones mencionan una tasa de penetración próxima al 100% en los próximos 5 años. La norma europea GSM (sigla inglesa para Sistema global de comunicaciones móviles) se ha convertido en una norma mundial. La telefonía móvil de tercera generación, que ofrece la posibilidad de realizar comercio electrónico a través del móvil y acceso sin cable a Internet, se basará en este éxito y dará a las empresas europeas un firme liderazgo, ya que en 2004 habrá más de 600 millones de teléfonos móviles con estas prestaciones.

Iniciativas de la UE

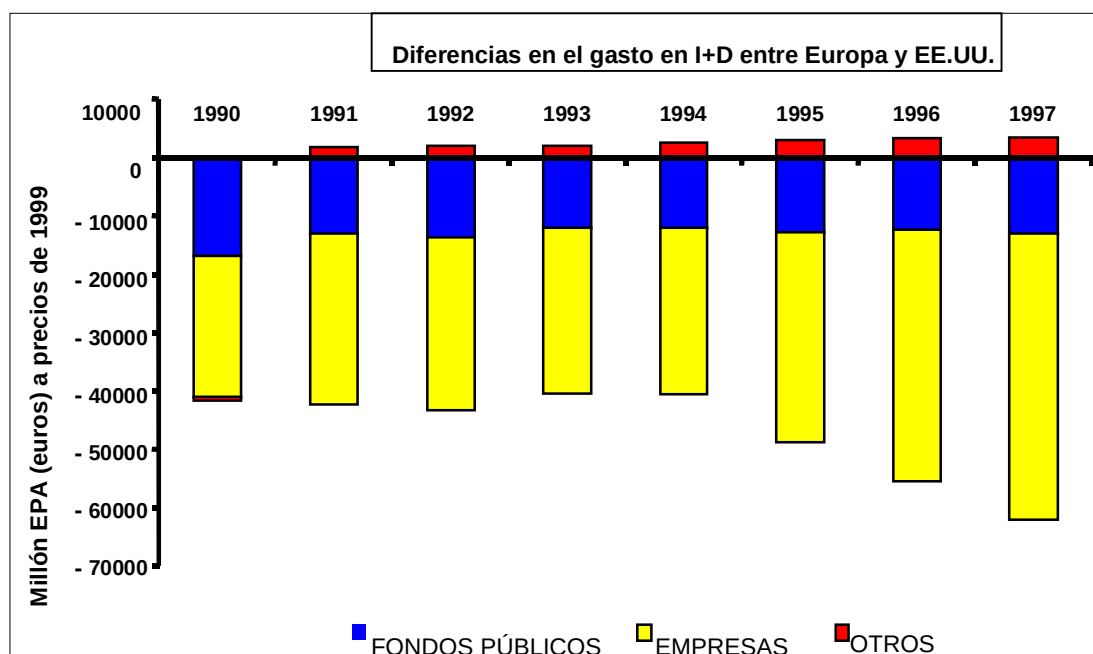
- La iniciativa **«eEuropa – una sociedad de la información para todos»**, que la Comisión Europea puso en marcha el 8 de noviembre, tiene como objetivo poner los beneficios de la sociedad de la información al alcance de todos los europeos. Se ocupa de las condiciones marco necesarias, como conectar en línea todos los centros escolares, abaratar el acceso a Internet, acelerar el comercio electrónico, introducir mayor rapidez en Internet para investigadores y estudiantes, ofrecer capital riesgo para PYME de alta tecnología, promover la participación electrónica de las personas con discapacidad y facilitar el acceso a la información pública. Si se concede la necesaria prioridad política a las diez áreas abordadas en esta iniciativa, Europa podrá crear un número importante de puestos de trabajo altamente cualificados en ámbitos en los que la demanda es creciente. La iniciativa *eEuropa* se ocupa también de proporcionar a la gente herramientas baratas y accesibles para perfeccionar sus cualificaciones, a fin de capacitarla para aprovechar nuevas oportunidades.
- En la Comunicación **«Estrategias para la creación de empleo en la sociedad de la información»**, adoptada el 4 de febrero, se formulan recomendaciones dirigidas a los Estados miembros, los interlocutores sociales y las empresas para superar las insuficiencias actuales existentes en cuatro ámbitos: *formación, trabajo, servicios públicos y empresa en la sociedad de la información*. La Comisión propone ambiciosos objetivos, que constituyen criterios para un análisis comparativo del elemento de la sociedad del conocimiento dentro de la Estrategia europea para el empleo. La Comisión alentará a los Estados miembros a promover la sociedad de la información y nuevas cualificaciones, asignando inversiones de los *Fondos Estructurales* a los recursos humanos y las infraestructuras pertinentes.

Apoyo de la UE a un área común de investigación europea: construir conocimientos para el crecimiento y el empleo

La producción y difusión de nuevos conocimientos a través de la investigación apoya el empleo al sentar las bases para las nuevas industrias que mayor expansión tendrán en el futuro y ayudar a la gente a ampliar sus conocimientos y sus cualificaciones. De hecho, en las principales economías del mundo, el número de puestos de trabajo ha aumentado en los sectores y las regiones con una gran intensidad de I+D y altos niveles de tecnología.

Puntos fuertes y débiles de Europa

En términos de empleo, los investigadores representan sólo 2,5 de cada mil trabajadores del sector industrial en Europa, frente a 6,7 en Estados Unidos y 6 en Japón. Entre 1988 y 1997, el gasto nacional en investigación y desarrollo en la Unión Europea no se mantuvo al ritmo de su PIB. La inversión media en investigación en la Unión es actualmente sólo un 1,8% del PIB europeo, frente a un 2,8% en Estados Unidos y un 2,9% en Japón. Esta diferencia va en aumento desde 1995, en especial por lo que respecta a la inversión en investigación del sector privado y las pequeñas y medianas empresas.



Además, el esfuerzo de investigación en Europa es fragmentado y compartimentado. Existen grandes variaciones en las disposiciones normativas y administrativas y en los sistemas de referencia para la investigación, y no existe actualmente un «mercado interior» real para la tecnología y los conocimientos científicos.

Aun así, Europa tiene un gran potencial de investigación. Produce una tercera parte de los conocimientos científicos mundiales, está en la vanguardia de áreas como la investigación médica y la química, y ha logrado éxitos notables en tecnología, en sectores como la aeronáutica y las comunicaciones móviles. Hay que mantener, incrementar y aprovechar plenamente este potencial.

Iniciativas de la UE

En la Comunicación «*Hacia un área común europea de investigación*», la Comisión propuso una estrategia global para mejorar las actividades científicas y tecnológicas en Europa, aprovechando plenamente el potencial de alto nivel ya existente en los Estados miembros. Una mejor integración de las actividades científicas y tecnológicas de Europa y la aplicación decidida de una verdadera política de investigación europea son condiciones indispensables para infundir vigor a la investigación en Europa.

En esta Comunicación se pide, en particular, la localización de los centros de excelencia y su integración en redes, un aumento de la movilidad de los investigadores y la creación de mejores condiciones marco para la inversión privada en investigación. Deben realizarse ejercicios de análisis comparativo, que den lugar a la elaboración de un informe periódico sobre la situación de la investigación en Europa. Este análisis y el correspondiente informe deberían basarse en una serie de indicadores clave idóneos para evaluar la repercusión de la investigación y el desarrollo en la competitividad y el empleo, en el contexto de la sociedad basada en el conocimiento.

Los Estados miembros y la Unión deberán aplicar medidas. Deben utilizarse todos los instrumentos prácticos, jurídicos y políticos disponibles y deben revisarse, desde este punto de vista, las posibilidades que ofrece el Tratado.

Apoyo de la UE al desarrollo de un área europea de formación permanente: solventar las deficiencias educativas

Los progresos de la informática están cambiando el modo de acumular los conocimientos y apoyando la transición hacia una sociedad basada en el conocimiento. Sin embargo, este nuevo modelo emergente sigue planteando numerosos interrogantes: ¿cómo fomentar la innovación, no sólo de los procesos, sino también de los productos y los servicios, para impulsar la empresa y la creación de empleo? ¿Cómo preparar a la población activa para cambios mucho más rápidos de las actividades profesionales? ¿Cómo hacer frente al riesgo de nuevas actividades sociales?

Los sistemas educativos de la Unión Europea tienen que responder a la necesidad de todos los ciudadanos de estar preparados para afrontar un cambio rápido en el marco general de la economía basada en el conocimiento. Además, las políticas educativas deben tener en cuenta la evolución de las tendencias sociales, en relación con el envejecimiento de la población, la estructura de los hogares y de la familia y los consiguientes cambios de comportamiento por lo que respecta a las diferencias entre hombres y mujeres y a las relaciones intergeneracionales.

Puntos fuertes y débiles de Europa

Los bajos niveles de empleo actuales reflejan en parte un desajuste entre la oferta y la demanda de cualificaciones. El elevado desempleo juvenil pone de relieve la necesidad de cuidar más la transición entre la vida académica y la laboral, mejorando la calidad de la educación y la formación, entre otras medidas, mediante el desarrollo de cualificaciones básicas y el fortalecimiento de la relación entre el mercado de trabajo y las instituciones educativas y formativas. Por lo que respecta a los trabajadores de edad, es necesario mejorar su acceso a una educación y una formación continuas de alta calidad para ayudarles a adaptarse a las nuevas exigencias del mercado de trabajo.

Existe un firme compromiso político de cambio. La Estrategia para el empleo y los programas comunitarios de educación, formación y juventud contribuyen a consolidar un área común europea de educación y formación a través de la cooperación y la movilidad. De hecho, uno de los pilares de las Directrices para el empleo es lograr la plena participación de todos en la economía basada en el conocimiento, a través de un enfoque asociativo de la *formación permanente*, en el que participen los Estados miembros, los interlocutores sociales, las empresas y los particulares.

Iniciativas de la UE

- La Comisión prepara actualmente un memorándum sobre «*Formación permanente para una ciudadanía activa en la Europa del conocimiento*», que incluye ideas para elaborar una estrategia global de formación permanente y establecer indicadores que faciliten la evaluación de las políticas y los sistemas de los Estados miembros y de los programas e iniciativas comunitarios. La Comisión está preparando también un «Informe europeo sobre la calidad de la educación» basado en los resultados del grupo de trabajo sobre indicadores de calidad en los sistemas educativos. Asimismo, analizará la evolución de los planes de estudios y la definición de las cualificaciones y observará si se ajustan a las necesidades del mercado de trabajo y si promueven la transición hacia una sociedad del conocimiento.
- En respuesta a las insuficiencias de las cualificaciones, la Comunicación de la Comisión «*Estrategias para la creación de empleo en la sociedad de la información*» hace especial hincapié en un nuevo enfoque integrado de la formación permanente. Los Estados miembros deben proporcionar a todos los estudiantes y trabajadores la posibilidad de aprender a utilizar la informática, y deben mejorar la formación de los especialistas en informática tanto en la universidad como en el nivel técnico. Debe prestarse especial atención a la incorporación de la dimensión de la igualdad entre hombres y mujeres en la formación relacionada con la sociedad de la información. La Comisión ha puesto en marcha un estudio sobre el coste económico del desajuste de las cualificaciones.
- Además, la Comisión prevé presentar este año una iniciativa encaminada a diseñar la educación del mañana y a promover la innovación con las nuevas tecnologías, de acuerdo con su iniciativa *e-Europa* y con la Estrategia para el empleo.

Apoyo de la UE a la utilización de los conocimientos para promover un empleo compatible con un desarrollo sostenible

En una economía basada en el conocimiento, debería ser más fácil lograr un desarrollo sostenible, es decir, que apoye objetivos económicos, sociales y medioambientales a largo plazo. Las nuevas industrias cuyo material principal son los conocimientos contaminan menos que los métodos de fabricación tradicionales, y una población activa mejor educada genera consumidores más sensibilizados ante las cuestiones medioambientales. La investigación y la innovación permitirán satisfacer su demanda de productos respetuosos con el medio ambiente.

Puntos fuertes y débiles de Europa

El progreso tecnológico y la mejora de la normativa han reducido la contaminación que producen muchos procesos industriales, pero el aumento de escala de la actividad ha influido en la dirección contraria. Según las previsiones del último informe de evaluación sobre el medio ambiente de la Agencia Europea de Medio Ambiente, algunos problemas medioambientales se mitigarían si las políticas actuales se aplicaran rigurosamente. Sin embargo, en una serie de ámbitos importantes (como el cambio climático, los residuos o el

suelo), la hipótesis de que la actividad empresarial siga realizándose como hasta ahora permite predecir un mayor deterioro medioambiental de aquí al año 2010.

La utilización de instrumentos basados en el mercado, como los impuestos, sigue siendo irregular. A pesar de las frecuentes proclamas, apenas se ha progresado en la generalización del uso de instrumentos fiscales, como la fijación de impuestos sobre la producción y el consumo de energía y el desplazamiento de la carga fiscal del trabajo a la utilización de recursos. La integración de las preocupaciones medioambientales en diversas políticas sectoriales (como las de transporte, energía y agricultura) no ha hecho más que empezar.

El compromiso de la UE con un desarrollo sostenible y la aplicación de normas exigentes puede convertirse en un motor para la innovación, la tecnología y la creación de nuevas actividades empresariales y puestos de trabajo de alta calidad. La UE es líder mundial en tecnología medioambiental, fuente de creación de empleo y de renta en los Estados miembros.

Iniciativas de la UE

- En el Consejo Europeo de Helsinki se acordaron estrategias para integrar la dimensión medioambiental en los sectores de la agricultura, el transporte y la energía. Se ha empezado a trabajar sobre estrategias similares para los ámbitos del mercado interior, el desarrollo y la industria. Se ha pedido al Consejo que presente al Consejo Europeo en junio de 2001 estrategias generales, que podrían incluir un calendario para la adopción de futuras medidas y una serie de indicadores relativos a estos sectores. El Consejo Europeo pidió también a la Comisión que elaborase una estrategia de desarrollo sostenible a largo plazo. Además, la dimensión medioambiental está incorporada en las Directrices para el empleo del año 2000.
- En la Comunicación de la Comisión sobre el medio ambiente y el empleo se subrayaba la importancia de la integración política, movilizándolo a todas las partes interesadas y, en especial, a las autoridades públicas. La Comisión ha puesto en marcha un diálogo entre los Ministerios de Empleo y Asuntos Sociales, de Medio Ambiente y de Industria, sobre la integración de las políticas de competencia, medio ambiente y empleo.
- Hace falta una combinación de incentivos y desincentivos financieros para fomentar la inversión en una masa de capital nueva y más limpia, que mejorará, combinada con la inversión en recursos humanos, la competitividad y la calidad de vida (laboral). En el marco que ofrece la Comunicación sobre «Medio ambiente y empleo (Hacia una Europa sostenible)», la Comisión reforzará su apoyo al desarrollo de estrategias nacionales a largo plazo y contribuirá a la elaboración de indicadores aplicables a todos los sectores.
- La Comisión seguirá investigando medidas que puedan beneficiar al medio ambiente, a la competitividad de la economía y al empleo, como los impuestos ecológicos y políticas de fijación de precios. La Comisión estudiará también el impacto de subvenciones perjudiciales para el medio ambiente, y tendrá en cuenta los aspectos medioambientales y la seguridad del suministro cuando evalúe tales subvenciones con arreglo a las normas sobre ayudas estatales. Antes de final de año, propondrá un VI Programa de acción medioambiental.

3.2.Promover el dinamismo del mercado interior de la UE

Apoyo de la UE al desarrollo del mercado interior

La expansión del comercio de bienes intangibles hace incluso más necesaria la integración del mercado. La innovación, la creatividad y la integración económica y financiera son esenciales para impulsar la eficiencia y la competitividad promoviendo la competencia y reduciendo los costes.

Puntos fuertes y débiles de Europa

La eliminación de las barreras comerciales y la liberalización del mercado aceleran la integración de los mercados de los Estados miembros y crean nuevas oportunidades: al ampliar su base de clientes y realizar economías de escala, las empresas pueden ampliar su actividad y crear más empleo.

No obstante, sigue habiendo problemas: por ejemplo, las deficiencias que aún persisten en la protección de los derechos de propiedad intelectual pueden obstaculizar la innovación y la inversión en tecnología, investigación y otras formas de capital inmaterial. Determinadas actividades también encuentran obstáculos para su integración, especialmente en el sector de los servicios, que emplea el doble de trabajadores que la industria y la agricultura juntas. El mercado europeo de servicios financieros sigue estando fragmentado. La falta de normativa adecuada sobre algunos sectores clave, como el comercio electrónico, aún debilita la confianza de los consumidores. Las desigualdades generalizadas y la falta de obligaciones de servicio universal impiden que la UE aproveche plenamente el potencial de creación de puestos de trabajo de alta calidad.

Iniciativas de la UE

- La Comunidad debe seguir mejorando la coordinación de las políticas fiscales y debe evitar una competencia fiscal perjudicial, que pueda interferir con una asignación eficiente de recursos en el mercado interior.
- Las propuestas para proteger los derechos de propiedad industrial e intelectual deben fomentar la innovación, la inversión y empleo de alta calidad. La rápida adopción de la propuesta de Directiva sobre determinados aspectos del comercio electrónico en el mercado interior contribuirá a crear un entorno normativo adecuado para esta importante fuente potencial de nuevos puestos de trabajo. La intensificación de la competencia en los sectores de la informática y las telecomunicaciones incidirá de manera fundamental en la tasa de crecimiento del comercio electrónico. Por consiguiente, la Comisión prestará más atención a la aplicación de las normas de competencia y a problemas específicos, como la fijación de las tarifas de acceso a la red en el sector de las telecomunicaciones.
- Los avances efectuados en las reformas económicas constituyen la base para ejercicios de análisis comparativo. Son objeto de seguimiento en el marco del «informe de Cardiff» y los PNA y, de manera más general, en las Orientaciones generales de política económica y el correspondiente informe de aplicación.
- La UE debe ser contundente en la aplicación de las medidas objetivo acordadas en la Nueva estrategia para el mercado interior. En concreto, la Comisión centrará sus iniciativas en el sector de los servicios financieros y supervisará su puesta en práctica; la primera revisión se realizará en la reunión del Consejo sobre el mercado interior en la primavera de 2000.
- La Comisión seguirá examinando los beneficios que reporta a los mercados de trabajo la eliminación de los obstáculos a la movilidad profesional y geográfica de los trabajadores,

como las diferencias entre los sistemas de seguridad social, y en especial las pensiones. Debe revisarse la situación de los trabajadores migrantes y de los jubilados que dependen del régimen de seguridad social de un país mientras que pagan sus impuestos sobre la renta en otro país, en los casos en que esta situación da lugar a un trato menos favorable que el que recibirían si estuvieran sujetas al sistema fiscal del país en el que pagan cotizaciones sociales, o al sistema social del país en el que pagan impuestos. En términos más generales, para evitar diferencias de trato, la coordinación de las políticas nacionales debe ampliar la compatibilidad entre los regímenes fiscales y de cotizaciones sociales de toda la Unión. Se animará a los Estados miembros a tomar medidas a través de la Estrategia europea para el empleo y la cooperación sobre protección social.

Apoyo de la UE a las empresas y al espíritu de empresa

Para extraer el máximo beneficio de las reformas económicas orientadas hacia la competitividad y la creación de empleo, Europa debe crear una cultura de dinamismo empresarial, especialmente en los nuevos sectores relacionados con el conocimiento y las tecnologías de la información y la comunicación.

Puntos fuertes y débiles de Europa

Se considera que en Europa predomina la *cultura del trabajo por cuenta ajena*. El porcentaje de personas que crean su propio negocio en Italia y en el Reino Unido es la mitad que el de Estados Unidos. En Europa, las personas que abandonan los estudios antes de terminar la escolaridad y los licenciados muestran una fuerte preferencia por *encontrar* un puesto de trabajo, más que por *crearlo*. Muchos Estados miembros han reconocido esta falta de espíritu empresarial y ya han tomado medidas para incluirlo en los planes de estudios, desde el nivel de la enseñanza primaria.

En muchos Estados miembros, el volumen y la complejidad de los procedimientos normativos y administrativos convierte la creación de una nueva empresa en una tarea cara y engorrosa. Según datos de estudios de 1997, los países con menos y más rápidos procedimientos para registrar empresas solían ser también los que tenían las tasas globales más elevadas de empleo.

Por lo general, las PYME europeas adolecen de escasez de capital; su nivel medio de endeudamiento duplica el nivel de fondos propios. Esto puede deberse a barreras culturales (la reticencia de los empresarios de algunas PYME a dejar que extraños compren participaciones en su empresa), y a los numerosos obstáculos con que tropiezan las PYME para acceder a la financiación propia mediante emisión de acciones o ampliación del capital (por ejemplo, el subdesarrollo de los mercados europeos de capital riesgo y mercados de valores especializados en pequeñas empresas). Disponer de capital riesgo es especialmente imprescindible para el desarrollo de empresas innovadoras con grandes posibilidades de expansión.

Para acortar las distancias entre Estados Unidos y la UE, el empleo debe crecer con rapidez en todos los subsectores: hoteles, restaurantes y distribución; servicios empresariales y financieros, y servicios locales (educación, sanidad y servicios sociales). Este debe ser un objetivo fundamental para Europa en los próximos diez años.

Iniciativas de la UE

- En su Comunicación *Fomento del espíritu empresarial y la competitividad*¹ la Comisión propuso un *Plan de acción BEST* que fue apoyado por el Consejo el 19 de abril de 1999. En él se extraen las conclusiones de los informes del grupo operativo BEST (*Grupo operativo para la simplificación del entorno empresarial*), en los que se repasa el entorno normativo vigente para las empresas y se formulan recomendaciones para mejorarlo. Se proponen medidas concretas en diferentes áreas, en especial enseñanza del espíritu de empresa, formación, acceso a la financiación, investigación, innovación y mejora de la administración pública. Constituye un marco de referencia para la actuación a escala comunitaria, nacional y regional y complementa la iniciativa SLIM (Simplificación de la legislación en el mercado interior), cuyo objetivo es simplificar y mejorar las normas del mercado interior. En el Plan de acción se exige a la Comisión que informe sobre la aplicación antes del final de 2000.
- En su «Informe Cardiff» anual, la Comisión evalúa cuantitativamente el funcionamiento de los mercados europeos de productos y capitales. Sobre esa base, propone una serie de recomendaciones políticas encaminadas a fomentar la reforma económica o a eliminar obstáculos que impiden que los mercados funcionen de manera eficiente. Estas recomendaciones pueden utilizarse como material para preparar las Orientaciones generales de política económica y para las propuestas de la Comisión para actualizar las acciones específicas previstas en la Estrategia del mercado interior.
- En su Comunicación de octubre de 1999 *Capital riesgo: propuestas para proseguir el desarrollo del plan de acción*², la Comisión evalúa los avances en la aplicación del plan de acción³ para promover el desarrollo de los mercados de capital riesgo en Europa. Este plan de acción está enmarcado en la Comunicación adoptada en 1998 por la Comisión y apoyada por el Consejo, *El capital de riesgo: clave de la creación de empleo en la Unión Europea*, en la que se analiza la importancia de que existan mercados de capital riesgo paneuropeos en la Unión Europea, se señalan los obstáculos que se interponen a su desarrollo y se proponen medidas para eliminarlos. Según las conclusiones de la Comunicación de octubre de 1999, a pesar de los progresos realizados, persisten importantes deficiencias en la UE; además, se formulan propuestas para proseguir el trabajo. La Comisión revisará periódicamente los progresos.
- El *Plan de acción para la innovación* establece tres áreas prioritarias: promover una cultura de la innovación, establecer un marco favorable para la innovación y reforzar los vínculos entre la investigación y las empresas. El V Programa Marco incluye un programa horizontal para promover la participación de las PYME y la innovación, dotado de un presupuesto comunitario de 362 millones de euros para el período 1998-2002.
- La Comisión sigue trabajando en actividades en curso como CREA (capital-energía al servicio de la creación de empresas), programa que apoya fondos de capital inicial para pequeñas empresas innovadoras, y la red europea de *Business Angels* (EBAN), que reúne a personas que quieren poner en marcha un negocio con inversores potenciales.

¹ COM (98) 550 final, de 30.09.1998

² COM(1999) 493 final, de 20.10.1999, relacionado: Documento de trabajo de los servicios de la Comisión: «Capital-riesgo: factor clave para la creación de empleo. Desarrollo del Plan de Acción», SEC (1999) 1725.

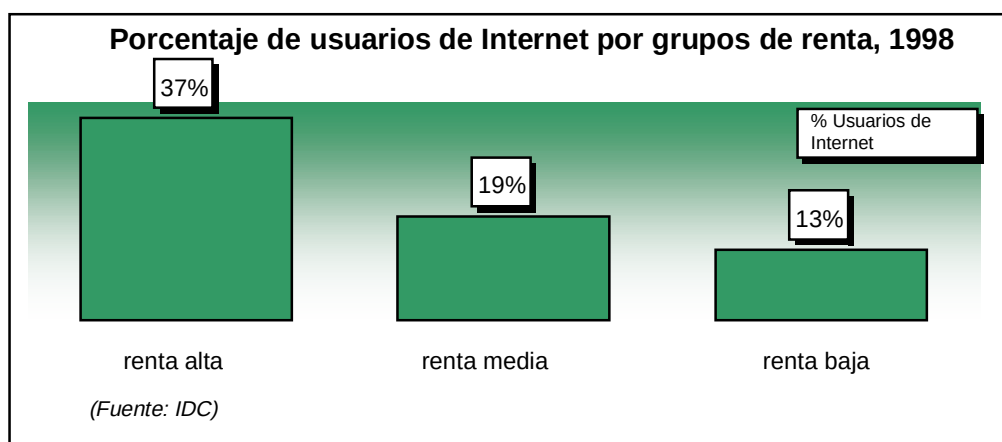
³ Comunicación de la Comisión «El capital de riesgo: clave de la creación de empleo en la Unión Europea», SEC (1998) 552, publicado por separado por la OPOCE, Bruselas/Luxemburgo, Abril de 1998.

- ❑ En el marco de la revisión intermedia de las Directrices para el empleo se abordará el impacto de la enseñanza del espíritu empresarial y de los conocimientos empresariales en general.
- ❑ De acuerdo con las conclusiones de la Cumbre sobre el Empleo de Luxemburgo, en el próximo Informe sobre el Empleo en Europa se incluirá una actualización de los datos del informe sobre las tasas de empleo.
- ❑ Para potenciar el espíritu empresarial de los jóvenes, es preciso actuar más en las instituciones educativas. La aplicación de programas y actividades comunitarios, como el programa Leonardo II, animará a los Estados miembros a incluir el espíritu de empresa en todos los planes de estudios y a prestar apoyo práctico.
- ❑ Se prevé un IV programa plurianual dirigido a las empresas y a las PYME para el período 2001-2006.
- ❑ La Comisión pondrá en práctica su estrategia, apoyada por el Consejo, sobre incremento del potencial del turismo como generador de empleo⁴.

3.3. Apoyo de la UE a la integración y la participación en una economía productiva

Las autoridades nacionales, los interlocutores sociales y las organizaciones no gubernamentales son los principales responsables de luchar contra la exclusión social, tanto en sus antiguas formas como en las nuevas relacionadas con la sociedad de la información. Ahora bien, de acuerdo con las nuevas disposiciones del artículo 137 del Tratado, la función de la UE consiste en apoyar y complementar la acción de los Estados miembros.

La prevención de la marginación social en todas sus formas y la lucha contra ella exigen estrategias globales e integradas. En este marco, la UE tiene que desempeñar una función especial en la promoción de la creación de empleo, requisito fundamental para el bienestar, de los cambios en el lugar de trabajo y en las formas de organización del trabajo, así como en facilitar la adaptación a estos cambios. Puede apoyar también la modernización de los sistemas de protección social a tenor de las nuevas circunstancias (envejecimiento, evolución del mundo del trabajo, etc.), y ayudar a establecer un nuevo equilibrio entre flexibilidad y seguridad.



⁴ COM (1999) 205, de 28 de abril de 1999

Puntos fuertes y débiles de Europa

Según datos actuales de Eurostat, aproximadamente el 18 % de la población de la UE vive con menos del 60 % de las rentas medias nacionales, el umbral de renta mínima tomado como referencia para medir la pobreza relativa⁵. Esta cifra es la media de la UE, que refleja tasas nacionales de pobreza que oscilan entre el 11% y el 24 %, y se ha mantenido más o menos estable durante los últimos diez años. El porcentaje sería del 26 % si no existieran otros sistemas de prestaciones sociales además de las pensiones. Si se tienen en cuenta las prestaciones sociales se reduce al 18%, lo cual pone de manifiesto tanto los éxitos como las limitaciones de las políticas de redistribución de la renta⁶. Los datos de Eurostat muestran también que las personas que viven por debajo de este umbral de pobreza padecen privaciones y dificultades graves para participar plenamente en la sociedad⁷. Una distribución de la renta estrictamente basada en el mercado, sin el efecto redistributivo que garantizan los sistemas asistenciales europeos, mantendría a una parte significativa de la población por debajo del umbral de la pobreza.

Los cambios en la economía, el mercado de trabajo, el perfil demográfico de la sociedad y los modelos familiares debilitan la cohesión social, al incrementar las *desigualdades* y la *vulnerabilidad* en relación con la renta. El problema de la pobreza permanente se agrava con otra inseguridad más generalizada: un elevado porcentaje de personas padecen la pobreza o están amenazados por ella en algún momento de su vida. Esto se debe principalmente a la segmentación del mercado de trabajo, que limita a algunas personas a puestos de trabajo poco remunerados y precarios, alternados con frecuentes períodos de desempleo, lo cual determina que les resulte extremadamente difícil escapar de la pobreza⁸. La baza de la Comunidad es su compromiso político con una estrategia comunitaria para prevenir el desempleo, promover la activación y la adaptabilidad de la población activa, mejorar las políticas de educación y formación y modernizar los sistemas de seguridad social. El acceso no discriminatorio al mercado de trabajo se estimulará mediante la adopción de las propuestas recientemente formuladas por la Comisión⁹, y fortaleciendo los esfuerzos ya iniciados en relación con la igualdad entre hombres y mujeres.

Iniciativas de la UE

Las siguientes iniciativas forman parte de una estrategia coherente y ponen de manifiesto el compromiso de la UE de combinar modernización, crecimiento y empleo con los valores sociales europeos.

- Los Fondos Estructurales, incluida la iniciativa EQUAL, se utilizarán para apoyar los Planes Nacionales de Acción para el empleo en la lucha contra la exclusión. Con cargo a programas comunitarios, y en especial a Sócrates II, se financiarán medidas dirigidas a las

⁵ Eurostat, Statistics in Focus, 1/2000 Social exclusion in the EU Member States y 13/1999. Las cifras se refieren a la segunda serie del Panel de Hogares de la Comunidad Europea y a la situación de la renta en 1994 en 13 Estados miembros (UE excepto Suecia y Finlandia). Aplicada a los 15 Estados miembros, la tasa del 18 % representaría más de 65 millones de personas.

⁶ Eurostat, Statistics in Focus, 8/1999. Los sistemas asistenciales europeos siguen siendo un instrumento importante para reducir la pobreza, teniendo en cuenta que la presencia de un amplio sistema asistencial influye por sí misma en el comportamiento de las personas y en la estructura de los hogares, por ejemplo, al permitir que la gente viva en su propio hogar gracias a las prestaciones.

⁷ Eurostat, Statistics in Focus 1/2000; véase también la Comunicación de la Comisión «Tendencias sociales: perspectivas y desafíos»

⁸ Véanse las estadísticas anexas a la Comunicación «Construir una Europa que fomente la integración»

⁹ COM(1999) 565 a 567

personas que interrumpieron la escolaridad sin obtener cualificaciones. De acuerdo con las Directrices para el empleo, se fomentarán medidas firmes para reducir el número de alumnos que interrumpen la escolaridad antes de tiempo.

- La estrategia europea para promover las reformas del empleo y el mercado de trabajo seguirá centrándose en el desempleo de larga duración. Los Estados miembros prestarán especial atención a la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, para los discapacitados, las minorías étnicas y otros grupos e individuos desfavorecidos.
- Ayudar a la gente a adaptarse a la evolución del mundo del trabajo fortalece la cohesión social y previene la exclusión. En el Consejo Europeo de Viena se pidió a la Comisión y al Consejo que efectuaran un seguimiento de las recomendaciones del Grupo de Expertos de Alto Nivel sobre las consecuencias económicas y sociales del cambio industrial, que incluyen una propuesta para un Foro sobre cambio industrial. La Comisión examina actualmente la mejor manera de responder a estas solicitudes. Por otra parte, animará a las empresas a elaborar informes sobre gestión del cambio, como instrumento de anticipación importante para convertirse en *empresas formativas* que ayuden a sus trabajadores a responder al cambio económico.
- De acuerdo con la Comunicación de la Comisión sobre una estrategia concertada para modernizar la protección social, la Comisión y los Estados miembros han iniciado un diálogo sobre protección social, que debería conducir a una cooperación en torno a cuatro objetivos: proporcionar a la gente una renta segura a través del trabajo; conseguir unos sistemas de pensiones seguros y sostenibles; promover la integración social y garantizar una asistencia sanitaria de alta calidad y sostenible. El proceso de cooperación estará vinculado a la Estrategia europea para el empleo y al diálogo macroeconómico.
- La integración social se tendrá en cuenta en las demás políticas comunitarias. La Comisión prevé proponer otras actividades en este ámbito, como cooperación transnacional en materia de conocimientos prácticos, intercambio de buenas prácticas, indicadores comunes y diálogo político sobre integración social, en cumplimiento del principio de subsidiariedad. En el informe que la Comisión publicará próximamente sobre la situación social en la Unión Europea de 2000 se ofrecerá información y análisis sobre las tendencias subyacentes y las futuras necesidades.

Para aplicar la estrategia mencionada, la Comisión seguirá cooperando con los Estados miembros y con todos los agentes, incluidos los interlocutores sociales. Esto les ayudará a invertir en un desarrollo económico equilibrado y les ofrecerá una ventaja competitiva en una economía mundializada.

3.4. Apoyo de la UE al desarrollo del empleo a escala regional y local

Las iniciativas y el desarrollo locales son esenciales para promover la innovación y el espíritu de empresa, hacer frente al desempleo y promover la integración:

- Los empresarios y las empresas potenciales se benefician del apoyo de redes locales de investigación, servicios empresariales, administraciones públicas e instituciones financieras que pueden compartir sus conocimientos del mercado local.
- Los servicios públicos de empleo pueden aplicar medidas activas ajustadas a modelos específicos de desempleo y a exigencias concretas del mercado de trabajo.

- Todos los agentes, incluidas las ONG, podrán participar en iniciativas locales de lucha contra la exclusión social, especialmente en las zonas urbanas más desfavorecidas.

Puntos fuertes y débiles de Europa

El compromiso de las personas que trabajan a escala local por el empleo y la cohesión social –ya sea en el sector público o en el privado– es real. El sector social o intermedio ofrece un apoyo muy importante para la creación de empleo local. Cuando se aprovechan plenamente, las sinergias entre estas tres partes tienen una influencia considerable sobre el empleo.

El proceso de los PNA no ha tenido suficientemente en cuenta la dimensión local del desarrollo regional. La coordinación de las actividades de ámbito local, independientemente de si fueron promovidas por los gobiernos nacionales o por la UE, ha sido escasa. Las agencias locales de los organismos nacionales o regionales (p.ej., servicios locales de empleo, agencias locales de los ministerios asistenciales, etc.) no siempre han recibido apoyo suficiente para trabajar con las autoridades locales.

Iniciativas de la UE

- La Comunidad prevé apoyar el empleo a escala local y regional a través de la Estrategia para el empleo y de los Fondos Estructurales. Ambos instrumentos están muy orientados a ayudar a los agentes locales a poner en marcha nuevas iniciativas de creación de empleo, promover la participación y luchar contra la exclusión. Se evaluarán los Pactos territoriales para el empleo, de los que forman parte representantes de los intereses locales, para determinar qué cambios podrían efectuarse para maximizar su efecto sobre el desarrollo y la creación de empleo a escala local. A la vista de su éxito, los Pactos se integrarán ahora en la actividad de los Fondos estructurales.¹⁰
- En las **Directrices para el empleo en 2000** se solicita la promoción de medidas para aprovechar plenamente las posibilidades de creación de empleo a escala local y para apoyar la función y la responsabilidad especiales que incumben a los agentes a escala regional y local. En la revisión de los Planes Nacionales de Acción en 2000 se prestará mayor atención a las opiniones y experiencias de los responsables de la lucha contra el desempleo a nivel local.
- Se está preparando una nueva campaña de actuación local para la creación de empleo en cooperación con el Comité de las Regiones, a fin de apoyar la importante función que las acciones locales concertadas pueden desempeñar en la Estrategia europea para el empleo. Para financiarla, se ha previsto un presupuesto de 12 millones de euros para 2000 destinado a potenciar la sensibilización respecto a la dimensión local de la Estrategia, promover la cooperación e intercambiar mejores prácticas, desarrollar empresas locales, especialmente en el área de la economía social, y evaluar el impacto de los Planes Nacionales de Acción a escala regional y local.
- Se ha ajustado la normativa que regula los **Fondos Estructurales** en el período 2000-2006 para aumentar el apoyo que pueden prestar a nuevas actividades y asociaciones a escala regional y local. La transferencia global de 195 000 millones de euros, incluido el apoyo a medidas de eliminación gradual, iniciativas comunitarias y acciones innovadoras, tendrá

¹⁰ Véase la Guía de pactos territoriales para el empleo 2000-2006, SEC(1999)1933.

previsiblemente un impacto significativo en el desarrollo y la expansión económica a escala regional y local, combinada con la inversión nacional.

- El Fondo Europeo de Desarrollo Regional y el Fondo de Cohesión tendrán una importante función en la mejora de la competitividad y la cohesión social, lo cual ofrecerá las condiciones adecuadas para la creación de puestos de trabajo sostenibles. La atención prestada a la integración, la concentración temática y geográfica y la asociación en el nuevo reglamento del FEDER incrementarán sin duda la eficiencia de las medidas estructurales. El empleo se tiene especialmente en cuenta en los programas para la reconversión económica y social de las regiones del objetivo nº 2. Dentro del FEDER, dos iniciativas comunitarias contribuyen también a la creación de empleo: INTERREG, que apoya la cooperación transfronteriza, transnacional e interregional, y URBAN, que se ocupa de la reestructuración de zonas urbanas desfavorecidas.
- El Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agraria (FEOGA) promueve un desarrollo rural sostenible, que se está convirtiendo en el segundo pilar de la Política Agraria Común de la UE, en especial a través de la diversificación de actividades y la creación de empleo, con el objetivo de utilizar de manera más eficaz el potencial existente. La iniciativa LEADER, relacionada con este Fondo, apoya esta política de desarrollo rural integrado y promueve respuestas a nuevas demandas de servicios intensivos en empleo en una serie de sectores.
- El FSE es el principal instrumento financiero para promover la estrategia de empleo e incluye como prioridad horizontal el desarrollo del empleo local. El reglamento del FSE establece que los programas aplicados en los Estados miembros deben promover las prioridades establecidas en las Directrices para el empleo y en los Planes Nacionales de Acción para el empleo. En este marco, las actividades cofinanciadas por el FSE deben incluir medidas activas y preventivas en relación con el mercado de trabajo, apoyo a programas de formación permanente y la promoción firme de una población activa cualificada, bien formada y adaptable. La iniciativa comunitaria EQUAL, financiada por el FSE, apoya nuevos medios de lucha contra todas las formas de discriminación y contra las desigualdades en relación con el mercado de trabajo.
- La Comisión prevé adoptar una Comunicación (*«Acción local en favor del empleo»*) para promover el empleo a escala local. En ella se relacionarán las iniciativas mencionadas con otras medidas europeas, y se pondrá en marcha un proceso de consulta, a través del cual la Comisión espera lograr un consenso sobre las medidas que deben adoptarse, en los niveles pertinentes, para que Europa pueda aprovechar plenamente su potencial local sin explotar.

4. CONCLUSIONES

4.1. Condiciones para el progreso

En la presente Comunicación se han examinado las características y aspectos fundamentales de la situación del empleo en la UE y se ha estudiado de qué modo la transición hacia una economía integradora basada en el conocimiento influye en los retos que Europa tiene por delante en materia de empleo. En su apartado 3 se analizan una serie de políticas comunitarias que constituyen una parte importante del enfoque político global necesario para construir una economía integradora y dinámica basada en el conocimiento.

Intensificando las interacciones positivas entre crecimiento y cambio estructural, a lo cual contribuyen las políticas estructurales comentadas en esta Comunicación, se reforzará esta estrategia política. Este enfoque político global podría mejorar la tasa de crecimiento y crear las condiciones para un regreso gradual al pleno empleo. Si para los próximos cinco años estuviera asegurada una tasa media de crecimiento económico anual de alrededor del 3%, por ejemplo, la tasa de empleo de la UE podría aumentar en un 4% o un 5%, hasta situarse en más del 65%, índice que la Unión alcanzó por última vez hace tres décadas. Un crecimiento similar durante 10 años podría situar la tasa de empleo cerca del 70%. La repercusión en la tasa de desempleo es mucho menos previsible, ya que dependería, entre otras cosas, del número de personas que se incorporasen por primera vez al mercado de trabajo, pero podría disminuir en un 6% o un 7% al cabo de cinco años, y en torno a un 4% al cabo de diez.

Muchos de los retos del empleo mencionados en la presente Comunicación, y de las políticas comunitarias comentadas, giran en torno a cuestiones de recursos humanos y capacidades. Garantizar la generalización de cualificaciones y conocimientos de alto nivel es fundamental para lograr una economía del conocimiento dinámica e integradora, y puede contribuir decisivamente a solucionar diferentes aspectos del problema del empleo, como los desequilibrios regionales, el empleo de los trabajadores de edad, la desigualdad entre hombres y mujeres, los desajustes de cualificaciones y el desempleo de larga duración.

Las políticas de recursos humanos abarcan múltiples elementos, desde la formación permanente, la formación de investigadores y las cualificaciones relacionadas con la creación de empresas, hasta las cualificaciones mínimas necesarias para una participación eficaz en el trabajo -y en la sociedad en general- en la economía del conocimiento. En una situación de cambio continuo, como la que constituye la economía del conocimiento, esas políticas deben reflejar la evolución de las circunstancias de las personas, las empresas y los gobiernos, y ajustarse a ellas. Deben responder a las diferentes necesidades de diferentes grupos y áreas, y a las diferentes necesidades individuales a lo largo de la vida.

Las políticas de recursos humanos deben complementarse con políticas eficaces para promover la infraestructura competitiva y las inversiones necesarias para el buen funcionamiento de la economía del conocimiento. Además, como muestra el debate sobre el mercado interior y el espíritu de empresa, las políticas para la competencia y la apertura de los mercados de productos desempeñan una función muy importante en la resolución de los problemas del empleo en la economía del conocimiento, como el desequilibrio en el sector de los servicios.

Para llevar a efecto los enfoques políticos descritos en la presente Comunicación será necesaria una estrecha cooperación entre la Comunidad y los Estados miembros. Las autoridades nacionales, regionales y locales también tendrán que procurar ampliar las sinergias y la cooperación.

Además, a fin de liberar recursos para la promoción de una economía integradora basada en el conocimiento, los Estados miembros tendrán que aplicar con determinación las conclusiones del Consejo Europeo de Florencia relativas a la orientación del gasto público a inversiones en actividades emergentes, educación, formación, I+D e infraestructuras, especialmente en el área de los conocimientos.

Tal reestructuración del gasto público resultará muy beneficiosa para la mayoría de los Estados miembros, en términos de ahorro presupuestario y de mejora de los resultados políticos. Intentar recortar el apoyo social para favorecer, en cambio, la integración laboral de las personas que se beneficiaban de él, pero sin adoptar acciones positivas compensatorias que

mejoren su capacidad para obtener y conservar un empleo estable, puede acarrear graves consecuencias negativas, rebajando los actuales niveles de vida y reduciendo las expectativas y la motivación.

Ahora bien, la influencia positiva de la estrategia global perfilada en esta Comunicación podría quedar mermada si los sistemas impositivos siguen siendo perjudiciales para el empleo. La inversión de la tendencia al alza de los impuestos efectivos sobre el trabajo es una de las directrices de la Estrategia europea para el empleo. En muchos Estados miembros, el logro de este objetivo podría suponer un cambio en la estructura de financiación de la protección social, una reducción del gasto público o un incremento de la recaudación procedente de otras bases impositivas (excluido un aumento del déficit público).

Para llevar a buen término este enfoque político son imprescindibles el diálogo y la colaboración entre las autoridades públicas y otras partes interesadas. El diálogo macroeconómico en curso y las conversaciones con los interlocutores sociales en el marco del diálogo social son importantes contribuciones a ello.

Por último, como se expone en el apartado 3 de la presente Comunicación, la distribución de los beneficios del crecimiento y el cambio estructural debe garantizar la integración. El regreso al pleno empleo representará un avance esencial en esta dirección. Esto requiere la eliminación de las barreras que dificultan a muchos grupos e individuos el acceso al mercado de trabajo. Las acciones para crear más y mejores puestos de trabajo son un aspecto fundamental de una estrategia global para promover la integración, pero deben complementarse con políticas encaminadas a subsanar múltiples carencias y a erradicar la discriminación. La integración tendrá ventajas económicas y sociales y reforzará la interacción positiva entre competitividad y cohesión en la economía del conocimiento.

4.2.A partir del Consejo Europeo de Lisboa

La Presidencia del Consejo confía en que el Consejo Europeo extraordinario de Lisboa brinde la ocasión de establecer objetivos a corto y a largo plazo en materia de empleo, reforma económica y cohesión social en la Unión, prestando especial atención a la necesidad de desarrollar la amplia capacidad necesaria para responder a los nuevos desafíos políticos y, en especial, al potencial de la economía basada en el conocimiento. Tales objetivos deben perseguirse en el marco de una metodología común, fijando objetivos comunes, con los correspondientes índices de referencia, y realizando un seguimiento de los éxitos y los fracasos. La Comisión dará continuidad a las orientaciones e iniciativas políticas de la Cumbre de Lisboa en sus propuestas para las Orientaciones generales de política económica en 2000 y en las Directrices para el empleo de 2001. Además, para integrar el empleo en todas las políticas comunitarias, de acuerdo con el título correspondiente del Tratado y, en especial, con su artículo 127, la Comisión:

- Reforzará y profundizará su examen de las tendencias y las perspectivas del empleo y el mercado de trabajo en la Unión y su entorno internacional a través del informe anual sobre el empleo en Europa. Para ello, realizará un análisis más exhaustivo de las relaciones entre el empleo y los cambios estructurales más generales mencionados en esta Comunicación.
- Realizará una evaluación sistemática y plurianual de la pertinencia de las políticas comunitarias para el empleo, basada en un examen más exhaustivo de los efectos en el empleo y en el mercado de trabajo de importantes ámbitos de las políticas comunitarias. En este contexto, efectuará un seguimiento del logro de los objetivos acordados y revisará las

ventajas que los instrumentos financieros de la UE reportan al desarrollo del empleo y a su estructura.

- Mejorará la orientación de las medidas de incentivo comunitarias para apoyar acciones innovadoras de los Estados miembros en el ámbito del empleo.
- Proseguirá el diálogo a todos los niveles entre las instituciones comunitarias, los interlocutores sociales y otros agentes, para reforzar su responsabilidad y su compromiso respecto a la promoción de los objetivos de empleo de la UE.

ANEXO

