



COMISIÓN EUROPEA

Bruselas, 17.1.2012
COM(2012) 7 final

LIBRO VERDE

Reestructuración y previsión del cambio: ¿qué lecciones sacar de la experiencia reciente?

{SEC(2012) 59 final}

LIBRO VERDE

Reestructuración y previsión del cambio: ¿qué lecciones sacar de la experiencia reciente?

1. INTRODUCCIÓN: REESTRUCTURACIÓN PROACTIVA PARA LA COMPETITIVIDAD Y EL CRECIMIENTO FUTUROS

El tema central del presente Libro Verde es la reestructuración de empresas y sus consecuencias sociales, que son motivo de legítima preocupación para muchos ciudadanos europeos. La reestructuración es un factor crucial para el empleo y para la competitividad de la economía europea.

El presente Libro Verde se propone señalar las prácticas y políticas más acertadas en el ámbito de la reestructuración y adaptación al cambio con objeto de fomentar el empleo, el crecimiento y la competitividad como parte de la Estrategia Europa 2020¹ y, en particular, de la iniciativa emblemática sobre política industrial de octubre de 2010² y de la Agenda de nuevas cualificaciones y empleos, adoptada en noviembre de 2010³. El Libro Verde también pretende contribuir a mejorar la sinergia entre todos los protagonistas a la hora de abordar los retos relacionados con la reestructuración y adaptación al cambio, y tiene en cuenta la importante labor llevada a cabo en los últimos años por la Comisión Europea, los interlocutores sociales, las regiones, los Estados miembros y muchos otros implicados⁴.

La Comisión desea renovar los términos de este debate político a la luz de las enseñanzas extraídas de la crisis económica, de los profundos cambios en el contexto económico y competitivo en todo el mundo y de la estrategia de reforma estructural que se aplica actualmente en la UE⁵.

Con esta perspectiva, la Comisión se basará en los resultados de esta consulta para estudiar nuevas maneras de difundir mejor y aplicar eficazmente las buenas prácticas, también a nivel de la UE, para responder a las preocupaciones inmediatas relacionadas con la crisis económica y a los objetivos de competitividad a largo plazo señalados en la iniciativa

¹ COM(2010) 2020.

² Comunicación de la Comisión de 27 de octubre de 2010, «Una política industrial integrada para la era de la mundialización: poner la competitividad y la sostenibilidad en el punto de mira», COM(2010) 614 final.

³ Comunicación de la Comisión, «Agenda de nuevas cualificaciones y empleos: una contribución europea hacia el pleno empleo», COM(2010) 682 final.

⁴ Sin olvidar el documento de consulta de la Comisión de enero de 2002 sobre las reestructuraciones, los resultados del trabajo posterior llevado a cabo por los interlocutores sociales europeos y otros informes y estudios realizados en los últimos años, especialmente en los foros sobre reestructuración organizados por la Comisión desde 2005. El «Documento de control de los procesos de reestructuración», presentado por la Comisión en su Comunicación de 3 de junio de 2009 titulada «Un compromiso compartido en favor del empleo», puede ser un resumen útil de las enseñanzas extraídas por parte de todos los implicados en la reestructuración.

⁵ COM(2011) 815: Estudio Prospectivo Anual sobre el crecimiento 2012, http://ec.europa.eu/europe2020/reaching-the-goals/monitoring-progress/annual-growth-surveys/index_es.htm.

emblemática sobre política industrial. La Comisión incorporará los resultados de la consulta de este Libro Verde al relanzamiento de la agenda sobre flexiguridad, con vistas también a orientar un debate renovado a nivel de la UE sobre un enfoque y marco posibles para la reestructuración.

En la iniciativa emblemática sobre política industrial la Comisión señaló, en concreto, que «unas orientaciones actualizadas sobre reestructuración pueden resultar de gran utilidad para reforzar la capacidad de las empresas y la mano de obra de adaptarse a un entorno económico en rápida evolución». También podrían potenciar «el paso de las intervenciones de mera reacción a estrategias más centradas en la previsión»⁶.

El Libro Verde va acompañado y respaldado por **el documento de trabajo de los servicios de la Comisión sobre la reestructuración en Europa 2011** (disponible en inglés con el título «Restructuring in Europe 2011»). Este documento de trabajo describe el impacto de la crisis financiera y económica en los mercados laborales y las respuestas de las distintas partes interesadas. En él se ilustra la acción de la UE en relación con la previsión de las necesidades de aptitudes y el desarrollo de las competencias, se destaca el apoyo de los fondos de la UE a los procesos de reestructuración, el impacto de la reestructuración en las regiones de la UE y el papel de las estrategias de «especialización inteligente»⁷, se analiza la importancia del diálogo social, los instrumentos jurídicos y las medidas de apoyo de los Estados miembros en este ámbito, se resumen los retos y las respuestas pertinentes de la UE y se apuntan posibles enseñanzas de años recientes sobre la previsión y gestión del cambio y la reestructuración.

Enseñanzas de la crisis

La economía europea está emergiendo con dificultad de la peor recesión de las últimas décadas. En la Unión Europea, la recesión provocó un importante descenso de la actividad económica, con la pérdida de millones de puestos de trabajo y un alto coste humano, e hizo que las finanzas públicas quedasen expuestas a fuertes presiones y los Estados miembros, a limitaciones presupuestarias más estrictas.

Las perspectivas del mercado de trabajo de la UE, que se mostró bastante resistente durante la recesión de 2008-2009 y empezó a crear empleo de nuevo a finales de 2010, se han deteriorado notablemente y siguen presentando importantes diferencias entre países. En muchas economías avanzadas, la creación de empleo está siendo insuficiente para reinsertar a los trabajadores despedidos durante la crisis, y las consecuencias de la recesión plantean cada vez más preocupación en torno al riesgo de efectos persistentes sobre las tasas de desempleo.

Además de las evoluciones divergentes del PIB, otros factores destacados que explican las tasas de desempleo divergentes de los Estados miembros son las diferencias que afectan al grado de ajuste de las horas de trabajo, a las necesidades de transferencia de la mano de obra entre sectores (por ejemplo, apartándola del de la construcción), a los sistemas de educación y

⁶ Comunicación de la Comisión, «Agenda de nuevas cualificaciones y empleos: una contribución europea hacia el pleno empleo», COM(2010) 682 final, punto 1.2.

⁷ La especialización inteligente es una condición para el buen funcionamiento de los sistemas nacionales y regionales de investigación e innovación conforme a la herramienta de autoevaluación de la Unión por la innovación, y un elemento clave de la política de cohesión reformada, y se propone como requisito previo para la intervención del Fondo Europeo de Desarrollo Regional en el próximo período de programación (2014-2020) de los Fondos Estructurales. En junio de 2011 se puso en marcha una plataforma de especialización inteligente, que ayudará a las regiones y los Estados miembros a desarrollar estrategias de especialización inteligente.

formación y, en concreto, a los regímenes de aprendizaje, a la situación económica e institucional inicial y a las respuestas políticas a la recesión.

A pesar de una situación financiera y de los mercados sumamente negativa, las empresas de toda Europa y sus plantillas **han emprendido con creatividad procesos de reestructuración que han resultado constructivos, eficaces y útiles** para limitar las pérdidas de puestos de trabajo, a través de mecanismos innovadores y, a menudo, con el apoyo de las autoridades públicas y de la Comisión Europea.

La Comunicación de la Comisión Europea «**Un Plan Europeo de Recuperación Económica**» [COM(2008) 800 final], adoptada en noviembre de 2008, presentó un marco para una acción coordinada a nivel de la UE a través de las distintas políticas y haciendo uso de los instrumentos disponibles para apoyar la economía europea. En este contexto, la política de cohesión es de particular importancia como instrumento principal de la UE para invertir en la competitividad, el crecimiento y el empleo⁸.

Es urgente **analizar la adecuación de esta respuesta** atendiendo a la actual incertidumbre sobre las vías de recuperación y a los nuevos riesgos que apuntan en el horizonte.

Retos de la competitividad

Desde una perspectiva más a medio plazo, el progreso tecnológico y la innovación acortan el ciclo de vida de los productos y obligan a las empresas y la mano de obra a adaptarse constantemente. Además, los **cambios en la distribución internacional del trabajo** y la llegada de empresas fuertes procedentes de países emergentes, particularmente de las especializadas en los segmentos superiores del mercado, intensifican aún más la presión de la competencia para las empresas europeas. La competitividad de la economía europea, la persistencia de sus actividades y puestos de trabajo y el desarrollo de nuevos productos, con la consiguiente creación de empleo, dependerán cada vez más de la **capacidad de las empresas europeas para reforzar su competitividad a través de la innovación y de una adaptación al cambio rápida, aunque sin sobresaltos**. Es cierto que el cambio tecnológico y la innovación pueden imponer estrategias de ajuste para las empresas y los trabajadores, pero también hay indicios de que la innovación, combinada con la investigación y la educación, puede constituir un medio eficaz para sacar a Europa de la crisis. En 2010, la Comisión puso en marcha la iniciativa emblemática «Unión por la innovación», y en 2011⁹ presentó los progresos de esta iniciativa.

Las empresas desvían recursos desde industrias y sectores que producen bienes y servicios tradicionales, habitualmente con una demanda poco elástica respecto a la renta mundial, hacia sectores e industrias con un mayor contenido de tecnología y conocimientos, cuya demanda suele presentar una alta elasticidad respecto de la renta mundial. La competitividad de la UE depende de su capacidad para promover las condiciones marco para empresas innovadoras y de rápido crecimiento, que son importantes para el crecimiento sostenible y la creación de

⁸ Política de Cohesión: Responder a la crisis económica. Una revisión de la aplicación de las medidas de la política de cohesión adoptadas en apoyo del Plan Europeo de Recuperación Económica [SEC(2010) 1291 final].

⁹ Comunicación de la Comisión sobre la iniciativa emblemática de Europa 2020 «Unión por la innovación», SEC(2010) 1161. Informe sobre el estado de la Unión por la innovación 2011, COM(2011) 849.

empleo¹⁰. También va a depender de la capacidad para conservar y seguir desarrollando una base productiva en Europa que, a su vez, potenciará la economía de los servicios.

Es necesario que las empresas puedan adaptarse a la internacionalización de la producción mundial y responder al reto de la competitividad. Los obstáculos a este ajuste podrían, a la larga, dificultar la competitividad y el empleo. Como subraya la iniciativa emblemática sobre política industrial, las condiciones marco son esenciales para hacer posible un ajuste económico acertado. Para que las medidas de ajuste tengan éxito se precisa la participación, desde el inicio, de todos los principales interesados. El acceso a una financiación adecuada es especialmente importante, ya que las inversiones pueden retrasarse o interrumpirse completamente si falta el crédito o si el acceso a financiación es limitado. Es necesario señalar y difundir buenas prácticas en este ámbito.

El reto de la adaptabilidad de las empresas y la empleabilidad de los trabajadores: las empresas en la fase central del proceso de reestructuración

El desarrollo de los recursos humanos y el fomento de las aptitudes son de capital importancia en este contexto. Por ello, la UE tiene que utilizar la experiencia reciente para reforzar su competitividad mundial, de manera que resurja con más fuerza y se convierta en una economía inteligente, sostenible e integradora, con niveles elevados de empleo, productividad, competitividad y cohesión social.

Los resultados favorables de las exportaciones de algunos Estados miembros muestran que en los mercados globales el éxito no solo se obtiene con precios competitivos, sino también con otros factores, como la especialización sectorial de la producción, el grado de innovación y el nivel de aptitudes. En relación con estos aspectos, las carencias que ya existían antes de la crisis se hacen ahora aún más patentes.

En las últimas décadas, la UE ha construido un sólido sistema de empleo y protección social que, combinado con un nivel relativamente elevado de educación, era la base de su prosperidad social y económica. Sin embargo, la aparición de nuevos actores en la economía mundial y la rápida mutación del entorno en que se mueven las empresas plantean dificultades para un sistema que era muy eficaz para producir crecimiento y empleo. Cada vez es más evidente que, sin un cambio, este sistema es inadecuado para garantizar que los recursos y, en particular, los recursos humanos, se reasignen de manera rápida y sin sobresaltos desde los sectores en declive hacia nuevas actividades. También es cada vez menos capaz de ofrecer a los trabajadores una auténtica oportunidad de desarrollo profesional cuando sus empleos están en peligro, ya que no fomenta su capacidad para adaptarse a los cambios.

La reciente crisis económica y financiera y su consiguiente presión para el cambio estructural hacen que sea más importante que nunca abordar esas debilidades. En consonancia con el enfoque de la flexiguridad y con la Estrategia Europa 2020¹¹, **la Comisión está muy**

¹⁰ Informe de 2011 sobre la competitividad de la Unión por la innovación, ec.europa.eu/iuc2011.

¹¹ El concepto de «flexiguridad» constituye el núcleo de una estrategia integrada desarrollada por la Comisión y los Estados miembros sobre un amplio consenso en torno a la idea de que Europa tiene que hallar nuevas y mejores maneras de flexibilizar sus mercados laborales aportando, al mismo tiempo, nuevas y mejores formas de seguridad. Es una respuesta global a los retos a que se enfrentan los mercados laborales y las sociedades de Europa en el contexto de la globalización y el cambio tecnológico y demográfico, y un elemento integrante de la Estrategia Europa 2020 y de su iniciativa emblemática «Nuevas cualificaciones y empleos».

interesada en fomentar una adaptación permanente de las empresas a las circunstancias económicas en rápida evolución, al tiempo que persigue un alto nivel de empleo y de protección social a través de medidas de apoyo apropiadas. Hay una enorme demanda de medidas que apoyen la reasignación de recursos entre empresas y empleos. Estas medidas incluyen cambios en la legislación de protección del empleo y prácticas de reestructuración empresarial que no dificulten la reasignación de recursos hacia actividades con mayor valor añadido y un crecimiento más rápido, pero también políticas adecuadas de formación y activación que, junto con sistemas de prestaciones por desempleo correctamente diseñados, acompañen a los trabajadores desplazados hacia puestos y profesiones diferentes.

Las operaciones de reestructuración forman parte de la vida cotidiana de las empresas, los trabajadores, las autoridades públicas y otras partes interesadas. En los últimos años, la UE ha invertido energías y esfuerzos considerables en pos de objetivos políticos que faciliten la adaptación al cambio y la reestructuración. Sin embargo, a pesar del loable trabajo en este ámbito de los interlocutores sociales europeos a raíz de anteriores consultas de la Comisión, la capacidad de adaptación de las empresas, los trabajadores y las regiones debe reforzarse más.

Papel de las autoridades nacionales, regionales y locales en la conversión económica y social

La crisis ha afectado a sectores industriales completos y, por ende, a regiones enteras, ignorando las fronteras nacionales. Esto ha venido a añadirse a la persistencia de las desigualdades geográficas, tanto dentro de las regiones como entre ellas, que socavan el mercado único.

Si las autoridades públicas respaldan las operaciones de reestructuración y los procesos para preverlas, facilitando la coordinación entre las partes interesadas exteriores y las empresas, es probable que se favorezca una reestructuración proactiva y dinámica.

Además del de los países, el papel de las regiones en el fomento de una especialización inteligente es de vital importancia, y deberían estudiarse mejor las maneras de reforzarlo.

El servicio público, otro importante empleador

Si bien este Libro Verde se centra principalmente en el sector industrial, también cabe aludir brevemente al impacto de la crisis en el sector público y reconocer el importante papel de este sector como empleador y proveedor de servicios.

Durante los últimos tres años, el empleo en el sector de los servicios públicos (administración, educación, sanidad y servicios sociales) creció considerablemente en comparación con otros sectores, registrando en torno a 2 millones de puestos de trabajo suplementarios. No obstante, en el otoño de 2010 el crecimiento se estancó, y la tendencia se invirtió en el primer semestre de 2011. Esta evolución se debe probablemente al impacto de los recortes de gastos en el sector público¹². Los recortes de este sector van a afectar sobre todo a las mujeres, y no solo como trabajadoras, sino también como principales usuarias de servicios tales como las guarderías infantiles o los cuidados a personas mayores.

¹² Informe sobre la situación social y de empleo en la UE, estudio trimestral de septiembre de 2011 (Eurostat).

La actividad de muchos servicios públicos puede ser más valiosa para la competitividad de la economía de lo que sugieren sus costes y su productividad (por ejemplo, porque implica un aumento del excedente del consumidor o mejora la productividad total de los factores en otros sectores). Este sería el caso de sectores de servicios como la sanidad, la educación, los cuidados de niños y personas mayores o los transportes.

Las autoridades públicas, ya sea directamente a través de empresas públicas o indirectamente mediante concesiones, son responsables de una parte importante del empleo en los sectores de los servicios. Además de su responsabilidad general respecto de la economía, deben garantizar las condiciones para una buena transmisión de los conocimientos y un aprovechamiento óptimo de la mano de obra existente en los sectores de los que son responsables. Al mismo tiempo, la necesidad de seguir consolidando las finanzas públicas tiene un impacto evidente en las actividades y el empleo de este sector. La reestructuración para mejorar la eficacia es cada vez más importante, también en el sector público. De ahí la importancia de estrategias de reestructuración en el sector público que tengan debidamente en cuenta el papel específico de los servicios públicos, sin olvidar su contribución a la productividad del sector privado.

Cabe asimismo preguntarse cómo pueden aplicarse al sector público, en el marco de las actuales medidas de consolidación, enfoques a largo plazo previsores y estratégicos para la gestión del cambio y la reestructuración. Sería también importante tener en cuenta la necesidad de reestructurar los servicios públicos esenciales, como la asistencia sanitaria, y de asegurar su sostenibilidad a largo plazo de cara a la creciente demanda.

2. ENSEÑANZAS DE LA CRISIS

El impacto de la crisis financiera en la economía real comenzó a hacerse sentir de lleno en 2009, cuando el PIB descendió a un nivel anual sin precedentes a ambas orillas del Atlántico. Inmediatamente después de la recesión, el empleo en Europa se recuperó bastante bien, particularmente debido al fuerte ajuste de las horas trabajadas. Sin embargo, desde la segunda mitad de 2009 se generalizó la pérdida de puestos de trabajo, y los niveles de desempleo se dispararon en la mayoría de los países de la UE, aunque con grandes diferencias. La recuperación fue a buen ritmo durante el primer semestre de 2010, aunque se estabilizó el resto del año, a medida que desaparecían factores temporales, como las medidas excepcionales de relanzamiento. A pesar de que la producción se recuperó, el crecimiento del empleo no siguió esta tendencia hasta finales de 2010, y el desempleo se mantuvo en el elevado nivel alcanzado en 2009¹³.

La tendencia general del empleo siguió distintas pautas a nivel sectorial. Si bien en un primer momento el avance del desempleo afectó sobre todo a las industrias que, como la construcción, estaban más expuestas al ciclo económico y solo podían hacer un uso limitado del ajuste de las horas de trabajo, hay pruebas de que una parte de ese avance se está haciendo crónica. A pesar del amplio recurso a sistemas de jornada reducida, el empleo descendió también en la industria manufacturera, y mantuvo una tendencia a la baja durante la fase de recuperación. Estas tendencias pueden deberse al ajuste impuesto por la recesión mundial en

¹³ Fuente: Evolución del mercado de trabajo en Europa 2011, Comisión Europea, *European Economy* 2/2011.

respuesta a las capacidades excedentarias en determinados sectores y al hecho de que las pérdidas de PIB durante la recesión amenazan con hacerse permanentes.

De hecho, puede que la necesidad de reasignar trabajadores de los sectores de baja productividad hacia los de productividad más alta genere períodos de desempleo más prolongados y una elevada tasa de desempleo estructural que, a su vez, tendrá efectos negativos en el capital humano y contribuirá de nuevo a un desempleo más persistente¹⁴.

La velocidad a la que el desempleo regrese a los niveles anteriores a la crisis dependerá no solo de las perspectivas de crecimiento y de las diversas condiciones iniciales económicas e institucionales, sino también de las necesidades de reasignación sectorial y de la capacidad de las empresas para ajustar los costes laborales directamente o a través de variaciones en las horas trabajadas. También dependerá de que existan marcos de apoyo, tales como sistemas de prestaciones por desempleo y políticas de activación que incentiven a los desempleados a volver a trabajar, mecanismos salariales que respalden los ajustes de salarios, sistemas fiscales que fomenten la creación de empleo y políticas laborales y de formación orientadas a facilitar las transiciones en el mercado de trabajo y la vuelta al trabajo de los desempleados de larga duración.

La experiencia durante la crisis económica demuestra que, a pesar de la situación sumamente negativa de los mercados y las finanzas, las empresas y los trabajadores de toda Europa han emprendido, en general, procesos de reestructuración constructivos, eficaces y útiles para limitar las pérdidas de puestos de trabajo con métodos innovadores.

Como se destaca en el informe de 2009 del Observatorio Europeo de la Reestructuración (ERM), titulado «La reestructuración en la recesión»¹⁵, en respuesta a la crisis, muchas empresas de toda Europa han tomado iniciativas para mantener el empleo; principalmente se trata de **diversas medidas de reducción de las horas de trabajo (véase el recuadro)**. Estas medidas incluyen paradas de producción, vacaciones obligatorias, reducción de la semana o la jornada laboral, un mayor recurso a cuentas de horas de trabajo, rotación de permisos o temporadas sabáticas. En algunas empresas, los niveles salariales se han ajustado a la baja, y las reducciones temporales de entre un 10 % y un 20 % no son infrecuentes. La mayoría de las empresas han aplicado distintas combinaciones de estas medidas y han llegado, tras **intensas negociaciones**, a muy diversos compromisos (por ejemplo, salarios más bajos a cambio de participaciones en el patrimonio de la empresa). Las indemnizaciones por despido, a menudo en combinación con una jubilación anticipada, también están muy extendidas.

El **diálogo social y la negociación colectiva** han tenido un papel más destacado que nunca a la hora de adaptar la producción, la organización del trabajo y las condiciones de trabajo a las circunstancias estrictas y en rápida mutación impuestas por la crisis.

Por su parte, las autoridades públicas han intensificado el recurso a instrumentos públicos con objeto de fomentar la reinserción en el mercado laboral de las personas que perdieron su empleo durante la crisis. En una fase inicial de la crisis, los Estados miembros reforzaron la capacidad de reacción de los **servicios públicos de empleo** y su oferta de servicios. Sin

¹⁴ La respuesta tardía del empleo a la recuperación fue también la contrapartida de la retención de mano de obra durante la recesión, y vino acompañada de un considerable repunte de la productividad del trabajo.

¹⁵ <http://www.eurofound.europa.eu/publications/htmlfiles/ef0973.htm>. Véase también el informe anual de 2011 del ERM: <http://www.eurofound.europa.eu/publications/htmlfiles/ef1165.htm>.

embargo, la prolongación de la recesión llevó a algunos gobiernos a recortar gastos y reducir recursos en sus administraciones públicas, y los servicios públicos de empleo (SPE) también quedaron afectados¹⁶. Algunos Estados miembros han creado **organismos específicos de recolocación** o reforzado los ya existentes. Habitualmente, estos organismos están gestionados por múltiples actores, incluidos el Estado, las autoridades regionales, los interlocutores sociales y otros agentes locales. Su eficiencia —por su especialización en las labores de recolocación— y el alto nivel de confianza que ofrece esta gestión multilateral hacen de ellos una herramienta valiosa para afrontar los efectos de la recesión.

Probablemente, la respuesta más innovadora a la crisis ha sido la semana laboral reducida, que ha gozado de un amplio apoyo popular. En general, los trabajadores han sido compensados por las horas perdidas, tanto en los países con dispositivos públicos como en aquellos en que la reducción del tiempo de trabajo se reguló por convenio colectivo, y en el primero de los casos las autoridades públicas intervinieron para completar la compensación negociada en convenio. La medida en que el tiempo así liberado se dedica a la formación también varía considerablemente, como varía la proporción en que las cotizaciones a la seguridad social se mantienen durante el período de horario de trabajo reducido.

Durante la recesión de 2008-2009, la reducción de las horas trabajadas fue la principal estrategia de ahorro de costes para las empresas. Sin embargo, no siempre es posible reducir las horas de trabajo como respuesta a la crisis. Dentro de las empresas, puede optarse por una reducción temporal del tiempo de trabajo cuando se dispone de saldo positivo en las cuentas de tiempo de trabajo. Además, estos sistemas de jornada reducida pueden perder su eficacia si la demanda de mano de obra sigue siendo baja. Prolongar demasiado estos regímenes puede costar muy caro, ya que supondría confinar la mano de obra en actividades en declive, impidiendo así la necesaria reasignación de los recursos, perjudicando las perspectivas de crecimiento futuro y distorsionando la competencia. Por último, la disponibilidad de regímenes respaldados por las autoridades públicas depende de la situación presupuestaria de estas, que ha empeorado en varios países.

Al analizar estos mecanismos es importante tener en cuenta que su eficacia y su repercusión, tanto desde el punto de vista económico como social, ha sido muy variada en los diversos contextos nacionales y sectoriales. Por tanto, cualquier conclusión sobre su adecuación o posible extrapolación a otros contextos debe tener en cuenta un análisis de los factores de éxito.

Reducción del tiempo de trabajo y sistemas de jornada reducida: datos diversos

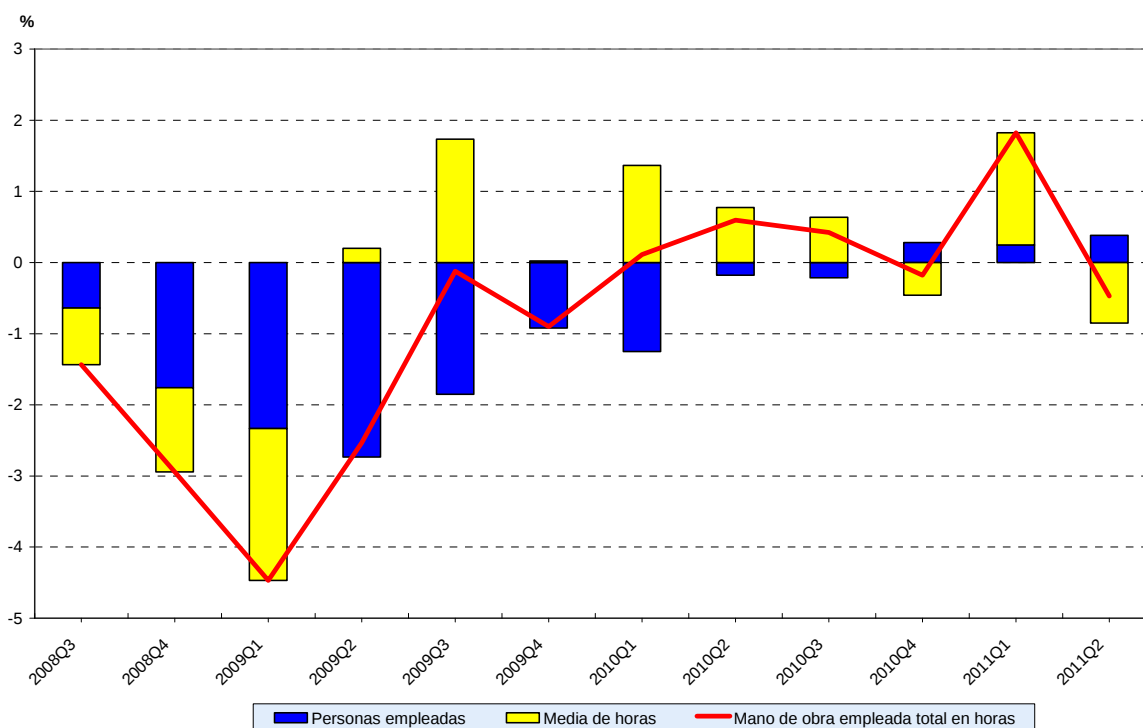
Si se analizan los cambios en el empleo y el tiempo de trabajo en respuesta al descenso de la producción, puede observarse que la manera en que los mercados de trabajo de los Estados miembros han sido ajustados durante el peor momento de la crisis varía considerablemente. Mientras que en algunos países la eliminación de puestos de trabajo fue inmediata, en otros, los empleadores, contando en ocasiones con el apoyo de las autoridades públicas a través de regímenes de jornada reducida, optaron en primer lugar por reducir las horas prestadas por sus trabajadores, en lugar de prescindir de ellos.

El siguiente gráfico muestra que en la UE se recurrió a la reducción del tiempo de trabajo

¹⁶ En una encuesta de la Comisión Europea sobre la adaptación de los SPE a la crisis de 2011, trece de los veintiún servicios encuestados declararon que sus recursos financieros se reducirían en los próximos doce meses. En nueve casos de estos trece, las reducciones ascendieron al 10 %.

sobre todo en el primer trimestre de 2009, cuando la producción manufacturera atravesaba su mínimo cíclico. Tras la recuperación de la producción, también aumentó la media de horas de trabajo, lo cual indica que se abandonó la jornada reducida y, en algunos casos, se llevaron a cabo ajustes de plantilla.

Cuadro: Crecimiento trimestral del empleo y de la media de horas trabajadas en el sector manufacturero de la UE (estacionalizados)



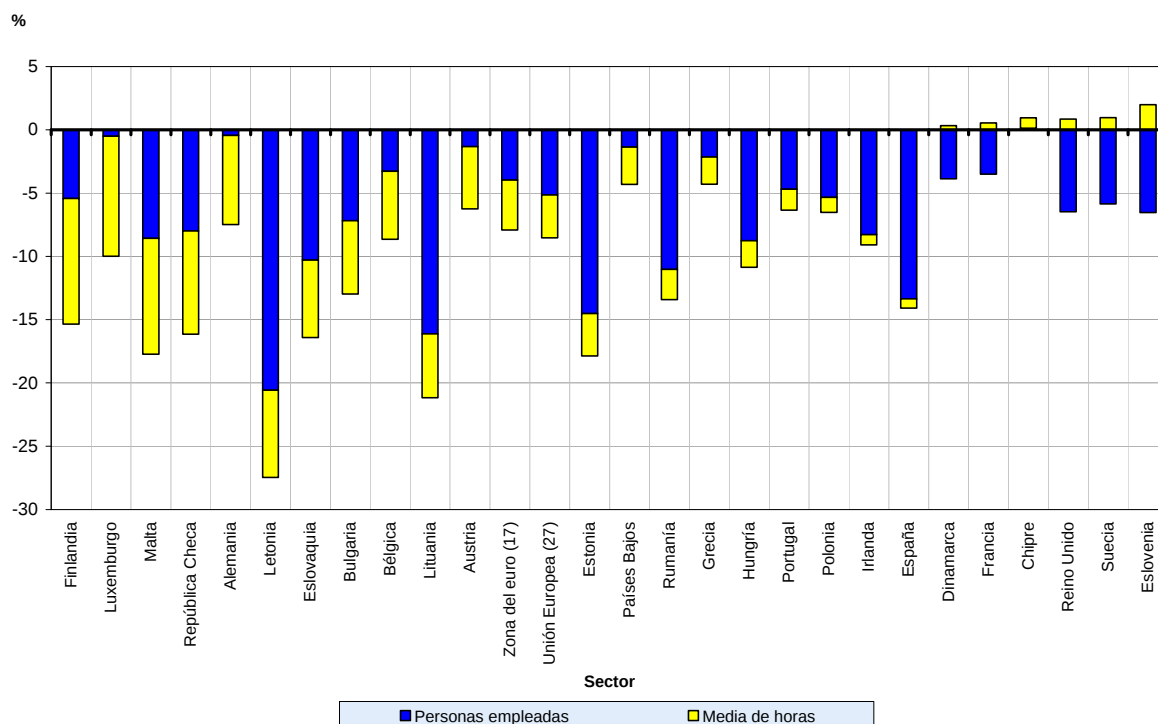
Fuente: Eurostat

Teniendo en cuenta la evolución de la situación en los Estados miembros, la reducción de las horas de trabajo fue un recurso muy utilizado en varios países durante el primer trimestre de 2009. En particular, estas reducciones fueron importantes en Alemania, Bélgica y Austria, que consiguieron mantener el empleo a niveles similares a los del año anterior.

Cuadro: Comparación de los niveles de empleo y de la media de horas de trabajo en la industria manufacturera en los primeros trimestres de 2009 y 2008 (estacionalizados)

¹⁷ Alfonso Arpaia *et al.*, «Los sistemas de jornada reducida como respuesta a las fluctuaciones cíclicas», Comisión Europea, *European Economy Occasional Paper* nº 64, julio de 2010.

¹⁸ Alexander Hijzen y Danielle Venn, «The role of short-time work schemes during the 2008-09 recession» (El papel de los sistemas de jornada reducida durante la recesión de 2008-2009), Documento de Trabajo de la OCDE, nº 115, enero de 2011.



Fuente: Eurostat (no se dispone de datos para Italia)

Parece haber indicios de que los sistemas de jornada reducida han servido para limitar el ritmo de pérdidas de puestos de trabajo y el consiguiente aumento del desempleo en estas economías. Además, estos sistemas son beneficiosos para las empresas, que pueden así conservar a trabajadores altamente cualificados o especialmente formados, mientras se atraviesa una recesión económica.

En un análisis llevado a cabo por la Comisión¹⁷ se observa que estos sistemas fueron eficaces para reducir el impacto de la crisis económica sobre la pérdida de empleo, y se destaca la necesidad de retirar a tiempo tales medidas tras la crisis económica. Este estudio subraya el riesgo de que una utilización prolongada de la jornada reducida sostenga la demanda en sectores en declive, pudiendo retrasar su reestructuración, especialmente cuando los costes de la reasignación laboral son bajos y los incentivos para reestructurar elevados. Al retrasar la reasignación, los sistemas de jornada reducida frenan el incremento de la productividad y los consiguientes aumentos salariales. Para aumentar su eficacia, conviene vincular estos sistemas a un régimen eficiente de prestaciones por desempleo que promueva la recolocación de los trabajadores. Este análisis se confirma en un reciente estudio de la OCDE¹⁸ que sugiere que los sistemas de jornada reducida tuvieron un impacto económico importante en la conservación de puestos de trabajo durante la recesión económica, beneficiando en especial a los trabajadores con contrato indefinido en Alemania y Japón. Estos sistemas han tenido un amplio éxito en el mantenimiento del empleo en estas economías.

Siguiendo las recomendaciones del Plan Europeo de Recuperación Económica, **los Estados miembros han establecido completos paquetes de medidas anticrisis** para contener el impacto de la crisis financiera sobre la demanda total y evitar unas pérdidas excesivas de empleo en respuesta a una reducción temporal de la producción. Además de los sistemas de jornada de trabajo reducida, en varios Estados miembros se amplió la cobertura y el nivel de las prestaciones por desempleo. Entre las medidas a corto plazo también se incluyó el apoyo

directo a las empresas, mediante préstamos o garantías para facilitar el acceso a la financiación, la reducción de las cotizaciones a la seguridad social, los regímenes de creación de empleo en el sector público, el refuerzo de las políticas activas del mercado de trabajo y las medidas de formación destinadas habitualmente a los trabajadores despedidos.

Desde 2010, la incipiente recuperación, unida a mayores presiones presupuestarias, condujo a revisar las prioridades de actuación. Las reformas tienen que ser las adecuadas para un contexto en el que el crecimiento se recupera poco a poco, pero donde el empleo aún no contribuye plenamente al potencial de crecimiento, debido a una tasa de desempleo elevada y persistente. Es preciso hacer hincapié en sistemas fiscales y de prestaciones que garanticen que el trabajo es rentable, políticas de activación que recompensen a los desempleados que vuelvan al trabajo, sistemas de protección del empleo que equilibren seguridad con flexibilidad y una evolución salarial coherente con las necesidades de equilibrio y ajuste de la economía. Muchas de las medidas urgentes del mercado de trabajo adoptadas al aparecer la crisis financiera fueron descartándose progresivamente. Las políticas activas del mercado de trabajo y las políticas de formación se reforzaron, mientras que algunos países comenzaron a reformar la legislación de protección del empleo para favorecer la creación de puestos de trabajo y luchar contra la segmentación del mercado laboral.

¿Son adecuadas estas medidas y prácticas relacionadas con la reestructuración, y especialmente los sistemas de jornada reducida, para afrontar la crisis? ¿En qué contextos específicos? ¿Son capaces de hacer frente a la persistente debilidad de la demanda? Por último, ¿qué pueden hacer los Estados miembros, la Comisión o los interlocutores sociales para compartir y difundir las mejores prácticas en este ámbito y fomentar una aplicación más amplia de las mismas?

3. EL RETO DE LA COMPETITIVIDAD: IMPORTANCIA DE POTENCIAR EL AJUSTE ECONÓMICO E INDUSTRIAL

Distintos modelos de ajuste empresarial

Para las empresas, el ajuste forma parte del juego de la competencia; es un medio para mejorar su productividad. La necesidad constante de ajuste se debe a la evolución tecnológica, la innovación, la intensificación de la competencia y la aparición de nuevos competidores, los cambios en las preferencias de los consumidores y otros cambios de la legislación, la disponibilidad y el precio de recursos y otros insumos, el acceso al mercado, etc.¹⁹. La presión para el cambio que puede surgir en tiempos normales se hace más fuerte durante los períodos largos de ralentización económica. Las empresas que no consigan adaptarse a las condiciones cambiantes no podrán mantener el ritmo de los competidores a largo plazo.

Por eso, el ajuste puede considerarse en el contexto de un proceso de reasignación de recursos, en el cual las estructuras productivas existentes pueden resultar inadecuadas y tener que sustituirse por estructuras y empresas nuevas, más eficientes y competitivas. La UE, con una base industrial cada vez más cualificada y necesitada de capital y tecnología, quedará más

¹⁹ Véase, por ejemplo, el estudio de la DG Empresa e Industria «Measuring and benchmarking the structural adjustment performance of EU industry» (Medida y evaluación comparativa de la eficacia de los ajustes estructurales en la industria de la UE), disponible en la siguiente dirección: http://ec.europa.eu/enterprise/policies/industrial-competitiveness/industrial-policy/future-of-manufacturing/files/key_findings_measuring_and_benchmarking_en.pdf.

inmersa en las cadenas de valor internacionales a medida que el aprovisionamiento global se haga más complejo y sea necesario abastecer mercados mundiales en crecimiento.

Estos ajustes pueden adoptar la forma de cambios en las actividades de las empresas, por ejemplo, ampliación o reducción de su ámbito de actuación, cambios en su situación en la cadena de valor, empresas derivadas y emprendimiento interior, nuevo uso de los activos, liquidación de balances, mejora de las aptitudes y la formación o cambios de organización en la gestión de la empresa. En términos concretos, están surgiendo nuevos modelos empresariales que vinculan la fabricación más estrechamente a los servicios. El desarrollo de soluciones innovadoras, como métodos de producción más eficientes en el uso de recursos, o de nuevas tecnologías, como los materiales avanzados y las nanotecnologías, puede tener consecuencias para las decisiones de externalización. Estas son algunas de las actividades que forman parte de la dinámica empresarial cotidiana para que una empresa sólida se mantenga competitiva.

Condiciones marco necesarias para un ajuste eficiente

Las empresas y los sectores suelen ser los que mejor conocen sus propias necesidades de reestructuración. A fin de llevar a cabo un ajuste eficiente, las empresas deben funcionar en un entorno con condiciones marco adecuadas para *hacer posible* dicho ajuste. Cualquier obstáculo al ajuste dificultará, a la larga, la competitividad y el empleo.

El mercado único debe ayudar a establecer condiciones marco y crear oportunidades en toda Europa. El funcionamiento del mercado de trabajo y la movilidad son un aspecto importante. Otros ámbitos destacados son, para las empresas y para la sociedad en general, el funcionamiento de los mercados de capitales (acceso a la financiación), el grado de competencia en los mercados de productos, la eficiencia de los sistemas de investigación y desarrollo e innovación, el entorno empresarial, los mecanismos de transferencia de conocimientos e incorporación de tecnologías, un sistema eficaz de educación y formación y una sociedad que se fije retos más amplios. No se trata solo de aspectos reglamentarios. El Acta del Mercado Único y la iniciativa emblemática «Unión por la innovación» se orientan de manera sistemática a la eliminación de estos obstáculos, de manera que se permita a las empresas poner buenas ideas en el mercado con más rapidez, ajustarse y crecer. Las PYME con gran capacidad de innovación y las agrupaciones de innovación se convierten en un importante canal del proceso de innovación y de producción. Por tanto, cada vez se hace sentir más la necesidad de una estrategia de formación de agrupaciones, además de una especialización inteligente, una oferta de aptitudes y un conocimiento especializado de los mercados del futuro y las tecnologías clave más pertinentes.

Reestructuración

La reestructuración puede afectar a una única empresa y estar en relación con su evolución en un momento concreto o con un fracaso de inversiones anteriores. También puede referirse a un sector entero o a determinados segmentos de este sector. Además, hay claras diferencias entre los distintos sectores, y algunos de ellos se ven más afectados que otros por las presiones antes aludidas. Por ejemplo, puede decirse las industrias de equipos, sustancias químicas, vehículos de motor o maquinaria eléctrica se ven muy afectadas por la competencia mundial y la evolución tecnológica. Esto tiene consecuencias para su necesidad de una reestructuración eficiente.

Un ejemplo reciente de la manera en que las empresas y los sectores abordan la reestructuración en un entorno social y económico complicado es el de la industria del automóvil, que se expone en el informe intermedio del grupo de alto nivel CARS 21, adoptado el 2 de diciembre de 2011 (véase el documento de trabajo sobre la reestructuración en Europa 2011²⁰).

Algunas operaciones de reestructuración (por ejemplo, los cierres parciales de cadenas de suministro o los despidos temporales de empleados) van a tener consecuencias negativas para la economía circundante. Esto significa que los responsables de las políticas tienen que actuar, aunque una respuesta política eficaz no debe retrasar ni bloquear las reestructuraciones necesarias para aumentar la eficiencia. Por el contrario, debe centrarse más bien en medidas que faciliten la reasignación de recursos a diferentes empresas o sectores.

En particular, el acceso a la financiación es de vital importancia para las actividades económicas, ya que las adaptaciones que sean necesarias pero impliquen una inversión pueden verse retrasadas o interrumpidas por un acceso limitado a financiación exterior. Este acceso a la financiación no solo se ve influido por los mercados de capitales o por la ayuda financiera pública, sino también por otros factores reglamentarios, como la normativa sobre fiscalidad de las empresas o sobre las quiebras. Los procedimientos de quiebra gravosos y largos pueden ser un grave impedimento para que los empresarios honestos vuelvan a la actividad tras una quiebra, lo que permitiría mantener empleos existentes y crear nuevos, a pesar de estar claramente demostrado que las empresas que disfrutaban de una «segunda oportunidad» crecen con más rapidez y se recuperan mejor que las empresas «nuevas»²¹.

La Comunicación de la Comisión titulada «Pensar primero a pequeña escala» «Small Business Act» para Europa²², de 2008, y la Comunicación de seguimiento «Revisión de la "Small Business Act" para Europa»²³, de 2011, piden a los Estados miembros que emprendan acciones específicas para abordar este problema. En particular, la Comunicación de 2008 invita a los Estados miembros a «intentar limitar a un año la duración del conjunto de procedimientos jurídicos de liquidación de una empresa, en caso de quiebras no fraudulentas»; la Comunicación de 2011 les pide que promuevan «a más tardar en 2013, [...] las segundas oportunidades para los empresarios limitando a un máximo de tres años el periodo de suspensión de actividad y liquidación de deudas para un empresario honesto después del concurso».

Las normas sobre ayudas estatales²⁴ tienen importancia en algunos casos de reestructuración. Las ayudas de este tipo están autorizadas para empresas que se consideran viables pero están

²⁰ Consúltense el punto 4.3.2 del documento de trabajo. Para el informe, véase http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/automotive/competitiveness-cars21/cars21/index_en.htm.

²¹ El estudio «Business Dynamics» (Dinámica empresarial) (http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/business-environment/files/business_dynamics_final_report_en.pdf) recoge pruebas en este sentido, además de información completa sobre las normativas de quiebra de los Estados miembros y un análisis de los efectos de diversos procedimientos de quiebra sobre los empresarios y las empresas. En el siguiente portal de la «segunda oportunidad» puede obtenerse más información, incluida una muestra de las mejores prácticas en apoyo de los empresarios honrados en quiebra: http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/business-environment/failure-new-beginning/index_en.htm.

²² COM(2008) 394 final de 25.6.2008.

²³ COM(2011) 78 final de 23.2.2011.

²⁴ Directrices comunitarias sobre ayudas de salvamento y de reestructuración de empresas en crisis: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2004:244:0002:0017:Es:PDF>.

en crisis y entrarían en quiebra sin ayuda pública, puesto que las entidades privadas no están dispuestas a suministrarles capital. Por tanto, se refieren únicamente a situaciones extremas de empresas que tal vez no reaccionaron a tiempo ante un entorno cambiante.

La Comisión desea conocer los puntos de vista de las partes interesadas sobre las siguientes cuestiones:

- **¿Qué tipos de condiciones marco son más adecuadas para que el reajuste industrial tenga éxito?**
- **¿Qué medidas existentes en relación con el acceso a la financiación para acompañar el ajuste estructural constituyen ejemplos de buenas prácticas?**
- **¿Qué otras medidas conviene adoptar para mejorar los procedimientos en caso de quiebra?**

4. EL RETO DE LA ADAPTABILIDAD DE LAS EMPRESAS Y LA EMPLEABILIDAD DE LOS TRABAJADORES: LAS EMPRESAS EN LA FASE CENTRAL DEL PROCESO DE REESTRUCTURACIÓN

La UE ha logrado salvaguardar la base productiva de su economía a través de los peores años de la recesión económica. Sin embargo, con la actual incertidumbre sobre las condiciones macroeconómicas, la capacidad de la industria europea para seguir siendo competitiva y mantener el empleo dependerá cada vez más de su **aptitud para innovar** y para **adaptarse rápidamente y sin sobresaltos al cambio**. Este cambio puede deberse a los avances tecnológicos, a nuevos modelos de comercio, a la evolución del marco regulador o a cambios en los modelos de negocio y en el comportamiento de los consumidores. La UE, a través de su actuación en diferentes ámbitos, debe apoyar a sus empresas a este respecto. La profunda adaptación que exigen los retos del medio ambiente, la economía, la tecnología, los mercados y la sociedad, acelerados por la gran recesión, impone una reestructuración económica y un cambio social de dimensiones incalculables. Por lo que atañe al empleo, esta adaptación implicará tanto **creación como pérdida y, sobre todo, transformación de puestos de trabajo** (nuevas tareas, nuevos perfiles de competencias y nuevas modalidades de trabajo). Si bien la mano de obra cualificada es uno de los principales **factores de la competitividad** de la industria europea, no hay que dormirse en los laureles: para conservar este factor se necesita un enfoque proactivo.

Una buena adaptación al cambio implica sin duda necesidades en materia de aptitudes y una inversión adecuada en el capital humano. Para mantener un crecimiento inteligente, sostenible e integrador es esencial **garantizar que las empresas tengan una mano de obra adecuadamente cualificada, evitando así carencias y desajustes**. Para mantener un alto nivel de empleo también es esencial prever las necesidades futuras (por ejemplo, de aptitudes ecológicas y en áreas como la sanidad o la asistencia social), y adaptar en consecuencia los sistemas de educación y formación, los planes de estudios y las cualificaciones, en colaboración con los interlocutores sociales, así como desarrollar períodos de prácticas de calidad haciendo posible el reciclaje profesional, en el contexto del aprendizaje permanente, de trabajadores ya activos en un sector. En caso de escasez de aptitudes, las empresas deben estar dispuestas a buscar talentos en el extranjero. Para ello, **la inversión en competencias de TIC y en alfabetización digital es ineludible**. Se están generando puestos de trabajo en la producción de nuevos semiconductores energéticamente eficientes, en la prestación de

servicios de computación en la nube, en la ciberseguridad y en las aplicaciones de virtualización. En consecuencia, las personas con las aptitudes necesarias en estos sectores gozarán de una alta demanda, y convendría fomentar las iniciativas específicas relacionadas con las competencias digitales.

Ante la crisis económica y financiera y la aceleración del cambio, que imponen la reestructuración de ciertos sectores y la reasignación sectorial de los trabajadores, en Europa es más urgente que nunca abordar las debilidades que puedan afectar a la adaptabilidad de las empresas y la empleabilidad de los trabajadores.

La Comisión desea fomentar una adaptación permanente de las empresas a la rápida evolución de las circunstancias económicas, persiguiendo al mismo tiempo un alto nivel de empleo y de protección social a través de medidas de apoyo apropiadas. Hay una enorme necesidad de medidas que respalden la reasignación de los recursos entre empresas y sectores, así como de medidas que aprovechen el potencial de una juventud altamente cualificada, pero cada vez más excluida del mercado de trabajo. Una mejor previsión y gestión de las reestructuraciones ayudaría a los trabajadores y a las empresas a adaptarse a las transiciones que vengan impuestas por el exceso de capacidades y por la modernización y los ajustes estructurales.

Los directivos y los representantes de los trabajadores son actores clave para debatir las estrategias de reestructuración de cara al futuro a nivel de las empresas. Las reestructuraciones deben ir acompañadas de medidas políticas con objeto de prevenir tensiones sociales y fomentar nuevas aptitudes y empleos, facilitando para ello el cambio económico y la transición profesional. Para facilitar la reasignación de los factores cuando se precise, conviene que las políticas procuren evitar que las rigideces del mercado de trabajo y su estructura de competencias se conviertan en un obstáculo para el ajuste y el crecimiento económico.

Al mismo tiempo, es preciso abordar los efectos sociales y sanitarios que tienen la precariedad del empleo, la adaptación, la pérdida de empleo y el desempleo prolongado aplicando planteamientos eficaces que permitan a los trabajadores adaptarse al cambio en los lugares de trabajo, reintegrarse rápidamente en los mercados laborales y reducir los efectos de estas transiciones para su salud. A este respecto cabe destacar prácticas emergentes a nivel de las empresas y los sectores, incluso en tiempos de crisis.

La amplificación de los factores que impulsan el cambio tiene un profundo efecto en la manera en que los interlocutores sociales y las autoridades públicas abordan este problema. En varios Estados miembros, los últimos años han presenciado **una clara tendencia a distanciarse de una mera estrategia correctora y buscar medidas preventivas, es decir, un cambio hacia una estrategia más proactiva que contribuya a minimizar los impactos sociales ligados al proceso de reestructuración.** Las estrategias preventivas tienen en cuenta los riesgos inherentes a la reestructuración, de modo que los resultados pueden ser tanto una movilidad profesional positiva de los trabajadores afectados como un aumento de la competitividad de las empresas.

Si se observan los procesos de reestructuración en Europa, no obstante, puede advertirse que las prácticas en este ámbito son más bien reactivas que previsoras y proactivas; posiblemente se actúe con demasiado retraso en el proceso de toma de decisiones y no sea posible implicar a entidades exteriores con la suficiente anticipación para que puedan ayudar a mitigar el impacto social de la reestructuración.

Las actitudes pasivas y la resistencia al cambio tienen un enorme coste económico y son una amenaza para la inversión y el crecimiento del empleo. Por ello, es importante crear condiciones de confianza que permitan a todos los segmentos de la sociedad (empresas, trabajadores y sus representantes, autoridades públicas, etc.) afrontar el futuro de una manera dinámica.

¿Es viable un planteamiento de previsión con respecto a la gestión del cambio y la reestructuración?

¿Cómo pueden mejorarse las orientaciones y directrices sobre reestructuración existentes a la luz de las enseñanzas obtenidas de la crisis y los nuevos retos económicos y sociales? ¿Cómo pueden difundirse y aplicarse las enseñanzas de la crisis?

5. CREAR SINERGIAS EN EL PROCESO DEL CAMBIO INDUSTRIAL

La Comisión desearía conocer los puntos de vista de las partes interesadas sobre buenas prácticas y posibles sinergias en relación con los siguientes aspectos: a) previsión de los procesos de reestructuración; b) preparación y gestión de los procesos de reestructuración; c) evaluación y elaboración de informes; d) papel del diálogo social; y e) revisión de la protección pasiva.

a) Previsión de los procesos de reestructuración

Planificación estratégica a largo plazo

La previsión del cambio tiene más éxito si está integrada eficazmente en las estrategias a largo plazo de las empresas y las regiones de manera que garantice y consolide su sostenibilidad y competitividad duraderas, y si se impulsa una cultura orientada a la innovación. Además, al prever el cambio en su planificación estratégica a largo plazo, las empresas y las autoridades públicas pueden aprovechar oportunidades emergentes y generar crecimiento y empleo. Un ejemplo positivo es el desarrollo de las tecnologías con bajas emisiones de carbono y un uso eficiente de los recursos, que han demostrado ser una fuente de crecimiento y empleo sostenibles en distintas regiones de la UE.

En la planificación estratégica a largo plazo de las empresas se incluyen objetivos en materia de recursos humanos, empleo y aptitudes, a fin de seguir desarrollando los conocimientos y las competencias de la mano de obra. De este modo es posible aumentar la productividad y, por tanto, la competitividad y rentabilidad de la empresa, así como su capacidad para adaptarse e innovar. También se contribuye a mejorar la empleabilidad de los trabajadores y a favorecer su movilidad, tanto dentro como fuera de la empresa.

Las autoridades locales y regionales también pueden desempeñar un papel importante en la mejora de la competitividad a largo plazo de las regiones, en particular desarrollando estrategias de especialización inteligente.

¿Qué podría hacerse para estimular enfoques estratégicos a largo plazo y planteamientos innovadores para la gestión del cambio, incluidos los aspectos del empleo y las aptitudes? ¿Cómo pueden mejorarse las sinergias entre las empresas, las autoridades locales y otros agentes locales?

¿Cómo deben distribuirse las responsabilidades y los cometidos específicos entre las empresas, los interlocutores sociales y las autoridades públicas?

Previsión temprana de las necesidades en materia de empleo y aptitudes

Algunas empresas, en cooperación con los representantes de los trabajadores o con los proveedores de educación y formación profesionales, desarrollan mecanismos para una planificación del empleo y las aptitudes de cara al futuro. Los servicios públicos de empleo y las organizaciones sectoriales también tienen un papel importante en la readaptación de los trabajadores que deben cambiar de puesto o de sector, facilitando así su reasignación entre empresas y sectores.

Para detectar el tipo de formación idóneo y las aptitudes necesarias y saber dónde pueden hallarse en el futuro, también como preparación para el cambio demográfico, se requiere la plena cooperación de todos los implicados. La cooperación entre las empresas y las escuelas de formación profesional resulta muy fructífera a este respecto si está bien estructurada y enmarcada. También puede ser importante el papel de las iniciativas locales, como las asociaciones de aptitudes con las autoridades regionales y locales, en estrecha cooperación con organismos exteriores, incluidas las universidades y otros proveedores de educación y formación, los institutos tecnológicos, los centros de innovación y las agencias de desarrollo, así como los proveedores de asistencia sanitaria y seguridad social. Las empresas también pueden contribuir a los observatorios de empleo y competencias, y participar en otras iniciativas pertinentes en su región o sector.

¿Cómo pueden seguir fomentándose prácticas eficaces para prever las necesidades de empleo y aptitudes dentro de las empresas? ¿Cómo puede desarrollarse la formación como elemento permanente de la gestión de los recursos humanos?

¿Cómo puede promoverse la sinergia entre la actuación de las empresas y las iniciativas del sector público para facilitar unas políticas adecuadas de empleo y competencias?

b) Preparación y gestión de los procesos de reestructuración

Preparación temprana

Si se quiere gestionar bien la reestructuración, el tiempo es un factor esencial. En la medida de lo posible, las operaciones de reestructuración deben ir precedidas de la preparación apropiada, en la que han de participar todas las partes interesadas pertinentes con el fin de prevenir o mitigar su impacto económico, social y regional. A nivel sectorial, hay buenos ejemplos en las acciones que abarcan por entero los sectores de la defensa, las piezas para automóviles y las telecomunicaciones.

Idealmente, esta preparación debería llevarse a cabo lo antes posible, e iniciarse tan pronto como se reconozca la necesidad de reestructurar, teniendo en cuenta, en su caso, los métodos y procedimientos negociados a nivel de sector, región o empresa. Cuanto antes se comience más fácil será adoptar medidas para minimizar la incidencia económica, social y regional de la operación.

¿Cómo puede incitarse a las empresas y sus empleados a participar en una preparación temprana y adecuada de los procesos de reestructuración que favorezca la aceptación del cambio? ¿Cuáles son las mejores prácticas a este respecto?

Confianza mutua y diagnóstico compartido

Es importante generar confianza mutua y llegar a un diagnóstico compartido a través de una comunicación continua y de buena calidad entre todas las partes interesadas. Los objetivos estratégicos a largo plazo de las empresas, así como los requisitos o limitaciones a corto plazo, deben explicarse en la medida de lo posible, junto con las medidas previstas y otras posibles opciones a la luz de todos los intereses implicados.

Todos, y en particular los representantes de los trabajadores, pueden sentirse más inclinados a cooperar en la búsqueda de soluciones que satisfagan los intereses de ambas partes, sin retrasos indebidos ni incertidumbres, si la empresa da pruebas de responsabilidad social y presenta un planteamiento transparente.

¿Qué importancia tienen la confianza mutua y el diagnóstico compartido para la buena gestión de la reestructuración? ¿Cómo pueden promoverse dentro de las empresas y en contextos más amplios?

Minimizar el impacto social

Al mismo tiempo que procuran proteger su competitividad y prosperidad a largo plazo, las empresas que se enfrentan a la necesidad de reestructurar generalmente solo contemplan los despidos tras haber considerado todas las posibles opciones alternativas. Las empresas también suelen esforzarse por hallar y aplicar medidas de apoyo apropiadas. Los representantes de los trabajadores deben estar abiertos a la negociación de soluciones flexibles alternativas a los despidos.

Tal como demuestra la crisis económica, la flexibilidad es inherente al sistema actual. Muchas empresas de toda Europa han adoptado iniciativas temporales para mantener los puestos de trabajo, ya sea mediante la reducción de las horas de trabajo o con paradas de producción, vacaciones obligatorias, reducción de la semana o la jornada laboral, un mayor recurso a cuentas de horas de trabajo, rotación de permisos o temporadas sabáticas.

Cuando los despidos sean inevitables o formen parte de las opciones alternativas, se puede invitar a las empresas, las autoridades locales y todas las partes interesadas pertinentes, incluidos los proveedores de atención sanitaria y seguridad social, a colaborar para adoptar medidas a fin de que los trabajadores afectados mejoren su empleabilidad y se reintegren en el mercado laboral lo antes posible.

Está demostrado que, por sus consecuencias humanas y psicológicas, las reestructuraciones mal gestionadas pueden tener un importante impacto negativo a largo plazo sobre los recursos humanos de las empresas, debilitando este factor esencial para la competitividad. Por eso, las empresas y los interlocutores sociales de determinados sectores sometidos a procesos de cambio especialmente intensos han acordado directrices para gestionar los problemas de salud mental en el lugar de trabajo, y están cada vez más comprometidos en la gestión de estos retos.

¿Qué pueden hacer las empresas y los trabajadores para minimizar el impacto laboral y social de las operaciones de reestructuración? ¿Qué papel tienen las políticas públicas para facilitar estos cambios?

Minimizar el impacto externo económico, social, ambiental y regional

La necesidad de abordar el impacto territorial de la reestructuración se mencionó durante el trabajo con los interlocutores sociales. En muchos casos, cuando una operación de reestructuración tiene importantes efectos en una región, las empresas intentan alinear sus actividades preparatorias con las de todos los demás actores a fin de potenciar al máximo las oportunidades de reinserción profesional de los trabajadores, fomentar la reconversión económica y social de la región afectada y desarrollar nuevas actividades económicas que creen empleo.

Para ello, a menudo, las empresas debaten las medidas en preparación con las autoridades regionales o locales y otras partes interesadas pertinentes, incluidos los proveedores de asistencia sanitaria y seguridad social. También a veces participan o contribuyen en algún grupo o red a nivel regional o sectorial, a fin de minimizar el impacto de la operación.

En algunos casos, las medidas antes mencionadas abarcan a los empleados de otras empresas, incluidas PYME, en la región afectada por la reestructuración de grandes empresas. La información y asistencia a las PYME les ayudará sin duda a adaptar sus propias empresas y gestionar el proceso de reestructuración.

¿Qué es lo más útil que pueden hacer las empresas, las autoridades locales y todas las demás partes interesadas para minimizar el impacto regional de las reestructuraciones?

¿Cómo puede apoyarse a las empresas afectadas por la reestructuración de otra empresa en su propio proceso de ajuste? En particular, ¿de qué manera puede ofrecerse a las PYME mejor información y asistencia en los procesos de reestructuración?

c) Evaluación y elaboración de informes

En algunas circunstancias, en particular para facilitar un proceso de aprendizaje, puede ser útil disponer de herramientas para evaluar e informar periódicamente sobre las operaciones de reestructuración, en cooperación con los representantes de los trabajadores y de las organizaciones exteriores que participen en dichos procesos.

¿Qué papel tienen la evaluación y los informes sobre operaciones de reestructuración anteriores para ampliar los conocimientos y mejorar las prácticas de las partes interesadas?

d) Papel de los interlocutores sociales

Dado que los directivos y los representantes de los trabajadores están entre los actores clave para debatir las estrategias de reestructuración, sería útil dar un papel destacado al diálogo social a la hora de difundir y fomentar las mejores prácticas.

¿Qué papel podría tener el diálogo social a la hora de difundir y estimular las mejores prácticas de previsión y gestión de las reestructuraciones?

e) Revisión de la protección pasiva

El paso de las políticas pasivas de protección del empleo a la protección activa es un aspecto clave del concepto de flexiguridad. Una posible manera de aplicar este concepto consiste en desistir de proteger puestos de trabajo específicos y, en su lugar, proteger a los trabajadores a lo largo de su vida laboral. Otra posibilidad es reforzar la llamada «flexibilidad interna», cuyo

objetivo es proteger el empleo con medidas que garanticen una adaptación flexible a la evolución de las circunstancias. En algunos casos, sin embargo, este cambio no siempre ha ido acompañado por una reforma del sistema de protección del empleo existente, especialmente en términos de cargas y costes.

Como cualquier otra función dentro de las empresas, la previsión del cambio y la reestructuración proactiva tendrán sin duda un coste, pero también un beneficio para todos los implicados: las empresas mejorarán su capacidad de adaptación, los trabajadores tendrán una mejor empleabilidad y las regiones impulsarán su dinámica económica.

La Comisión, teniendo plenamente en cuenta las enormes diferencias entre los Estados miembros a este respecto, desea conocer los puntos de vista de las partes interesadas (en particular, las autoridades nacionales y las organizaciones de interlocutores sociales) sobre la necesidad de revisar determinados aspectos de los sistemas de protección del empleo a la luz de una transición hacia la previsión y la protección proactiva del empleo.

6. PAPEL DE LAS AUTORIDADES REGIONALES Y LOCALES

Las autoridades públicas, al respaldar las operaciones de reestructuración y los procesos para preverlas, facilitando la coordinación entre las partes interesadas exteriores y las empresas, suelen favorecer una reestructuración proactiva y dinámica. Las autoridades públicas también suelen crear, promover y apoyar mecanismos para estimular a las pequeñas y medianas empresas a participar en medidas de este tipo. Por último, también apoyan los procesos previsores y las operaciones de reestructuración con objeto de mitigar su impacto económico, social y regional. A continuación se exponen algunas de las mejores prácticas observadas en Europa.

Mejores prácticas en Europa:

- Las autoridades públicas, incluidos los SPE, tienen un papel importante en las regiones afectadas por los cambios estructurales: crear organismos permanentes, redes u observatorios para supervisar los procesos de cambio; promover pactos territoriales de empleo para apoyar la creación y la adaptación de los empleos; promover o crear mecanismos que faciliten la transición entre empleos; organizar formación para las pequeñas y medianas empresas y sus empleados y apoyar el diálogo y la cooperación entre las PYME y las grandes empresas; favorecer el empleo regional y la reconversión económica y social.
- En algunos casos, las autoridades públicas activan, en cooperación con las empresas, servicios de respuesta rápida y sistemas de apoyo para ayudar a los trabajadores que se enfrentan a transiciones profesionales o despidos. Sin perjuicio de las obligaciones que imponen a las empresas las normativas o prácticas nacionales, las autoridades públicas cofinancian a veces medidas de empleabilidad, incluida la adquisición de cualificaciones transferibles.

Las «**estrategias de especialización inteligente**» también son un instrumento importante que pueden utilizar las regiones en su proceso de reestructuración²⁵.

La política de cohesión de la UE y, en particular, el Fondo Social Europeo y el Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización, también están ahí para apoyar tanto la actuación previsoras como las medidas dirigidas a ayudar a los trabajadores cuyo empleo se ve amenazado por determinadas reestructuraciones, sin olvidar las nuevas necesidades del mercado de trabajo derivadas de la transición hacia una economía con bajas emisiones de carbono y un consumo eficiente de recursos.

¿Cómo se puede fomentar un papel de apoyo para las autoridades públicas, sobre todo a nivel regional, en los procesos previsores, así como en determinadas reestructuraciones, teniendo en cuenta las distintas tradiciones nacionales en lo que respecta a la participación de las autoridades públicas en los procesos empresariales?

CONSULTA

La Comisión invita a todas las partes interesadas a responder a las preguntas formuladas en el presente Libro Verde y a enviarle cualquier otro comentario a más tardar el 30 de marzo de 2012.

El Libro Verde y el modelo de respuesta están disponibles en el sitio web Europa:
<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=333&langId=es>

Las respuestas pueden enviarse por correo electrónico a la siguiente dirección:

EMPL-GREEN-PAPER-RESTRUCTURING@ec.europa.eu

O bien por correo postal a la dirección:

Comisión Europea
Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión
Libro Verde sobre la reestructuración
Unidad C2
Despacho 06/044
Rue Joseph II /Jozef II-straat 27
1000 Bruxelles/Brussel
BELGIQUE/BELGIË

²⁵ Véase el documento de trabajo de los servicios de la Comisión sobre la reestructuración en Europa 2011, punto 4.1.3.