

**El empleo
y la dimensión social
en la estrategia
UE-2020**

em

2010.es



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE TRABAJO
E INMIGRACIÓN

MINISTERIO DE TRABAJO
E INMIGRACIÓN

**Subdirección General de Información
Administrativa y Publicaciones**

RET. 10-2.287

Ministerio de Trabajo e Inmigración

EL EMPLEO Y LA DIMENSIÓN SOCIAL
EN LA ESTRATEGIA
UE-2020

Ministerio de Trabajo e Inmigración

Catálogo general de publicaciones oficiales
<http://www.060.es>

Coordinador del taller de Expertos
Javier Ramos Díaz

Coordinación de la obra
Subdirección General de Relaciones Sociales Internacionales

Reservados todos los derechos. Ninguna parte de este libro puede ser reproducida o transmitida en forma alguna ni por medio alguno, electrónico o mecánico, incluidos fotocopias, grabación o por cualquier sistema de almacenado y recuperación de información, sin permiso escrito del editor.

Copyright © 2010 Ministerio de Trabajo e Inmigración. España



Edita y distribuye:

Ministerio de Trabajo e Inmigración
Subdirección General de Publicaciones
Agustín de Bethencourt, 11. 28003 Madrid

NIPO: 790-10-103-9

Depósito legal: M-30097-2010

Impreso en papel reciclado libre de cloro
Fotocomposición e impresión: Artesa, S. L.
Impala, 3. 28033 Madrid



EL EMPLEO
Y LA DIMENSIÓN SOCIAL
EN LA ESTRATEGIA
UE-2020

Ministerio de Trabajo e Inmigración

SUMARIO

	<u>Págs</u>
PRESENTACIÓN.....	11
INTRODUCCIÓN	15
1. EL EMPLEO Y LA DIMENSIÓN SOCIAL EN LA ESTRATEGIA UE-2020: PRINCIPALES CONCLUSIONES	17
2. RETORNO AL ESPIRITU DE BARCELONA: LA ESTRATEGIA UE-2020 EN LAS AREAS DE EMPLEO Y ASPECTOS SOCIALES <i>Attila Ágh, Universidad Corvinus de Budapest y Presidente de IDEA Proyecto de Reforma de Administración Pública.</i>	27
3. DIMENSIÓN SOCIAL Y DE EMPLEO EN LA ESTRATEGIA POST- LISBOA..... <i>Iain Begg, European Institute, London School of Economics and Political Science.</i>	51
4. CRECIMIENTO Y EMPLEO PARA FINANCIAR LA PROTECCIÓN SOCIAL EN LA PRÓXIMA ESTRATEGIA DE LA UE..... <i>Bruno Coquet, Presidente del Comité de Empleo de la Unión Europea.</i>	61
5. UNA PERSPECTIVA DE LA FUNCIÓN DE LAS TIC EN CRECI- MIENTO Y EMPLEO DENTRO DEL MARCO DE LA ECONOMÍA EUROPEA DEL CONOCIMIENTO..... <i>Claudio Feijoo, Universidad Politécnica de Madrid.</i>	65
6. EN BUSCA DE UNA NUEVA ESTRATEGIA PARA EL DESARRO- LLO ECONÓMICO Y SOCIAL..... <i>Aurelio Fernández López, Presidente del Comité de Protección Social de la Unión Europea.</i>	83

	<u>Págs</u>
7. ¿QUÉ HEMOS APRENDIDO DURANTE LOS AÑOS 2000 Y SIGUIENTES EN EL ÁMBITO DEL EMPLEO Y DE LAS POLÍTICAS SOCIALES «ANTES» DE LA CRISIS Y «DESDE» LA CRISIS? TEORÍAS Y PRÁCTICAS	89
<i>Janine Goestchy, CNRS/Universidad de París Oeste y Universidad de Bruselas.</i>	
8. COMENTARIOS SOBRE LOS ASPECTOS SOCIAL Y DE EMPLEO DE LA ESTRATEGIA UE-2020	103
<i>Ana M. Guillén, y Rodolfo Gutiérrez, Universidad de Oviedo, España.</i>	
9. COMPETENCIA, REGULACIÓN, FLEXIBILIDAD Y SEGURIDAD EN EL MERCADO INTERIOR	109
<i>Ronald Janssen, Confederación Europea de Sindicatos (CES).</i>	
10. COMUNICACIÓN AL TALLER DE EXPERTOS. «EL EMPLEO Y LA DIMENSIÓN SOCIAL EN LA ESTRATEGIA UE-2020»	117
<i>Zenón Jiménez-Ridruejo Ayuso, Universidad de Valladolid, España</i>	
11. COMUNICACIÓN AL TALLER DE EXPERTOS. «EL EMPLEO Y LA DIMENSIÓN SOCIAL EN LA ESTRATEGIA UE-2020»	125
<i>Adolfo Jiménez Fernández, Secretario General de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social.</i>	
12. COMUNICACIÓN AL TALLER DE EXPERTOS. «EL EMPLEO Y LA DIMENSIÓN SOCIAL EN LA ESTRATEGIA UE-2020»	129
<i>Jorma Karppinen, Director de la Fundación Europea para la mejora de las condiciones de vida y de trabajo (Eurofound).</i>	
13. MEJORA DE CAPACIDADES, MEDICIÓN DEL PROGRESO, DESPLAZAMIENTO DE RECURSOS A OTROS USOS Y COMUNICACIÓN EFECTIVA. ARTICULACIÓN DE UNA RESPUESTA MADURA PARA ENFRENTARSE A LOS RETOS DE MAÑANA ...	137
<i>Ann Mettler, Directora Ejecutiva, Consejo de Lisboa.</i>	
14. RESPUESTA A LAS CUESTIONES PRESENTADAS POR EL MINISTERIO DE TRABAJO E INMIGRACIÓN DEL GOBIERNO ESPAÑOL PARA LA PREPARACIÓN DE LA PRESIDENCIA ESPAÑOLA DE LA UNIÓN EUROPEA	147
<i>Vicenç Navarro, Director del Programa en Políticas Públicas y Sociales, Universidad Pompeu Fabra-Universidad Johns Hopkins. Barcelona.</i>	
15. COMENTARIOS SOBRE LOS ASPECTOS SOCIAL Y DE EMPLEO DE UE-2020	151
<i>Xavier Prats Monné, Director Política de Empleo, Estrategia de Lisboa y Relaciones Internacionales, Comisión Europea.</i>	

	<u>Págs</u>
16. ENVEJECIMIENTO, OFERTA DE TRABAJADORES Y UE 2020.... <i>Xavier Prats Monné, Director Política de Empleo, Estrategia de Lisboa y Relaciones Internacionales, Comisión Europea.</i>	163
17. FLEXIGURIDAD: MÁS ALLÁ DE LA CRISIS <i>Xavier Prats Monné, Director Política de Empleo, Estrategia de Lisboa y Relaciones Internacionales, Comisión Europea.</i>	167
18. UE 2020: LOS BENEFICIOS ECONÓMICOS DE LA IGUALDAD DE GÉNERO..... <i>Xavier Prats Monné, Director Política de Empleo, Estrategia de Lisboa y Relaciones Internacionales, Comisión Europea.</i>	173
19. GLOBALIZACIÓN, INNOVACIÓN Y FLEXIBILIDAD LABORAL. <i>Felipe Serrano, Universidad del País Vasco, España.</i>	177
20. APORTACIÓN DE LA PLATAFORMA SOCIAL <i>Conny Reuter, Presidenta de la Plataforma Social.</i>	187
21. DEBATE SOBRE EL FUTURO DE LA ESTRATEGIA DE CRECIMIENTO Y EL EMPLEO: ELEMENTOS DE REFLEXIÓN..... <i>Roberto Suárez Santos, Vicepresidente de la Comisión de Asuntos Sociales de BusinessEurope.</i>	199
22. RECUPERACIÓN DE LA CRISIS GLOBAL DEL EMPLEO <i>Raymond Torres, Director del Instituto Internacional de Estudios Laborales de OIT.</i>	207
ANEXOS	215
1. DOCUMENTO DE BASE DE LA PRESIDENCIA: REFLEXIONES CONJUNTAS DE LA REUNIÓN INFORMAL DE MINISTROS DE EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL..... <i>Barcelona, 28 y 29 de enero de 2010</i>	217
2. COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN: «EUROPA 2020. UNA ESTRATEGIA PARA UN CRECIMIENTO INTELIGENTE, SOSTENIBLE E INTEGRADOR»..... <i>COM (2010) 2020, Bruselas, 3 de marzo de 2010.</i>	221
3. CONSEJO EUROPEO: CONCLUSIONES..... <i>Bruselas, 25 y 26 de marzo de 2010.</i>	261

PRESENTACIÓN

La Presidencia Española de la Unión Europea se ha desarrollado en un escenario de cambios relevantes en las instituciones europeas, motivados por la entrada en vigor del nuevo Tratado de Lisboa, y en unas actuaciones que están condicionadas por la crisis económica y la necesidad de superarla.

Hace casi una década, los Estados Miembros nos pusimos de acuerdo para adoptar medidas que permitieran hacer de la UE una economía altamente competitiva, con un alto nivel de empleo y de protección social. Gracias a la denominada Estrategia de Lisboa, hemos logrado importantes avances en el ámbito económico y del empleo. Pero el escenario se ha modificado sustancialmente por la crisis financiera y económica en la que estamos inmersos y su impacto negativo en el empleo y en las condiciones de vida y trabajo.

Esta crisis de origen financiero afecta a todos los sectores de la economía europea y ha generado una pérdida importante del tejido productivo, así como la destrucción de millones de puestos de trabajo. A pesar de que esta crisis no es de origen laboral, sus consecuencias más graves han afectado al empleo. Solo en dos años se ha perdido en la UE el empleo que se logró crear en los ocho años anteriores.

Soy consciente de que la crisis no habrá acabado sólo cuando se estabilice el sistema financiero, se restablezca el crédito y se reactive la economía, sino que habremos salido de forma efectiva cuando volvamos a generar empleo. Por ello, no podemos olvidar el factor humano y mucho menos dejar al margen y sin red de protección a los ciudadanos desempleados ni a los colectivos con más dificultades.

Ante una crisis de estas características, ninguna economía puede actuar de manera aislada e independiente. Muy al contrario, se requiere un esfuerzo de coordinación y colaboración adicional entre instituciones europeas, Estados miembros e interlocutores sociales para que el mantenimiento y la creación de empleo se conviertan en una prioridad. De ahí nuestra insistencia en la Presidencia de mantener los Planes de estímulo a la economía en el conjunto de la Unión, con dos objetivos fundamentales: la reactivación de la economía y la extensión de la red de protección social.

En consecuencia, los objetivos y prioridades de la Presidencia Española de la UE en materia de Empleo y Protección Social se han centrado en el debate, análisis y propuestas para la reactivación económica y para la prevención y limitación de la pérdida de empleos, prestando especial interés a las personas más vulnerables y a los nuevos riesgos de exclusión.

Tales objetivos están ya presentes en la Nueva Estrategia UE-2020 (Post Lisboa). España en su Presidencia ha apostado por el desarrollo sostenible de Europa, basado en un crecimiento económico equilibrado y en una economía social de mercado altamente competitiva, tendente a:

- El pleno empleo y al progreso social.
- Un nivel elevado de protección y mejora del medio ambiente.
- La consolidación de la protección social.
- La lucha contra la exclusión social y la discriminación.
- La igualdad entre mujeres y hombres y la solidaridad entre las generaciones.

Durante la presidencia española prestamos una especial atención a ese impulso de la dimensión laboral y social en la futura Estrategia UE-2020 y a cómo salir de la crisis en la que estamos instalados. Para mí la crisis tiene tres componentes: financiera, de confianza y de economía real y empleo. Tengo la firme convicción de que saldremos de la crisis por el mismo orden por el que entramos. Si tenemos en cuenta que el crecimiento económico en Europa no será tan intenso en los próximos años, es importante mantener la red de protección social.

Para configurar y preparar la agenda de trabajo de nuestra Presidencia en torno a la Estrategia UE-2020, hemos celebrado una reunión en Madrid en el mes de diciembre de 2009 con la participación de expertos del mundo político, institucional y académico europeo, cuyos trabajos y conclusiones recoge la publicación que me honro en presentar.

En este encuentro se aportó una visión sobre el diseño, la implementación y evaluación de la nueva Estrategia. En concreto, sus conclusiones sirvieron como documento de debate de la Reunión Informal de Ministros de Empleo y Seguridad Social de la Unión Europea, que se celebró en Barcelona en enero de 2010. En esta Reunión debatimos sobre tres cuestiones principales: la salida de la crisis, las medidas a focalizar hacia el empleo de colectivos que presentan mayor dificultad de inserción laboral, como los jóvenes y los desempleados de larga duración y, finalmente, las políticas de cohesión social.

Sin perjuicio de las conclusiones del evento que presentamos en esta publicación, así como de las reflexiones comunes de la Reunión Informal de Barcelona, coincido con los expertos y estudiosos en que una de las carencias de la propia Estrategia de Lisboa ha sido su alejamiento de los ciudadanos. Por ello, en esta nueva fase de la Estrategia post-Lisboa nos propusimos como Presidencia la necesidad de reforzar la gobernanza a través del diálogo social y de una mayor participación activa de la sociedad civil.

Una vez adoptada la Comunicación preceptiva sobre la nueva Estrategia UE-2020, por la nueva Comisión Europea, se presentó en la sesión del Consejo EPSSCO de 8 de marzo, en donde los responsables de empleo y política social pudimos debatir sobre su contenido y los pasos a seguir durante la Presidencia Española. En este debate, se incorporaron, además, la reflexiones comunes de la citada Reunión Informal de Ministros de Empleo y Seguridad Social de Barcelona.

Posteriormente, el resultado del Consejo Europeo de 25 y 26 de marzo de 2010, recogido en sus Conclusiones, ha destacado la necesidad de una nueva estrategia basada en una coordinación más eficaz de las políticas económicas y sociales para proporcionar más crecimiento y empleo, centrada en impulsar el potencial de competitividad, productividad, crecimiento y convergencia económica.

El Consejo acordó cinco objetivos prioritarios, entre los que me gustaría destacar dos relevantes;

- aumentar hasta el 75% la tasa de empleo de los hombres y las mujeres de edades comprendidas entre 20 y 64 años, mediante una mayor participación de los jóvenes, los trabajadores de mayor edad y los de menor cualificación y mejorando la integración de los migrantes legales; y
- promover la integración social, en particular mediante la reducción de la pobreza.

A partir de las Conclusiones del Consejo Europeo de primavera 2010, la Presidencia, de acuerdo con la Comisión Europea, elaboró una hoja de ruta con el fin de poder concretar los extremos pendientes y adoptar formalmente los objetivos de la nueva Estrategia, así como los indicadores para su seguimiento y evaluación, y aprobar las directrices integradas para su consecución, entre ellas las referidas al empleo, en la sesión del Consejo EPSSCO del 7 de junio de 2010, en el marco de la Estrategia Europea para el Empleo. Si bien, finalmente, en esta reunión del Consejo EPSSCO no ha podido efectuarse la aprobación formal que estaba prevista, si ha tenido lugar un interesante debate e intercambio de puntos de vista sobre estos instrumentos, adoptándose una orientación general a elevar al Consejo Europeo de junio.

En otro orden de asuntos prioritarios, la formación y capacitación para una mayor empleabilidad también ha constituido una de las preocupaciones de la Presidencia Española. A este respecto, albergo la firme convicción de que una de las formas de evitar la pérdida de puestos de trabajo, transitar por el empleo y generar nuevas ocupaciones, es incrementar el nivel de empleabilidad de las personas a través de la formación y la capacitación. En definitiva, las nuevas realidades sociales, unidas a los nuevos empleos en entornos cambiantes, requieren de nuevas capacidades.

Quisiera finalizar resaltando que, si hemos entrado en la crisis globalmente, hemos de salir de ella también globalmente. En este sentido es necesario reforzar la dimensión exterior de la Unión Europea. En concreto, en nuestra Presidencia

hemos considerado de gran interés apoyar las iniciativas de la OIT, relativas a la dimensión social de la globalización, mediante la Agenda del Trabajo Decente y el Umbral Mínimo Social, que no supone encontrar soluciones autárquicas a los retos mundiales sino una integración económica por otros medios. Se trata de avanzar en los derechos básicos laborales y sociales de los trabajadores como un elemento de su acción exterior. Y en este sentido, para terminar, no podemos olvidar las migraciones, como un elemento fundamental de los retos de la globalización actual.

Celestino CORBACHO CHAVES
Ministro de Trabajo e Inmigración

Ministerio de Trabajo e Inmigración

INTRODUCCIÓN

Un asunto central de la Presidencia Española UE 2010 es la puesta en marcha de la «Estrategia de Lisboa después de 2010», que actualizará y dará continuidad a la «Estrategia de Lisboa para el crecimiento y el empleo» que concluye el año en curso.

España quiere que el empleo y la dimensión social sean ejes centrales y elementos claves de la indicada Estrategia y por ello está centrando todos sus esfuerzos en hacer posible que estos aspectos ocupen un lugar destacado en la misma. España considera que este contenido social de la futura Estrategia europea es imprescindible si queremos que la misma conecte con las verdaderas aspiraciones de la ciudadanía europea y dé respuesta a las principales preocupaciones que ésta tiene en este momento de crisis.

Así, en el marco de la preparación de la Presidencia Española de la UE 2010, el Ministerio de Trabajo e Inmigración organizó un «Taller de Expertos» internacional bajo el lema «El empleo y la dimensión social en la Estrategia de Lisboa después de 2010», que se celebró en Madrid el día 3 de diciembre de 2009, al que se invitó a participar a un amplio y cualificado grupo de expertos, de reconocido prestigio, tanto del ámbito político, como del ámbito académico e institucional.

Uno de los objetivos del encuentro consistía en compartir la reflexión que sobre estos temas venía realizando el Ministerio de Trabajo e Inmigración con expertos nacionales e internacionales y compartir sus opiniones.

Así mismo, las conclusiones de este encuentro habrían de servir de documento básico de reflexión para la discusión sobre la Estrategia Post-2010 en el Consejo Informal de Ministros de Empleo y Seguridad Social que tendría lugar en Barcelona los días 28 y 29 de enero, ya en Presidencia Española.

A los expertos invitados al taller se les planteó una agenda de trabajo en torno a una cuestión central o esencial y seis cuestiones adicionales que se contemplan a continuación:

CUESTIÓN ESENCIAL

¿Cómo afecta la competencia de los países terceros, con muy bajos estándares de trabajo, de imposición y gasto social, a la posibilidad de una economía competitiva e innovadora que cree empleo en la UE y a la sostenibilidad de los Sistemas Europeos de Protección social?

CUESTIONES ADICIONALES

- ¿Qué tipos de reglamentación, flexibilidad y seguridad necesitan los Mercados Europeos del Trabajo para mejorar una economía competitiva que cree empleo?
- ¿Qué tipo de reformas educacionales y de formación se necesitan para facilitar la transición a una Economía del Conocimiento?
- ¿Cómo se puede evaluar con precisión el potencial económico de la Economía del Conocimiento en el marco de la globalización?
- ¿Podemos esperar que la cohesión social siga naturalmente al crecimiento económico? ¿Cómo podemos garantizar que realmente se producirá esta conexión?
- ¿Cómo podemos relacionar mejor la Estrategia 2010 con las aspiraciones de los ciudadanos europeos, y, en consecuencia, garantizar que el público la comprenda?
- ¿Cómo pueden contribuir los flujos migratorios a alcanzar las necesidades laborales en la Estrategia 2010, y, por extensión, ¿cómo pueden contribuir al desarrollo de la Sociedad del Conocimiento y reforzar la cohesión social?

La finalidad de esta publicación reside en recoger las conclusiones más relevantes discutidas en el Taller así como el contenido de las comunicaciones enviadas por los expertos nacionales e internacionales convocados. Además, para completar este marco de reflexión se recogen en esta publicación algunos documentos de interés emanados de las instituciones europeas en torno a la Estrategia UE-2020.

1. EL EMPLEO Y LA DIMENSIÓN SOCIAL EN LA ESTRATEGIA UE-2020: PRINCIPALES CONCLUSIONES

Hay relativa unanimidad en los objetivos que debe perseguir la Estrategia UE-2020.

Hay unanimidad en la conveniencia de que la nueva estrategia UE-2020:

- Sea más sencilla y centrada, alineada con los otros marcos estratégicos de la UE.
- Debe tener un número limitado de prioridades estratégicas, con unos mensajes más claros y simples.
- Que haga mayor énfasis en lo que ofrece la estrategia al ciudadano europeo y con más participación de los interlocutores sociales y la sociedad civil.
- La estrategia UE-2020 requiere más transparencia y escrutinio del progreso de los estados miembros hacia sus objetivos, y más evaluación.
- Un mejor alineamiento de la estrategia UE-2020 con las prioridades presupuestarias de la UE.
- La Estrategia EU 2020 debe concebirse en el corto plazo como un instrumento que ha de contribuir a favorecer la recuperación económica y la creación de empleo. Pero también debe contemplar una visión del medio y largo plazo fomentando la mejora de la competitividad de la UE

Los objetivos generales de la Estrategia de Lisboa de 2000 siguen sirviendo para la Estrategia UE-2020, esto es, *«convertir a la UE en la zona económica más dinámica y competitiva del mundo capaz de lograr un crecimiento económico sostenible con más y mejores empleos, más cohesión social y mayor sostenibilidad ambiental sobre la base de una Economía del Conocimiento»*.

Pero hay dos elementos nuevos que definen los retos a los que la nueva Estrategia deberá hacer frente: la crisis económica internacional de 2008 y los efectos de la globalización.

Los efectos de la globalización son a grandes rasgos:

- 1 Un aumento masivo de la fuerza laboral mundial (ha pasado del 1500 millones de trabajadores en 1985 a cerca de 3000 millones en el año 2000) bajo condiciones sociales y laborales altamente precarias. De hecho según la OIT el 80% de la fuerza laboral carece de seguridad social o la que tiene es altamente insuficiente.
- 2 Países como China, India, Tailandia, Sudáfrica, Filipinas etc. que han crecido a ritmos 4 o 5 veces por encima de la UE en la última década gastan 1/10 de lo que gastamos nosotros en política social. Y sus derechos laborales son escasos cuando no claramente inexistentes.
- 3 Se está produciendo un aumento significativo de la desigualdad en todos los niveles (entre regiones, países y dentro de los mismos).
- 4 hay signos de que está aumentando la economía informal y el tráfico ilegal de personas.
- 5 La inmigración por razones económicas está en máximos históricos (200 millones de personas).
- 6 No se están tomando las medidas suficientes para eliminar los riesgos del cambio climático.

Es aquí donde surgen las discrepancias: ¿como hacer frente a los efectos de la globalización y a la salida de la crisis?

Para empezar no hay unanimidad sobre si realmente esta situación afecta a los sistema de Bienestar europeos. En general la mayoría de los ponentes aceptan el efecto de la globalización sobre la UE y sobre las estrategias de crisis. Sin embargo existe la percepción de que la principal amenaza a la sostenibilidad de los sistemas de protección social de la UE no deriva de la competencia de los países en vías de desarrollo sino de la necesidad de asegurar su propia sostenibilidad ante una perspectiva demográfica con efectos inmediatos (principalmente envejecimiento poblacional).

Además según esta visión el problema de las economías emergentes no es la inexistencia de una regulación socio-laboral, sino el incumplimiento de la misma. China, India etc. han firmado acuerdos con la OIT en este sentido, pero no los cumplen.

Sin embargo para otros este reto si existe y tiene un efecto claro sobre la economía europea. Hay abundantes evidencias empíricas que demuestran que la globalización si afecta a la UE:

- o **Los salarios y los niveles de empleo** son factores mas vulnerables en un entorno de competencia internacional para las empresas. De ahí que se esté produciendo:
 - Un crecimiento de las desigualdades salariales.
 - Mayor inestabilidad en el empleo.

- Disminución de la participación de los salarios en los ingresos nacionales.
 - Disminución de los niveles de protección laboral a consecuencia de los cambios organizativos, provocando un aumento de la segmentación laboral.
 - Un uso desproporcionado de formas de contratación temporal que, en general, aumenta la precarización del mercado de trabajo.
- o Una **reducción de la demanda de trabajadores poco cualificados** y un aumento de los altamente cualificados, advirtiéndose un ajuste muy acentuado entre oferta formativa y necesidades del mercado de trabajo.
- o Un **aumento de la deslocalización de empresas europeas**, no sólo especializadas en bajo valor, también en alto valor añadido.
- Aunque las deslocalizaciones siguen afectando a sectores intensivos en mano de obra y baja cualificación (el 51,5% de las deslocalizaciones europeas son manufacturas), sectores de mayor cualificación también empiezan a deslocalizarse. Quienes más producción trasladan son el sector automóvil (12,6%), maquinaria eléctrica (11,4%), química (7,9%), textiles (4,2%) o alimentos (3,4%), pero otros sectores de mayor cualificación empiezan a deslocalizar también, en algunos casos de forma muy importante como banca y seguros (24,8%), Informática (7,7%) TV y telecomunicaciones (6,3%), servicios empresariales (Business services 2,4%).
 - La mayoría de las deslocalizaciones desde la UE-15 van a los nuevos estados miembros (51,2%), pero Asia, principalmente China e India, absorben ya el 36,3% y el resto del mundo recibe el 12,5%. Aunque la pérdida de empleo como consecuencia de estas deslocalizaciones no es aún exagerada, (fue del 7,9% del total del empleo perdido en Europa en 2005, que a su vez representó el 1,2% del total del empleo respecto a 2004), sí constituye un dato preocupante máxime cuando los nuevos estados miembros de la UE también están empezando a deslocalizar parte de su producción a otras economías con menores costes laborales.

Cambios y Adaptaciones en el Mercado de Trabajo

Ante estas evidencias el Objetivo Estratégico Laboral de la UE debería tener presente las siguientes premisas:

- **No puede basarse en un modelo que compita en bajos costes laborales.** La reducción de los costes laborales no salariales es necesaria. Sin embargo, la competencia salarial con las economías de bajos salarios sería un callejón sin salida para la estrategia.
- **No puede basarse únicamente en reformas laborales. Ha de ser una Estrategia integral a nivel macro, meso y micro tal y como se señaló en 2005, cuando se renovó la Estrategia de Lisboa.** Son más importantes las reformas dirigidas

al cambio de modelo productivo que las propias reformas. Así es posible vincular cambio productivo y reforma laboral, pero una sin la otra es probable que fracasen. Conseguir el crecimiento económico no es sólo aumentar la oferta de mano de obra y reducir los costes de mano de obra. Además, implica que las personas estén dispuestas a buscar y aceptar un trabajo, utilizar sus conocimientos cada vez mayores, favorecer la recualificación continua de los trabajadores, diseñar modelos formativos más eficientes, apoyar nuevas empresas más orientadas a la innovación, facilitar el acceso al crédito, premiar la inversión, etc.

- **El mantenimiento y la creación de puestos de trabajo de calidad**, mediante actuaciones entre las que se incluyen:
 1. incrementar la **eficiencia del trabajo para elevar la productividad y la competitividad** de las empresas, mediante una mejora de la formación y la cualificación de los trabajadores, y una mayor adaptación de los mismos a las demandas del mercado laboral y a las nuevas formas de organización del trabajo.
 2. Desarrollar el **enfoque del ciclo vital** del empleo para lograr un mayor equilibrio entre vida social y privada y vida profesional y **promover el diseño de instituciones del mercado de trabajo que incentiven la oferta de trabajo**.
 3. promocionar **nuevas fuentes de empleo**, principalmente las referidas a los denominados empleos verdes ligados a la lucha contra el cambio climático (energías renovables, reciclaje y servicios de conservación del medioambiente), empleos blancos (vinculados a las nuevas demandas de atención social) y los empleos azules (vinculados a las nuevas tecnologías, principalmente a las tecnologías de la información y comunicación).
 4. apoyar y promocionar iniciativas para la **creación de empresas**, con especial atención a las PYMES y una regulación más adecuada que promueva la actividad empresarial.
 5. poner en mayor valor la actividad de los **emprendedores**, con acciones que pueden ir dirigidas específicamente a desempleados para que pongan en marcha sus propias empresas;
 6. mejorar el funcionamiento y la eficacia de los **servicios de empleo**, potenciando las **políticas activas de empleo** (asesoramiento, formación y búsqueda de empleo) y de inclusión social, mediante la evaluación periódica de su eficiencia y eficacia.
 7. hacer frente al **trabajo no declarado**, el trabajo ilegal y la economía sumergida.
 8. potenciar el sector de la **economía social** y estímulo de las **empresas cooperativas y de otras formas de organización empresarial con participación de los trabajadores**.
- **Las Reformas laborales deben basarse en los principios de la Flexiguridad, siempre y cuando se superen las controversias** entre agentes sociales sobre lo

que debería ser una reforma laboral inspirada en la Flexiguridad. Para unos (normalmente organizaciones sindicales) la flexiguridad es una nueva forma de neoliberalismo con rostro humano. Para otros (organizaciones empresariales) lleva implícito una mayor presión fiscal.

- o La complejidad en la aplicación del término flexiguridad es también fuente de controversia. No hay una forma única de alcanzar la flexiguridad, pues no hay un tipo único de economía. Para dar respuesta a esta heterogeneidad económica El Grupo Europeo de Expertos en Flexiguridad (2007) propuso cuatro estrategias (pathways) que debían ser específicos y a la vez complementarios para ser aplicados en diversos modelos socioeconómicos:
 - Reducir las asimetrías entre empleos típicos y atípicos.
 - Favorecer la adaptabilidad tanto de empresarios como de trabajadores reforzando la seguridad de las transiciones laborales.
 - Mayor inversión en formación y capacitación que reduzcan las diferencias formativas de la fuerza laboral.
 - Crear oportunidades de empleo para los perceptores de prestaciones, prevenir el desempleo de larga duración y la dependencia de prestaciones sociales, regularizar el empleo informal y construir y desarrollar una capacidad institucional más propensa al cambio.
- Debe ponerse el acento en la capacitación y formación de los trabajadores valorando que tipo de competencias son necesarias (genéricas específicas) en un mercado tan cambiante y promoviendo instrumentos eficaces de anticipación a las necesidades futuras del mercado de trabajo.
- Es necesario poner el acento en políticas dirigidas a aquellos sectores de población que más han sufrido los efectos de la crisis, en especial, los jóvenes, combatiendo el abandono escolar.
- Hay que favorecer los mecanismos de flexibilidad que faciliten la estabilidad laboral y la recualificación continua, como son **la adaptación de los tiempos de trabajo, la flexibilidad funcional o interna, la movilidad geográfica, la adecuación de las modalidades de contratación laboral o la configuración de mecanismos de negociación colectiva eficientes**, que cuenten con acuerdos sociales que favorezcan la aplicación de las medidas correspondientes
- Propiciar el **componente de seguridad** haciendo más fácil las transiciones desde el desempleo a la formación y de la formación al empleo, y la movilidad entre empleos
- Aumentar la **inversión en capital humano**, mediante la mejora de la enseñanza, la adaptación de los sistemas de educación y formación a las nuevas exigencias del mercado de trabajo, la aplicación del marco europeo de cualificaciones, y adoptando medidas más eficientes destinadas a facilitar el acceso a la enseñanza superior y el número de personas que finalicen la educación terciaria;

- **Facilitar la movilidad** entre los países de la UE y entre las regiones;
- Hacer un esfuerzo especial para que los grupos con más problemas de integración laboral aumenten su **participación en el mercado de trabajo** (jóvenes y personas que acceden a él por primera vez, personas mayores, personas con discapacidad y de todos los colectivos vulnerables), previniendo particularmente las situaciones de desempleo de larga duración y luchando contra su segmentación.

Sociedad del Conocimiento y Cambio del Modelo Productivo

- Este es de los pocos temas que goza de unanimidad entre todos los agentes sociales y entre distintas fuerzas políticas. Sin embargo estamos ante un nuevo ciclo de la globalización donde algunas economías emergentes ya han emergido y una parte importante de su PIB proviene de la exportación de productos de alto valor añadido.
- Esto significa que las oportunidades que para la UE tiene la Economía del conocimiento disminuyen a medida que otras economías con menores costes socio-laborales se especializan en I+D.
- Hasta ahora los trabajadores cualificados en las economías más desarrolladas se benefician más de la globalización que los menos cualificados. Pero en la medida en que las tareas de los cualificados se pueden deslocalizar gracias a las TIC (Tecnologías de la Información y comunicación), tareas de alta cualificación vinculada al diseño, consultoras, investigación etc. pueden fácilmente hacerse por trabajadores cualificados en economías emergentes.
- Por el contrario ciertos trabajos de baja cualificación en el sector servicios (panaderos) no se pueden deslocalizar con lo que su exposición a la competición internacional disminuye y sus aspiraciones de mayores rentas aumenta. Muchos empleos relacionados con la «sociedad de la información» podrán deslocalizarse, de ahí que el esfuerzo en favorecer estos sectores en Europa puede ser un fracaso.
- Donde tiene la UE una ventana de oportunidad para liderar la Economía del Conocimiento? Se habla de tres grandes sectores:

o Empleos Blancos vinculados a los servicios sociales y asistenciales

- Los servicios a domicilio
- El cuidado de los niños

o Empleos Verdes vinculados a la sostenibilidad ambiental

- La gestión de los residuos
- La gestión del agua

- La protección y el mantenimiento de las zonas naturales
- La normativa, el control de la contaminación y las instalaciones
- Los transportes colectivos locales
- La transición a la economía bajo-carbón en todos los sectores

o ***Empleos Azules vinculados a las nuevas tecnologías TCI***

- Innovación en las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación;
- La aplicación de las tecnologías TIC en todos los sectores

o ***Los empleos derivados de las nuevas necesidades formativas***

- La ayuda a los jóvenes en dificultad y la inserción;
 - La revalorización de la capacidad formativa.
- La transición a la sociedad del conocimiento requiere más inversión en formación y reformas de las instituciones de formación. La iniciativa «Nuevas cualificaciones para nuevos empleos» tiene un papel clave. Se destaca la importancia de la modernización de los sistemas escolares y universitarios, y su mejor alineamiento con las necesidades de los trabajadores y las empresas en el nuevo modelo económico.
 - También requiere políticas de demanda para promover la creación de trabajos de alto valor añadido, la competitividad de las empresas europeas, el crecimiento de PYMES y una cultura empresarial innovadora y emprendedora.

La Cohesión Social en la Estrategia UE-2020: Su Conexión con el Empleo y la Sociedad del Conocimiento

- Durante la pasada década, el crecimiento económico y del empleo ha mejorado en líneas generales el nivel de vida global. Sin embargo, a menudo han aumentado las desigualdades, siendo todavía la pobreza y la exclusión social un grave problema en la mayoría de los países de la UE.
- En los últimos años, solamente en los países que han disfrutado de unas tasas anuales de crecimiento medio muy elevado (superiores al 5%) se observaron mejoras significativas en los niveles de vida de los más pobres.
- En el caso de los países con tasas de crecimiento medias inferiores al 5% es mucho menos claro el nexo crecimiento-bienestar, especialmente entre las rentas más bajas. En líneas generales, el crecimiento ha posibilitado la «erosión» de las áreas de carencias graves, pero la pobreza relativa no se ha reducido e incluso ha crecido en algunos países que tradicionalmente tenían «buenos resultados» en lo que a pobreza se refiere.

- La mejora en el acceso a un empleo de calidad contribuye a sacar a la gente de situaciones de riesgo de pobreza. Por el contrario, el subempleo y los contratos precarios atenúan el impacto positivo de la inclusión de más gente en el mercado laboral. El que un 8% de las personas que trabajaban en la UE en 2007 vivían por debajo del umbral de pobreza relativa es un dato reciente y, sin duda, merecedor de una seria reflexión
- Por este motivo, se necesita hacer algo más para que los mercados laborales sean verdaderamente inclusivos. En este punto, la apuesta por aplicar estrategias de inclusión social activa que incorporen los tres componentes adoptados por el Consejo Europeo:
 - o itinerarios de reinserción laboral;
 - o soporte de ingresos en el proceso;
 - o servicios de apoyo, aparece como algo crucial, y no solo por razones de solidaridad sino también para limitar las pérdidas de capital humano y preservar el potencial de crecimiento futuro.
- La existencia de una proporción grande de la población europea con un nivel de formación muy bajo, exacerbado por el fracaso escolar y el desempleo juvenil, y en un mercado laboral donde sube la importancia de la formación y las competencias adecuadas, crea el riesgo de polarización social. Los sistemas escolares y de formación adulta europeos deben responder efectivamente a este reto.
- La estrategia UE-2020 también debe promover la igualdad — incluyendo la igualdad de género— en el ámbito laboral. También debe promover políticas para mejorar la posición en el mercado laboral de grupos con riesgo de exclusión social, incluyendo desempleados de larga duración y personas discapacitadas.

Desarrollar una Dimensión Exterior de la Estrategia: Pacto Mundial por el Empleo, Agenda de Trabajo Digno y Piso social Mínimo

- La integración de economías que hasta ahora apenas participan en el comercio internacional es una gran noticia. La existencia de tecnologías que facilitan esa participación es un elemento esperanzador. Estamos asistiendo a una nueva fase de la globalización donde algunas economías emergentes ya han emergido y su participación al comercio mundial no se basa únicamente en la exportación de materias primas y productos de bajo valor, sino también en productos high-tech de alto valor.
- Para responder a este reto la UE no tiene otra opción que apostar por el desarrollo de la sociedad del conocimiento, si bien en un escenario cada vez más complejo donde las garantías de éxito se reducen a medida que no estamos cumpliendo los objetivos que nos propusimos en el año 2000 en lo que a inversión en I+D y reestructuración productiva se refiere.

- Pero todas estas medidas vinculadas al desarrollo de la Sociedad del Conocimiento, con ser nuestra mejor opción, pueden no ser suficientes para mantener nuestros estados del bienestar en un mundo donde las condiciones socio-laborales de las economías emergentes son tan débiles. Además de nuestra readaptación productiva hacia sectores de alto valor, la UE debe jugar un papel más activo en el diseño de otro modelo de globalización que tenga en lo social uno de sus pilares fundamentales.
- El Pacto Mundial por el Empleo, junto a la Agenda de Trabajo Digno y el Suelo Social Mínimo propuestos por la OIT, parecen un buen punto de partida. La UE podría jugar un papel mucho más activo, no sólo apoyando estas medidas sino defendiéndolas en foros internacionales.
- Una Europa que empiece a tomar conciencia de su papel en la nueva realidad global y que haga uso de su potencial como actor socialmente transformador y democrático para promover un tipo de globalización más integrador.

2. RETORNO AL ESPÍRITU DE BARCELONA: LA ESTRATEGIA UE-2020 EN LAS ÁREAS DE EMPLEO Y ASPECTOS SOCIALES

Attila Ágh
Universidad Corvinus de Budapest y Presidente de IDEA
Proyecto de Reforma de Administración Pública

«La Agenda Social es una parte completamente incorporada
a la Estrategia post-Lisboa 2010»
(Programa de 18 meses del Trío Presidencial Hispano-Belga-Húngaro)

I. ESBOZOS DE LA ESTRATEGIA UE-2020

1. El concepto de Barcelona: el mensaje principal enviado entre 2002 y 2010

La Cumbre de Primavera de 2002, celebrada en Barcelona, fue la primera reunión que puso en marcha la Estrategia de Lisboa para la UE de los 27: «Los Jefes de Estado y de Gobierno, así como los Ministros de Asuntos Exteriores y de Economía, también se reunieron con sus homólogos de los trece países candidatos para debatir la Estrategia de Lisboa y su puesta en práctica». El mensaje primordial de la Cumbre de Barcelona fue que «Los objetivos de Lisboa sólo se pueden hacer realidad mediante esfuerzos equilibrados llevados a cabo tanto en el frente económico como en el social». Dicha conferencia se ocupó con gran detalle de las cuestiones del «frente social», y, dominada por el optimismo, llegó a la conclusión de que la Agenda Social constituía la parte esencial de la Estrategia de Lisboa (EL) mediante «el fortalecimiento de la cohesión social» y a través de «políticas activas encaminadas al logro del pleno empleo». De esta forma, la flexibilidad también se convirtió en parte del concepto de la Europa Social. La reunión de Barcelona aprobó con entusiasmo la convocatoria de Cumbres Sociales a las que asistirían los agentes sociales y que se celebrarían antes de los Consejos Europeos de Primavera, e institucionalizó la participación de las Cumbres Sociales en la supervisión de la EL, solicitando la revisión de la Estrategia de Empleo de Luxemburgo en 2002 al cumplirse la mitad de su periodo de vigencia (Consejo de 2002:1,7-10).

Dichos «esfuerzos equilibrados llevados a cabo tanto en el frente económico como en el social» con carácter de combinación de políticas, se transformaron

posteriormente en algo más bien desequilibrado, ya que hasta la fecha no se ha emprendido esfuerzo alguno real ni significativo para integrar la dimensión social en la EL. De forma semejante, la Cumbre de Barcelona subrayó la importancia de «un equilibrio adecuado entre flexibilidad y seguridad» en la política de empleo, idea que ha sido víctima del mismo y cruel destino. Aunque esta propuesta ha vuelto a aparecer de vez en cuando en los documentos de la UE, la flexiguridad todavía no se ha convertido en una práctica básica ni ha sido establecida como patrón de referencia de la política de empleo de la UE. Después de haber sido lanzadas como un cohete en Barcelona, las perspectivas de la EL, grandiosas, soberbias y fundamentalmente optimistas, no tardaron en caer a tierra. La EL se acomodó cada vez más a los términos de un simple funcionalismo, como un supuesto efecto dominó de la larga serie de actos de propagación por rebosamiento que tendría lugar entre las diversas esferas políticas. Sin embargo, esto sólo es posible a través de un proceso prolongado y polémico, ya que la sinergia de las distintas esferas políticas, como la interfaz de producción-educación-innovación, sólo se presenta en un nivel superior de desarrollo. El componente fundamental de este optimismo tecnocrático era la fe en la rápida victoria de la informatización, pero, como la burbuja de las «punto-com» se encargaría de demostrar en los primeros años del siglo, su primer intento de progreso decisivo acabó en fracaso. Posteriormente, las tareas pragmáticas de la EL adolecieron de excesiva estrechez de miras y perdieron su fuerza de movilización, ya que la complejidad de la sociedad del conocimiento, que le transmitió su atractivo, se vio reducida a mejoras de escasa importancia. A decir verdad, la mayoría de los análisis y discursos de la EL se situaban en la zona indefinida que trataba en vano de hacer frente a cuestiones desesperadamente complejas y de trazar un mapa de sinergias.

De esta forma, el magnífico concepto de integrar la dimensión social en la EL quedó esbozado en Barcelona pero no ha tenido continuación digna de tal nombre; a saber: ni comunicación, ni instituciones ni presupuesto, luego tampoco coherencia política ni sinergia. Es decir, que, en primer lugar, el concepto alumbrado en Barcelona no ha recibido la debida publicidad en las comunicaciones de la UE; en segundo lugar, la integración de la dimensión social ha carecido de un verdadero respaldo institucional y, por último, esta empresa tampoco ha recibido la financiación adecuada. En consecuencia, no se ha creado coherencia política alguna entre los aspectos sociales y económicos y, para remate, no se ha puesto en marcha ningún tipo de sinergia entre las distintas esferas políticas. Tan insatisfactoria situación ha dado lugar a falsos argumentos esgrimidos por el campo neoliberal de que la política social ha sido, en realidad, una especie de lujo que ni la UE ni sus estados miembros pueden permitirse en épocas de necesidad. La renovación de la EL en 2005 como política de «crecimiento y empleo» no fue sino un «recorte de políticas», puesto que eliminó las adicionales de carácter social que podrían haber asegurado su éxito económico mediante las sinergias activadas, puesto que sólo una política de empleo que tenga en cuenta todos los aspectos sociales y los movilice puede alcanzar el éxito.

El presente documento sugiere que, bajo la presión de la creciente competencia mundial, ya es hora de volver al concepto o al espíritu de Barcelona, puesto que el

enfoque «productivista» puede ser la única ventaja competitiva de la UE. Existe una necesidad de un Proyecto Estrella de la sociedad del conocimiento que demuestre la efectividad de la economía competitivo-innovadora en la UE. Para su elaboración, es preciso señalar la forma en la que se ha desarrollado la sociedad del conocimiento desde los primeros años del siglo, y cuáles son actualmente, transcurrida ya una década, las posibilidades de sostenibilidad del modelo de desarrollo de la UE como Europa Social. El regreso al espíritu de Barcelona presupone:

(1) Una estrategia de comunicación encaminada a la movilización del público en general que se base en la evaluación de las necesidades de las partes interesadas, empezando con un gran acto de lanzamiento (que se celebraría nuevamente en Barcelona bajo el nombre de Convención de Barcelona para la Estrategia UE 2020).

(2) La creación de una institución como organismo de gobierno para una superplanificación del tipo «UE 2020» con el fin de gestionar el triángulo del conocimiento y la institucionalización de la flexiguridad mediante evaluaciones regulares de sus repercusiones (con uno de los Vicepresidentes de la Comisión como responsable de la Estrategia UE 2020, y con especial competencia del Consejo de Asuntos Generales en su supervisión y control).

(3) Una asignación presupuestaria para el núcleo de las nuevas políticas integradas (comunitarias) mediante una fuerte inversión en el triángulo del conocimiento (las universidades y/o los institutos de investigación de la excelencia), con el fin de incrementar el número de trabajadores del conocimiento, aunque con un amplio fondo de asistencia para ponerse al día en cuanto a competitividad (países recién incorporados y trabajadores recientemente desempleados).

(4) La diferenciación de las tareas, estrechamente relacionadas, de reintroducir la dimensión social en la UE 2020 y colocar las nuevas políticas integradas (comunitarias) en los primeros lugares del orden del día bosquejando tres clases de políticas sociales:

(i) La ampliación de la sociedad del conocimiento («mejores puestos de trabajo»),

(ii) La aproximación económica y la reintegración de los desempleados a través de la flexiguridad («más puestos de trabajo»),

y (iii) El apoyo a las masas marginadas y a los estratos empobrecidos.

Aunque estas tres clases de políticas sociales puedan superponerse parcialmente, son, sin embargo, radicalmente distintas y su puesta en práctica exige diversos instrumentos. El proyecto estrella tiene que ser el «reclutamiento» de trabajadores del conocimiento, pero también existe la tarea permanente de reintegrar a los recién desempleados. Éstos son los objetivos de UE 2020 en pro de «más y mejores puestos de trabajo» que tienen que apoyarse y complementarse recíprocamente, aunque el primero guarda una estrecha relación con el triángulo del conocimiento, y el segundo está íntimamente relacionado con el sistema educativo general, incluida la formación permanente. Los trabajadores del conocimiento proporcionan la van-

guardia competitiva, mientras que los trabajadores reciclados aportan el grueso de los recursos humanos. Con el desarrollo tecnológico y con los ciclos económicos en recesión, hay cada vez más personas recién desempleadas que podrían y deberían reincorporarse al mundo laboral a través del sistema de flexiguridad, con la doble finalidad de evitar su exclusión social y de incorporarlos a la parte activa de la sociedad como «productores» y contribuyentes; y por último, como parte tradicional de la política social, ya que quienes han quedado para siempre fuera del mundo laboral necesitan sustento al igual que otras capas sociales y grupos de personas de distintas edades que sufren la marginalización.

El principal problema reside en que la UE todavía no se ha demostrado dispuesta a efectuar la distinción radical antes mencionada. Por consiguiente, todas las clases de política social han sido a menudo censuradas como un «lujo» destinado a grupos marginales, o se han visto reducidas a un deber moral para con los pobres, si bien la política social tiene, supuestamente, que estar limitada en ambos casos. Este planteamiento no deja margen para que la política social activa se revele como la principal fuerza impulsora de la «nueva economía», que puede ser la única ventaja competitiva de la UE en el sistema global. Ni la UE ni sus estados miembros se han dado cuenta todavía de que el verdadero problema es «disparar a un blanco en movimiento», es decir, el cambio permanente que afecta a la doble tarea de alcanzar los objetivos de competencia-convergencia y/o educación-innovación, por más que aquélla haya sido ampliamente descrita y recomendada en las publicaciones más recientes.

2. Recomendaciones políticas

2.1. Las recomendaciones preliminares

(1) Tiene que establecerse una igualdad de condiciones entre la «competitividad de la UE» y la «cohesión de la UE» por medio del principio de *productividad social*. La UE tiene que avanzar en el campo de la competencia global como una unidad compacta, ajustándose al espíritu de la cohesión económica, social y territorial que estipula el Tratado de Lisboa. Esto significa que el programa de competitividad tiene que verse completado mediante programas de cohesión social y de aproximación económica, y tanto cuantitativa como cualitativamente. Existe una necesidad de este tipo de Hoja de Ruta, con nuevas políticas integradas (comunitarias) y nueva asignación de recursos presupuestarios por una parte, y con esfuerzos renovados en aras de la completa participación de los nuevos estados miembros, incluida la agenda EU 2020, por otra.

(2) La futura Estrategia UE 2020 se tiene que elaborar con pocas prioridades estratégicas claras tales como: (1) economía verde o baja en carbono, (2) sociedad productivista centrada en la innovación, (3) perspectivas financieras impulsadas por las políticas y (4) sector público modernizado con servicios públicos de alta calidad. La estrategia tiene que estar asentada sobre un conjunto de programas concretos

bien coordinado, con especificación de los objetivos principales y un conjunto detallado de indicadores que faciliten un giro radical de la programación hacia una superplanificación.

2.2. Dos recomendaciones institucionales

(1) Para el relanzamiento de la EL como Estrategia UE 2020 es preciso establecer una institución, vieja y a la vez nueva, en 2010-2011 como una nueva especie de «Convención» con el fin de movilizar a los agentes sociales y territoriales, tanto por medio de los europarlamentarios como de los profesionales (emprendedores de políticas), para crear un nuevo concepto en lugar de dejar esta tarea exclusivamente en manos de la Comisión y del Consejo.

En la elaboración de la nueva Estrategia, es importante advertir que hay que abandonar el planteamiento actualmente vigente e improvisador de «convocatoria permanente de conferencias cumbre». Atendiendo al espíritu de un mejor gobierno, es necesario adoptar un enfoque institucional abierto para la elaboración de la UE 2020 y para la toma de decisiones sobre la misma. La reinención de la EL con el máximo apoyo posible de la población en general y de la comunidad que forman las partes interesadas exige la creación de una institución «deliberante» según el modelo de la Convención de 2002. Este nuevo tipo de «Convención» para la UE 2020 se tiene que convocar organizando tres departamentos principales con los representantes de (1) los gobiernos, (2) los agentes sociales y territoriales (CESE y CdR, que incluyen a representantes de la sociedad civil) y (3) los profesionales (institutos de políticas). La Presidencia Española puede promover una iniciativa para que la «Convención UE 2020» dé comienzo a sus trabajos antes de la Cumbre de marzo de 2010 y los concluya con un Informe antes de al Cumbre de marzo de 2011.

(2) En el nuevo sistema, en el que las principales instituciones de la UE están organizadas como «metagobierno», el Consejo de Asuntos Generales (CAG) y uno de los Vicepresidentes de la Comisión tienen que encargarse del proceso de supervisión especial de la puesta en práctica de UE 2020 realizando evaluaciones con regularidad y facilitando que la difusión de todo ello llegue a la totalidad de la UE.

La función de metagobierno del CAG tiene que comprender la supervisión de la planificación a corto, medio y largo plazo, con capacidad de previsión de acontecimientos inesperados, así como el control de la puesta en práctica de la UE 2020. Ambas funciones deben fundamentarse en la cooperación con las unidades adecuadas de la Comisión que tienen que presentar un informe al CAG cuatro veces al año, además de los informes anuales resumidos para reunión del Consejo Europeo de Primavera. La UE 2020 no puede ser suficientemente eficaz ni efectiva sin este ajuste de planificación y sin la supervisión detallada de su puesta en práctica. Además, no es posible combinar la nueva Estrategia con la asignación de recursos financieros según las directrices de política de cohesión / política regional, política (de seguridad) energética y política de innovación (triángulo del conocimiento), si la

Estrategia carece de su propio metagobierno. Estos esbozos institucionales presuponen y hacen más fácil la siguiente y radical «ampliación de políticas» que ha constituido la principal tendencia pero que, hasta ahora, no ha pasado de la fase de prueba ni ha superado la fragmentación, es decir, que no ha impulsado suficientemente las sinergias inherentes a la «productividad social». La creación del instituto supervisor dentro del Consejo garantizará la verdadera «propiedad nacional» de la agenda UE 2020 mediante reuniones regulares de los representantes nacionales y a través de debates y consultas permanentes en los que no haya «denuncia y humillación», sino una apertura a través del Espacio Público Europeo Común.

2.3. Dos recomendaciones para las políticas

(1) En las nuevas políticas integradas (comunitarias) (triángulo del conocimiento, energía y cambio climático), la UE tiene que separar las políticas básicas y las políticas aplicadas. La parte de las políticas básicas tiene que ser considerada como política completamente integrada (comunitaria), quedando el apartado de las políticas aplicadas, junto con su puesta en práctica, en el ámbito de las competencias de los estados miembros.

Las políticas básicas están relacionadas con los rasgos más importantes de la esfera política específica que financie la UE, mientras que las políticas aplicadas tienen que ver con las aplicaciones nacionales específicas sufragadas por los estados miembros afectados. Las agencias europeas, así como el Instituto Europeo de Innovación y Tecnología (EIT), se tienen que crear o mejorar para gestionar todas las políticas básicas. Tienen que cooperar con sus iguales, las agencias nacionales de los estados miembros con las que guardan relación. Se puede gestionar esta separación a través de la ampliación de las estructuras existentes del Programa Comunitario de Lisboa (Programa Integrado, rebautizado como I2020), y mediante la mejora de los Programas Nacionales de Reformas (cuya nueva denominación es N2020) por medio de la regulación común de sus características nacionales y la financiación común de su participación en las políticas básicas. Los N2020 pueden ajustarse al I2020 aplicando permanentemente las recomendaciones de la UE para que cada estado miembro desarrolle algunas políticas específicamente nacionales. Mientras que los estados miembros son «receptores de políticas» en cuanto a las políticas básicas, son «responsables políticos» de las aplicadas que les son propias en los campos de las nuevas políticas integradas (comunitarias) de la UE.

(2) El verdadero momento decisivo será la creación del Fondo de Asistencia UE 2020. Éste tiene que estar basado en la separación de las «políticas de competitividad» (I+D) y las «políticas de aproximación económica», pero la combinación de las mismas bajo la forma de política de aproximación económica en pro de la competitividad a través de un nuevo Fondo (F2020) tiene que facilitar la puesta en práctica de la Estrategia UE 2020 en los estados miembros menos desarrollados.

Partiendo de una perspectiva económica estrecha, la reforma presupuestaria de la UE llevaría a una dominación absoluta de las «políticas de competitividad», limitándose a financiar a los estados miembros y/o los agentes más desarrollados. Sin embargo el argumento habitual de la «renacionalización» se puede volver contra esta visión limitada, ya que la necesidad de renacionalización puede plantearse, en primer lugar, en esta «red de excelencia» de estados y/o firmas de máximo desarrollo. Cabe preguntarse por qué los estados más desarrollados y las regiones más dinámicas no destinan suficientes recursos a su propia competitividad, por qué no cumplen los objetivos de la EL, y por qué ellos también esperan la financiación de la UE. Es evidente que la propia UE tiene que dedicar muchos más recursos a las «políticas de competitividad» durante la próxima década, pero es igualmente necesario elaborar «políticas de aproximación económica» cualitativas destinadas a aquéllos que siguen a la zaga aunque deseosos de aceptar las condiciones de su proceso de aproximación económica. Tales políticas pueden brindar auténticas oportunidades a los estados miembros y/o regiones menos desarrollados para que aceleren no sólo su desarrollo *cuantitativo* en lo referente al PIB per cápita, sino también en cuanto a calidad, como fue el caso de Irlanda, España y otros estados. No obstante, esta propuesta irá más allá; concretamente, estableciendo un Fondo de Asistencia UE 2020 (F2020) para todos los estados y regiones que estén rezagados en lo referente a la EL, algo que es necesario para el proceso de aproximación económica *cualitativo* al igual que lo fue el Fondo de Cohesión para ingresar en la zona euro. No hay duda de que, para cumplir los objetivos cualitativos de la nueva Estrategia, es necesario un dispositivo especial de asistencia para aquellos estados o regiones que han sufrido atraso en ese aspecto pero que se muestran dispuestos a realizar esfuerzos especiales para superarlo. En caso contrario, la UE quedará dividida en dos partes separadas por una brecha creciente. No ha ocurrido con excesiva frecuencia, pero en la UE ha habido algunos precedentes de tales dispositivos de asistencia. La UE necesita, una vez más, nuevas ideas en pro de la coherencia y la cohesión.

Primera conclusión: «más Europa = más empleo y mayor cohesión social»

El eslogan de la Presidencia Española de 2002 conserva su validez y vuelve a funcionar. Las Conclusiones de la Presidencia correspondientes a octubre de 2009 —en su parte tercera: «Situación económica, financiera y de empleo»— parecen haber regresado a los primeros años del siglo afirmando que «el Consejo Europeo aguarda con ansia el debate de una nueva estrategia europea de puestos de trabajo y crecimiento, como parte de la próxima revisión de la Estrategia de Lisboa». Para sugerir una estrategia global de competencia, este documento señala que «puesto que se espera que la situación del empleo en Europa sufra un deterioro aún mayor, es necesario un compromiso político continuado con políticas activas de mercado de trabajo. (...) La participación del mercado laboral es un requisito previo del crecimiento económico, del bienestar social y económico de las personas y de una Europa más socialmente cohesiva. En este aspecto, se deberían promover las políti-

cas activas de inclusión social y protección social.» (Consejo, 2009a:8-9). Las Conclusiones de la Presidencia correspondientes a diciembre de 2009 han añadido en su Introducción que «dados los importantes retos estructurales a los que se enfrenta la UE, se hace necesario evaluar la repercusión de la Estrategia de Lisboa y desarrollar una nueva estrategia que también responda a los nuevos retos» (Consejo, 2009c:1). En 2010 se presenta una ocasión para lanzar la Estrategia UE 2020 que puede perfeccionarse durante el mandato del trío presidencial hispano-belga-húngaro si la presidencia española muestra suficiente iniciativa y regresa, una década después, al espíritu de Barcelona en las nuevas circunstancias de la competencia globalizada.

II. ANTECEDENTES TEÓRICOS DE LA UE 2020: ARGUMENTOS Y EXPLICACIONES

1. La «nueva economía» - el «Desafío Productivista»

Todos los objetivos de la Estrategia de Lisboa (EL) fueron concebidos en el ambiente optimista de los primeros años del siglo. A decir verdad, detrás de la formulación original de la EL se encuentra un Desafío Productivista como filosofía básica basada en la idea de la «nueva economía». La intensiva concentración de políticas económicas y sociales, de acuerdo con la idea original de la EL, dará lugar a una verdadera «revolución política» ya que la Estrategia Europea de Empleo exige una elevada inversión en capital humano para dar respuesta al «Desafío Productivista». Éste ha sido formulado por Gosta Esping-Andersen en los siguientes términos: «El nuevo vocabulario político refleja un creciente consenso de que la política social debe transformarse en ‘productivista’, como se suele decir tradicionalmente en Suecia en el ámbito de la elaboración de políticas. Esto quiere decir que la política social debería elevar al máximo y de forma activa las posibilidades productivas de la población, de forma que su necesidad y su dependencia de las prestaciones gubernamentales queden reducidas al mínimo». Estas posibilidades productivas sociales o humanas son una cuestión muy compleja porque «las inversiones en educación pueden ser improductivas si no son respaldadas por inversiones sociales: la capacidad de los niños para aprender y alcanzar el éxito académico depende directa e intensamente de la situación social en que se encuentren sus familias. La persistencia de desigualdades sociales da origen, de forma invariable, a desigualdades educativas y cognoscitivas. Y cuanto más avancemos hacia la economía del conocimiento, mayor será el coste social de dichas desigualdades» (Esping-Andersen, 2002: 55,78. Véase también Rodrigues, 2003,2009).

Esta declaración define el principio de productividad social e indica al mismo tiempo el elevado precio de lo «no social», es decir, de la reducción o eliminación de la inversión en «las posibilidades productivas de la población». La productividad social presupone un nivel elevado de servicios sociales que proporcionan puestos de trabajo y la inversión social imprescindible para todo tipo de actividades productivas. De esta forma, el elemento esencial de la Europa Social puede quedar resumido en la Estrategia Europea de Empleo, tanto en sus aspectos cuantitativos como en los cualitativos. Cuantitativamente, como «más puestos de trabajo», puesto que el pleno

empleo es la mejor política social y genera una mayor cohesión social. El elemento cualitativo (“mejores puestos de trabajo») exige, sin embargo, una mayor inversión en recursos humanos para ampliar la sociedad del conocimiento merced a una mano de obra con un alto grado de educación. No hay duda de que los requisitos comunes de la competitividad económica de la UE y de la consolidación social nacional apuntan, a la larga, en la misma dirección. Guiada por este espíritu, la Comisión Europea hizo suyo el 12 de mayo de 2004 un Libro Blanco sobre servicios públicos de gran calidad (Comisión, 2004a), dándose cuenta de que era necesario establecer el marco legal de la financiación de servicios públicos para el funcionamiento normal de la economía y, en especial, para alcanzar los Objetivos de Lisboa¹.

En consecuencia, el mensaje principal que transmite el planteamiento productivista es la imposibilidad de conceptualizar las condiciones clave de la inversión en recursos humanos y de la sociedad del conocimiento dejando al margen expresiones como «inversión social» y «situación social»; así «aparece en escena el trabajador del conocimiento». Las inversiones en educación pueden no dar como resultado una sociedad del conocimiento si los interesados no viven en condiciones sociales adecuadas. En caso contrario, las inversiones pueden desaprovecharse por completo o dar lugar sólo a pequeños avances «hacia la economía del conocimiento». La abstracción del «hombre del conocimiento» —o la imagen concreta del muy capacitado «trabajador del conocimiento»— sin contactos sociales, antecedentes ni arraigo resulta muy engañosa. Esta idea pseudo ingenua y neoliberal presupone que los estados pueden invertir sólo en el reducido ámbito de la educación o formación especiales, y que ello producirá resultados inmediatos y mayúsculos, aunque se hubiera desatendido por completo el arraigo social de los trabajadores del conocimiento. Esping-Andersen sugiere aquí un modelo en el que cuanto más elevado sea el nivel de la sociedad del conocimiento, más amplio es el ámbito de la inversión social necesaria. Cuanto mayor sea la inversión en recursos humanos dirigida a la población instruida, mayor es la necesidad de unas condiciones sociales elevadas para su existencia social normal y para emplearlos como mano de obra formada en «la nueva economía»².

La puesta en práctica de la Estrategia de Lisboa ha conducido en realidad a una «bifurcación» de planteamientos de políticas sociales. Mientras que el enfoque económico dogmático ha realizado grandes esfuerzos para plantear el «desenganche» de la política económica y la social, el enfoque productivista, a su vez, ha sugerido

¹ Véase, por ejemplo, *Observatorio Ons Europea 2009: Improving European Integration and Competitiveness*, (Ambrosetti, 2009:41-45, 143-175 – segunda parte). Este breve análisis se ha basado en mi largo documento sobre política «The EU 2020 Strategy: A new vision for the EU», elaborado para un volumen sobre cooperación del trío presidencial hispano-belga-húngaro (Ágh, 2009). Este documento ha sido escrito en paralelo con un «documento gemelo» elaborado para la evaluación de la Presidencia Sueca en el contexto de la EL (Ágh, 2009b).

² En los primeros años del siglo, existía una evaluación muy optimista sobre el rápido éxito de la nueva economía con las TIC y la sociedad del conocimiento. Este optimismo se vio señaladamente restringido ya en 2001, después del estallido de la «burbuja de las puntocom». En la primera década del siglo, la cuestión del trabajador del conocimiento ha sido habitualmente discutida en relación con la clase creativa.

la necesidad de invertir en capacidades productivas, especialmente en las dotes de capital humano de los individuos. El enfoque neoliberal favorece el Método Abierto de Coordinación (MAC) en la medida en que hace hincapié —como de costumbre, yendo en contra de la idea principal de Lisboa sobre la armonización de las políticas— en que el Modelo Social Europeo sólo puede ser el resultado de fuerzas espontáneas del mercado. Por otra parte, André Sapir ha propuesto enérgicamente la realización de «ingentes reformas sociales y económicas para desarrollar una economía basada en la innovación, centrada en I+D, tecnología y capital humano» (Sapir, 2006:369-371)³.

Las sinergias que tienen lugar entre políticas económicas y sociales en una nueva economía son sólo el lado bueno del desarrollo más reciente de la sociedad del conocimiento. Este programa optimista alcanzó su cima en la decisión del Consejo sobre los objetivos de los sistemas de educación y formación en Europa (Consejo, 2004a), pero se compensó inmediatamente con la decisión del recién establecido Consejo de Competitividad, que se centraba solamente en «productividad» (Consejo, 2004b). Además de esta mengua, cuanto más se desarrolla la sociedad del conocimiento más se polariza en «trabajadores del conocimiento» y «marginales»: «Los trabajadores del conocimiento emergerán como el grupo profesional dominante con un elevado nivel de educación. (...) La exclusión social se da cuando una sociedad no se autoorganiza para garantizar que todos sus miembros puedan participar. (...) Los trabajadores del conocimiento y los socialmente excluidos parecen destinados a vivir en mundos diferentes» (Lindley, 2002: 95). Ambos grupos han surgido como productos globales porque la economía del conocimiento presupone un mercado global, pero la globalización no sólo crea marginados en el país, sino que también atrae a los inmigrantes en masa. Los socialmente excluidos son en su mayor parte «producto nacional» salido de los grupos sociales incapaces de hacer frente a las nuevas demandas de habilidades por medio de una renovación permanente de su formación, y que también se ven expulsados de los empleos que exigen menor capacitación por los inmigrantes, dando comienzo a una «carrera hacia el fondo». Así, mediante la globalización, se ha puesto en marcha los círculos virtuosos frente a los círculos viciosos incluso en las sociedades europeas desarrolladas. Por más que en los Estudios Europeos las sinergias positivas hayan gozado de mucha más publicidad que las negativas, la presente crisis global ha puesto en evidencia que los círculos viciosos han regresado con ganas. El círculo virtuoso se mueve desde la TIC (Tecnología de la Información y la Comunicación) hasta la sociedad de redes basadas en el conocimiento, pero aún no se ha materializado en el ámbito de la UE, sólo lo ha hecho en los países nórdicos.

En general, cabe extraer la conclusión de que el Desafío Productivista apareció muy vigorosamente en la UE en los primeros años del siglo formando la columna vertebral de la Estrategia de Lisboa. Ello demuestra que la competitividad soste-

³ Ha habido continuidad en el enfoque productivista desde comienzos de siglo. Véase Goetschy (2009), Jouen (2007), Liddle (2004), Martens y Zuleeg (2009), Sapir (2009) y Stuchlik y Kellermann (2009).

nible sólo se puede basar en la capacidad social que comprende las inversiones socio-humanas a gran escala y servicios públicos de elevada calidad. Los estados miembros desarrollados más pequeños de la UE han seguido este modelo de elevada capacidad de la UE basado en la creciente capacidad social. La clasificación de la competitividad internacional está encabezada por estos países, ya que su competitividad económica incluye al mismo tiempo un amplio sistema de asistencia social. En consecuencia, la competitividad «económica» y la cohesión «social» no son contradictorias en el caso de los países más competitivos sino que, en vez de ello, constituyen factores suplementarios que se refuerzan recíprocamente. En consecuencia, no es casualidad que los documentos fundamentales de la UE, como el Informe Kok (Comisión, 2004c) y el Informe Rasmussen (Rasmussen, 2004) destaquen los ejemplos de estos países entre los esfuerzos destinados a revisar la Estrategia de Lisboa. El caso de Finlandia demuestra que un país pequeño puede lograr un gran avance hacia la sociedad del conocimiento si da prioridad al desarrollo de la capacidad social dentro de su estrategia de aproximación económica.

El modelo de la Europa Social de la UE se mantuvo, como mucho, en términos abstractos, aunque privado con enorme frecuencia de su contenido y su contexto concretos, por más que se repitiera como un mantra. Algunos años después de la EL la Comisión resumió: «La experiencia práctica de la significación del modelo social y económico europeo para países que se hallan en el proceso de transición económica ha sido apreciada recientemente en el contexto de la ampliación más reciente de la Unión. La transformación en curso (...) es testimonio de la aportación que el modelo europeo puede realizar para hacer frente a la repercusión social sobre los trabajadores y sus familias. La Comisión ha hecho especial hincapié en la necesidad de reforzar la capacidad de los organismos públicos, los agentes sociales y la sociedad civil para prever mejor las consecuencias de los cambios económicos, para invertir en la educación y las aptitudes de la mano de obra, y para proporcionar sistemas sostenibles de protección social que amortigüen el golpe que sufren los individuos» (*La dimensión social de la globalización*, Comisión, 2004b: 6-7).

A fin de cuentas, la EL se creó básicamente sobre la dualidad del crecimiento (economía — mercado interno) y del empleo (inversión en recursos humanos — Europa Social), detrás de los cuales se hallaban los valores opuestos de la competitividad y la solidaridad. Tal y como Barroso, el presidente de la Comisión Europea, ha reconocido, «la cuestión de la asimetría entre la Europa económica y la social es un problema político al que he tenido que hacer frente casi a diario en este puesto. (...) en la Unión carecemos de los instrumentos sociales de los que ustedes disponen en los estados miembros. No es factible tener una Europa social al mismo nivel que la Europa del mercado interno con la que ya contamos» (Peterson, 2007:1-2). Ambas políticas básicas están vinculadas a otras cuestiones: a la productividad y a la innovación (entorno empresarial, inversión, etc.), por una parte, y a la educación (inversión en personas) y a la normativa laboral, por otra; pero las vinculaciones que existen entre ellas son muy vagas. Esto presenta la imagen de un «árbol de cuestiones divergentes» que también parece un árbol de toma de decisiones divergentes, ya que los procesos de toma de decisiones son distintos en el caso de estas cuestiones o

esferas políticas, y detrás de todo ello también hay estructuras de intereses divergentes-encontrados. En conjunto, la EL ha diseñado en primer lugar los instrumentos de políticas básicas para dar respuesta a los desafíos globales, pero no ha podido hacer frente al problema de la sinergia sin resolver la cuadratura de los círculos existentes entre las diversas políticas como «cuestiones clave»⁴.

Evidentemente, la EL tenía en su origen dos debilidades básicas. En primer lugar, la elaboración de un presupuesto pro Lisboa no se había proyectado todavía; por consiguiente faltaban los recursos necesarios para la puesta en práctica de las recomendaciones políticas, y la UE no estaba todavía preparada para hacer frente a esta asimetría. En segundo lugar, no existían instrumentos institucionales para gestionar este gigantesco proyecto de desarrollo que habría necesitado un marco institucional completamente nuevo. La Estrategia de Lisboa y —mucho más tarde— el Tratado de Lisboa (TL) son en realidad gemelos, las dos caras de una misma moneda. Pero la EL fue concebida una década antes del TL, luego «el cumplimiento de Lisboa» ha carecido de toda base o cimiento institucional y esta asimetría entre políticas e instituciones ha sido una de las principales razones que explican su relativo fracaso. El Tratado de Niza (2001) ha sido suficiente para cumplir las condiciones previas mínimas de la ampliación Oriental, mas ha quedado muy lejos de proporcionar unos cimientos institucionales sólidos para la EL. Este vacío ha sido parcialmente llenado por el MAC, es decir, confiando en la participación «voluntaria» de los estados miembros en los que faltaba el método integrado (comunitario) con sus antecedentes institucionales. Ha existido un proceso de creación de instituciones en el Gran Triángulo, sobre todo en la formación del Consejo y en las reuniones del Consejo Europeo de Primavera; en 17 Direcciones Generales y 15 «Comisarios de Lisboa»; en seis comités del PE, etc. Pero no bastaba para gestionar adecuadamente este gigantesco proyecto de desarrollo, puesto que una gestión apropiada también habría necesitado un sistema de gobierno multinivel que lo abarcara todo, con interfaces entre los niveles de la UE, los nacionales y los regionales (véase Rodrigues, 2009:1,14).

La renovación de la EL comenzó en abril de 2005, cuando la Comisión publicó las *Directrices Integradas para el Crecimiento y el Empleo (2005-2008)* (Comisión, 2005a) —adoptadas por el Consejo en julio de 2005 (Consejo, 2005)— como recomendación acerca de las directrices generales relativas a las políticas económicas de los estados miembros y de la Comunidad. El Consejo Europeo de Primavera de 2006 confirmó nuevamente estas Directrices Integradas e identificó las siguientes «áreas específicas de actuación prioritaria»: (1) mayor inversión en conocimiento e innovación, (2) liberación del potencial empresarial e (3) incremento de las oportunidades de empleo (Consejo, 2006:4). Estas prioridades eran necesarias, pero provocaron un creciente «déficit conceptual», ya que

⁴ El Presidente de la Comisión, José Manuel Barroso, ha hecho público un manifiesto bajo el título de *Orientaciones políticas para la próxima Comisión*. Ha mencionado la Estrategia de Lisboa en la Introducción de dicho documento: «En particular, debemos revisar la actual estrategia de Lisboa para ajustarla a las prioridades del período posterior a 2010 y transformarla en una estrategia que plasme la visión integrada para la «UE 2020». (Barroso, 2009:3).

se limitó el horizonte temporal. Se abandonó la fecha límite de 2010 para ponerse a la altura de los EE. UU. sin una nueva «formulación de misión» para la UE. Este giro radical de la EL ocurrido en 2005, «dejándola reducida» a «crecimiento y puestos de trabajo», provocó debates generalizados. Los dirigentes de la UE buscaban excusas para prolongar una política que hacía hincapié en la conveniencia a corto plazo en detrimento de los beneficios a más largo plazo. Al final, las metas y prioridades de la Estrategia de Lisboa fueron recortadas en el transcurso de la revisión realizada en 2005, al cumplirse la mitad de su periodo de vigencia, y los vínculos entre los aspectos económicos, sociales y medioambientales se vieron fatalmente debilitados.

2. La prueba de la «Estrategia UE 2020»: aproximación económica cualitativa en los NEM

Tal y como se recalcó en la Cumbre de Barcelona, «El Consejo Europeo destaca la Estrategia de Lisboa como un incentivo para que los países candidatos adopten y lleven a la práctica objetivos clave en los ámbitos económicos, sociales y medioambientales como un proceso de aprendizaje mutuo» (Consejo, 2002:1). De forma similar, la Secretaría General del Consejo publicó el 3 de diciembre de 2003 su *Programa Estratégico Plurianual*, que abarca el periodo 2004-2006 y resume los programas de las presidencias rotatorias de la UE. El punto 5 del *Programa* declara que «La Unión seguirá contribuyendo a crear la capacidad administrativa necesaria en los nuevos miembros. Al mismo tiempo, los programas existentes en todas las áreas políticas se ampliarán para incluir a los nuevos Estados Miembros. Se tomarán medidas para integrarlos en la Estrategia de Lisboa, en el acervo de Schengen, en la coordinación de la política económica y en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento tan rápidamente como sea posible y, caso por caso, en la zona euro» (Consejo, 2003:7). El *Programa* también indicaba los planes concretos para la adopción de las políticas antes mencionadas, a saber: los Programas de Actuación se deberían haber completado antes de junio de 2005 y entregado antes del 15 de octubre, debiendo los planes detallados estar listos a principios de 2006.

No obstante, los nuevos estados miembros (NEM) se encontraban y siguen encontrándose en gran medida en una etapa anterior a Lisboa que ha hecho que les resulte difícil integrarse en la Estrategia de Lisboa. La etapa anterior a Lisboa de los NEM estaba determinada, sobre todo, por dos factores: (1) el nivel general de capacidad social, reducido y dañado por los costes sociales del cambio de sistema social y político, y (2) la crisis posterior a la adhesión, que provocó nuevas tensiones sociales debidas al ingreso en la UE. La capacidad de los NEM para adaptarse a Lisboa en el momento del ingreso se vio deteriorada por estas circunstancias, pero también por el hecho de que los NEM, en su desarrollo asimétrico, eran debilísimos incluso en aquellas cuestiones en las que la Agenda de Lisboa exigía el mayor esfuerzo (triángulo del conocimiento y protección medioambiental). En consecuencia, la ampliación de las políticas a los NEM y la integración política de estos nuevos cam-

pos en los NEM han originado una tensión especial que también se ha manifestado en su gobernanza como un vacío creciente que afecta a la puesta en práctica⁵.

Las tareas de la «Integración en Lisboa» y la capacidad real de adaptarse a Lisboa han entrado en colisión en Europa Centro-Oriental (ECO), ya que el cambio económico sistémico ha dado lugar a la marginación de aquellos servicios públicos (la educación de calidad y la promoción de un perfil de desarrollo sostenible) que han sido funcionalmente de la máxima importancia para la competitividad de Lisboa. Los requisitos de pertenencia a la UE en términos financieros —como la introducción del euro o los criterios de convergencia en general—, unidos a los amplios recortes presupuestarios también han deteriorado las condiciones necesarias para dar respuesta al nuevo Desafío Social de la UE contenido en la Estrategia de Lisboa. Este efecto se ha intensificado recientemente por la crisis financiera mundial. Esta contradicción ha resultado en general inevitable, puesto que la respuesta al Desafío de Lisboa de la UE en general ha ido en contra del Desafío Social de la ECO en particular, sin que la propia UE se haya dado cuenta de la contradicción que supone que las condiciones para completar la adhesión a corto plazo se opongan a Lisboa. Las medidas de austeridad en las sociedades occidentales, cuyo funcionamiento es relativamente bueno y que gozan de un elevado nivel de vida, no desbaratan la capacidad social normal ni tampoco impiden que sigan desarrollándose. Pero en una sociedad de la ECO «truncada» y en proceso de cambio, en la que una gran parte de la población ya salió perdiendo en la crisis de transformación de los años noventa y sigue pagando los costes de adhesión en el siglo actual, las restricciones financieras causan un enorme daño a la capacidad social emergente, incluidas la educación y la I+D, puesto que las funciones básicas de los servicios públicos todavía no funcionan debidamente. En los estados de la ECO, los servicios públicos de calidad elevada han quedado muy rezagados, si bien la condición de miembros de la Unión puede ser un factor de impulso que restaure los servicios públicos normales y luego los desarrolle convirtiéndolos en «servicios públicos de calidad elevada». La cuestión principal es si se puede superar esta contradicción después del ingreso formal, en el periodo siguiente a la adhesión. Si no fuera así, el desarrollo de los países de la ECO acabará en un callejón sin salida⁶.

⁵ «La ampliación europea, aun siendo bienvenida, ha hecho que el logro de los objetivos de Lisboa en toda Europa resulte aún más difícil. Los Nuevos Estados Miembros presentan una tendencia hacia tasas de empleo y niveles de productividad mucho más bajos; alcanzar las metas de I+D, por ejemplo, partiendo de una base más baja es aún más peliagudo que para la UE original de los 15 que firmaron Lisboa» (Comisión, 2004c:11, véase también 13-14). De hecho, a los futuros NEM se les pidió, ya en la Cumbre de Barcelona de marzo de 2002, que se incorporaran a la EL: «2. Los Jefes de Estado o de Gobierno, y los Ministros de Asuntos Exteriores y Economía también se reunieron con sus homólogos de los trece países candidatos para discutir la Estrategia de Lisboa y su puesta en práctica» (Consejo, 2002:1). La relación entre los nuevos estados miembros y la EL, o la repercusión de la ampliación oriental sobre la EL, es un asunto muy complejo y lo he tratado ampliamente por separado (véase Ágh, 2008). Aquí me he limitado a resumir los argumentos principales.

⁶ En el *Libro Blanco sobre los servicios de interés general*, publicado por la Comisión, se ha afirmado que «en la Unión, los servicios de interés general siguen siendo esenciales para garan-

La integración de las políticas públicas con su sinergia sólo se puede llevar a la práctica si se supera un determinado nivel de desarrollo, y los NEM todavía no han madurado por completo para esta sinergia. En caso contrario, manteniéndose en un bajo nivel de desarrollo, la política social y la económica se contradigan recíprocamente; y la política medioambiental lo hará con ambas. La inversión en capital humano, por ejemplo, sólo alcanza una gran magnitud en determinado nivel de desarrollo postindustrial, ya que el nivel de inversiones requerido está siempre determinado por las exigencias generales del desarrollo de la producción. En numerosos aspectos, los nuevos estados miembros se encuentran todavía en la etapa pre-Lisboa, si bien en varias áreas ya están enfrentándose a tareas de Lisboa. Del mismo modo, aún no han llegado a la fase de intensiva cooperación científica internacional debido a su europeización horizontal a medio hacer y al bajo nivel de sus gastos en I+D. Por consiguiente, no sólo tienen que adoptar las políticas de la UE sino que, además, sus economías tienen que alcanzar un nivel de desarrollo tal que la política social y medioambiental comience a crear sinergias. Ponerse al *nivel cuantitativo y cualitativo* de la UE y sus procesos son cosas señaladamente distintas. No es sencillo ponerse a la altura de la media de la UE en PIB per cápita, pero resulta todavía más difícil hacerlo *cualitativamente*, dicho en otras palabras, adoptar las políticas de Lisboa en su forma internacionalmente integrada. Los análisis tradicionales de la UE se concentran en la integración institucional y se basan en el establecimiento del nuevo tipo de instituciones internacionales. Un planteamiento menos habitual y menos elaborado en la ECO consiste en que el desarrollo de la UE avance siguiendo políticas en continua renovación, que emerjan, se desarrollen y se amplíen. Se trata de un segundo tipo de «ampliación», concretamente, de una «ampliación de políticas» que sobrepase la geográfica. El primer, y habitual, significado de ampliación se refiere sólo al proceso de incorporación de nuevos miembros y de expansión *cuantitativa* de la UE; este segundo significado alude a las nuevas políticas y a su integración cada vez más estrecha, como extensión cualitativa de la UE a las cada vez más nuevas esferas políticas en sus interrelaciones y sinergias. Esta integración de políticas como ampliación cualitativa se desarrolla internacionalmente, superando el marco nacional de los NEM. Más aún, existe una permanente y creciente integración internacional de políticas que consolida también a la UE en su conjunto, de acuerdo con estas nuevas líneas políticas, algo que, en muchos aspectos, va por delante de la integración institucional. En consecuencia, es la integración de políticas la que exige la creación permanente de capacidad institucional. Cuanto más tarde se incorpore a la UE

tizar la cohesión social y territorial y para la competitividad de la economía europea» (Comisión, 2004a:2). En consecuencia, por ejemplo, el programa del Reino Unido (Estrategia de Lisboa para el crecimiento y el empleo) señala estas elevadas expectativas de la UE para incorporarse a la Estrategia de Lisboa: desde los «servicios públicos de talla mundial», pasando por la creación de Agencias Regionales de Desarrollo y Asambleas Regionales, hasta «preparar a la gente para que haga realidad sus posibilidades» (2005: 3,14,44). Esta clase de desarrollo de la capacidad social es igualmente necesaria en los nuevos estados miembros, unida a sólidas instituciones dentro de un sistema de Gobierno Multinivel.

un país dado, más difícil es que se ajuste a la complejidad de la integración de políticas y a las exigencias de las nuevas esferas políticas⁷.

«El euro va contra Lisboa», en vista de que la UE no ha elaborado ninguna Hoja de Ruta para la ampliación de políticas en los nuevos estados miembros; antes que nada, para la introducción de euro, lo que ha quedado contundentemente demostrado por la reciente crisis financiera mundial. El resultado es que los diversos aspectos de las nuevas políticas pueden oponerse mutuamente. Fundamentalmente, los instrumentos políticos que son necesarios para la introducción del euro pueden dañar las perspectivas de la Estrategia de Lisboa en los nuevos estados miembros. Además de ello, la UE tampoco ha prestado la debida atención al hecho de que los nuevos miembros tengan que cumplir los criterios de convergencia en estos años de penuria, lo que puede retrasar su crecimiento económico y el desarrollo de sus servicios públicos. Los círculos viciosos que van de la exclusión económica a la sociopolítica pueden quedar óptimamente documentados actualmente en la ECO, pero también se dan en los estados miembros más adelantados: «las personas socialmente excluidas no sólo son ‘pobres con empleo’, personas en situación de paro prolongado y quienes están a su cargo. Su situación tiene varios componentes. Carecen de ciudadanía tanto en sentido político como en lo referente a lo social y lo económico. No disponen de acceso al poder a través de aquéllos que pueden representar sus intereses y mejorar su condición. Les falta acceso a recursos en general porque las instituciones públicas no están a su disposición, sino que más bien se concentran en contener o controlar los problemas que ‘crean’ los socialmente excluidos. Cuentan con acceso limitado a la educación y a la formación más allá de la etapa de escolarización obligatoria. Necesitan acceder a redes que les ayuden a movilizar el apoyo recíproco y a compartir información y asesoramiento. Les está vedado el acceso a una ‘red de seguridad’ financiera y social eficaz. En general, los socialmente excluidos padecen desventajas acumulativas que malogran sus intentos de huir de su situación y reducen paulatinamente su motivación para probar nuevas estrategias» (Lindley, 2002:119). Los nuevos estados miembros han estado enfrentándose a este conflicto de polarización tanto en el mundo del trabajo como en la sociedad en su conjunto. Por consiguiente, hay que poner en marcha el modelo de los círculos virtuosos con su estrategia de reintegración social⁸.

⁷ El caso más escandaloso de la falta de políticas de integración es el denominado crecimiento del desempleo en la ECO; es decir, que a pesar de la elevada tasa de crecimiento económico no hay crecimiento importante de la tasa de actividad económica. Los económicamente inactivos o las víctimas de la exclusión socioeconómica necesitarían nueva formación y alguna inversión en recursos humanos, pero el porcentaje dedicado a educación disminuyó dramáticamente en los años noventa, por lo que quienes perdieron su empleo quedaron condenados a permanecer desempleados para siempre. Por ejemplo, en Hungría, el número de empleados ascendía a 5.374.000 en 1987; disminuyó cada año hasta 1998, en que llegó a 4.211.000, y tampoco se recuperó en la primera década del siglo (Galgóczy, 2005: 9,109).

⁸ Ha habido una gran línea divisoria entre los antiguos y los nuevos estados miembros, ya que éstos últimos no estaban todavía preparados para la EL. La aplicación demasiado estricta de los criterios de convergencia también ha perjudicado a la Estrategia de Lisboa en los nuevos estados miembros, aunque el Fondo de Cohesión fue originalmente concebido para que los estados miembros menos desarrollados se pusieran a la altura de los criterios de Maastricht. El *Tercer Informe de Progreso* (Mayo de 2005)

Alan Mayhew analiza la relación existente entre ampliación y la Agenda de Lisboa, y señala que existe una ambigüedad en la situación de los NEM con respecto a la Estrategia de Lisboa en el periodo posterior a la adhesión: «La realidad es que los Nuevos Estados Miembros están condenados a respaldar muchas de las medidas de Lisboa si aspiran a hacer realidad sus principales objetivos de política económica. No obstante, si los medimos usando como patrón los objetivos clave de la Agenda de Lisboa a día de hoy, los Nuevos Estados Miembros obtienen, como grupo, un resultado más bien pobre en comparación con los antiguos países de la UE. Tal es el caso, en especial, del gasto en investigación y desarrollo, el de la innovación, el de las tasas de actividad, el de la productividad de la mano de obra, el de la privatización de las empresas estatales que subsisten, el de la liberalización en algunos sectores clave y el de la sostenibilidad del desarrollo» (Mayhew, 2004:57). En efecto, los nuevos estados miembros no están todavía listos para esta forma de activación de su poder de conocimiento y de mejora de su competitividad mediante la inversión en investigación y educación, ya que todavía siguen luchando contra algunos de los objetivos pre-Lisboa para restaurar y/o desarrollar sus servicios públicos en los campos de la atención sanitaria, la educación y la política social, después de un largo periodo de abandono y escaso rendimiento, y todo ello en una época de restricción de los ingresos públicos. De cualquier forma, la UE también tiene que darse cuenta de que, por un lado, los nuevos estados miembros siguen haciendo frente en gran medida a una Agenda pre-Lisboa de dificultades económicas y reformas institucionales. La conclusión es que ahora mismo los nuevos estados miembros no podrían poner en marcha por completo la Estrategia de Lisboa, ya que los compromisos a los que obligan las esferas políticas siguen siendo demasiado grandes y las sinergias todavía no funcionan por completo entre ellas. La EL ha estado infra financiada y ha sido sobre demandada, tal y como han expresado muchos dirigentes de la ECO y numerosos analistas de la UE. Los NEM no disponen de medios financieros para alcanzar los objetivos de Lisboa ni tampoco de la ocasión de beneficiarse de sus resultados, ya que en muchos aspectos permanecen en la etapa pre-Lisboa. La UE de los 15 no realizó un esfuerzo suficiente para ayudar a los nuevos estados miembros en las esferas políticas afectadas por Lisboa —por ejemplo, la investigación y el desarrollo—, de forma que incluso ahora necesitan una ayuda especial para incorporarse a Lisboa. Para los NEM el camino que conduce a Lisboa ha sido todo cuesta arriba, y la UE no ha elaborado para ellos una Hoja de Ruta que incluyera dispositivos de asistencia para la subida⁹.

ha simplificado la relación entre política de cohesión y Estrategia de Lisboa declarando que existe una «congruencia» entre ambas, aunque señalando que dicha congruencia es superior en las regiones más prósperas (Comisión, 2005b:7). Hay que advertir que la evaluación de la UE sobre los primeros cinco años de los NEM es excesivamente optimista, pues no tiene en cuenta la profunda crisis social que atraviesan los NEM (Comisión, 2009a,b).

⁹ El volumen editado por Visnja Samardzija (2006) expresaba la nueva situación de los asuntos de la EL justo después del ingreso en la UE, sin que la básica contradicción entre los tres programas de la UE haya cambiado desde entonces. Tamás Szemlér explicaba que, comparados con el Programa Nacional de Reformas de Lisboa, el Marco Estratégico Nacional de Referencia y el Programa de Convergencia «gozan de prioridad (...) lo que más importa no es Lisboa», ya que éstos son «programas que coinciden parcialmente y potencialmente se oponen» (Szemlér, 2006:117).

«La ampliación someterá el proceso de Lisboa a una serie de rigurosas pruebas (...) Las dificultades a que se enfrentan los estados en vías de adhesión son dobles: primero, dar prioridad a la estrategia de Lisboa exigirá desviar los escasos recursos financieros de otros destinos, posiblemente más beneficiosos, y, en segundo lugar, las medidas necesarias para alcanzar ciertas metas contenidas en la agenda de Lisboa entrarán en conflicto con otros objetivos de la política económica nacional» (Scott, 2004: 95—96). La UE no se ha percatado de que el incremento de la inversión en recursos humanos y servicios públicos no es un lujo para los nuevos estados miembros, como si se tratara de una mera cuestión de nivel de vida, sino que representa el asunto decisivo para la Estrategia de Lisboa y la aproximación económica cualitativa de los nuevos estados miembros. Maria Rodrigues identifica claramente los problemas y las soluciones fundamentales en el caso de los nuevos estados miembros: «Para los Nuevos Estados Miembros, al igual que para muchos de los menos desarrollados de los que formaban la UE de los 15, lo que está en juego es si la Estrategia de Lisboa se puede convertir en una ventaja de cara a un proceso de aproximación económica capaz de combinar crecimiento, empleo y cohesión social. Ello significa básicamente que sus ventajas competitivas se deben basar más en nuevos factores competitivos que en un nivel de vida más bajo. En términos más generales, la cuestión que se ventila es si la puesta en práctica de la Estrategia de Lisboa conducirá a más convergencias o a más divergencias dentro de la Unión Europea» (Rodrigues, 2004: 128).

3. Restablecimiento del espíritu de Barcelona — lo que se espera de la Presidencia Española

El mensaje de despedida de Vladimir Spidla, el comisario de empleo, asuntos sociales e igualdad de oportunidades de la UE, se ha formulado como una petición de restablecimiento del espíritu original de Barcelona. En su entrevista del 26 de octubre de 2009 ha manifestado claramente que «no puede haber innovación tecnológica alguna sin innovación social», subrayando que el capital humano es el recurso más importante a la hora de enfrentarse a cambios permanentes. Las sociedades modernas se encuentran en constante transformación, motivo por el cual la UE ha desarrollado el concepto de flexiguridad: «Por primera vez en la historia hemos puesto la flexibilidad y la seguridad al mismo nivel»; por consiguiente, «no se debe abandonar el triángulo equilibrado —crecimiento económico, cohesión social y sostenibilidad medioambiental—, ya que no hay un concepto mejor»¹⁰.

Acercándose el momento de la elaboración del borrador de la Estrategia UE 2020, los principales institutos políticos de la UE han reiterado, después de una década turbulenta, el enfoque productivista en un nivel superior: «Lisboa no ha sido ni un éxito completo ni tampoco un fracaso sin paliativos. Ahora es importante que la UE mire hacia delante y se dé cuenta de que está enfrentándose a nuevos retos

¹⁰ Véase Vladimir Spidla: «'Social innovation' needed to restart economy», www.euractiv.com, véase también el comunicado de la Comisión, *Hacia unos Principios Comunes sobre Flexiseguridad* (2007). Véase también Anderson et al, 2009.

que no se podían haber previsto en 2000. Una estrategia de Lisboa posterior a 2010 debería centrarse en la ‘competitividad a través de la innovación’. Pero, ¿cuál es la mejor manera de fomentar la innovación? El presente documento argumenta que la innovación puede lograrse de la mejor forma mediante inversión adicional en capital humano, un aspecto al que no se ha prestado suficiente atención en la Estrategia original de Lisboa de 2000. (...) Un nuevo proceso de Lisboa (2010-2020) tendrá que ser concebido en unas circunstancias totalmente distintas. (...) las políticas educativas que refuerzan la cantidad y la calidad de la educación, conduciendo así a niveles de capacitación más elevados, tendrán efectos indirectos positivos. Cabe esperar no sólo un mayor crecimiento, sino también mayores tasas de empleo y menos desigualdad» (Gros y Roth, 2008:1-2; véase también Gros, 2005). Esta propuesta puede suponer un verdadero e importantísimo adelanto en el interminable debate entre la «rigidez» del enfoque de «crecimiento y puestos de trabajo» y la «delicadeza» de la dimensión social o humana, ya que combina la inversión en recursos humanos y la estrechez de miras de las prácticas económicas de «crecimiento y puestos de trabajo».

Las urgentes tareas que aguardan a la presidencia sueca han quedado identificadas en el discurso del primer ministro Fredrik Reinfeldt ante el Parlamento Europeo. Entre los asuntos que figuran en primerísimo lugar en el orden del día ha mencionado la elaboración de la Estrategia UE 2020: «Una revisión de la Estrategia de Lisboa de la UE puede contribuir a un programa esencial de reformas. Durante el otoño abriremos un debate sobre el particular». Reviste suma importancia el hecho de que haya recalcado el giro básico de la historia de la UE declarando que «con el Tratado de Lisboa puesto en práctica, podemos cerrar el capítulo relativo a una fase de ensimismamiento de la cooperación de la UE. Ha llegado el momento de que la UE dirija su mirada hacia el exterior y hacia el futuro». Por último, ha expresado su hondo compromiso con el enfoque productivista en política social: «Quiero ver una Europa que siga desarrollando el modelo social europeo. Que combine un sistema de asistencia social que funcione bien y que crezca. Y con cohesión social» (Reinfeldt, 2009:7,8,11; véase también el *Programa de trabajo de la Presidencia Sueca de la UE*, 2009: 30-32). No hay duda, efectivamente, de que «los suecos aspiran a una nueva Agenda de Lisboa muy a su propia imagen y semejanza»; es decir, «que preste mucha atención al aspecto social» con flexibilidad y «estrategias activas de inclusión», por una parte, y en la que, por la otra, «el crecimiento verde y la sostenibilidad medioambiental figuren, probablemente, en un lugar destacado entre las nuevas prioridades de la estrategia». Tal es «la columna vertebral de los intentos suecos de formular la política de la UE al estilo nórdico» que tiene que ser respaldada, aunque cabe esperar un largo proceso en la UE hasta alcanzar acuerdo sobre esas metas (Langdal and Sydow, 2009)¹¹.

¹¹ Reinfeldt, Fredrik (2009) *Discurso en el Parlamento Europeo* – 14 de julio de 2009 en Estrasburgo, www.se2009.eu. La presidencia sueca ha elaborado un «no documento» que ha presentado ocho propuestas para la Estrategia UE 2020, incluidas «políticas sostenibles en pro de un elevado nivel de empleo» (2009:6). Véase también «Swedish push for Nordic flavour to Lisbon Strategy II», 6 de agosto de 2009, www.euractive.com/en/socialeurope/swedes-push-nordic-flavour. El CESE empuja en la misma dirección, en favor de «puestos de trabajo de calidad», progreso social y cohesión social, y en pro de la flexibilidad como «seguridad efectiva» (2009:5-6).

Durante la Presidencia Sueca, en una reunión informal del Consejo Europeo (17 de septiembre de 2009) el principio en que se base la «estrategia de salida» de la crisis mundial ha sido formulado como «dar prioridad a los puestos de trabajo»: «Poner los cimientos de una recuperación sostenible y de unas finanzas públicas sólidas es la mejor forma de garantizar un rápido regreso al empleo. (...) Con el fin de evitar la exclusión permanente del mercado laboral, hay que prestar especial atención a (i) mantener el empleo, crear nuevos puestos de trabajo y promover la movilidad; (ii) mejorar la capacitación y satisfacer las necesidades del mercado de trabajo; e (iii) incrementar el acceso al empleo. También existe una necesidad de reforzar la capacidad de los trabajadores para adaptarse a las demandas cambiantes del mercado y prepararlos para que se beneficien de nuevas inversiones en las áreas de las energías no contaminantes, la sanidad y las infraestructuras. El empleo y la cohesión social deben estar en el centro». Atendiendo al mismo espíritu, el programa de dieciocho meses del trío presidencial hispano-belga-húngaro ha declarado que «la Agenda Social en un apartado plenamente incorporado a Estrategia de Lisboa posterior a 2010»¹².

Conclusión Final: La UE, rejuvenecida por la crisis

Más Europa fue el mensaje principal de la presidencia española anterior en 2002, entendido como *más empleo y mayor cohesión social*. Ya es hora de volver a esta idea básica y al magnífico concepto en la reunión del Consejo Europeo de enero de 2010. Más Europa significa, antes que nada, más trabajadores del conocimiento que representen la ventaja competitiva de la civilización europea. Sometida a la presión de la crisis mundial, la única salida para la UE es la de dar un gran paso hacia la sociedad del conocimiento. Tal y como ha expresado Ulrich Beck de forma muy notoria: «Si la UE no existiera, tendríamos que inventarla hoy. (...) Europa no necesita menos Europa: necesita más Europa. La crisis mundial demuestra que no es posible lograr la unión monetaria sin la unión política. (...) Esta crisis está pidiendo a gritos que la transformen en una nueva fundación de la UE que se debería haber producido hace mucho tiempo. (...) una UE rejuvenecida por la crisis» (Beck, 2009).

BIBLIOGRAFÍA:

- Ambrosetti (ed.) (2009) *Observatory on Europe 2009: Improving European Integration and Competitiveness*, Brussels: The European House
- Anderson, Robert, Branislav Mikulic, Greet Vermeylen, Maija Lyly-Yrjanainen y Valentina Zigante (2009) *Second European Quality of Life Survey*. Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo. www.eurofound.europa.eu/publicdocs/2009.

¹² Véase Consejo, 2009b:2 y Consejo de la Unión Europea, 2009:37.

- Ágh, Attila (2008) «Completing EU membership in Central Europe: Lisbon Strategy and the qualitative catching up process», en Bos y Dieringer.
- Ágh, Attila (2009a) «Global Crisis Management and EU Team Presidencies: European Institutions at the Crossroads», en Ágh, Attila y Judit Kis-Varga (eds).
- Ágh, Attila (2009b) Sweden gives a Nordic Flavour to the EU 2020 Strategy, en Fredrik Langdal y Göran von Sydow (eds) *The Swedish Presidency: European Perspectives*, Estocolmo: SIEPS (Instituto Sueco de Estudios Políticos Europeos).
- Ágh, Attila y Judit Kis-Varga (eds) (2009) *The global crisis and the EU responses: The perspectives of the SBH team presidency*, Budapest: Together for Europe Research Centre.
- Barroso, José Manuel (2009) *Orientaciones políticas para la próxima Comisión*, Bruselas.
- Beck, Ulrich (2009) «This economic crisis cries out to be transformed into the founding of a new Europe», *Guardian*, 13 de abril de 2009, www.guardian.co.uk.
- Bos, Ellen y Jürgen Dieringer (eds) (2008) *Die Genese einer Union der 27: Die Europäische Union nach der Osterweiterung*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Cameron, Fraser (ed.) (2004) *The Future of Europe: Integration and Enlargement*, Londres: Routledge.
- Esping-Andersen, Gosta (2002) «A new European social model for the twenty-first century?», en Rodrigues.
- Galgóczi, Béla (ed.) (2005) *What price the euro? The social impact of euro-zone accession for the new member states*. Bruselas: Instituto Sindical Europeo.
- Goetschy, Janine (2009) «The Lisbon Strategy and social Europe», en Rodrigues.
- Gros, Daniel (2005) *Prospects for the Lisbon Strategy: How to increase competitiveness of the European economy*. Documento de Trabajo del CEPS N° 224m julio de 2005
- Gros, Daniel y Felix Roth (2008) *The Post-2010 Lisbon Process: The Key Role of Education in Employment and Competitiveness*, Documento de Trabajo del CEPS N° 308, Diciembre de 2008
- Jouen, Marjorie (2007) *For a new European social contract*, www.notre-europe.eu
- Langdal, Fredrik y Göran von Sydow (2009) *The 2009 Swedish EU Presidency: The Setting, Priorities and Roles*. Instituto Sueco de Estudios Políticos Europeos (SIEPS), Número 7, Julio de 2009
- Liddle, Roger (2004) «An Economic Reform Agenda for the New Commission», en Liddle y Rodrigues
- Liddle, Roger y Maria Rodrigues (eds) (2004) *Economic Reform in Europe: Priorities for the Next Five Years*, Londres: Policy Network
- Lindley, Robert (2002) «Knowledge-based economies: the European employment debate in a new context», en Rodrigues ed.

- Martens, Hans y Fabian Zuleeg (2009) *Where next for the Lisbon Agenda?*, European Policy Centre Policy Brief, junio de 2009.
- Mayhew, Alan (2004) «Enlargement and the Lisbon Agenda», en Liddle y Rodrigues (eds).
- Peterson, John (2007) *José Manuel Barroso — political scientist* (entrevista), 17 de julio de 2007, www.eu-consent.net/library/BARROSO-transcript
- Rasmussen, Poul Nyrup (ed.) (2004): *Lisbon Revisited — Finding a New Path to European Growth*, Documento de Trabajo del CPE nº 8, European Policy Centre, marzo de 2004
- Reinfeldt, Fredrik (2009) *Speech before the European Parliament* — 14 de julio de 2009 en Strasbourg, www.se2009.eu.
- Rodrigues, Maria (ed.) (2002) *The New Knowledge Economy in Europe: A Strategy for International Competitiveness and Social Cohesion*, Cheltenham, Reino Unido: Edward Elgar.
- Rodrigues, Maria (2003) *European Policies for a Knowledge Economy*, Cheltenham, Reino Unido: Edward Elgar.
- Rodrigues, Maria (2004) «The Lisbon Strategy: a mid-term review», en Liddle y Rodrigues.
- Rodrigues, Maria (2009) EU needs «greener» *Lisbon Agenda*, 31 de marzo de 2009, www.euractiv.com
- Rodrigues, Maria (ed.) (2009) *Europe, Globalization and the Lisbon Agenda*, Cheltenham: Edward Elgar
- Samardzija, Visnja (2006) *Reforms in Lisbon Strategy Implementation: Economic and Social Dimensions*. Zagreb: Institute for International Relations.
- Sapir, André (2006) «Globalization and the Reform of European Social Models», *Journal of Common Market Studies*, Vol. 44, No. 2.
- Sapir, André (ed.) (2009) *Europe's economic priorities 2010-2015: Memos to the new Commission*, Brussels: Bruegel Institute.
- Scott, Andrew (2004) «The political economy of enlargement», en Cameron ed.
- Stuchlik, Andrej y Christian Kellermann (2009) *Europe on the Way to a Social Union?*, Friedrich Ebert Stiftung, International Policy Analysis, enero de 2009.
- Szemlér, Tamás (2006) «Reform programs in Hungary: Lisbon matters?», en Samardzija

Documentos de la EU — Estrategia de Lisboa

- Comisión (2004a). *Libro Blanco sobre los servicios de interés general* (Bruselas, 12.5. 2004, COM (2004) 374)
- Comisión (2004b). *The Social Dimension of Globalisation: La dimensión social de la globalización: la contribución de la política comunitaria para que los beneficios se extiendan a todos*, Bruselas, 18.5.2004, COM (2004)

- Comisión (2004c). *Hacer frente al desafío: La Estrategia de Lisboa para el crecimiento y el empleo*. Informe del grupo de alto nivel presidido por Wim Kok. Noviembre de 2004, Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales.
- Comisión (2005a). *Directrices Integradas para el Crecimiento y el Empleo (2005-2008)*, Bruselas, 12.4.2005, COM (2005) 141 final.
- Comisión (2005b). *Tercer informe de progreso sobre la cohesión*, Bruselas, 17 de mayo de 2005.
- Comisión (2009a). *Cinco años de la UE ampliada: Logros y desafíos económicos*, SEC (2009) 177, Bruselas, 20.2.2009, COM (2009) 79/3.
- Comisión (2009b). *Cinco años de la UE ampliada: Logros y desafíos económicos*, Bruselas, 20.2.2009, SEC (2009) 177.
- Consejo (2002). *Conclusiones de la Presidencia*, Consejo Europeo de Barcelona, SN 100/02, 15 y 16 de marzo de 2002.
- Consejo (2003). *Programa estratégico plurianual*, Bruselas, 3 de diciembre de 2003, 15420/1/03, 3 de diciembre de 2003.
- Consejo (2004a) *Education and training: The success of the Lisbon Strategy hinges on urgent reforms*, Bruselas, 12 de febrero de 2004, 6236/04.
- Consejo (2004b). *Competitiveness Council: Forging a Competitiveness Agenda — Background to the Productivity Problem*, Bruselas, 11 de marzo de 2004.
- Consejo (2005). *Conclusiones de la Presidencia*, Consejo Europeo de Bruselas, 22 y 23 de marzo de 2005, 7619/05, Bruselas, 23 de marzo de 2005.
- Consejo (2006). *Conclusiones de la Presidencia*, Consejo Europeo de Bruselas, 23/24 de marzo de 2006, 7775/06, Bruselas, 24 de marzo de 2006.
- Consejo (2009a). *Conclusiones de la Presidencia*, Consejo Europeo de Bruselas 29/30 de octubre de 2009, 15265/09, Bruselas, 30 de octubre de 2009
- Consejo (2009b). *Reunión informal de los Jefes de Estado o de Gobierno de la UE — Lenguaje Acordado para la Cumbre del G-20 de Pittsburgh*, Bruselas, 17 de septiembre de 2009.
- Consejo (2009c). *Conclusiones de la Presidencia*, Consejo Europeo de Bruselas 10/11 de diciembre de 2009, EUCO 6/09, Bruselas, 11 de diciembre de 2009.
- Consejo de la Unión Europea (2009) *Las Futuras Presidencias española, belga y húngara a Coreper/Consejo: Proyecto del programa de 18 meses del Consejo*, Bruselas, 27 de noviembre de 2009, 16771/09.
- CESE (Comité Económico y Social Europeo) (2009) *Third Internal Preliminary Draft Opinion*, ECO/OEL Observatorio de la Estrategia de Lisboa, Bruselas, 31 de agosto de 2009, www.eesc.europa.eu
- Swedish non-paper on the Lisbon Strategy post-2010 (2009) *Eco-efficient Growth in the Age of Globalisation*, 11 de mayo de 2009, www.se2009.eu
- Programa de trabajo de la Presidencia Sueca de la UE, 1 de julio a 31 de diciembre de 2009, Regeringen, 23 de junio de 2009, www.se2009.eu.

3. DIMENSIÓN SOCIAL Y DE EMPLEO EN LA ESTRATEGIA POST-LISBOA

Iain Begg

European Institute, London School of Economics and Political Science

El futuro de la estrategia de Lisboa y, dentro de ella, la coordinación de las políticas social y de empleo, tiene que comenzar partiendo de objetivos globales convincentes. Los objetivos de economía intensiva en conocimiento y de cohesión social de Lisboa I, y de crecimiento y empleo de Lisboa II, siguen siendo esenciales para la UE, pero ahora deben complementarse pensando en otro abanico de objetivos. La comunicación de la Comisión del 24 de noviembre propone tres temas posibles para la UE y es probable que, aun si se modifican en etapas sucesivas de la toma de decisiones, ocupen un lugar destacado en lo que tal vez se apruebe. El segundo de estos temas —*potenciar el papel de los ciudadanos en sociedades inclusivas*— es, directamente, el más importante para las dimensiones social y de empleo, si bien necesita ser reelaborado y pulido. Pero ahora es casi un axioma que la estrategia UE-2020 tendrá que incluir respuestas al cambio climático.

Esta nota proporciona respuestas directas a la lista de preguntas distribuidas a los participantes en la reunión del 3 de diciembre. Sin embargo, empieza con algunas observaciones más generales sobre la orientación de las dimensiones social y de empleo de UE-2020.

1. ANTECEDENTES

La coordinación de la política de empleo ha logrado éxitos considerables, tanto en configurar de nuevo el pensamiento político como en tratar de resolver muchos de los retos políticos a que se enfrenta el mercado laboral de la UE. Entre los cambios políticos sustanciales que han tenido lugar, pueden destacarse los siguientes:

- La activación se ha convertido en el principal paradigma para tratar el problema del desempleo, un cambio fundamental respecto a los tiempos anteriores a la estrategia de Lisboa.
- Como parte de la activación, la empleabilidad se ha convertido en cuestión central del acervo político.

- Los obstáculos estructurales al empleo han disminuido.
- Por último, la agenda de flexibilidad en curso ha señalado vías de reforma que, si bien aún lejos de la aceptación general, cada vez influyen más en el desarrollo político.

Sin duda, la ‘crisis’ de 2008/9 requiere una nueva mirada a los fundamentos de la política, pero también es esencial explorar si ello cambia de manera fundamental lo que se espera de la política, sobre todo a la luz de las tendencias e influencias a largo plazo en los acontecimientos económicos y sociales. Se ha recurrido a la metáfora de que la economía de la UE sufría una dolencia cardíaca que requería tratamiento de urgencia inmediato, pero que, si el tratamiento era efectivo, recobraría la salud. Aunque así fuera, las tendencias subyacentes seguirían necesitando atención. Entre ellas están:

- El cambio demográfico, que alterará las pautas de demanda de servicios y de las ocupaciones que estos requieren.
- Los cambios sectoriales, entre ellos, la constante terciarización de la economía. La economía del conocimiento también es parte del cambio sectorial.
- La intensificación de la competencia internacional, como consecuencia de la globalización
- El cambio social, sobre todo el continuo aumento del empleo femenino, las demandas de equilibrio entre vida laboral y vida personal, y así sucesivamente.
- La amenaza del cambio climático.

Precisamente porque estos propulsores de cambio actúan a largo plazo, no tienen efectos instantáneos obvios. Pero su repercusión es acumulativa y requiere nuevas ideas e interpretaciones de la evolución del mercado laboral. Una consecuencia notable es que pronto habrá que pensar que el puesto de trabajo medio será ocupado, no por un hombre trabajando a tiempo completo en la industria manufacturera, sino por una mujer, no necesariamente a tiempo completo, y en un servicio que tal vez no esté muy expuesto a la competencia internacional. La dicotomía entre puestos de trabajo típicos y atípicos puede no sólo ser difícil de mantener, sino también cada vez menos útil como concepto político. Para la UE, y sobre todo para los Estados miembros que se enfrentan a importantes problemas de ajuste, habrá tensiones difíciles de conciliar al tratar las desigualdades que resurgen, las presiones para aumentar la calidad de los puestos de trabajo y la movilidad en el mercado laboral, desarrollar un enfoque consecuente de todo el ciclo vital de educación, vida activa y jubilación, y potenciar el capital humano.

2. PRÓXIMAS ETAPAS DE LA COORDINACIÓN POLÍTICA

La recesión ha sido pronunciada, pero ahora parece que la recuperación está en marcha, aunque ya es obvio que en modo alguno es uniforme en todos los Estados

miembros, un hecho que complica la articulación de una estrategia común. Una forma de ver el problema es imaginar panoramas de la próxima década. Dos de ellos son:

- **Cambio limitado en trayectorias subyacentes**, en que la recesión, antes que un «obstáculo en el camino» que hay que sortear, se tome como un cambio fundamental en la trayectoria del empleo y la economía. Las orientaciones y el análisis proporcionado por la Comisión en su comunicación *Nuevas Capacidades para Nuevos Empleos* seguirían siendo en gran medida válidos.
- Una **repercusión imperecedera de la recesión**, caracterizada por una ‘conmoción’ casi ‘permanente’ que fácilmente podría dar lugar a una «década perdida» en la creación de empleo y a un posible resurgimiento del desempleo de larga duración y de algunas de las barreras estructurales al empleo que caracterizaron los años ochenta y noventa del pasado siglo.

También podría preverse un campo de **reinención** en que la UE buscase activamente desplazar su modelo hacia un paradigma de economía con bajo consumo de carbono; y otros aspectos del desarrollo sostenible. Algunos países son susceptibles de ajustarse más al primer escenario que al segundo (y viceversa) o podrían cambiar mucho antes del segundo al primero. Esto tendría implicaciones para el diseño de un marco político común, completado con directrices y objetivos.

Aun hay motivos importantes para tener directrices comunes a nivel de la UE, pero debería considerarse el hecho de incorporar cambios en el énfasis y en el contenido político. Un primer cambio podría ser pasar de interpretar la empleabilidad como una respuesta al desempleo a entenderla como un objetivo subyacente más global de incremento de la oferta de mano de obra, un enfoque que implicaría prestar más atención a los grupos marginales, pero también a la gestión de la oferta de trabajo de los inmigrantes.

En segundo lugar, muchas de las directrices existentes atañen a distintas facetas de la demanda laboral y podrían dar mejor resultado si su enfoque fuera explícito. En tercer lugar, en la UE aún hay una amplia agenda para mejorar el funcionamiento de los mercados laborales y los servicios públicos que promueven el empleo. Es en un marco de flexibilidad como mejor se entienden y hacen avanzar dichos cambios institucionales, pero hay que perfeccionarlos.

La interacción entre los objetivos sociales en el mercado laboral (igualdad de género, calidad de los puestos de trabajo) y la política de empleo tradicional merece más atención, y el hecho de que la transversalización de objetivos como la igualdad de género en la estrategia Crecimiento y Empleo no parece que, desde 2005, haya funcionado lo suficientemente bien, no es el menos importante de los motivos. Los aspectos sociales del empleo también podrían potenciarse más: por ejemplo, la calidad del empleo se veía, sobre todo, como cuestión de aumentar la productividad, pero también podría verse desde la perspectiva de qué piden los trabajadores a un puesto de trabajo. Los objetivos más amplios de inclusión social también deben estar mejor vinculados a la estrategia de Lisboa, lo que podría traducirse, bien en

consolidar la estrategia de Protección Social e Inclusión Social en una estrategia UE-2020 más global, o en pensar de nuevo en cómo garantizar la compatibilidad y la fertilización cruzada entre estas estrategias. Para hacerlo así, es necesario revisar los mecanismos de gobernanza.

3. RESPUESTAS A LAS PREGUNTAS PLANTEADAS EN EL SEMINARIO

En respuesta a la cuestión central de si o cómo la competencia de terceros países con estándares sociales más bajos afecta a las expectativas de la UE, es importante señalar al hacer la observación empírica que no hay pruebas convincentes de que ni el elevado gasto social ni la normativa laboral firme hayan tenido una repercusión negativa obvia en el potencial de exportación de los Estados miembros de la UE. De hecho, los considerables excedentes comerciales de Suecia, Alemania y los Países Bajos avalan el éxito del compromiso con la economía globalizada.

Desde luego, algunos de los países de la Europa meridional, ante la competencia con países con costes laborales mucho más bajos, han perdido mercados en sectores tradicionales de la industria. Pero esto se debe mucho más a la evolución natural de las especializaciones y, en un sistema comercial global abierto, tratar de restablecer la competitividad relajando las normas laborales o reduciendo la protección social tiene pocas posibilidades de éxito, y no digamos ventajas. Tampoco los países de la UE, si son realistas, pueden confiar en debilitar a los países emergentes, con salarios mucho más bajos, recurriendo a recortes salariales.

Además, es importante advertir que la economía de la UE es relativamente cerrada y que la mayor parte de los empleos de hoy en los Estados miembros se encuentra en servicios que, en la práctica, no son directamente vulnerables a la competencia internacional. Muchos de esos puestos de trabajo – el grueso del empleo – están en servicios personales relativamente rutinarios.

En lugar de lo anterior, la solución para la UE estriba en diversas orientaciones políticas vinculadas entre sí. En primer lugar, la UE podrá obtener ventajas potenciales de la especialización en áreas en las que la composición de la mano de obra propicia esta especialización. Son, o deberían ser, las actividades del conocimiento, que saquen partido a la proporción cada vez mayor de trabajadores de la UE que tienen educación superior. En segundo lugar, hay que desenmascarar la noción de que la protección social es necesariamente un obstáculo para la competitividad. Sin duda, las transferencias sociales mal diseñadas tienen un efecto adverso, pero también vale la pena destacar las muchas maneras en que la protección social puede contribuir a un sistema económico más productivo.

Preguntas adicionales:

- **¿Qué tipo de regulación, flexibilidad y seguridad necesitan los mercados laborales europeos para potenciar una economía competitiva?**

Es fácil acusar a los mercados laborales muy regulados de ser menos flexibles y, por tanto, menos capaces de sostener una economía competitiva y hay algunas pruebas de que los mercados laborales más regulados sí son menos exitosos en la integración de grupos marginales de trabajadores potenciales, porque favorecen a «los de dentro». Sin embargo, es importante reconocer que la legislación de protección del empleo (LPE) ofrece a los trabajadores una forma de gestión del riesgo social y puede incrementar los incentivos para que los empleadores inviertan en sus plantillas de trabajadores. Parece que la LPE también repercute en los flujos de entradas y salidas del desempleo, puesto que una protección más intensa va asociada a una rotación menor. Es discutible si esto impide una asignación mejor de trabajadores a puestos de trabajo o si proporciona un grado de seguridad que podría contribuir a estimular la productividad, aunque una de sus consecuencias sea la prolongación de los períodos de desempleo.

En la práctica, los indicadores brutos de intensidad de la normativa de protección del empleo proporcionan menos información que un examen cuidadoso de los distintos componentes de los sistemas nacionales, de los incentivos que ofrecen y de las maneras en que se manejan las inevitables soluciones de compromiso. Por decirlo llanamente, en toda la UE se necesitan sistemas que combinen flexibilidad y seguridad, pero no se pueden imponer desde arriba, y siempre habrá parcelas nacionales sensibles que habrá que tener en cuenta.

También será importante evitar la trampa de ver la flexibilidad, como más libertad de gestión para los empleadores mientras que la seguridad queda para los trabajadores. En lugar de eso, una agenda social moderna debe ser sensible a la necesidad de acuerdos laborales flexibles adaptados a las necesidades de los hogares..

• **¿Qué clase de reformas de la educación y la formación profesional se necesitan para facilitar la transición a una economía del conocimiento?**

Una respuesta macroeconómica es que, para dotar mejor a los trabajadores de ahora y del futuro para los retos de la economía del conocimiento, es preciso elevar el nivel de gasto nacional en educación. Pero gastar más dinero, aunque sea una solución necesaria, no será por sí sola suficiente. Los países difieren mucho en los logros alcanzados en los distintos niveles de educación y, en conjunto, hay pruebas de que Europa ha quedado rezagada en la calidad de sus universidades. Los estudios realizados también prueban que una fuerza laboral mejor capacitada es más empleable.

Hoy en día hay lagunas de capacidades cualitativas y cuantitativas para algunas de las actividades fundamentales de la economía del conocimiento. Una de las reflexiones es que hay que hacer hincapié en la complejidad de la demanda de capital humano, porque va bastante más allá de los resultados académicos y comprende otras facultades y característica de los trabajadores que provienen de una combinación de experiencia y formación profesional después de los estudios. A este respecto, hay que subrayar la importancia de las oportunidades, con medidas políticas que las apoyen.

- Las carencias en capacidades relacionadas con el conocimiento son ahora menos evidentes que hace algunos años, pero pueden acentuarse por el envejecimiento, que da lugar a salidas del mercado laboral y a la menor entrada de jóvenes en el empleo.
 - Que un trabajador no sea el adecuado para un puesto de trabajo es un fenómeno muy extendido; así pues, la política tiene que estudiar cuáles son sus causas, examinando, entre otras cosas, los planes de estudios de la educación superior.
 - Las deficiencias cualitativas serán mayores cuando se acelere el ritmo de cambio, de ahí la importancia de identificar la calidad latente en la población activa.
 - Hay que subrayar la importancia cada vez mayor de las capacidades ‘blandas’ – comunicación, gestión, etc.
- **¿Cómo podemos evaluar con exactitud el potencial económico de la economía del conocimiento en el marco de la globalización?**

La economía del conocimiento tiene muchas facetas, y éstas tienden a estar imbricadas de tal manera que no ayudan a tener una idea clara en la toma de decisiones políticas. En primer lugar, hay una definición sectorial, en la que actividades económicas como las tecnologías de la información y la comunicación o las biotecnologías serían ejemplos obvios de economía del conocimiento. Sin embargo, si bien dinámicas y capaces de expandirse, ambas actividades están sujetas a una intensa competencia internacional, especialmente en los segmentos – como la fabricación de ordenadores – que han llegado a la madurez y el producto, esencialmente, se ha convertido en un objeto de uso cotidiano. El potencial de la biotecnología de obtener productos finales es menos fácil de calibrar, aunque fenómenos tales como el envejecimiento de la población indican claramente que hay un mercado dinámico para, por ejemplo, fármacos para el tratamiento de enfermedades crónicas.

Una segunda faceta de la economía del conocimiento es su potencial mucho más amplio para la aplicación del talento científico y creativo a nuevos productos y servicios. Las oportunidades aquí van desde fuentes alternativas de energía a los pujantes mercados del ocio. En estos sectores es el «poder del cerebro» el que, como factor de producción, le confiere un margen competitivo. La implicación política es que el aprendizaje a lo largo de la vida y la formación profesional después del periodo educativo tienen que orientarse más a las capacidades que demanda la economía del conocimiento.

Sin embargo, y ésta es su tercera faceta, la economía del conocimiento gira en torno a la aplicación de los adelantos tecnológicos a todo el espectro de actividades y ocupaciones. Las TIC tienen aquí un papel evidente y expansivo y es preciso llamar la atención sobre la importancia que tienen los conocimientos de informática y el uso cuidadoso de los marcos reguladores para maximizar el margen de aplicación de las tecnologías basadas en el conocimiento,

- **¿Es de esperar que la cohesión social sea una consecuencia natural del crecimiento económico? ¿Cómo podemos garantizar que este nexo se dé realmente?**

Tenderá a producirse automáticamente un proceso de ‘distribución de arriba abajo’ en que el crecimiento económico alcance a todos los ciudadanos, especialmente cuando los sistemas fiscal y de gasto público proporcionen (como lo hacen en todos los países de la UE) la redistribución explícita de los ciudadanos más ricos a los más pobres. Sin embargo, la cohesión social no es cuestión sólo del nivel de prosperidad, sino también de los niveles de renta *relativos*. En los últimos años y en muchos Estados miembros – pero en modo alguno en todos – el crecimiento ha ido asociado a una mayor desigualdad, medida ésta por indicadores tales como el coeficiente de Gini. Esto se refleja en parte en tasas de pobreza que suelen expresarse en términos de una proporción de la renta mediana de la familia: si la mediana se incrementa, la posición relativa de los pobres puede deteriorarse incluso si se vuelven más ricos.

Los diversos indicadores muestran muy claramente que las tasas de pobreza en toda la UE son sustancialmente más bajas si se tienen en cuenta las transferencias sociales. De esto se sigue que este aspecto ha de tenerse en cuenta en cualquier cambio en el diseño de los sistemas de protección social. Dado que la reforma de la protección social es uno de los cuatro ejes del enfoque de flexiguridad de la UE y la imparcialidad ha de ser uno de los hilos conductores centrales de la UE-2020, es necesario reflexionar concienzudamente sobre cómo equilibrar los aspectos redistributivos y orientados a la seguridad de la protección social con las aspiraciones de flexibilidad. Otra consideración es que la inclusión social – estrechamente relacionada con la cohesión – no se limite a la redistribución de la renta, sino que también se promueva con el compromiso social, el empleo, el acceso a servicios, sanidad, y así sucesivamente.

- **¿Cómo podemos vincular mejor la Estrategia Post-2010 con las aspiraciones del ciudadano y, consiguientemente, garantizar que la opinión pública la entienda mejor?**

No hay una fórmula fácil para permitir que la estrategia de Lisboa o su sucesora UE-2020 adquieran más validez, visibilidad o aprobación pública. Dos obstáculos fundamentales son, en primer lugar, que se trata de una estrategia de coordinación de políticas nacionales, para la que la UE, facilitan esencialmente, es un facilitador en cierto modo remoto e invisible y, en segundo lugar, que los debates de política nacional suelen reflejar los asuntos más destacados de cada país, no los promovidos por ‘Bruselas’. Además, es natural y comprensible que políticos y ejecutivos expongan lo que funciona bien, a la vez que, a una agencia externa como la UE, se le echa la culpa de lo que va mal. Ante una conjunción así, no puede sorprender que procesos políticos crípticos, como el de Lisboa o su sucesor, no calen en la opinión pública. No hay más solución fácil que la perseverancia.

La cuestión más interesante es si, pese a la falta de visibilidad o apoyo popular, las estrategias de la UE (Lisboa y otras) tienen una repercusión palpable y beneficiosa en las políticas nacionales. En la práctica, seguramente la tienen, y el proceso de ósmosis por el que políticas e iniciativas a escala de la UE se filtran a escala nacional probablemente debería verse como uno de los puntos fuertes clave de la estrategia de Lisboa, por mal que lo entienda la opinión pública.

• **En la Estrategia Post-2010, ¿cómo pueden contribuir los flujos migratorios a satisfacer las necesidades futuras y, por extensión, cómo pueden contribuir a desarrollar la sociedad del conocimiento y a reforzar la cohesión social?**

A partir de la próxima década, toda la UE, y la mayoría de los Estados miembros (aunque en distinta medida) tendrán que afrontar una disminución del ratio población activa/población mayor y dependiente que, si no se hace nada, impondrá onerosas cargas a las finanzas públicas y a los ‘contratos’ intergeneracionales. Algunos Estados miembros sufrirán una disminución de su población activa. Si bien hay algún margen para incrementar las tasas de participación de determinados grupos y, en consecuencia, para impulsar la oferta efectiva de mano de obra de la población proyectada, es probable que siga habiendo una brecha de oferta de mano de obra que sólo podrá colmarse con inmigrantes. La gestión del stock existente y del flujo futuro de inmigrantes se convertirá entonces en un asunto político clave. Esta cuestión es inevitablemente complicada por lo controvertido de los aspectos social y de seguridad que van de la mano de las migraciones económicas, especialmente cuando las fuentes probables de inmigrantes son zonas vecinas, tales como el Norte de África o el Oriente Próximo (incluyendo Turquía), que son consideradas musulmanas.

Hay que distinguir entre dos flujos de inmigrantes. El primero es políticamente claro: en algunas ocupaciones de vanguardia, el mercado laboral es global y ya hay conciencia de que, al no ofrecer la UE suficientes incentivos para atraer a los «mejores cerebros», éstos prefieren irse al otro lado del Atlántico. El atractivo de la UE para trabajadores clave en la economía global es un tema que merece atención, porque muchos de los objetivos de la estrategia de Lisboa dependen del efecto habilitador de dichos trabajadores. Si bien los totales de capital humano basados en recuentos brutos de niveles educativos dicen algo, hay una dimensión más, que tiene que ver con el ‘talento’.

Para concretar, algunas categorías de trabajadores potencian la competitividad y/o las perspectivas de crecimiento, por desempeñar un papel de eje central o catalizador, en la actividad económica. Una de las implicaciones es que su papel y las barreras para que desplieguen su capital humano específico merecen la atención. En una economía dominada por el conocimiento, la competencia por disponer de los mejores y la garantía de que se les coloque de manera óptima será cada vez más crucial para el éxito que el capital físico u otros factores de producción. Esto no afecta sólo a la capacidad y cualidades de la población activa actual, sino a la capacidad de la UE para, en un mercado laboral global, retener o atraer a las personas de más talento. Por ejemplo:

- investigadores, que repercutan en los sectores de crecimiento de la economía del conocimiento. A este respecto, lo que preocupa no son sólo personas de terceros países, sino también el potencial de retener el personal formado en la UE,
- líderes financieros,
- gestores expertos,
- personas clave para industrias o actividades creativas o nuevas (por qué no hay un Google o un Facebook europeo, no digamos un Microsoft?)

El segundo reto de la migración estriba en cubrir aquellos puestos de trabajo que, si bien a menudo sólo requieren capacidades básicas, o los ciudadanos de la UE se resisten a cubrir o la oferta total de mano de obra es demasiado limitada. Con una población que envejece, los servicios de cuidados necesitarán muchos más trabajadores, pero la resistencia a la inmigración de las personas sin cualificación es aun considerable, y con frecuencia se ve como competencia por puestos de trabajo cuando, en realidad, el problema reside en las condiciones sociales. La solución en este caso sería ver conjuntamente las dimensiones social y económica de la inmigración y desarrollar un marco común para la UE, aunque la iniciativa política tendrá que tener en cuenta que, en este terreno, las sensibilidades nacionales son múltiples.

4. CRECIMIENTO Y EMPLEO PARA FINANCIAR LA PROTECCIÓN SOCIAL EN LA PRÓXIMA ESTRATEGIA DE LA UE

Bruno Coquet

Presidente del Comité de Empleo de la Unión Europea

Durante la década pasada, el crecimiento económico mundial alcanzó el nivel más alto jamás alcanzado. Pero, en brusco contraste con este dinamismo, Europa experimentó una década de crecimiento bajo, aunque pródiga en empleo. Vale la pena echar un vistazo a los hechos pasados para no correr el mismo riesgo en la próxima década.

Hechos

En 2000, las reformas del mercado laboral se veían como la condición previa para desencadenar el crecimiento económico en Europa.

Se hicieron reformas del mercado laboral amplias y exitosas:

- Los Estados miembros de la UE casi alcanzaron el objetivo del 70% de tasa de empleo: de 2000 a 2008 el empleo creció a una tasa anual ligeramente superior a +1,1%, más o menos la del objetivo de Lisboa (Gráfica 1)
- Durante el mismo período, el PIB siguió siendo débil. Su tasa de crecimiento anual ha estado ligeramente por encima del 2,2%, lejos de la del 3% que se esperaba en 2000, como se dijo en la decisión del Consejo de Lisboa.

Los resultados positivos en el comportamiento del mercado laboral son obvios: aumento de la participación, de la tasa de empleo femenino, de la activación de los desempleados, de planes para que trabajar merezca la pena, de políticas de formación profesional, etc.

Pero el crecimiento del empleo se logró con muchos puestos de trabajo de productividad baja: empleos de baja cualificación y salario bajo (gracias a reducciones de los costes laborales no salariales), empleos a tiempo parcial y contratos de corta duración (sistemas contractuales flexibles). Estos últimos incrementaron sus entradas en el mercado laboral, pero no en puestos de trabajo a tiempo completo y por todo el año, lo que condujo a poco valor añadido por cada nuevo trabajador (es decir, productividad baja y, por tanto, calidad baja).

La Estrategia de Lisboa aspiraba a ser la «economía basada en el conocimiento más competitiva del mundo» y fracasó en la creación de puestos de trabajo de alto valor añadido en empresas innovadoras de alto valor añadido, lo que es necesario para alimentar un crecimiento y una competitividad altos y sostenidos.

Consecuencias 1: Políticas integradas

Los hechos muestran que los resultados económicos no pueden basarse sólo en reformas del mercado laboral. El desbloqueo del crecimiento no es sólo cuestión de hacer que haya más oferta de trabajadores y de reducir los costes laborales. Las reformas para que haya gente dispuesta a buscar y aceptar un puesto de trabajo y a usar más capacidades deben ir de la mano de reformas para apoyar nuevas empresas, innovación, acceso al crédito, inversión rentable, etc. La productividad baja y la poca inversión en I + D que caracterizaron la década pasada confirman que la estabilidad macroeconómica y la reforma de mercado laboral de manual, aun siendo necesarias, no son suficientes para lograr el crecimiento de alto nivel que los Estados miembros de la Unión Europea necesitan para financiar su protección social.

Ya en 2005, cuando se renovó la Estrategia de Lisboa, se hizo hincapié en una mayor 'integración' de las tres líneas de la estrategia (macro, micro, empleo).

El gran fallo que hay que superar es probablemente éste: no reconocer que las reformas se refuerzan mutuamente. Un instrumento no puede abordar objetivos múltiples. Si son unilaterales, las reformas son difíciles de aceptar y tienen pocas probabilidades de éxito, porque ciudadanos y empresas cargan con los costes pero no se benefician de las reformas. Esto debilita la cohesión social, mina el apoyo a la reforma y reduce la capacidad de la UE de beneficiarse de la globalización.

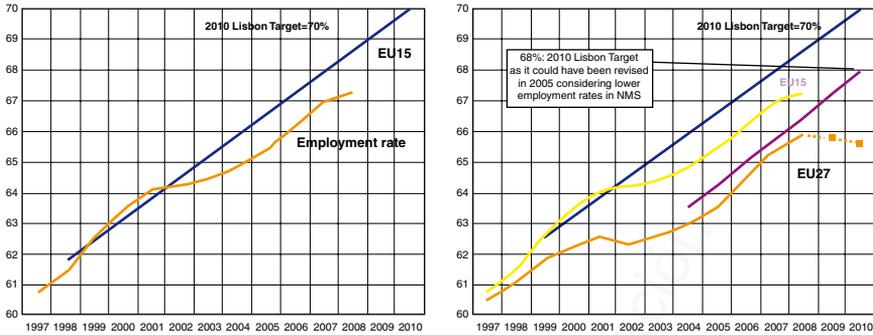
Consecuencias 2: Estrategias que miren hacia arriba

El objetivo estratégico de la UE no puede ser competir en costes laborales: reducir los costes laborales no salariales es necesario, pero competir en salarios con economías de salarios bajos probablemente conduciría a un punto muerto.

Tal estrategia no puede financiar el alto nivel de protección social que a la UE le gustaría mantener. Por supuesto, la forma de reducir los costes laborales financiando a la vez la protección social podría ser mediante el aumento de las bases impositivas (por ejemplo, gravando los ingresos en vez del trabajo).

La estrategia de la UE debe orientarse hacia arriba: encontrar medios eficientes de impulsar la competitividad basada en la innovación y el conocimiento, apoyar el desarrollo de sectores de valor añadido alto, compensar a los inversores, basarse en competencia leal y en mercados laborales que funcionen bien. Reformas que integren todos estos aspectos son una condición previa para financiar, y por tanto poner a salvo, la protección social. Todos ellos son aspectos clave para salir de la crisis y para crear más y mejores puestos de trabajo a corto y a largo plazo.

Cuadro 1. Tasa de empleo: objetivos y resultados de UE15 y UE27



Nota:

UE15

Objetivo de Lisboa 2010 = 70%

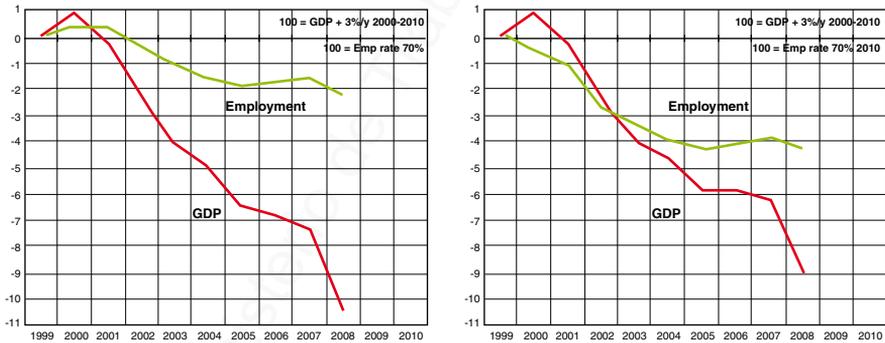
Tasa de empleo

UE27

Objetivo de Lisboa 2010 = 70%

68%: Objetivo de Lisboa 2010, como podría haberse revisado en 2005 teniendo en cuenta las tasas de empleo más bajas en los Nuevos Estados Miembros.

Cuadro 2. Brechas de empleo y crecimiento de UE15 y UE27



Nota:

UE15

100 = PIB + 3%/y 2000-2010

100 = Tasa de empleo del 70%

Empleo

PIB

UE27

100 = PIB + 3%/y 2000-2010

100 = Tasa de empleo: 70% = 2010

Empleo

PIB

Fuentes: Datos de EUROSTAT, cálculos del autor

5. UNA PERSPECTIVA DE LA FUNCIÓN DE LAS TIC EN CRECIMIENTO Y EMPLEO DENTRO DEL MARCO DE LA ECONOMÍA EUROPEA DEL CONOCIMIENTO

Claudio Feijoo
Universidad Politécnica de Madrid

NB. Los puntos de vista expuestos son exclusivamente los del autor y no deben considerarse de ninguna manera como posturas oficiales de alguna Institución.

Resumen

El marco de la política de la UE subraya la importancia de las tecnologías de la información y de la comunicación (TIC) para el crecimiento económico y para la creación de nuevos empleos, tanto en un macro nivel como en el de sectores específicos. También se reconoce ampliamente que existe una relación directa entre las TIC y productividad, competitividad y oportunidades para la innovación. Sin embargo, el vínculo con el empleo es mucho más complejo. Sobre esta base, esta ponencia examina algunos de los datos disponibles sobre el impacto de las TIC sobre el crecimiento y el empleo para indicar las potenciales opciones políticas e incluye tres casos relacionados con las TIC de banda ancha y móvil. Finalmente esta ponencia introduce algunas reflexiones sobre una combinación de políticas económicas más adecuada con el fin de orientar los desafíos y recoger los beneficios de los efectos positivos de las TIC en la economía y en la sociedad.

1. EL MARCO POLÍTICO PARA LAS TIC, CRECIMIENTO Y EMPLEOS.

El año 2009 marca un momento clave en la reflexión sobre la evolución de la sociedad del conocimiento y la economía, y más específicamente sobre la función que las autoridades deben tener en el proceso. Desde una perspectiva europea la llamada Estrategia de Lisboa, mejor conocida como un compromiso para hacer la economía Europea a nivel mundial más dinámicamente competitiva y basada en el conocimiento para el 2010, ha fracasado parcialmente (CE, 2004b) al no haber conseguido una parte importante de sus ambiciosos proyectos —inversión del 3% del UE-27 PIB en investigación y desarrollo, como principal ejemplo— a pesar de las condiciones económicas favorables entre 2005, cuando la Estrategia de Lisboa se relanzó, y 2007-2008. La crisis económica global ha complicado además la posibi-

lidad de alcanzar los objetivos adoptados en el programa de Lisboa. La congelación del crédito, la caída de los precios y la debilidad de los mercados han reducido la confianza del consumidor, el consumo y la inversión. Las consecuencias han sido la contracción de las economías y la recesión, provocando un círculo vicioso de caída de la demanda, reducción de los negocios y de los gastos en innovación, así como cortes de empleo. La sociedad europea y España en general se enfrenta a índices de desempleo que casi se habían olvidado durante las dos últimas décadas.

Las recetas para la recuperación están ampliamente aceptadas. Por ejemplo, el plan europeo de recuperación económica (CE, 2008) considera dos pilares esenciales: políticas fiscales para aumentar el poder adquisitivo y reforzar la competitividad de Europa. Los Estados Miembros han seguido en general el mismo camino y, con sus diferencias idiosincrásicas, han apostado todos ellos por la inversión en cualificaciones para las necesidades futuras (reformas sociales, económicas y de educación); en eficacia energética para crear empleos y ahorrar energía; en nuevas tecnologías para estimular sectores claves del empleo en los mercados del futuro con bajo nivel de carbono (por ejemplo la construcción y los automóviles); y en nuevas instalaciones e infraestructuras para promover la innovación.

Dentro de este marco, las tecnologías de la información y de la comunicación (TIC) se han considerado como un elemento clave para conseguir los objetivos mencionados más arriba en el camino hacia una economía del conocimiento. Usando como un punto de partida la revisión intermedia del programa de Lisboa, la Comisión ha elaborado dos documentos que presenta la estrategia esencial de la Unión Europea para los próximos cinco años. En el más general de ellos (CE, 2005d, página 7) se señala que «impulsar la innovación y utilizar las nuevas tecnologías de comunicación y de información es crucial para conseguir una economía más dinámica y competitiva». En la segunda comunicación (CE, 2005b), centrada en el crecimiento y el empleo, se dedica un párrafo específico a las TIC anunciando el lanzamiento de i2010, el plan actual UE para el desarrollo de la sociedad de información¹. La precisión del «nuevo comienzo» para la Estrategia de Lisboa adoptó su forma definitiva en una nueva comunicación (CE, 2005^a) donde se señala otra vez el vínculo entre las TIC, el crecimiento económico y el empleo².

Los planes más recientes de recuperación están orientados a abordar la debilidad estructural, que está haciendo retroceder la creación de empleo, la actividad innovativa, la adopción de progresos tecnológicos y limita la capacidad de la UE para responder

¹ «Aunque la primera responsabilidad siguen siendo los negocios y las Administraciones públicas cuando hacen sus programas de inversión, Europa está lanzando una nueva iniciativa i2010: la Sociedad Europea de la Información estimulará la adopción de las TIC, para continuar el programa eEuropa que la Estrategia de Lisboa fomentaba. Se hará esto promoviendo un entorno claro, estable y competitivo en lo que se refiere a las comunicaciones electrónicas y los servicios digitales; un aumento de la investigación y de la innovación en las TIC y una Sociedad de la Información dedicada a la inclusión y calidad de vida» (CE, 2005b, pág. 24)

² «Las actividades propuestas (...) incluyen mayor investigación e innovación en las Tecnologías de la Información y de Comunicación (TIC). Además, la iniciativa i2010 –una sociedad europea de información para el crecimiento y el empleo está dirigida a apoyar la producción y el uso de estas tecnologías como un conductor clave para el desarrollo social y económico» (CE, 2005^a, pág.6).

a los reveses internacionales. También consideran las TIC como un elemento clave de solución. Por ejemplo, a nivel europeo (CE, 2008) se piensa que para «aumentar y mejorar la inversión en I&D, especialmente en negocios privados [...] se necesita] facilitar la extensión y uso efectivo de las TIC y construir una sociedad de la información completamente inclusiva y [...] extender, mejorar y unir la infraestructura europea». El aspecto de la infraestructura TIC se conoce como «alta velocidad de Internet para todos» y se ha dedicado a esto un punto específico en los planes UE de recuperación dado que «las conexiones de alta velocidad de Internet promueven una rápida difusión de la tecnología, que, a su vez, crea demanda para productos y servicios innovativos. Equipar a Europa con esta infraestructura moderna es tan importante como fue construir el ferrocarril en el siglo XIX». Esto se ha considerado tan importante que deberá desarrollarse una nueva estrategia de banda ancha para acelerar la mejora y la extensión de las redes. Se permitirá incluso el uso de fondos públicos bajo ciertas condiciones (CE, 2009^a) con el fin de proporcionar el acceso a la banda ancha a las áreas con poco servicio y de alto coste, a las que el mercado no puede abastecer, con el fin de alcanzar una cobertura del 100% del territorio europeo para 2010. Complementariamente, las estrategias de banda ancha deberían incluir acciones para mejorar los resultados de las redes existentes mediante la promoción de inversiones competitivas en redes de fibras y liberando el espectro para banda ancha sin cable. Se puede encontrar un enfoque similar en las guías de USA para el uso de banda ancha rural con fondos públicos. (NTIA&RUS, 2009).

Descendiendo desde los planes macroeconómicos y políticas generales hacia políticas más centradas y más específicamente sectoriales, la iniciativa i2010 ya mencionada, tiene un título más largo que da la explicación de lo que se pretende: «una Sociedad Europea de la Información *para el crecimiento y el empleo*» (CE, 2005c). Esta es la tercera de una serie de marcos europeos destinados a abordar los principales desafíos y desarrollos en la sociedad de la información y sectores informativos. Como objetivos diferentes respecto a los esfuerzos anteriores, la iniciativa, que se extiende hasta 2010, promueve una economía digital abierta y competitiva y hace hincapié en que las TIC son promotoras de inclusión y de calidad de vida. Mas exactamente se han indicado 3 prioridades políticas: (i) promover un espacio europeo de la información sin fronteras con el fin de establecer un mercado interno para las comunicaciones electrónicas y los servicios, digitales, (ii) estimular la innovación a través de la inversión en investigación, desarrollo y utilización de las TIC y fomentando la aplicación industrial de las TIC y (iii) consiguiendo una estrategia de desarrollo sostenible que de prioridad a mejores servicios públicos y a la calidad de vida. Es muy interesante observar que este marco, con el fin de obtener progresos reales a partir del impacto de las TIC en la economía y en la sociedad europea, separa claramente la función de cada actor público dentro de su campo de responsabilidades. Por una parte la Comisión Europea conducirá a la actualización de los marcos reglamentarios para las comunicaciones electrónicas, Sociedad de la Información y servicios informativos³; utilizando los instrumentos financieros comunitarios

³ Durante noviembre del 2009, el Parlamento Europeo ha revisado finalmente el marco reglamentario de las comunicaciones electrónicas después de un largo proceso que ha durado casi 4 años. Por otra parte, en 2007 se aprobó la llamada Directiva «Servicios informativos audiovisuales», «modernizando» la anterior Directiva «televisión sin fronteras». Los Estados Miembros deberán transponerla en su legislación antes de finales de 2009.

para estimular la inversión en investigación estratégica⁴; y apoyando políticas para abordar la eInclusión y la calidad de vida⁵. Por otra parte, los Estados Miembros (EM) deben definir las prioridades de la Sociedad de la Información en línea con las guías de iniciativa que subrayan la importancia de la aceptación de las TIC, la infraestructura TIC y las TIC para empleos y educación. Por eso, los EM tienen que definir y aplicar las políticas más adecuadas para utilizar las TIC como un conductor clave para el crecimiento económico y para el empleo, aunque obviamente existe un diálogo continuo (el «método abierto de coordinación») entre la Comisión, los EM, y los participantes más importantes.

Como resumen, véase por ejemplo, Gómez y Feijoo (2009), existe una convicción general de la importancia y de las contribuciones potenciales del desarrollo de la Sociedad de la Información al bienestar general. De hecho, todos los países tienen sus propias iniciativas para «la revolución digital» y algunos incluso las han modernizado muy recientemente⁶ como parte de sus estrategias para la recuperación económica. En todos estos planes, el acceso a las redes de telecomunicaciones avanzadas se deja esencialmente en manos de las fuerzas del mercado, pero las administraciones públicas han reaparecido destinando fondos para la expansión de infraestructuras en situaciones donde se piensa que el mercado no será suficiente (CE, 2006). Los planes incluyen también todo tipo de apoyo para la adopción de estrategias, en las que las administraciones públicas, además de sus funciones directas y de arbitraje, intervienen indirectamente en el mercado de las comunicaciones electrónicas fomentando la demanda y mejorando las condiciones para la actividad de abastecimiento de los participantes privados. Esta segunda parte de la «combinación de políticas económicas» es la que normalmente se deja de lado. Como una ilustración de lo dicho, el reciente informe «Reino Unido Digital» (RU, 2009) propone añadir a los deberes del Ofcom el fomento de la inversión como un medio para proteger los intereses de los consumidores. Esto representa una novedad importante a partir del objetivo de una tradicional pro-competencia, ver Gómez y Feijoo (próximamente en 2010), hacia la revisión de un cambio potencial de paradigma. La transformación del concepto universal de servicio, ver por ejemplo Milne y Feijoo, (2008) con los recientes anuncios de más altas velocidades de conexión para todos, es otro ejemplo de cómo las políticas de la Sociedad de la Información están reelaborando un concepto aparentemente acabado después de la liberalización de las telecomunicaciones para intentar contribuir al crecimiento económico de una manera equitativa.

⁴ Las TIC representan el tema de investigación más amplio en el programa de Cooperación, que es a su vez el más amplio programa específico, el Séptimo Programa Marco para la Investigación y el Desarrollo Tecnológico de la UE (fondo de investigación de Europa desde 2007 a 2013)

⁵ Ver la Declaración Ministerial sobre una Sociedad Inclusiva de la Información, Presidencia del Consejo de Ministros UE, junio 2006 y Comisión Europea: envejecer bien en la Sociedad de la Información, COM(2007)332, 14 de junio de 2007.

⁶ Dos ejemplos principales son «Reino Unido Digital» último informe publicado en el mes de junio de 2009, [http://WWW.culture.gov.uk/what WE do/broadcasting/6216.aspx](http://WWW.culture.gov.uk/what%20WE%20do/broadcasting/6216.aspx) y «Plan de desarrollo para la Economía Digital Francia Numérica 2012», ver <http://francenumerique2012.fr/>

Como el más reciente acontecimiento en el marco de la política para TIC, crecimiento y empleo, las oportunidades derivadas de un programa digital emergen en la consulta CE sobre la estrategia «UE 2020» (CE, 2009b): «para construir sobre su fuerza en tecnología y conocimiento, Europa deberá recurrir totalmente al potencial de la economía digital. La economía digital ofrece grandes oportunidades para las PYMES, tanto en la producción como en los sectores de servicio, por sí mismos y como abastecedores de compañías más grandes. Las nuevas iniciativas innovadoras generan nuevos empleos, a menudo de alto valor, en la UE. Puede representar un papel importante en el desarrollo regional. Esta es la razón por la que un Programa Europeo Digital ambicioso que de pasos concretos hacia la consecución de un mercado único «online» será un elemento clave en la recuperación económica sostenible de Europa y en el desarrollo social. Las ganancias de productividad implicadas estimularán la innovación y la creatividad; harán los servicios gubernamentales más fáciles y más eficientes de prestar, y aumentarán las oportunidades para la participación y la expresión democrática. El acceso a Internet se hace cada vez más necesario para que los ciudadanos puedan participar de manera completa en la vida diaria. Europa necesita políticas efectivas sobre las cualificaciones y la inclusión digital, así como fomentar la participación y la expresión activa en la red [...] Es esencial que Europa invierta en redes sostenibles de alta velocidad. Europa necesita una cobertura de banda ancha de 100% tan pronto como sea posible y necesita conseguir la expansión del Internet de alta velocidad a través de un programa masivo de inversión en redes de fibra y banda ancha sin cable».

Sin embargo, y a pesar de algunas estadísticas positivas sobre el acceso y la adopción de las TIC, Europa está aún muy lejos de la utilización de un potencial completo de las TIC avanzadas, así como de la adaptación de sus ciudadanos y territorios al nuevo paradigma socio-económico basado en el conocimiento, especialmente cuando se compara con otras regiones del mundo (Gómez-Barroso, Feijóo y Karnitis, 2008). Así, el propósito de esta ponencia es examinar algunos de los datos disponibles sobre el impacto de las TIC en las más importantes variables económicas —productividad, competitividad, innovación— y, especialmente, en el empleo. Esto incluye también tres casos breves relacionados con las TIC móviles y de banda ancha. La última parte de este artículo está dedicada a la reflexión crítica sobre una adecuada combinación de políticas económicas que pueda abordar los desafíos y recoger los beneficios del impacto potencial de las TIC en la economía y en la sociedad.

2. EL IMPACTO DE LAS TIC EN LA PRODUCTIVIDAD Y EN EL CRECIMIENTO.

Desde una perspectiva analítica el desarrollo de las TIC se encuentra actualmente en un período de muy extenso uso donde las invenciones principalmente tecnológicas (micro y nano-electrónica, aplicaciones software, Internet de banda ancha, comunicaciones móviles, etc.) han dado lugar a innovaciones y cambios, una consecuencia típica de la fase de despliegue de las ondas tecnológicas, ver Pérez

(2003). Como consecuencia, se ha generado un creciente y auto-reforzado número de soluciones basadas en las TIC, con incidencia directa en la actividad económica, tanto en términos de crecimiento económico global como en términos de eficacia económica (productividad) ver Varían y otros (2004).

El impacto del cambio técnico sobre el crecimiento se conoce desde el trabajo de Solow (1957). Desde entonces una literatura sobre el crecimiento económico, con la idea central de que las inversiones en I&D juegan un papel esencial en la producción de nuevo conocimiento y como una explicación de las diferencias de niveles e índice de crecimiento per cápita, surge en varios países, (Grossman & Helpman, 1991). Además el llamado enfoque Schumpeteriano (Aghion, 2004) considera que el progreso tecnológico se debe a las innovaciones, que suponen la introducción de nuevos procesos de producción, nuevos productos y servicios, nuevos métodos de organización y nueva organización de las actividades de la empresa. Muy interesante es señalar, dentro de este marco teórico que las innovaciones han creado gracias al propio interés de las empresas, empresarios e investigadores, que esperan ser recompensados con rentas en el caso de que su innovación se implemente con éxito en el mercado. El relativamente reciente trabajo de Pyyhtiä (2007) prueba que las inversiones en I&D y sus consiguientes innovaciones explica la mayor parte de las diferencias en el crecimiento de la productividad entre los países europeos.

En el caso específico de las TIC, las publicaciones mencionan tres canales específicos a través de las cuales las TIC tienen un impacto en el crecimiento de la productividad (Ark & Inklaar, 2005; Liikanen, 2007): (i) el efecto de la inversión de capital TIC que da lugar al rendimiento y a la productividad laboral; (ii) el rápido cambio tecnológico en las industrias de producción TIC que conducen a un crecimiento del Factor Total de Productividad (FTP); y (iii) el crecimiento FTP en las industrias que hacen una utilización intensiva de las TIC. Como ya mencionamos anteriormente, los cambios en la productividad impulsados por las TIC pueden representar procesos de producción, nuevos productos y servicios y organización de empresas, pero además esto afecta típicamente a la relación entre el consumidor y los abastecedores y, por tanto, empaña la organización tradicional de mercado, tanto para los intermediarios como para los productos y servicios finales.

Las contribuciones más recientes han subrayado la importancia de distinguir entre los beneficios de las tecnologías TIC y no TIC y las industrias con mayores participaciones de TIC en capital total deben experimentar también las ganancias mayores de productividad. Este argumento pasa el énfasis desde las industrias que producen TIC a las industrias que usan TIC (el tercer canal mencionado más arriba). Datos recientes de Accenture (2009) confirman que la industria de las telecomunicaciones (una parte esencial de las industrias que producen TIC) se centra demasiado en hacer pequeños y graduales cambios en sus negocios en vez de abordar innovaciones perjudiciales. Nótese que las TIC representan en nuestros días una serie de tecnologías completamente horizontales, de manera que todos los sectores pueden beneficiarse potencialmente de su uso y, por tanto, las inversiones TIC deberían procurar una mejora general en el componente de progreso técnico de aumento de productividad.

El marco teórico para TIC y productividad queda completo considerando brevemente los efectos de factores estructurales —capital intangible— y el marco institucional. Datos anteriores sobre las TIC muestran que sus efectos sobre la productividad llegan tras un lapso de tiempo debido a la necesidad de adaptar otros elementos: inversiones en capital humano (formación, educación, motivación, competencias, etc.), en capital del conocimiento (investigación y desarrollo), introducción de innovaciones organizacionales, reglamentaciones y cultura empresarial. Por eso, las TIC se han mostrado especialmente como intermediarios y sus beneficios solo pueden conseguirse cuando se ven complementados con cambios estructurales e institucionales.

Desde una perspectiva práctica los datos disponibles confirman estos impactos de las TIC. Las estimaciones publicadas por IPTS (Barrios, Mas, Navajas y Quesada 2008) y el Centro Groningen de Crecimiento y de Desarrollo (Ark & Inklaar, 2005) indican que la contribución combinada de los beneficios TIC al resultado total del crecimiento de la economía ha sido igual a 0,55 puntos de porcentaje entre 1995 y 2004 en la UE⁷. Los datos muestran también que el déficit UE en inversiones TIC comparado con el de USA es el principal responsable de la diferencia en el crecimiento de la productividad entre las dos regiones.

También se ha demostrado que el progreso técnico se produce en los sectores de alta tecnología de la economía, ver Barrios y Burgelman (2007) y la acumulación de capital TIC explica que los sectores con mayor proporción de TIC en capital total deben experimentar también las mayores ganancias de productividad. Por eso, las regiones con una proporción relativamente alta de industrias intensivas TIC (bancos, telecomunicaciones, ventas al por mayor, etc.) y un marco adecuado estructural e institucional (comportamiento de mercado, reglamentaciones, cultura de negocios, capital de riesgo, acceso al capital humano, etc.), deben experimentar un impacto económico más elevado con la difusión de las TIC.

En el caso concreto de España, los datos disponibles (Barrios y otros, 2008) muestran que las TIC aparecen como el elemento que más ha contribuido a la convergencia intranacional (regional) a pesar de un comienzo tardío y una inversión menor en las TIC que sus socios comerciales europeos. Otros factores que explican la distancia en productividad y crecimiento en España son la baja presencia de un sector de producción TIC, un uso doméstico reducido de TIC, una débil presencia de TIC en las escuelas, y un coste relativamente alto de Internet, además de factores más estructurales, como la especialización industrial de la economía con una baja presencia de sectores de tecnología elevada e índices bajos de inversión en I&D.

3. EMPLEO Y TIC

Aunque la relación entre las TIC y el crecimiento y la productividad parece relativamente clara y explorada, la situación con el empleo es algo diferente. Para

⁷ Esta contribución ha sido aproximadamente el doble en los USA durante el mismo período.

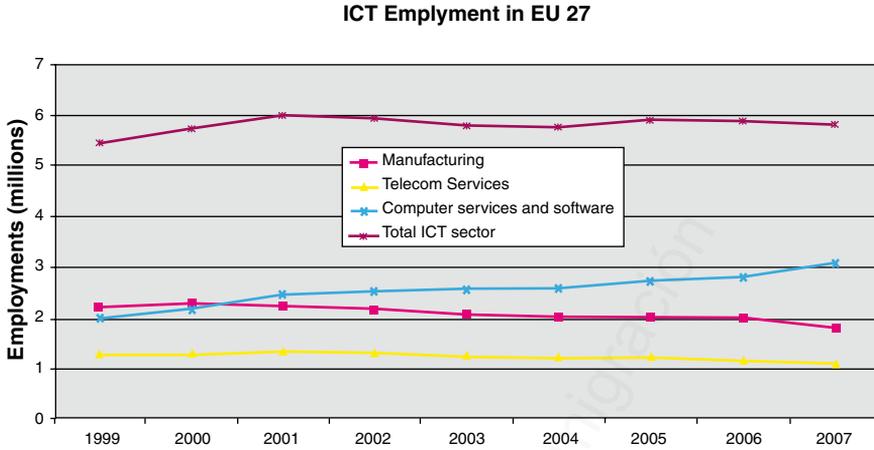
empezar, de acuerdo con los últimos datos disponibles para los países OCDE (OCDE, 2009a), el empleo en la industria TIC representa alrededor del 5,5% del total de negocios del sector empleo. El empleo de especialistas en TIC (ingenieros electrónicos, técnicos IT, etc.) representa en la economía alrededor del 3-4% del empleo total, llegando al 5% en algunos países, y más del 20% del empleo total corresponde a utilizadores intensivos de las TIC (trabajadores de oficina, profesionales, etc.) De esta forma, vemos que la proporción de empleo en el sector TIC y en las áreas relacionadas con las TIC es importante.

En lo que se refiere a su evolución temporal, el empleo en la industria TIC en Europa ha aumentado en 1.6% sobre una base media anual durante el periodo 1995-2004, muy por encima del aumento total de la economía⁸. Los datos desde 2003 a 2007 son mucho más irregulares y muestran un débil aumento del 0.5% en el empleo en los cuatro años desde 2003 a 2007 (JRC-IPTS, 2010, próximamente), ver figura 1. Se puede decir que, en general, el empleo en el sector TIC es cíclico. Durante la última recesión, el empleo alcanzó un máximo en 2000-2001 (2000 en manufacturas, 2001 en servicios) bajando entre 2003 y 2004 y volviendo a crecer otra vez en 2005, mucho después que el máximo en producción y valor añadido. Este hecho sugiere que el empleo TIC puede ser muy lento en remontar la recesión actual, incluso si las causas estructurales de la recesión son diferentes respecto a la última recesión.

Los subsectores TIC han experimentado muy diferentes evoluciones durante este período. En particular, el empleo en servicios de ordenadores y software, parte del sector TIC, ha mostrado un continuo aumento, 5,3% de media anual, a pesar de la crisis del sector (dot.com bubble) o de la crisis económica global.

Por último, examinando más ampliamente la economía en lo que se refiere al empleo relacionado con las TIC, continua existiendo un crecimiento en la proporción de especialistas TIC en la fuerza de trabajo total, pero una reducción de la proporción de utilizadores intensivos TIC (OCDE, 2009a).

⁸ Durante este periodo, el aumento del empleo se ha debido esencialmente a la evolución experimentada en los países UE15.

Figura I. Empleo directo en el sector TIC en la UE 27.

Nota:

Empleo TIC en la UE 27.

Manufacturación

Servicios Telecom

Servicios informáticos y

Software

Total Sector TIC

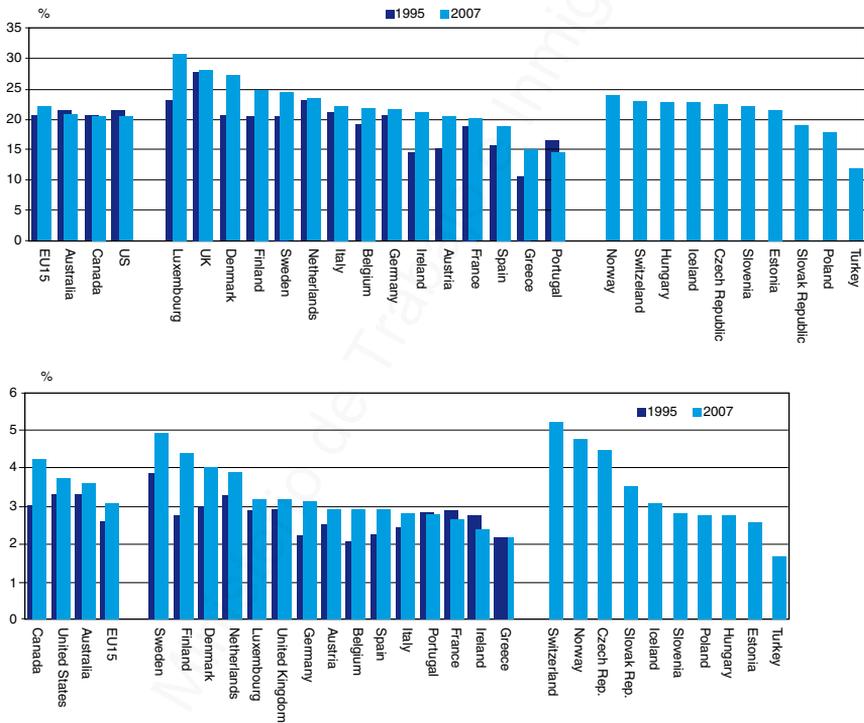
Fuente: JRC-IPTS, (2010 próximamente)

Otra característica típica del empleo en el sector TIC es la elevada proporción de profesionales de gran formación en su total cifra de empleo comparado con el resto de los sectores económicos. También la proporción de trabajadores muy cualificados ha aumentado constantemente durante la pasada década, en un claro contraste con el resto de los sectores económicos (Barrios y otros 2008). El subsector informático es el principal responsable de estas evoluciones, aunque debe señalarse que esta función se ha manifestado a través del aumento en su total empleo más que en el aumento en proporción de trabajadores cualificados en el propio sector de servicios TIC. La expansión extraordinaria del subsector servicio informático ha contribuido a la concentración del empleo muy cualificado en los grupos TIC de la UE, la mayoría, situados en las regiones más ricas UE15. Además, la crisis del empleo en los subsectores de manufacturación y telecom TIC en la UE se ha traducido en aumentos consistentes en la proporción de trabajadores cualificados en las regiones más ricas UE15. Por tanto, la dimensión regional parece estar entre las más importantes cuando se consideran los recientes cambios en el empleo TIC. Esto es especialmente cierto respecto al rápido crecimiento en el sector de servicios informáticos TIC⁹

⁹ Los ejemplos principales son las regiones emergentes tales como las escocesas y las irlandesas, la región de Madrid, el sur de Finlandia y las regiones occidentales de Suecia, así como algunas regiones situadas en los nuevos Estados Miembros (Barrios y otros, 2008)

Añadido a lo precedente, como ya se dijo previamente, está el empleo derivado del uso de TIC en otros sectores que cada vez es más importante. De acuerdo con los datos de la OCDE (OCDE 2009b) la proporción de las ocupaciones relacionadas en la economía total, usando tanto amplias como reducidas definiciones ¹⁰, desde 1995 ¹¹ hasta 2007, ha crecido enormemente en la mayoría de los países desarrollados, ver Fig. 2. Por ejemplo en España la proporción de ocupaciones relacionadas con las TIC ha aumentado en un porcentaje de 2,7 puntos con la definición amplia y 0,7 puntos con la definición reducida durante el período.

Fig.2. Proporción de las ocupaciones relacionadas con las TIC en la economía total según las definiciones más amplias (arriba) y las más reducidas (abajo).



Fuente: OCDE (2009b).

¹⁰ Definiciones basadas en la metodología descrita en la OCDE (2004 cap.6) y Welsum y Vickery (2005). La proporción respecto a los países no europeos no es directamente comparable con la proporción respecto a los países europeos, ya que las clasificaciones no están armonizadas.

¹¹ Excepto Australia, Finlandia y Suecia 1997 en vez de 1995.

En lo que se refiere a la localización, y contrario a todas las expectativas, el empleo en el sector TIC tiende más bien a concentrarse geográficamente en lo que se llama «plátano azul» de Europa¹² (Barrios y otros 2008). De hecho se ha reconocido desde hace tiempo que la actividad económica está distribuida en el espacio de manera desigual, ver por ejemplo Thisse y Fujita (2002). Sin embargo, la creencia común, sugiere que las TIC no dependen ni de las distancias físicas ni las barreras geográficas y que los gastos de transportes son cada vez menos importantes, para acarrear la «muerte de la distancia» (Cairncross, 2001). Pero las contribuciones económicas tanto geográficas como urbanas aportan varias explicaciones en lo que se refiere a por qué se produce todavía una aglomeración de actividades económicas. Los principales argumentos son (Barrios y otros 2008) la existencia de economías de escala en la producción de inputs (entradas) que pueden inducir a las compañías a situarse cerca de sus inputs; también conexiones input-output (rendimiento) junto con un aumento de las ganancias, da a las empresas un incentivo para situarse cerca de los mercados y de los abastecedores con el fin de economizar los costes de transporte; las reservas del mercado de trabajo pueden ser también una fuerza aglomerativa porque la aglomeración industrial debe fomentar la formación de sólidos mercados locales de trabajo, de tal manera que las cualificaciones de los empleados puedan encajar más fácilmente con los requisitos de los empleadores y viceversa; por último, los nuevos conocimientos pueden conducir a la aglomeración porque pueden generar externalizaciones unidas geográficamente, aumentando la productividad de las empresas en la región donde se crea el nuevo conocimiento económico y por tanto las empresas pueden situarse donde pueden aprender de otras empresas.

Concretamente, muchas actividades de servicios TIC son intensas en capital humano de tal manera que los costes de producción están especialmente influenciados más por la disponibilidad de trabajadores cualificados que por la necesidad de asumir grandes inversiones (físicas). Por ejemplo, los desarrollos software han animado un tipo de modelo de negocios que se centra principalmente en ofrecer consultoría y servicios de software a la medida del cliente y requieren, principalmente, fuerza de trabajo muy calificada y relativamente bajos costes. Por otra parte, esto hace los servicios TIC relativamente menos intensos en capital físico de tal manera que el capital humano se convierte en el factor primario que explica el desarrollo de este tipo de actividades. Concretamente la última característica hace potencialmente del desarrollo de las actividades TIC un buen candidato para promover el desarrollo regional. Más generalmente, la diferente intensidad en capital humano y capital físico entre los servicios TIC y las actividades de manufacturación, puede tener implicaciones importantes para el desarrollo regional. En efecto, la investigación económica ha aportado evidencia empírica en lo que se refiere al hecho de que las diferencias en acceso al capital (es decir, a las inversiones financieras privadas) se ven como un elemento importante detrás de las persistentes diferencias regionales en el desarrollo económico, ver Guiso y otros (2004). Como las actividades del

¹² El área que va desde el sur del Reino Unido, Benelux y Dinamarca, la región de Ile-de Francia, las regiones occidentales de Alemania y el norte de Italia.

servicio TIC dependen mucho de la disponibilidad de mano de obra cualificada, se puede esperar que las restricciones relativas al acceso al capital será menos vinculante para esos tipos de actividades que en el caso de actividades manufacturadas donde la intensidad del capital físico es más elevada. Sin embargo, los sectores TIC de manufacturación eligen una situación geográfica diferente. Especialmente, desde principios de los años 2000, el desplazamiento hacia el este de Europa es un modelo cada vez mayor para muchas multinacionales en línea con la contratación de servicios en otras industrias de manufacturación. Los casos de contratación de servicios TIC multinacionales tienden a situar a sus afiliados principalmente en las ciudades capitales de regiones. Por el contrario, las PYMES tienden a estar mucho más dispersadas geográficamente que las multinacionales.

En general, se puede decir (Barrios y otros 2008) que el atractivo de las regiones UE está relacionado positivamente con el nivel del PIB regional que mide el acceso al mercado local, el grado de especialización industrial que se utiliza para medir la aglomeración económica del sector específicamente TIC, el nivel de educación y la densidad de las PYMES. El nivel de especialización industrial resulta ser especialmente importante en el caso de servicios informáticos. Este resultado tiende a apoyar la idea de que este sector de actividad ha tenido tendencia a estar localizado en regiones ya muy especializadas en este mismo subsector y por tanto refuerza las agrupaciones existentes.

En los siguientes tres casos se han presentado estudios relacionados con TIC, móviles y de banda ancha, para introducir evidencias adicionales en lo que se refiere a la evolución del empleo y a los factores que lo influyen.

Caso A. Redes de nueva generación. Alemania

Las llamadas Redes de Nueva Generación (RNG) serán las infraestructuras básicas de la banda ancha omnipresente. Para los fines de esta ponencia una RNG será simplemente una red única que comunique múltiples aplicaciones —voz, datos, vídeos— a múltiples mecanismos, ya sean fijos o móviles. Las condiciones para el uso del acceso a las RNG, son en la actualidad un tema clave en el examen del modelo reglamentario de las comunicaciones electrónicas en la UE (Cave y Picot 2008). Las principales cuestiones que han surgido durante el debate son las condiciones para las ganancias en inversiones, el tipo y nivel de competencia y el modelo requerido para promover la innovación. Su impacto sobre el empleo es un aspecto importante de este debate y en los planes para la recuperación de la crisis económica.

La inversión estimada requiere construir un acceso a la banda ancha de al menos 50 Mb/s-100 Mb/s orientados, respectivamente, al 75% (2014) – 50% (2020) de las familias alemanas de 20 a 36 billones de euros (Katz, Vaterlaus, Zenhäusern, Suter, y Mahler, 2009). Basada en el análisis de Katz y otros (2009), la construcción de red creará 304.000 empleos entre 2010 y 2014 y 237.000 más entre 2015 y 2020.

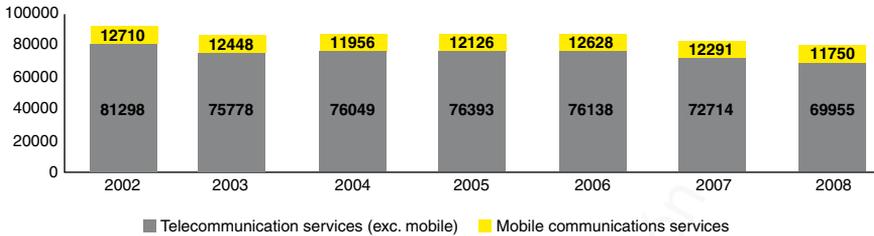
Una vez desplegada la red, la creación de nuevos empleos se acelerará mediante la innovación que resulte en los nuevos servicios y aplicaciones y crecimiento adicional para los negocios existentes. Las estimaciones que hacen los mismos autores indican que se crearán 427.000 empleos más a partir de esas innovaciones en las infraestructuras de la banda ancha. Por tanto, el número total de nuevos empleos estará cercano a un millón en un período de 10 años (2010-2020). En términos de producción, se espera que las inversiones en banda ancha crezcan en un 0,6% del PIB en Alemania en el mismo periodo de tiempo.

Caso B. Subsector de las comunicaciones móviles. España y la UE15

Las comunicaciones móviles son el paradigma del éxito entre las industrias recientemente constituidas. La llegada de la revolución de la omnipresente banda ancha cambiará fundamentalmente el escenario de la economía y de la sociedad europea. Citando a la Comisaria Europea Reding (2008): «...actualmente estamos confrontados a una oportunidad única en una generación para garantizar que Europa promociona y lidera la próxima fase de tecnología sin cable que representará la transición de la voz y de los servicios de textos cortos a la web sin cable». Ya hoy las telecomunicaciones móviles son el mayor conductor de la economía UE, con un crecimiento de mercado que se espera que sea del 2,4% en 2009 para alcanzar un valor total de 144,5 billones (Claudio Feijoo, Ramos y Gómez-Barroso, 2009).

La proporción del empleo en el subsector de las comunicaciones móviles en el sector de servicios de la telecomunicación en España era del 14.4% en 2008 lo que representaba un pequeño aumento desde el 13.5% que alcanzó en 2002, aunque hubo una caída en el número de empleos de 7.5% en el mismo periodo, que demostró que los servicios de las comunicaciones móviles habían sufrido, tanto a causa de la crisis económica en general como del proceso de ajuste en el sector, ver figura 3. A nivel europeo y usando datos de Ovum (Ovum y IPTS, 2006) los servicios de comunicaciones móviles emplearon a 423.000 trabajadores en 2005, contribuyendo cada puesto al PIB europeo casi 2,5 veces más que el porcentaje medio de trabajadores en la UE15.

Fig. 3. Número de ocupaciones en España de servicios de telecomunicaciones móviles y servicios telecom (excluyendo los móviles).



Fuente: CMT (2009)

Con respecto al empleo indirecto, los datos disponibles (Ovum y IPTS 2006) muestran que en la UE15, 1.3 millones de ocupaciones dependen de las comunicaciones móviles. Proceden de dos diferentes categorías. Hay 0.7 millones de trabajadores en empleos vinculados a los servicios de comunicaciones móviles y hay además 0.6 millones de empleos creados cuando las administraciones públicas, accionistas e instituciones financieras gastan los impuestos y ganancias generados por las comunicaciones móviles. Hay además un millón de empleos generados por el llamado efecto «multiplicador» de los gastos en la economía derivada de la industria de las comunicaciones móviles.

Caso C. Contenido y aplicaciones de la industria de las comunicaciones móviles. UE frente a USA

Las industrias de comunicaciones móviles han creado grandes expectativas en las aplicaciones y contenido móviles. Los analistas del mercado prevén que los ingresos mundiales crecerán de aproximadamente 25 billones de euros en 2008 a 75 billones de euros en 2013 (C. Feijóo y otros, 2010, próximamente). Una parte de estas expectativas se basa en la llegada de nuevas posibilidades: la disponibilidad y el aumento de la posibilidad de conexiones de banda ancha móvil y el uso de mecanismos móviles. Otra parte es un deseo de transferir el éxito de los modelos web Internet al ámbito móvil. Están surgiendo muchas ideas en lo que se refiere al abastecimiento y los innovadores están mirando hacia el aspecto móvil de los contenidos y aplicaciones. Una encuesta mostró que ya en 2007 aproximadamente la mitad de los contenidos y aplicaciones móviles que habían surgido, estaban orientados a esta área (Claudio Feijoo, Pascua, Misurata, y Lusoli, 2009).

El caso de las aplicaciones y contenido móvil permite considerar las diferencias regionales en el acceso a los recursos requeridos: capital, trabajo, tecnología y talento.

Una manera razonable de evaluar el acceso de las compañías a los recursos de capital es mirar a la cantidad de capital de riesgo que la empresa utiliza, dado que las aplicaciones y contenido móvil son un ámbito aún emergente¹³. Utilizando datos de una

¹³ De acuerdo con Feijóo y otros (Feijóo y otros, 2010, de próxima aparición) más del 60% de las empresas en este ámbito, habían tenido ayuda del capital riesgo (en cualquiera de sus formas: capital inicial, capital siembra, etc.)

encuesta IPTS (C. Feijoo y otros, 2010, de aparición próxima) como media del año, 5, la cantidad de capital riesgo utilizada en las empresas de Estados Unidos dobla el de las empresas UE. Los datos sobre el empleo muestran una diferencia similar entre empresas en las dos regiones, las empresas de Estados Unidos han creado un 30% más de empleo muy cualificado. Evaluar el acceso y el uso de la tecnología por parte de las empresas es una tarea muy difícil, a causa de las dificultades para conseguir datos significativos. Una mirada atenta a los resultados de esta misma encuesta parece sugerir que en la «primera ola» de innovación existía una clara separación entre la UE, donde dominaban las tecnologías de comunicación móvil y Norteamérica donde el enfoque «sin cable» era más típico. Sin embargo, desde 2005 a 2007, la imagen es más borrosa, aunque aparece que Norteamérica tiene un vínculo ligeramente más fuerte con las tecnologías Internet (una conclusión posible, que sin embargo, requiere más investigación). Por otra parte parecería también que las empresas originalmente situadas en la UE tienen mayor preferencia por fuente abierta y estándares abiertos (de nuevo una conclusión razonable que requiere más investigación). El talento y las cualificaciones son variables muy difíciles de observar directamente por lo que debe optarse claramente por alguna práctica de sustitución. Una opción razonable, al menos en las primeras fases del desarrollo de una nueva industria es la experiencia anterior, y, cuando sea disponible, la formación de los fundadores de empresas innovativas. Dos resultados esenciales surgen de esto. En primer lugar, una sólida base de experiencia para entrar en este complicado ámbito, resultó ser relativamente importante. Segundo, los fundadores en la UE tenían menos experiencia y más cualificaciones académicas, mientras que en Norteamérica procedían de empresas y tenían más experiencia.

4. ALGUNAS CONCLUSIONES

La impresión que resulta de leer y comparar todos los documentos del contexto político con la evidencia disponible es que las acciones para el progreso de la sociedad de información son muy urgentes pero aún las cuestiones referentes al impacto TIC sobre la economía del conocimiento no han penetrado completamente en la práctica actual.

De hecho, tanto el bajo acceso a las infraestructuras avanzadas TIC y la baja adopción de servicios TIC avanzados, están entre las principales razones de los modestos índices de crecimiento en comparación con otros países (no UE) y estos factores se reconocen ampliamente en las consideraciones públicas. Por ejemplo, solo pocos meses antes del «nuevo comienzo» de la Estrategia de Lisboa, la Comisión había mencionado las TIC dos veces entre los 3 mayores problemas que dificultan el aumento de la productividad¹⁴. Últimamente, la convicción de la necesidad de una implicación pública

¹⁴ Los problemas de productividad en la UE están basados en el efecto combinado de un excesivo foco en las industrias de baja y media tecnología (con un declive en los índices de crecimiento de la productividad y una contracción de los niveles de inversión a nivel global); una incapacidad para desafiar seriamente el predominio de USA en amplias áreas de las industrias de las TIC, como se refleja en la relativamente pequeña talla de su sector de producción TIC; y, finalmente, su aparente lentitud en conseguir la productividad que realza los beneficios de TIC en un abanico de industrias que utilizan las TIC, aunque las cuestiones de medidas complican seriamente una evaluación de las ganancias a partir de la difusión de las TIC (CE,2004^a,p,183).

directa en el aspecto de la oferta de las inversiones —el uso de infraestructuras de nueva generación— y algunas medidas de acompañamiento en el aspecto demanda en el recientemente aprobado paquete de comunicaciones electrónicas, en las guías para el uso de fondos públicos en el uso de infraestructuras de banda ancha de alta velocidad y en los planes de recuperación (que estaban dirigidos a inversiones intensivas TIC y «crecimiento verde»)—.

Dos son las principales cuestiones que deberían tratarse urgentemente para conseguir un real impacto TIC en la economía: conseguir un uso efectivo de conexiones de banda ancha de alta velocidad —incluyendo el uso de infraestructuras requeridas— y lograr esto en un marco adecuado, inclusivo y equitativo.

La disponibilidad general no significa uso general. Este hecho parece bastante evidente cuando se analiza la situación de las empresas, dado que el uso de aplicaciones avanzadas es bastante bajo. Y este hecho es bastante preocupante a causa de sus implicaciones en la productividad en la presente fase de la difusión TIC en todos los sectores. La inversión en I&D relacionada con TIC parece ser la primera opción política evidente para aumentar el índice de innovaciones. El paso de industrias que producen TIC a industrias que usan TIC permite que todos los sectores se puedan beneficiar potencialmente. Pero esto solo sucederá si existen políticas específicas que ayuden a conseguir las cualificaciones requeridas para un uso efectivo y se beneficien de las TIC en el trabajo de la vida diaria. Por tanto, la inversión en capital humano aparece como un elemento clave para conseguir los resultados prometidos que puedan conseguirse mediante inversiones en capital TIC. Junto a esta medida no puede olvidar que otras cuestiones críticas para la promoción de este uso están lejos de haberse resuelto, por ejemplo aumentar la confianza y poder del usuario, desarrollando más y mejores servicios públicos para negocios y ciudadanos o extendiendo innovaciones organizacionales. Y, además solo un apoyo bien equilibrado de todos los factores conducirá a resultados reales.

Tampoco puede olvidarse el acceso. Un precio razonable continúa siendo, sin duda, en muchos casos la primera condición para el uso efectivo. En algunas regiones la situación es, incluso, más seria: simplemente no tendrán conexiones de banda ancha de alta velocidad por parte de los agentes del mercado en un futuro previsible. De este modo, es evidente, que las diferencias geográficas y socioeconómicas afectan a las posibilidades de acceso. Estos factores, añadidos a otros factores demográficos (educación, edad) suponen también obstáculos para una adopción efectiva.

Pero la promoción directa TIC no es el único obstáculo. Como se ha examinado a lo largo de este documento, el uso y la difusión TIC se produce en el marco institucional, lo que podría representar la diferencia en términos de crecimiento, productividad y empleo. De hecho, la evidencia reunida sobre el impacto de las TIC en el empleo, apoya la necesidad de una mejora en este marco institucional. Especialmente, el crecimiento de los empleos de servicios informáticos —servicios y aplicaciones software— subraya la importancia de las agrupaciones donde los beneficios de conocimiento, capital humano y «alta densidad» de empresarios e innovadores, son el factor esencial que explica su éxito. Por tanto, la siguiente cuestión se refiere

a los instrumentos de medidas políticas y la combinación de políticas económicas para la mejora del marco de las TIC. Un examen del uso de instrumentos políticos durante la evolución de las TIC muestra que, en efecto, el tipo y variedad de éstas ha estado aumentando permanentemente (Gómez Barroso y Feijóo, 2009). Desde una perspectiva integrada las posibles políticas eran inicialmente acciones directas para incluir un marco de reglas de mercado y una amplia variedad de intervenciones indirectas. También han pasado de ser acciones en la economía de la oferta a abarcar la demanda de los mercados TIC. Sin embargo, hoy todavía la combinación de políticas económicas se centra más en el uso de la oferta de infraestructuras de nueva generación, aunque, como ya dijimos más arriba, debe abrirse a abarcar también el uso y la adopción de la «ecuación de la Sociedad de la Información». A pesar de este hecho, esto presenta ya algunas novedades de interés que pueden examinarse con más detalle a continuación.

El primer elemento de interés es la implicación de diferentes estructuras administrativas en todos los niveles del gobierno. Como ya hemos dicho, esto es lógico debido a la relación entre las TIC y el desarrollo local. De hecho, ya se sabía que las acciones locales pueden ayudar a aumentar la cobertura de banda ancha en áreas poco abastecidas (CE, 2006). En este contexto, se dio por primera vez a los gobiernos locales una función de dirección y es probable que continúen utilizándola. Además de apoyar la expansión de infraestructuras de nueva generación pueden desarrollar servicios públicos locales, ser parte de proyectos piloto para explorar nuevas tecnologías y nuevos intereses de los usuarios, y contribuir a coordinar las cualificaciones y fuerzas locales con las demandas TIC. La implicación local introduce un nuevo requisito para la coordinación a niveles regionales y nacionales —estrategias de banda ancha, planes digitales y desarrollo de la Sociedad de la Información en general. Los proyectos locales están muy dispersos —«un mosaico de iniciativas» y reflejan las necesidades locales. Algunas de estas experiencias —éxitos y también fracasos— serán transferibles y por tanto un mecanismo para su intercambio —mejores prácticas— debería ser parte de la nueva combinación de políticas económicas para utilizar su completo potencial.

Las implicaciones financieras de las políticas TIC son un segundo foco de interés. Ahora que hay planes y guías (CE, 2009^a) para un intenso nivel de gasto público en infraestructuras TIC, vale la pena recordar otros instrumentos de política económica en el mismo nivel de gastos que podrían ser igualmente necesarios y complementarios. Estos están dirigidos a la demanda e incluyen, por ejemplo, programas de e-inclusión, desarrollo de servicios públicos, telecentros e iniciativas digitales. En un nivel más bajo de gasto, aunque también importante, existe una serie heterogénea de instrumentos de política económica que deben tomarse en consideración: promoción de las e-aplicaciones, participación en laboratorios reales, aumento de la conciencia de los usuarios, desarrollo del aprendizaje TIC y de nuevas cualificaciones, promoción del capital de riesgo y apoyo a las comunidades de usuarios y a sus iniciativas. Su característica común es la «realización» de la iniciativa privada con algún impulso público.

La consideración expuesta más arriba señala de nuevo las limitaciones de usar únicamente políticas de oferta económica: la economía del conocimiento —requiere el acceso a las infraestructuras de nueva generación como una condición necesaria, pero el acceso no es una condición suficiente (Gómez Barroso y otros, 2008). La parte que falta, adopción por parte de los usuarios, necesita una serie adicional de instrumentos de política económica dirigidos al marco en el que las TIC prosperan. Muy interesante, es la reciente atención a estos instrumentos (CE 2009a) y existe un nivel de consenso relativamente alto, si no en su potencial, al menos en los beneficios de su exploración (Reino Unido 2009). También comparten algunas características atractivas. Primero, requieren en general la implicación de las administraciones regionales y locales, por tanto, establecer las bases para políticas más coherentes y estrategias más exitosas a nivel nacional. Segundo, como ya dijimos anteriormente, pueden ser menos onerosos que las intervenciones directas en la oferta económica de mercados de comunicaciones electrónicas. Y tercero, pero también importante, requieren una colaboración de los actores privados para conseguir más fácilmente sus objetivos, es decir, estableciendo las condiciones para posteriores acuerdos con ellos, por ejemplo, en las tan discutidas relaciones públicas privadas.

Como consideración final, podemos decir que hoy los nuevos instrumentos de política económica tienen una función complementaria a los tradicionales instrumentos —reglamentario y de oferta económica—, pero como las nuevas infraestructuras están extendiéndose, así como los usuarios aumentan su influencia en su evolución y como el marco donde se produce el uso de TIC es más demandante, adquirirán una importancia cada vez mayor superando finalmente a los instrumentos tradicionales, especialmente al transferir las innovaciones TIC hacia empleos de crecimiento sostenible.

6. EN BUSCA DE UNA NUEVA ESTRATEGIA PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL

Aurelio Fernández López

Presidente del Comité de Protección Social de la Unión Europea

Esta aportación se centra únicamente en tres de los asuntos relativos a las cuestiones que van a ser planteadas en el Taller:

1) ¿Cómo puede la competencia de terceros países con estándares laborales, de tributación y de gasto social considerablemente inferiores afectar la perspectiva de una economía competitiva e innovadora en la UE y la sostenibilidad de los Sistemas de Protección Social de la UE.?

La Unión Europea, en el plano interno, debe de prestar atención a esta cuestión y evitar que se establezcan relaciones asimétricas entre las cinco grandes libertades. Estas libertades han tenido pocas interferencias en su desarrollo hasta fechas recientes pero están llamadas a interrelacionarse necesariamente más en la futura estrategia y es importante que dicha interrelación se produzca desde un enfoque equilibrado, que no subordine los derechos sociales a las libertades económicas y que no favorezca vínculos entre movilidad del trabajo y «dumping social». Las sentencias del TJCE en los asuntos Lavall, Rüffert, Viking en relación a la Directiva de trabajadores destacados o los debates generados sobre los servicios sociales de interés general son algunos de los aspectos que requerirán un importante trabajo y reflexión a nivel europeo en los próximos meses.

El riesgo de *dumping* social es evidente igualmente en un contexto de competitividad global cuando algunos de los actores intervinientes conceden un valor o prioridad diferente a la garantía de los derechos sociales fundamentales, entre los que han de incluirse los derechos laborales y de seguridad social.

La dimensión externa de la UE de la futura estrategia debe de tomar cada vez más en cuenta que la respuesta a muchos de los desafíos sociales responde, cada vez más, a cuestiones de carácter global. Las cuestiones de protección social, en particular las referidas a Seguridad Social deben de ser tenidas en cuenta a este respecto, pues se relacionan estrechamente con el objetivo general de conformar un desarrollo global que incorpore las características sociales propias del modelo social europeo.

En este sentido, la futura estrategia europea debiera de dar una mayor entrada en la misma a medidas dirigidas a atender a lo que se ha venido en llamar la «dimensión social de la globalización». En este sentido hay que mencionar: La promoción de la Agenda de Trabajo decente de la OIT; la extensión de la protección social/seguridad social, tanto vertical como horizontal, en los países; y la promoción de procesos de integración económica regional en el mundo que estén acompañados de progresos en la cohesión social en dichas zonas o regiones. Esto supone apoyar una agenda a favor de la consolidación fiscal; el fortalecimiento de administraciones necesario para una buena gobernanza; y la extensión de redes sociales básicas para el conjunto en los países para el conjunto de la población, con una atención especial a los países de nuestro entorno más próximo.

El Comité de Protección Social de la UE ha resaltado la importancia de incorporar las cuestiones sociales en la dimensión externa de la UE en su reciente opinión sobre la futura Estrategia post-2010.

2) ¿Podemos esperar que la cohesión social se siga naturalmente del crecimiento económico y la creación de empleo? ¿Cómo podemos garantizar que esta conexión se produzca realmente?

Una de las aportaciones que el Comité de Protección Social de la UE aporta al próximo Consejo EPPSCO (30 de noviembre) es un Informe analítico, acordado a 27, titulado *Crecimiento, Empleo y Avances Sociales: Una contribución a la evaluación de la dimensión social de la Estrategia de Lisboa*. El Informe analiza y documenta lo que ha ocurrido con los objetivos sociales desde el inicio de la Estrategia hasta el inicio de la crisis económica y presta una atención especial al periodo 2005-2007, periodo en el que se produjo un mayor crecimiento económico y de empleo.

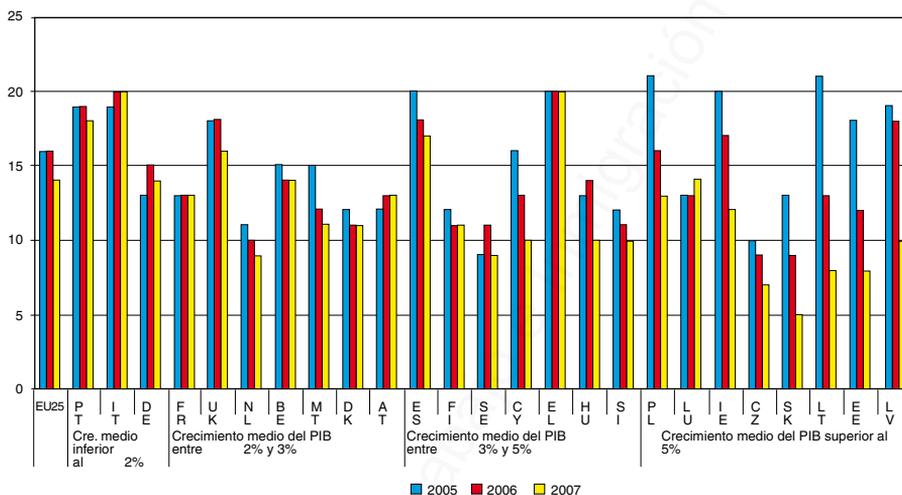
El Informe analiza las dos cuestiones suscitadas, en particular la primera de ellas, indicando respecto del crecimiento lo siguiente:

«En los últimos años (2005-2007), solamente en los países que han disfrutado de unas tasas anuales de crecimiento medio muy elevado (superiores al 5%) se observaron mejoras significativas en los niveles de vida de los más pobres (tal como muestran las fuertes reducciones de las tasas de personas inmersas en el riesgo de pobreza o carencias materiales). En estos países, el crecimiento parece haber ayudado sin duda a las personas con rentas más bajas. En el caso de los países con tasas de crecimiento medias inferiores al 5% es mucho menos claro el nexo crecimiento-condiciones de vida de las personas con rentas más bajas. En líneas generales, el crecimiento ha posibilitado la «erosión» de las áreas de carencias graves, especialmente (aunque no solamente) en los nuevos Estados miembros, pero la pobreza relativa no se ha reducido e incluso ha crecido en algunos países que tradicionalmente tenían «buenos resultados».

El análisis que proporciona el Informe tiende a sugerir que no hay correlación inmediata general entre crecimiento y reducción de la pobreza relativa y concluye que: *«Durante la pasada década, el crecimiento económico y del empleo ha mejorado en líneas generales el nivel de vida global y muchos gobiernos han podido*

dedicar más recursos a intervenciones de política social. Sin embargo, a pesar del evidente efecto redistributivo de la protección social, a menudo han aumentado las desigualdades, siendo todavía la pobreza y la exclusión social un grave problema en la mayoría de los países de la UE.»

Tasa de riesgo de pobreza vinculada con un momento concreto (2005) por crecimiento medio del PIB, 2005-2007



Fuente: Eurostat - base de datos AMECO (PIB) y UE-SILC (2007, 2006, 2005); faltan BG y RO

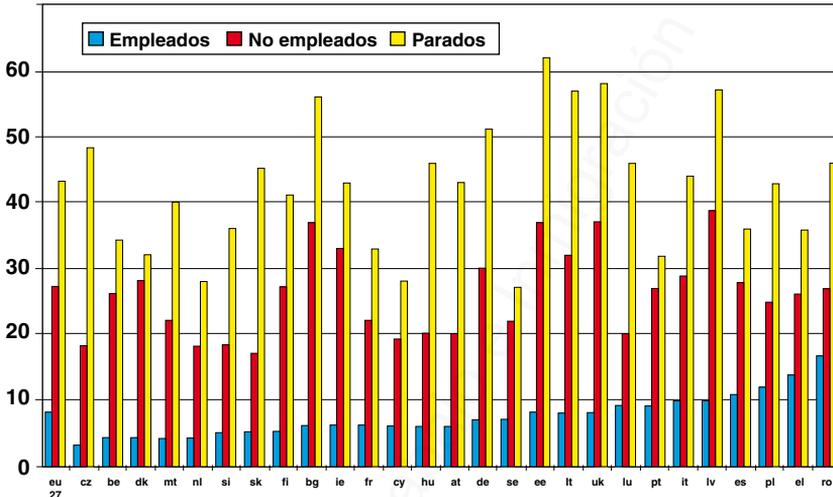
La conclusión en el Informe sobre empleo, pobreza e inclusión es igualmente de interés:

«Tener un trabajo continúa siendo la mejor salvaguardia contra la pobreza y la exclusión. Sin embargo, los aumentos recientes en el empleo no han alcanzado a quienes están más lejos del mercado laboral y los trabajos no siempre han tenido éxito a la hora de sacar a las personas de la pobreza. Algunos grupos siguen enfrentándose a barreras específicas como un mal acceso a la enseñanza para quienes tienen una menor formación, la falta de servicios de capacitación o un mal diseño de las prestaciones que generan desincentivos fiscales. La segmentación del mercado laboral persiste en combinación con escasa calidad del trabajo. La creación de formas de empleo precarias, a menudo caracterizadas por sus marcados rasgos sexistas, ha contribuido a unos niveles persistentemente elevados de pobreza aún teniendo un trabajo. Se han de aprender las lecciones de estos hechos a la hora de prevenir que la crisis agrave considerablemente la exclusión persistente.....».

Parece claro que la mejora en el acceso a un empleo de calidad contribuye a sacar a la gente de situaciones de riesgo de pobreza. Por el contrario, el subempleo y los contratos precarios atenúan el impacto positivo de la inclusión de más gente en el mercado laboral. El que un 8% de las personas que trabajaban en la UE en 2007

vivían por debajo del umbral de pobreza relativa es un dato reciente y, sin duda, merecedor de una seria reflexión.

**Tasa de riesgo de pobreza en la población en edad laboral
por categoría laboral: empleados,
no empleados (entre ellos los parados). 2007**



Fuente: EU-SILC 2007

Por este motivo, se necesita hacer algo más para que los mercados laborales sean verdaderamente inclusivos. En este punto, la apuesta por aplicar estrategias de inclusión social activa que incorporen los tres componentes adoptados por el Consejo Europeo: itinerarios de reinserción laboral; soporte de ingresos en el proceso; y servicios de apoyo, aparece como algo crucial, y no solo por razones de solidaridad sino también para limitar las pérdidas de capital humano y preservar el potencial de crecimiento futuro.

En definitiva, la interrelación crecimiento, empleo y cohesión social aparece hoy como algo imprescindible a la hora de diseñar la futura estrategia europea a 2020.

3) ¿Cómo podemos hacer que la Estrategia post 2010 tenga mayor relación con las aspiraciones de los ciudadanos y, por consiguiente, sea mejor entendida por la opinión pública?

En los debates recientes, y de hecho en los últimos años de la Estrategia de Lisboa, se insiste mucho en este aspecto desde algunas instancias. Se señala que hay que mejorar la comunicación sobre la Estrategia y sus objetivos y que, si se logra

esto, habrá un mejor entendimiento de los ciudadanos y, en definitiva, una mejor aceptación de la misma. Desde la perspectiva del Comité de Protección Social de la UE, sin negar que una mejor comunicación sea siempre deseable, se viene señalando en diversas ocasiones que lo realmente importante es situar a la persona, al ciudadano, en el centro de interés de la Estrategia. Es decir, es necesario dotar a la misma de un mayor contenido social.

A este respecto, El Comité de Protección Social ha señalado recientemente que, la futura estrategia europea:

- a) Tiene que producir resultados sociales, dichos resultados deben de ser monitorizados y evaluados de forma sistemática en relación a los objetivos sociales comunes fijados por los Estados Miembros.
- b) Debe perseguir a la vez y de una manera integrada un crecimiento sostenible, que cree empleo, reduzca la pobreza y genere una mayor cohesión social. Así como, reforzar la interacción entre políticas económicas, de empleo y sociales. Todo ello requiere una valoración más amplia que la utilizada actualmente (la realizada sólo en términos de PIB) de lo que es, o de cómo ha de medirse, el bienestar social

Por ejemplo, es importante perseguir una mejor articulación de los sistemas de seguridad social con otras políticas tales como,: las políticas preventivas y de promoción de la salud general y en el lugar de trabajo; las estrategias de inclusión social y de envejecimiento activo y saludable; las relativas a la eficiencia del gasto en conexión con su eficacia; y de la eficiencia del lado de los ingresos ligándolas a una mejor actuación realizadora de obligaciones contributivas, un control mejorado de las situaciones de necesidad susceptibles de ser protegidas y una gestión económico-financiera de los sistemas eficiente, cercana a los ciudadanos y poco costosa en términos de gastos de administración.

- c) Debe prevenir y luchar contra la pobreza, la exclusión social y todo tipo de discriminación, aplicar estrategias de inclusión activa y consolidar sistemas de protección social adecuados y sostenibles.
- d) Tiene que reforzar la coordinación abierta actualmente existente entre los Estados Miembros en materia de protección social e inclusión (OMC social) mejorando su coherencia y visibilidad.

Por último, la futura Estrategia europea, si bien debe mirar al medio plazo, no puede desvincularse de la crisis y de su impacto social. Los sistemas de protección social continúan y van a seguir desempeñando un papel de estabilizadores automáticos en relación al impacto social de la crisis y, consecuencia lógica de ello, el gasto en protección social se espera que crezca a corto plazo. Las últimas previsiones de la Comisión Europea indican que el desempleo alcanzará en la UE el 10,3% a finales de 2010 y que, como resultado del juego de los estabilizadores automáticos y de las medidas discrecionales dirigidas a reforzar las prestaciones sociales, el gasto social en la UE se espera que se incremente un 3,2% del PIB entre 2007 y 2010.

Por lo anterior, al hablar de estrategias de salida de la crisis parece conveniente prestar atención a como modular la secuencia temporal de salida, ya que los mismos tiempos y periodos no son válidos para la crisis financiera, la crisis de la economía real, el mercado laboral o los sistemas de protección social.

En este sentido, no hay que olvidar tampoco que el impacto social de la crisis, su alcance, magnitud y efectos varía enormemente entre los estados miembros; ni que los Estados estaban en posiciones muy diversas para enfrentarse a la crisis. Por ello, debe de prestarse especial atención para evitar que los «paquetes de austeridad» adoptados, o que se vayan a adoptarse próximamente, afecten a medidas adoptadas para la recuperación, dirigidas a preservar el empleo, sostener su demanda o permitir que los sistemas de protección social puedan jugar plenamente su papel como estabilizadores automáticos.

Ministerio de Trabajo e Inmigración

7. ¿QUÉ HEMOS APRENDIDO DURANTE LOS AÑOS 2000 Y SIGUIENTES EN EL ÁMBITO DEL EMPLEO Y DE LAS POLÍTICAS SOCIALES «ANTES» DE LA CRISIS Y «DESDE» LA CRISIS? TEORÍAS Y PRÁCTICAS.

Janine Goestchy
CNRS/Universidad de París Oeste y Universidad de Bruselas

Resumen:

- a) ¿Desde el punto de vista de la teoría económica?
- b) ¿Desde el punto de vista de la investigación y prácticas del mercado de trabajo (UE, OCDE, OIT)?
- c) ¿Cual es el impacto de la globalización en el empleo y en los sistemas de protección social en la UE?
- d) ¿Respuestas a la crisis desde el punto de vista de la empresa, de los interlocutores sociales, del gobierno y de las organizaciones internacionales
- e) ¿Cuál es el papel de la UE en el mundo?

A) ¿Desde el punto de vista de las teorías económicas?

La importancia de «las teorías endógenas de crecimiento» que ven en la innovación el mayor motor para un crecimiento duradero y vínculos de refuerzo mutuo entre la innovación y el crecimiento;

La necesidad de «más reglamentación» (especialmente financiera);

La falacia y estrechez del uso de las matemáticas y cierto tipo de econométrías;

La importancia de revisar «las teorías y prácticas de una gobernanza corporativa» para restaurar la gobernanza de los participantes (gobernanza de los accionistas);

La necesidad de ir «mas allá del PIB» y de fomentar un desarrollo sostenible (ver el informe de la comisión Stigliz; conferencia de la OCDE en Busan octubre 2009.

B) Prácticas e investigación en el mercado de trabajo (UE; OCDE; OIT) desde la mitad de los años 2000

a) El papel de la *flexibilidad externa e interna* en los niveles de empleo sigue siendo confuso y a veces contradictorio. La OCDE (perspectivas sobre el empleo entre 2004 y 2006) encontró que las leyes sobre la protección del empleo estaban poco relacionadas con los niveles de empleo lo que era contrario a las clásicas expectativas neoliberales. Otros factores, como la tasa de sindicación, los niveles de índices de interés, la independencia del Banco Central, han sido considerados como *determinantes de niveles de empleo más importantes que las leyes de protección de empleo* (Nickell y otros 2005; Deakin y Wilkinson, 2005; Baccaro, Rei, 2007). Sin embargo, en muchos estudios rigurosos sobre las leyes de protección del empleo, se ha afirmado que reducir la redistribución de los trabajos entre sectores, aumenta a largo plazo el desempleo y reduce los índices de empleo de grupos vulnerables (Comisión Europea, «la flexiguridad y seguridad en los mercados de empleo en la UE», el Empleo en Europa en 2006).

La mayoría de los estudios sugieren que deben combinarse mejor las políticas activas del mercado de trabajo con la administración de las pensiones por desempleo. El «informe sobre el empleo de 2006 de la UE» sugiere que haya un «elemento de compensación» más flexible LPE (Legislación de Protección del Empleo) para que se hagan mayores transferencias a los desempleados, tanto en forma de compensación de ingresos (por ejemplo políticas pasivas del mercado de trabajo), como en lo que se refiere a medidas activas.

Los estudios de la OIT han demostrado que una mayor antigüedad en el mismo trabajo no aumenta el sentimiento de seguridad de los trabajadores (sino al contrario) (Auer, Islam, 2006). Cuanto más inseguro se siente un trabajador más tiende a permanecer en el mismo trabajo, lo que sucede especialmente durante las crisis económicas.

De todas formas, el resultado de alguno de estos estudios deberá revisarse en un momento posterior tras la implementación de varios nuevos mecanismos sobre el empleo tras la crisis del 2008 (ver punto D más abajo).

b) Muchos estudios han hecho un inventario de las investigaciones académicas sobre las variedades del capitalismo en las que se ha señalado la importancia de *una coherencia nacional y la complementariedad de las diferentes políticas de empleo con el fin de obtener resultados sociales y económicos*. Un estudio de la OCEDE (ver perspectiva de empleo 2006) identifica cuatro grupos de países que reflejan diferentes modelos de flexibilidad (Grupo I principalmente países anglosajones: Estados Unidos, Reino Unido, Nueva Zelanda, Japón, Corea del Sur y Suiza; Grupo II que implica esencialmente a los países nórdicos, Dinamarca, Noruega, Suecia, aunque también a los Países Bajos, Irlanda y Austria; Grupo III especialmente países continentales y del sur de Europa: Bélgica, Francia, Alemania Italia, España, Portugal, aunque también Finlandia, (este último país representa una excepción geográfica); Grupo IV que comprende tres nuevos

Estados Miembros (República Checa, Polonia y Eslovaquia). *Los países con un nivel superior en lo que se refiere a los ejes de seguridad y de flexibilidad están relacionados positivamente con resultados favorables respecto a las variables socioeconómicas, tales como altos índices de empleo y distribución más equitativa de los ingresos.*

c) Cuando examinamos los diferentes resultados de las investigaciones, parece haberse instalado cada vez más el consenso respecto a las evaluaciones y reformas del empleo y de la política del mercado del empleo (al menos en las organizaciones internacionales) haciéndose hincapié en la búsqueda de formas importantes de «flexibilidad» y enfoques sobre el ciclo de la vida en varios Estados Miembros de la UE. Incluso el sistema francés de relaciones industriales, tradicionalmente calificado como una «excepción» parece que ha seguido «un camino de normalización» a este respecto con sus recientes reformas. Los repetidos mensajes y paradigma para conseguir una reforma durante los últimos 10 años de la Estrategia Europea del Empleo, dentro del ámbito de la Estrategia de Lisboa, han tenido, por tanto, un impacto.

d) Parece también que exista algún acuerdo sobre el hecho de que faltan estudios comparativos sobre la política del empleo que tomen suficientemente en consideración cuestiones tales como *desigualdad, salarios, calidad de los empleos, productividad*: éste ya era el caso antes de la crisis, pero mucho más después de ella. Aunque la UE ha desarrollado indicadores originales para medir la calidad de los empleos en 10 dimensiones, disponemos de muy pocos datos recientes a este respecto, y las Guías sobre el Empleo parecen haber olvidado este tema, aparte de la referencia regular a estas cuestiones en sus declaraciones transversales de intención. Los niveles de salarios y la desigualdad siguen siendo territorios en los que no se puede entrar.

e) En general, ¿qué ocurre con el desarrollo de las leyes laborales en un periodo de globalización y neoliberalismo? Los mecanismos de las leyes laborales no se han reducido entre 1970 y 2006 (Deakin, Wilkinson, 2005, 2008) de acuerdo con su estudio sobre seis países, Reino Unido, Francia, Alemania, Estados Unidos e India; por el contrario han aumentado o permanecen estables; pero a menudo han otorgado más derechos individuales que colectivos, además, *los desarrollos de las leyes laborales han sido concomitantes con el declive de los sindicatos (por eso algunos autores hablan de una descolectivización de los derechos laborales) y un aumento de las desigualdades en los ingresos.*

C) El impacto de la globalización en el empleo en la UE y en los sistemas de protección social

a) El punto de vista del informe de la OCDE de 2007 sobre el empleo *señala una discrepancia* entre los puntos de vista más bien positivos de los economistas, en lo que se refiere a las consecuencias de la globalización para los empleados, por una parte, y las preocupantes percepciones de la opinión pública, por otra

(especialmente en Francia y en Estados Unidos, menos en Polonia, Eslovaquia y Reino Unido; ver también el estudio de la Fundación Alemana Marshall de 2006). El informe de la OCDE señala que la globalización en la zona OCDE ha sido concomitante en la última década con mejoras en el empleo y descenso de los niveles de desempleo, así como con aumentos de salarios reales, *pero también reconoce que las desigualdades salariales han continuado manifestándose, que la proporción de salarios en las rentas nacionales se ha reducido y que el empleo se ha hecho menos estable.*

Además, el informe subraya los siguientes puntos que son cautos e indecisos.

- Si el empleo total en un país dado no se ha alterado, los sectores más expuestos verán su empleo reducido como resultado de la especialización por sector;
- La reubicación de empresas no produce necesariamente detrimento en el sector del empleo, pero los empleos creados (normalmente más cualificados) como resultado de la reubicación no son los mismos que los perdidos (en general los de baja cualificación); la globalización reduce la demanda respecto a las bajas calificaciones y aumenta la demanda respecto a los trabajadores medianamente o muy cualificados dentro de la UE;
- El aumento de la competencia internacional parece hacer los salarios y el empleo más sensibles a los reveses económicos con una reacción más rápida de las empresas (ya se trate de un revés coyuntural o de un revés en los índices de cambio); las empresas parecen estar en una posición peor para estabilizar el empleo y los salarios;
- Potencialmente, la globalización parece que representa un importante factor para la vulnerabilidad del empleado, pero el efecto protector de las decisiones políticas y de las instituciones parece haber tenido un importante papel hasta el momento para proteger a los empleados de las consecuencias negativas;
- La OCDE insiste en la necesidad de una estrategia más concertada junto a un enfoque de flexibilidad (ver la estrategia revisada de la OCDE sobre el empleo, 2006).

b) Otro estudio de Chassard y Dayan 2008 sobre la repercusión de la globalización para el Modelo Social Europeo nos da resultados similares y completa la imagen con los siguientes datos:

- Su evaluación del impacto de la globalización sobre el Modelo Social Europeo varía de acuerdo con el ámbito de la política examinada. *Consideran que la globalización ha afectado ligeramente más a los sistemas de empleo (a través de leyes de protección del empleo menos rigurosas) que al nivel de gastos de protección social que ha permanecido inalterado.*
- En lo que se refiere a la protección del empleo «la mayoría de los países han hecho sus leyes de protección del empleo menos rigurosas durante los últimos quince años (especialmente en España, Alemania, Suecia, Bélgica, Países

Bajos y Dinamarca). Esto refleja, entre otras cosas, cambios profundos que se han producido más rápidamente con la globalización. Ha aumentado la segmentación del empleo, pero los contratos de corto plazo han llegado hoy a su límite. De este modo, se han establecido nuevos vínculos entre nuevas formas de organización del trabajo, en lo que se refiere al tiempo de producción, a la organización del aprendizaje y a los mecanismos de flexibilidad» (Chassard y Dayan 2008). Sus conclusiones sobre las leyes de protección del empleo son ligeramente contradictorias respecto a las de Deakin, Wilkinson, (2005).

Otros dos indicadores de modelos de empleo en la UE reflejan que estos modelos no han cambiado mucho con la globalización. Los contratos indefinidos siguen siendo con creces la principal forma de contrato (solo un empleado de cada siete tiene un contrato de corto plazo, con la excepción de España). Y el tiempo que un trabajador permanece en un mismo empleo sigue siendo alto (más de 10 años en la mayoría de los países de la UE, con la excepción de Dinamarca, Reino Unido, Irlanda, España, donde es más corto) frente a siete años en Estados Unidos.

En cuanto a los *gastos de protección social* e ingresos de sustitución para los desempleados, sus respectivos *niveles no han descendido* en la UE-15. Los relativamente altos niveles de gasto de protección social se han mantenido entre 1990 y 2005 alrededor de más de un cuarto del PIB (solo Suecia, los Países Bajos y Finlandia han registrado un ajuste ligeramente hacia abajo en 2000, con Portugal intentando alcanzar este nivel).

En lo que se refiere a ingresos de sustitución para los desempleados, estos han permanecido estables durante un largo plazo (1961-2005) y más altos en la UE-15 que en Estados Unidos, Canadá y Japón. Aumentaron, incluso, en los años 70 debido a la situación de intentar alcanzar el nivel deseado en Italia, Suiza y Finlandia.

- Los autores añadieron además que aunque la globalización pueda resultar una amenaza para la protección social europea, esto tendría menos que ver con la globalización y su dimensión del coste del trabajo que con la reducción de los salarios en el ingreso nacional (del 67% al 58% entre 1975 y 2005 en la UE y del 65% al 60% en Estados Unidos) lo que puede erosionar sus bases financieras.
- De acuerdo con Chassard y Dayan (2008) las presentes dificultades del Modelo Social Europeo se deben más a factores endógenos (demografía, desigualdades sociales, desigualdades en la formación, segmentación espacial) que a los externos.

D) En lo que se refiere a las respuestas a la crisis de la empresa, de los interlocutores sociales, del gobierno y de la organización internacional

Lección 1. Con la crisis se notan puntos de vista consensuados entre los participantes en el uso de los despidos como último recurso y en lo que se refiere

a la necesidad de movilizar activamente el sistema de protección social en la crisis.

Lección 2. El empleo y las dimensiones sociales de la crisis económica y financiera empiezan a estar sobre la mesa para los responsables de las políticas a nivel internacional, UE y nacional (cf. Reuniones G20).

Lección 3. La UE tiene que reajustarse, dado el papel cada vez mayor de otras organizaciones internacionales y el papel activo que desempeñan sus Estados Miembros en la crisis.

- a) Previsiones alarmantes sobre el empleo (ver perspectivas sobre el empleo de la OCDE 2009)

Tras algunos años de crecimiento relativamente alto y de creación de empleos (8 millones de nuevos empleos solo entre 2006 y 2008) se espera que Europa pierda alrededor de 3,5 millones de empleos en 2009, y que el desempleo pueda alcanzar un 10% en 2010, lo que significa 25 millones más de desempleados desde 2007 en adelante y un aumento del 80% —el mayor aumento del desempleo desde la segunda guerra mundial (zona OCDE). En comparación, el desempleo aumentó un 50% durante la primera crisis del petróleo. La OIT prevé entre 30 y 50 millones más de desempleados en el mundo en 2009 y 200 millones de empleados podrían resultar afectados por una extrema pobreza (especialmente en los países en vías de desarrollo). Si no se adoptan enérgicas medidas macroeconómicas los empleos serían entre el 0,8% y el 1,4% menos a finales del 2010 (zona OCDE). Los grupos más vulnerables (jóvenes, migrantes, los menos cualificados, los trabajadores con contratos temporales) serán los más afectados con el aumento del desempleo. La industria de la construcción, bienes duraderos y servicios a las empresas son los sectores más sensibles. Dentro de la UE, España, los Países Bálticos e Irlanda son los países que han sufrido más el grave aumento del desempleo.

Actualmente las políticas del mercado del empleo y los sistemas de protección social tienen que enfrentarse de manera concomitante a cuatro tipos de retos: — tendencias demográficas; — los problemas del «contrato social tras la guerra», que conduce a mercados de trabajo y sistemas de protección social segmentados; — los retos de la globalización; — la reciente crisis financiera y económica con sus consecuencias en los niveles de empleo y de pobreza.

- b) ¿Qué tipo de prácticas de empleo han desarrollado las empresas frente a la crisis? La mayoría de las evaluaciones (UE, OCDE, ORIE) señalan que más que haber recurrido a despidos masivos (aunque se han producido muchos), *las empresas a menudo, con el apoyo de medidas procedentes de la autoridad pública, han intentado adoptar medidas alternativas tales como planes de trabajo a corto plazo, flexibilidad del tiempo de trabajo (reducción de las horas extraordinarias, número de cambios, cuentas del uso del tiempo ahorrado), despidos temporales* (ver por ejemplo medidas procedentes de la autoridad pública en Austria, Francia, Alemania, Países Bajos, Hungría, Eslo-

venia, Reino Unido, Irlanda). También se ha desarrollado la *concesión de una paga negociada* a través de convenios colectivos, así como una combinación interesante de *trabajo a corto plazo y medidas de formación o concesiones sabáticas pagadas*. Tanto las concesiones respecto al tiempo, como las concesiones de pagas por convenio colectivo se han visto apoyadas en muchas ocasiones por medidas suplementarias gubernamentales: por ejemplo, las compensaciones de tiempo de trabajo más corto a cambio de seguridad en el trabajo se han visto complementadas con usos innovativos de los ya existentes sistemas de pensiones por desempleo; de la misma manera las compensaciones de una congelación de salarios a cambio de seguridad en el trabajo se han visto complementadas por medidas fiscales gubernamentales con el fin de mantener el poder adquisitivo. Así, se han intentado establecer varias formas de flexibilidad (organización del trabajo o flexibilidad interna) con la flexibilidad numérica como última solución. Incluso en los sectores con problemas estructurales preexistentes (como la industria del automóvil las líneas aéreas) donde las pérdidas de trabajo eran difíciles de evitar, se han emprendido procesos de diálogo social de información y negociación con el fin de evitar los peores resultados para ambas partes.

c) ¿Por qué los empleadores han optado por una organización conciliadora de los recursos humanos? Sus razones son múltiples:

- Para evitar altos costes o pagos por despido;
- Para evitar perder fuerza de trabajo cualificada sobre la base de que un capital humano adecuado será necesario otra vez en caso de recuperación;
- La existencia de más prácticas anticipadas de organización de los recursos humanos, dados los graves problemas demográficos a los que habrá que hacer frente rápidamente;
- El deseo de preservar una imagen de responsabilidad corporativa;
- Los recientes años de experiencia con flexibilidad (en lo que se refiere al tiempo de trabajo y a la organización del mismo) así como los mecanismos de flexiguridad orientados a hacer menos duras las transiciones entre los empleos;
- Aprovechar la oportunidad que se les da de reducir los costes laborales a través de subsidios estatales para trabajos de corto plazo y reducción de costes de trabajo indirectos, por una parte, y a través de acuerdos de moderación de salarios, por otra.

d) ¿Cuál es la base de la acción de los *gobiernos nacionales* frente a la crisis? El difícil camino entre medidas a corto plazo y reformas a medio plazo.

Por una parte, el tipo de medidas adoptadas y la cantidad de recursos financieros concedidos nos informa sobre la base de la actitud de los gobiernos.

Primero, en la mayoría de los países se tiende a mitigar el impacto económico, así como el impacto social y sobre el empleo de la crisis adoptando

enérgicas medidas macroeconómicas y planes de recuperación: sin embargo, la OCDE ha considerado que la proporción atribuida a los programas del mercado de trabajo eran, en general, insuficientes en relación con las elevadas sumas que representan los planes de recuperación y dadas las estadísticas previstas en lo que se refiere al desempleo.

Segundo, en muchos de los casos los gobiernos dan su apoyo a las empresas con el fin de evitar despidos masivos (ver más arriba).

Tercero, se ha decidido claramente usar en la medida de lo posible, las posibilidades de los sistemas de protección social mejorando y adaptando los sistemas de prestaciones por desempleo y los mecanismos antipobreza. La UE y la OCDE reconocen la existencia de situaciones laborales de pobreza, especialmente en familias monoparentales y con numerosos hijos y la importancia de políticas de redistribución social que reduzcan a la mitad la pobreza en el trabajo.

Cuarto, se han dedicado más recursos a las prácticas de un mercado de trabajo activo (reforma de los servicios de colocación de empleo; programas de formación; combinación de prestaciones de protección social e incorporación al trabajo.....): a este respecto, los países se han beneficiado, durante los últimos quince años, de experiencia bajo el impulso de la UE y la OCDE. Los gobiernos conceden especial atención a la contratación de grupos vulnerables.

Quinto, los gobiernos han fomentado la asociación social.

Sexto, hasta ahora hay poca evidencia de que los gobiernos hayan iniciado programas de reformas legislativas laborales como respuesta a la crisis.

Por otra parte, se puede encontrar otra apreciación de la base de acción de los gobiernos en numerosas advertencias detalladas en las declaraciones de los responsables de decisiones políticas de la UE (ver el Consejo de Ministros EPSSO (marzo 2009); las diez medidas de la Cumbre Tripartita de Praga de 2009; el Consejo de Jefes de Estado de la UE de junio de 2009) y de la OCDE (ver la reunión ministerial de 28 y 29 de septiembre de 2009) *en lo que se refiere a problemas que hay que evitar*.

- Sus declaraciones subrayan la necesidad de garantizar que las medidas de protección social más generosas están correctamente combinadas con los mecanismos de activación del mercado de trabajo.
- Advierten también *contra la tentación* de recurrir a medidas de empleo tales como la jubilación anticipada y las pensiones de invalidez que se utilizaron en los años 80 y 90 y que están desacreditadas por la política de orientación del mercado de trabajo de la OCDE y de la UE.
- Insisten también en el hecho de que el aumento en el número de medidas de protección social, los proyectos de reducción del tiempo de trabajo, la

reducción importante de los costes de trabajo indirectos concedida a los empleadores, el aumento del empleo en el sector público, etc., deben ser *medidas temporales*. A este respecto, es indispensable mantener unas finanzas públicas sólidas.

- Además, recuerdan que las *reformas estructurales* del mercado de trabajo *a medio y largo plazo deben mantenerse* (enfoques preventivos del mercado de trabajo, altos índices de empleo entre los de mayor edad, flexiguridad y mercados de trabajo transicionales, la necesidad de reducir la segmentación del mercado de trabajo, la movilidad geográfica y de empleo, vista anticipada de las necesidades de cualificación en el mercado de trabajo, reformas de formación y de educación, la necesidad de ayudar a los más jóvenes a encontrar trabajos que puedan conservar durante largo tiempo, los empleos verdes, la modernización de la protección social...) y no deben marginarse o retrasarse mediante «medidas de urgencia» a corto plazo frente a la crisis.

- e) El fundamento de la acción en lo que se refiere a los interlocutores sociales (a nivel de la UE y nacional):

Han mostrado diligencia en adoptar enfoques consensuales lo que quedó demostrado a través de sus *prácticas de negociación de concesión*, especialmente a nivel de empresa (ver más arriba).

Además, en los últimos años los interlocutores sociales han estado utilizando *organismos representativos de empresa* (como consejos de trabajo) para información, consulta, participación de los empleados de manera muy activa y muy innovadora, especialmente en el caso de nueva ubicación de las actividades de la empresa. Dentro de la UE estos organismos son bastante nuevos en numerosos Estados (Reino Unido, Irlanda, nuevos Estados Miembros). Una serie de directivas UE ha dado un impulso a nivel nacional; algunas de estas directivas han sido revisadas en los últimos años (despidos colectivos, 1995; transferencia de empresas, 1977; Comités de Empresa Europeos, 1994; implicación de los trabajadores en el Estatuto de Empresa Europeo, 2001; información y consultas a nivel nacional, 2002. Desde luego, a pesar de sus limitaciones legales institucionales (entre otras la dificultad de negociar acuerdos transnacionales con fuerza legal) el funcionamiento de las estructuras de información y consulta han mostrado que la frontera entre «consulta y negociación» se ha hecho cada vez más borrosa, que se ha ampliado el alcance de temas tratados, que el interés de los empleados por el funcionamiento económico y el futuro de la empresa ha ido aumentando, que los acuerdos tendían a tener una orientación de «win-win»¹ (todos ganan) más que una orientación clásica de «zero sum game» (lo que uno gana, el otro lo pierde) y

¹ «Win-win» y «classical zero sum game» son frases clásicas acuñadas internacionalmente respecto al juego, que se usan frecuentemente en política y economía.

que los debates tienen a menudo una dimensión territorial donde los actores de la sociedad civil están implicados. Además, la Directiva sobre trabajadores desplazados (1996), la Directiva de servicio (2006) y también las sentencias del Tribunal de Justicia Europeo Viking y Laval, han hecho hincapié en lo difícil que es alcanzar un equilibrio entre sindicatos/derechos del empleado y la libertad de prestar servicios dentro de la UE.

Los sindicatos y los empleadores esperan que el Estado desempeñe un papel *de mayor intervención reglamentaria* para hacer frente a la crisis bancaria. En cuanto a la UE, el clima de crisis parece haber contribuido a un final positivo de la Directiva de Empresas de Trabajo Temporal y a la revisión de la Directiva de Comités de Empresa Europeos (finales del 2008).

Sin embargo, las situaciones de crisis que conducen a medidas de «urgencia» por parte de los gobiernos, pueden *también* generar insatisfacción entre los interlocutores sociales cuando los gobiernos no consultan suficientemente, o a tiempo, a los interlocutores sociales: este fue el caso de Dinamarca (cuando retrasó las reformas del mercado de trabajo), de Finlandia (con el retraso de la edad de jubilación), de Bulgaria (con medidas presupuestarias anti-crisis), y de Suecia (desacuerdos en las formas de incrementar las cualificaciones).

Aunque se han observado enfoques consensuales, han surgido también algunos desacuerdos más tradicionales entre los Sindicatos, los Empleadores y el Estado, en lo que se refiere al tamaño del sector público, al tema de las pensiones estatales, a la proporción de la inversión gubernamental en el sector público contra PYMES, al énfasis puesto en medidas de activación contra medidas de protección social, políticas de salarios así como reformas de los impuestos...

Incertidumbres respecto a la negociación de concesiones. Hasta ahora la negociación de concesiones se ha referido esencialmente al tiempo de trabajo y a los niveles de salario: ¿hasta donde llegará la negociación de concesiones y qué puede suceder con la negociación de concesiones que afecten a *otros elementos* como las condiciones de trabajo (lo que ha sido a menudo muy estresante)? Otra cuestión es la de conocer si durante un largo periodo de tiempo los empleados afectados verán (o no) sus condiciones respetadas mediante un empleo más seguro. Algunas experiencias anteriores de acuerdos de concesiones dentro del marco de los Consejos de Trabajo Europeos en Alemania, en la mitad de los años 2000, han demostrado que la promesa de «mantener» empleo no siempre se ha respetado (cf. Siemens, Continental). Por último, con el fin de no destruir la confianza, es importante que los sindicatos y los empleados no tengan la impresión de que los empleadores utilizan la crisis para debilitar la relación laboral de manera duradera y que la negociación de concesiones es solo un fenómeno temporal que debería ser examinado cuando se haya restaurado otra vez la recuperación.

f) El papel de las organizaciones internacionales

Las medidas de la política UE en 2009

Después de su plan de recuperación económica de diciembre de 2008 sujeto al nivel de coordinación y de evaluación de la UE (un esfuerzo presupuestario complementario del 3,3% del PIB que solicita especialmente el nivel nacional, así como los estabilizadores automáticos) y sus medidas para regular mejor el sector financiero y hacerlo más fiable, la UE ha adoptado durante el año 2009 varias iniciativas para abordar el empleo y la dimensión social de la crisis. *Junto a las medidas de nivel nacional y de la UE directamente vinculadas con la crisis, la estrategia de Lisboa en curso está orientada a ser el guardián de las reformas estructurales a medio plazo.*

La cronología de los acontecimientos muestra que el nivel de la UE y de otros foros políticos y agendas internacionales se han hecho cada vez más complicados.

En el ámbito social y del empleo la UE emprendió la reforma y la adaptación, tanto del *Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización* (concesión de sumas más elevadas a nivel de la UE; reducción del umbral de número de trabajadores despedidos; prolongación del período de ayuda económica; excepciones a las reglas si la economía local se ve afectada gravemente) (COM (2008) 867, 16.12.2008) como del Fondo Social Europeo (FSE) (sin necesidad de cofinanciación nacional para 2009 y 2010) (COM (2008) 813, 26.11.2008) para hacer frente a las necesidades urgentes debidas a la crisis.

La Comisión Europea ha propuesto también *crear un nuevo servicio microfinanciero* que conceda un microcrédito a las pequeñas empresas y a los trabajadores desempleados que quieran iniciar su propia empresa.

Además, la UE ha promulgado una serie de «*advertencias paradigmáticas*» a los Estados Miembros en lo que se refiere al mercado de trabajo y a las políticas de protección social tales como: mantener a la gente en el empleo, reforzar la activación y aportar una ayuda de ingresos adecuada, invertir en reciclaje y mejora de las cualificaciones, mitigar el impacto directo de la crisis financiera sobre los individuos, garantizar la libre circulación de los trabajadores, otorgar medidas de apoyo, tales como eliminar los costes distintos de los salarios para los trabajadores de baja cualificación, abordar seriamente el empleo juvenil y el caso de los jóvenes que dejan anticipadamente la escuela, continuar con el enfoque de la flexiguridad para reducir la segmentación.

La UE declaró claramente que la dimensión global de la crisis hace del G20, *la institución crucial* para la gobernanza global en la que la UE debería coordinar mejor sus acciones si quiere tener influencia (entre los Estados Miembros; y entre los Estados Miembros y la UE). La UE reconoce también que el *nivel nacional* (en una forma más que el nivel de la UE) es otro nivel importante de acción (en la medida en que contempla la implementación de planes de recuperación, así como de empleo y de cuestiones sociales).

La crisis y el aumento de la globalización de la gobernanza financiera, económica y social a través del G20 por una parte, y la creciente importancia del nivel nacional para promover medidas urgentes (y algunas veces divergentes), requerirá un reajuste del papel de las modalidades de gobernanza de la UE.

LA OIT 2009

Se pueden identificar, en lo que se refiere a la OIT, tres importantes documentos y pasos políticos relativos a las cuestiones de empleo en este periodo de crisis.

- En mayo de 2009 la OIT presentó *las Tendencias del Empleo Global* con estadísticas sobre el empleo y con la posibilidad de pérdidas de empleo *sobre una base mundial* con específicos datos clave a nivel regional. Este documento revisaba sus proyecciones de empleo respecto a niveles que abarcaban de 210 a 239 millones de desempleados en el mundo en 2009, que correspondían a índices globales de desempleo del 6,5 y 7,4% respectivamente con un aumento de entre 39 y 59 millones de desempleados desde 2007. Doscientos millones de trabajadores están en riesgo de unirse a las filas de la gente que vive con menos de 2\$ diarios entre 2007 y 2009. La OIT dice también que en el periodo 2009-2015 se han creado alrededor de 300 nuevos empleos para absorber el aumento de la fuerza de trabajo. Sus estadísticas de empleo regional nos indican que el desempleo va a aumentar en la mayoría de los países del norte de África y Sub-saharianos, seguidos por los países del Oriente Medio y de Hispanoamérica. Todas estas regiones tienen índices de desempleo más altos (y una mayor proporción de economía informal) que la UE. Asia Oriental, el Sureste de África y el Sur de Asia tienen bajos niveles de empleo y han contribuido en más del 57% al número total de empleos creados a nivel mundial, pero junto a enormes desigualdades sufren niveles muy altos de pobreza que se espera que aumenten.

- En junio de 2009 la Conferencia Internacional del Trabajo, con la participación de los delegados de los gobiernos, empleadores y trabajadores de los Estados Miembros de la OIT, adoptó unánimemente un «*Pacto Mundial por el Empleo*». Este pacto promueve una recuperación productiva centrada en inversiones, empleo y protección social. El objetivo fundamental del Pacto Global de Empleo era proporcionar una base internacionalmente aceptada para una acción política orientada a reducir el espacio de tiempo entre la recuperación económica y una recuperación con oportunidades de trabajo decente. Se trata de una llamada a la acción urgente y mundial: nacional, regional y global.

- El informe OIT «proteger a las personas, promover empleos», constituye una encuesta de empleo nacional y de respuestas a la respuesta de la política de protección social a la crisis global económica presentada en el G20 *Cumbre de Pittsburg de septiembre de 2009* a propuesta del G20 de Londres de abril del 2009.

Estos informes investigan el impacto de la crisis en todo el mundo e ilustran que los mecanismos de los gobiernos y de los interlocutores sociales para proteger

el nivel de vida, el mantenimiento de empleos y las demandas internas en la crisis, no solo se observaban en los países de la UE y de la OCDE, *sino también en las economías emergentes y en los países en vías de desarrollo.*

Además, el informe declara que «hasta la fecha no hay muchos ejemplos de países que hayan debilitado su legislación laboral en respuesta a la presente recesión» y se refiere al refuerzo reciente de las leyes laborales en Argentina, Australia, China y Corea (acciones que en algunos casos se produjeron antes de la crisis) (OIT, 2009).

E) En lo que se refiere al papel de la UE en el mundo Especialmente en lo que se refiere a las políticas sociales y de empleo.

Tras el fallo de no haber incluido «cláusulas sociales» dentro de la política de comercio de la OMC, la UE ha prestado especial atención a la dimensión social en sus propias *políticas de comercio y de desarrollo*. La UE ha decidido continuar su política de «un sistema generalizado de preferencias» (SGP); desarrollar acuerdos bilaterales comerciales con Brasil, Rusia, India y China y enriquecerlos con dimensiones energéticas, ecológicas, de educación y sociales; mejorar su colaboración con la OIT en las cuestiones básicas; continuar los estudios de política de evaluación en varios campos (empleo, protección social, relaciones industriales, educación/formación, etc...) en una cooperación más cercana con la OIT y la OCDE.

Al evaluar la especificidad de su propio MSE (Modelo Social Europeo) con sus respectivos méritos y desventajas frente a la globalización, es evidente que la UE tendrá que *tomar más en consideración la velocidad a la que las economías emergentes están estableciendo instituciones de protección social y mecanismos de legislación laboral* (ver OCDE perspectivas de empleo, 2007; informe de la OIT al G20 de 2009).

Aparece una necesidad bien precisa de *mejorar el funcionamiento de la UE como un actor institucional dentro de las organizaciones internacionales* donde tiene que hacer frente a 4 problemas: desacuerdos entre los Estados Miembros que pertenecen a esas instituciones; falta de armonización entre la postura de la UE y las presentes posturas de los Estados Miembros; falta de claridad en la dimensión institucional de la representación externa de la UE; la aceptación de un peso más importante de las economías emergentes en aquellas instituciones.

CONCLUSIÓN: SOBRE LA ESTRATEGIA DE LISBOA 2010-2020

- Con la crisis parece haberse instalado una implícita *división del trabajo* en lo que se refiere a los aspectos sociales entre gobiernos e interlocutores sociales a nivel nacional, adoptando medidas de urgencia a corto plazo (medidas de protección social y mecanismos de empleo para mantener los trabajos). La Estrategia de Lisboa es el «guardián» *a medio plazo* de las reformas estructurales. Tal situación puede ser

problemática, si se quiere hacer la acción post-Lisboa 2010 atractiva a la opinión pública; por eso se debe prestar particular atención a la imagen de la Estrategia de Lisboa, especialmente dados los miedos de la población frente a la globalización.

- Podría demostrarse a la opinión pública que *la Estrategia de Lisboa fue una ventaja muy útil* para hacer frente a la crisis social y de empleo a través de las reformas estructurales que dicha Estrategia ha estado fomentando durante los últimos 10 años (de la misma manera que se reconoció que el euro había sido una ventaja).

- Si se quiere que la Estrategia de Lisboa sea más atractiva para los ciudadanos deben hacerse más fuertes la cohesión social, la reducción de las desigualdades, los problemas de los jóvenes, los trabajos ecológicos, los mecanismos de protección contra los efectos negativos de la globalización, las ideas sobre el bienestar-calidad del trabajo (el estrés en el trabajo se ha convertido en un tema importante) la calidad de vida, la calidad de la educación, y la calidad de la salud (más allá del PIB).

8. COMENTARIOS SOBRE LOS ASPECTOS SOCIAL Y DE EMPLEO DE LA ESTRATEGIA UE-2020

Ana M. Guillén y Rodolfo Gutiérrez
Universidad de Oviedo, España

La creciente competencia de terceros países con estándares laborales, tributarios y de gasto social considerablemente más bajos afecta gravemente a las perspectivas de una economía competitiva e innovadora en la UE, capaz de crear empleo y de sostener los sistemas de protección social. De hecho, hace tiempo que esa competencia hace sentir su efecto, aunque, desde los últimos años noventa, la tendencia se ha agudizado.

El aspecto más sobresaliente de dicha competencia es el relacionado con los puestos de trabajo de baja cualificación y de baja retribución. Es un segmento del mercado laboral en que destaca más la competencia de Brasil, Rusia, India y China (los así llamados BRICS) y otras economías emergentes. La productividad más baja asociada a estos puestos de trabajo, junto con la competencia internacional, conducen a una situación en que los salarios que pueden pagarse a los trabajadores de baja cualificación de la UE sean muy bajos.

Si no se aplica ninguna política a este segmento del mercado de trabajo, se corren dos riesgos principales, concretamente: o bien no se crean esos puestos de trabajo o las personas y, sobre todo, las familias en que ambos trabajadores tienen un puesto de trabajo de baja cualificación es muy probable que caigan en situaciones de pobreza relativa. Para reducir este último riesgo, son necesarias políticas, fiscales y de activación, para hacer ‘que trabajar merezca la pena’, pero deben combinarse con políticas de protección social (vivienda, servicios asistenciales, conciliación) adaptados a las necesidades de las familias, especialmente en las fases iniciales de formación de la familia, cuando las necesidades relacionadas con la vivienda, el cuidado de los niños y la conciliación son más agudas.

La única manera de que la UE compita con economías emergentes es con calidad y no con precios de bienes y servicios. Caer en el *dumping* social para competir en precios no es la solución. De ahí que las políticas para potenciar la educación, la inversión en I + D + i, participación en formación profesional ocupacional y aprendizaje continuo, reducción de la tasa de pobreza entre niños y adultos jóvenes y cobertura asistencial suficiente sean de la mayor importancia.

Más que nunca, la UE está compuesta de un grupo heterogéneo de países cuyas situaciones económica, política y sociocultural son muy distintas. Esto hace que el diseño de políticas comunes sea muy difícil, incluso en forma de recomendaciones. Una consideración a este respecto es pensar en la última ampliación de la UE y compararla con otras anteriores en términos de solidaridad geográfica. Los últimos 12 países que se unieron a la UE lo hicieron en un momento en que su renta *per capita* estaba muy por debajo de las de países que se habían incorporado antes, a la vez que no disfrutaron del mismo nivel de apoyo de los fondos estructurales y de cohesión.

La crisis económica actual ha tendido a afectar a las economías nacionales más débiles de la UE más que a las más saneadas. Los países que se enfrentan a desequilibrios importantes de las finanzas públicas tienen poco margen de maniobra para abordar las consecuencias sociales de la crisis. Esto despierta una especial preocupación por aquellos cuyos niveles de protección también son más bajos. Éste podría ser un motivo para reconsiderar la intensidad de los flujos de fondos UE que deben dedicarse a los nuevos Estados miembros. No olvidemos que los fondos UE no son sólo dinero en efectivo para invertirlo en la modernización de las economías nacionales y los sistemas de protección social, sino que también pueden promover la adquisición y el desarrollo de capacidades administrativas e institucionales, además del uso de nuevos instrumentos en el proceso político.

La diversidad de los mercados laborales de la UE, en términos de tipos de regulación, flexibilidad y seguridad, también es notoria. De ahí que sea muy difícil recomendar una única combinación de dichos elementos para todos ellos. Para elaborar recomendaciones políticas más bien se necesita una evaluación individualizada y una valoración de las debilidades de cada mercado laboral nacional, o regional. El menú de políticas y medidas potenciales entre las que elegir es largo. Incluye, entre otras cosas, promover el aprendizaje continuo, fomentar la creación de puestos de trabajo a tiempo parcial por tiempo indefinido y el trabajo por cuenta propia, la flexiguridad al estilo danés, la implantación del *Kurzarbeit* (trabajo a tiempo reducido) alemán, el Fondo austríaco, el cheque de empleo de Snower, la mejora de las agencias y procedimientos de intermediación (públicas y privadas), la reforma de las relaciones laborales y de la negociación colectiva, la de las políticas pasivas de manera que se incrementen las prestaciones por desempleo en los primeros meses de paro y se reduzcan drásticamente pasados esos meses. La elección de políticas y medidas —y de la mezcla de ambas que pudiera dar resultados positivos en un caso concreto dependería, una vez más, de la evaluación de los resultados del mercado laboral y del contexto económico, político y social en que se encuentra dicho mercado. Como es bien sabido, si las políticas simplemente «se importan» sin prestar atención a las condiciones del «importador», lo que se consigue suele ser soluciones cosméticas superficiales e ineptas para mejorar la situación.

Un aspecto que afecta a la UE en conjunto es el relacionado con los trabajadores móviles. Para dichos trabajadores es preciso seguir desarrollando las normas que regulan sus derechos laborales y sociales. Aún más urgente es hacer más ágil

y clara la administración de dichas normas. Si queremos lograr flujos efectivos de mano de obra dentro de la UE, de tal manera que los trabajadores vayan allí donde se les necesita, hay que facilitar más la movilidad de los trabajadores y hacer más accesible la información sobre derechos laborales y sociales.

Como se afirmaba más arriba, **la educación es clave para una economía que tiene que competir en calidad. El activo de la UE para competir es el basado en el talento.** Una economía debe poder conseguir una oferta de trabajadores que se ajuste a las necesidades del mercado laboral, que, en el caso de la UE, son un número sustancial de trabajadores muy cualificados. En este sentido, son necesarias reformas encaminadas a mejorar la educación obligatoria y asegurarse de que todos los jóvenes reciben formación profesional ocupacional. Esto significa no sólo mejorar la calidad de la educación obligatoria sino también reducir las tasas de abandono escolar prematuro. Las reformas también deben encaminarse a facilitar el acceso a formación profesional y ocupacional de nivel alto y al aprendizaje continuo, y facilitar la vuelta a la universidad a los adultos que han abandonado sus estudios a niveles más bajos. Todo esto puede exigir más flexibilidad en la oferta de centros educativos, haciendo más laxos los requisitos de accesibilidad y ofreciendo los programas a tiempo parcial y el aprendizaje a distancia adecuados.

También es crucial mejorar la educación universitaria. Las reformas exigen que se potencie al menos un segmento de educación superior de alta calidad; de hecho, no es fácil elevar la calidad de todo el sistema universitario de un golpe. Para este fin deben usarse más recursos financieros, pero siempre configurados como incentivos para instituciones y profesores o investigadores vinculados a la evaluación por comparación del rendimiento y de la competencia, o de ambas.

La potenciación de la movilidad geográfica de los estudiantes y los incentivos para estudiar en el extranjero y aprender otras lenguas también deben ser un pilar de las políticas de educación de la UE.

Podría **evaluarse el potencial económico de la Economía del Conocimiento en el marco de la globalización** diseñando una lista de indicadores comunes para la UE. Dicha lista podría incluir indicadores cualitativos y cuantitativos, tales como niveles de educación y formación profesional, inversión en I + D + i, registro de nuevas patentes, incrementos de la productividad, número de puestos de trabajo de alta calidad creados (incluyendo la retribución como indicador de la calidad de un puesto de trabajo), número de investigadores dedicados a ciencias básicas, ingenieros, importación de cerebros, etc. En suma, sería una lista de indicadores confeccionada por expertos que evalúe el mérito y la excelencia dentro de una economía determinada.

Aun si el Estado del bienestar sólo comprende una parte menor y reciente de la historia humana, sabemos por comprobación empírica que la **cohesión social no es por naturaleza una consecuencia del crecimiento económico**, sino más bien algo producido por la mediación de valores culturales societales. También sabemos que lo contrario es verdad, es decir, que no es posible asegurar la sostenibilidad de las

políticas educativas y sociales necesarias para garantizar la cohesión social si no hay un crecimiento económico sostenido.

Una de las maneras de asegurar la conexión mutua entre el crecimiento económico y la cohesión social (el proceso de alimentación y traspaso) es mejorar el efecto redistributivo de todo el conjunto de políticas de protección social. Ninguna política pública es nunca neutral; siempre produce ganadores y perdedores. La edad de oro del Estado del bienestar dio lugar casi siempre a una situación de grupos sociales excesivamente privilegiados y otros desfavorecidos en cuanto a protección social y mercado laboral. Algunas de estas desigualdades fueron corregidas después de la así llamada crisis del Estado del bienestar. Algunas otras se agravaron o se pasaron por alto en el período neoliberal. Detectar las desigualdades más destacadas originadas en mercados laborales segmentados e inercias institucionales históricas de los sistemas de protección social (intereses creados, derechos históricamente consolidados) sería de la mayor importancia para diseñar políticas para corregirlas. También es bien sabido que algunas necesidades de la población están claramente sobreprotegidas en ciertas áreas de política social, mientras que, en otros dominios, otras necesidades no se satisfacen o están mal cubiertas. Por eso en cada caso nacional —o regional o local— podría pensarse en desplazar los flujos financieros de unas áreas políticas a otras. Además, las políticas públicas no sólo tienen que ser equitativas y efectivas sino también rentables; así pues, tenemos que ir más lejos en la mejora de la gestión. Si cabe suponer, como parece que ocurre, que la progresividad de los ingresos fiscales es muy limitada (debido a las dificultades planteadas por la movilidad internacional de las rentas de capital), lo único factible es fomentar la redistribución por medio del gasto. Esto debería hacerse sobre todo con mejoras de la calidad y la equidad en el terreno de la educación y la asistencia sanitaria, y por medio de políticas de familia (acceso a vivienda, cuidado de dependientes, conciliación).

La creación de una nueva OCM de «salud democrática», o «bienestar democrático», como se prefiera, al aportar mejores prácticas y parámetros, bien podría ayudar a hacer que el crecimiento económico se tradujera en cohesión social. Un proceso de OCM basado en objetivos nacionales diseñados para producir mejoras en cuestiones tales como claridad, transparencia, capacidad de respuesta, dar voz a los concernidos, rendición de cuentas, estabilidad política, imperio de la ley, calidad de las regulaciones, efectividad y eficiencia gubernamental, agilidad de la administración, mejoras en nueva gestión pública, control de la corrupción y similares podría ser muy útil. A los ciudadanos les gusta saber cómo se emplean sus impuestos y para qué, y cómo se hace en comparación con otros países, regiones o localidades. La gente suele sentirse más solidaria cuando sabe que sus impuestos se emplean en producir beneficios sociales reales y en aliviar situaciones de necesidad, sean las propias o las de otros. Si una OCM así también fuera capaz de producir beneficios reales en «salud democrática», se podría haber alcanzado un doble objetivo. Después de todo, los activos más importantes de la UE para competir en la economía global son democracia y talento.

Esto está estrechamente relacionado con la cuestión de cómo vincular mejor la Estrategia post-2010 con las aspiraciones de los ciudadanos de la UE y, consiguien-

temente, cómo garantizar que sea mejor entendida por la sociedad. Para empezar, necesitamos un nombre mejor, más atractivo y expresivo, para la Estrategia Europea 2020. Además, teniendo en cuenta que, en política social, se aplica el principio de subsidiariedad, la principal herramienta en manos de la CE es más cognitiva y de ideario que ejecutiva. El modelo social europeo tiene influjo, no necesariamente por sí mismo, sino por lo que representa en la percepción de los gobiernos y poblaciones nacionales. Por eso el uso de una política de comunicación adecuada adquiere la máxima importancia. Pero esto no es aplicable sólo a la comunicación a los niveles más altos de las administraciones y organizaciones de intermediación de intereses. La comunicación tiene que llegar a los ciudadanos.

Vincular la nueva estrategia con las aspiraciones de los ciudadanos constituye un complejo problema de comunicación política. La percepción general es que las estrategias amplias de la UE tienen una relación débil con los problemas y aspiraciones de los ciudadanos. El objetivo ideal que debería alcanzarse sería: a) asegurar que un número sustancial de ciudadanos son capaces de acceder a la información sobre dichas estrategias, y b) que ninguno de estos ciudadanos que conocen las estrategias europeas se sienta ajeno a ellas, es decir que sienta que no abordan sus problemas y necesidades.

Podría suponerse que:

— Hay maneras de sustituir el discurso tecnocrático y en cierto modo elitista de la Estrategia de Lisboa por un lenguaje más expresivo y claro, más cercano a las preocupaciones de los ciudadanos.

— Se podrían definir objetivos sociales sólidos y situarlos frente a los macroeconómicos. ¿Uno de estos objetivos podría ser la reducción drástica de las tasas de pobreza? ¿O que todos los ciudadanos europeos pudieran contar con formación ocupacional? Según se desprende de los datos incluidos en el *Eurobarómetro especial 3003 —Las elecciones europeas de 2009 (abril de 2009)*, la «armonización de los Estados del bienestar europeos (sanidad, pensiones, etc.)» fue el elemento más citado (39%) entre los que se considera que refuerzan el sentimiento de ciudadanía europea.

— Sería posible vincular la Estrategia post-2010 a las cifras políticas con más capacidad de liderazgo en las naciones de la UE y no sólo entre expertos y altos funcionarios.

Los flujos migratorios pueden contribuir a satisfacer las futuras necesidades de trabajadores en la Estrategia post-2010, al desarrollo de la economía del conocimiento y a reforzar la cohesión social. Pero para ello será ineludible una mayor coordinación de las políticas de migraciones de la UE. El objetivo que debería alcanzarse sería combinar una reducción de los flujos de inmigrantes irregulares con una mejor integración social de los inmigrados. Para este fin los principales medios podrían ser:

— Reforzar la cooperación con los países. de origen en lo que concierne a su desarrollo y al control de las salidas.

- Coordinar y agilizar todos los requisitos administrativos para reconocer capacidades.
- Dar a los inmigrantes acceso a formación profesional en el puesto de trabajo y aplicar políticas de activación.
- Coordinar los criterios para la reagrupación familiar.
- Definir una política UE de reconocimiento de la ciudadanía.

9. COMPETENCIA, REGULACIÓN, FLEXIBILIDAD Y SEGURIDAD EN EL MERCADO INTERIOR

Ronald Janssen
Confederación Europea de Sindicatos (CES)

INTRODUCCIÓN

Cuando, en 1999-2000, se dio forma a la Agenda de Lisboa, una de las preocupaciones clave tras la Estrategia de Lisboa fue cómo preparar Europa para afrontar el reto de la globalización. Dado, sobre todo, que se esperaba la entrada de China en la Organización Mundial de Comercio (OMC), la competencia global con economías emergentes y con salarios bajos era motivo de gran preocupación. Diez años más tarde, al final de la Estrategia de Lisboa, las reservas por la competencia de terceros países con estándares laborales, tributarios y de gasto social considerablemente más bajo, aún están presentes, como puede verse por las preguntas fundamentales formuladas para este seminario. Se diría que la globalización y la competencia mundial aún se ven como un rompecabezas sin resolver. Sin embargo, también es verdad que tenemos una década de experiencia a nuestras espaldas. ¿Qué nos pueden enseñar a este respecto diez años de Estrategia de Lisboa?

LISBOA, TAL COMO SE DEFINIÓ EN 2000, FUE SIN DUDA UN ACIERTO

Con la Estrategia de Lisboa, tal como se diseñó allá en 2000, Europa reconoció implícitamente que no es posible competir con economías emergentes reduciendo los salarios y degradando las condiciones de trabajo. Desde luego, países como China son mucho más efectivos a ese respecto, en el sentido de que los niveles salariales chinos son sólo una fracción de los europeos y, además, su sistema permite exprimir a los trabajadores aún más. Piénsese por ejemplo en lo siguiente: en 2004 se desencadenó en varios países europeos un debate sobre el aumento de las horas de trabajo semanal sin retribución adicional, para así blindar los puestos de trabajo existentes y evitar que las inversiones se fueran a otro Estado miembro. Sin embargo, esto tuvo un inmediato efecto de onda expansiva en varias economías emergentes. En China, una multinacional italiana que fabricaba mobiliario de madera de lujo, al igual que un gran fabricante europeo de coches en México, dijeron a

sus plantillas que trabajaran más horas por el mismo salario argumentando que los trabajadores europeos habían llegado a aceptar esto.

Volviendo a la Estrategia de Lisboa tal como se definió en 2000, su filosofía básica era evitar que se fuera por el «mal camino» de reducir brutalmente costes y rentas mediante el desarrollo de respuestas «ingeniosas» a la competencia global. Lisboa 2000 reconoció que la única manera de ser competitivo en una economía global era ir por delante de la competencia con bajos costes y bajos salarios. Esto puede hacerse, por una parte, desarrollando los sectores y actividades del futuro y, por otra, con una innovación de gran alcance en las industrias existentes con el fin de incrementar la productividad. Para hacerlo sí, la innovación y los conocimientos son sin duda esenciales y, desde luego, Lisboa 2000 acertó al situarlas en el corazón de la Estrategia.

Lamentablemente, la estrategia demostró desde el principio que era vulnerable al «secuestro político». Es más, el enfoque de la innovación de Lisboa se tradujo inmediatamente en una presión para liberalizar industrias de red, aunque éstas no supongan más que el 3 o 4% del PIB europeo y por tanto no sean realmente capaces de influir profundamente en los resultados generales de crecimiento. Además, y como podría esperarse, el resultado de la liberalización de las industrias de red fue cambiar un monopolio controlado por el sector público por un monopolio privado sin control, cosa que, al final, hizo que las familias perdieran poder adquisitivo.

DE LAS INTENCIONES POLÍTICAS DE LISBOA A LA REALIDAD: TRATAR DE ABORDAR LA COMPETENCIA GLOBAL CON COMPETENCIA EN EL MERCADO ANTERIOR

Volviendo a los diez años pasados, hay que decir que el énfasis principal no ha sido ni real ni totalmente ni en la «economía de la innovación» ni en la «sociedad del conocimiento»¹. La inversión en investigación y desarrollo aún sigue al nivel del año 2000 y el progreso en formación continua de los trabajadores o en remediar el abandono escolar prematuro también podía haber sido mejor de lo que fue. Si bien es cierto que el nivel educativo medio de los trabajadores europeos ha aumentado constantemente por el hecho de que trabajadores más jóvenes y con más capacidades están reemplazando a los trabajadores mayores, también sucede que la disponibilidad de más capacidades educativas no se tradujo en mejores tasas de crecimiento de la productividad. Lo que ocurrió fue incluso lo contrario: la tendencia de la productividad evolucionó hacia niveles más bajos, no más altos. Y si bien esta desaceleración del crecimiento de la productividad fue acompañada de la creación de millones de puestos de trabajo a lo largo de los diez años pasados, muchos de ellos, si no la mayoría, resultan ahora insostenibles por haberse basado en crecimientos desenfrenados de la construcción que acabaron en quiebra.

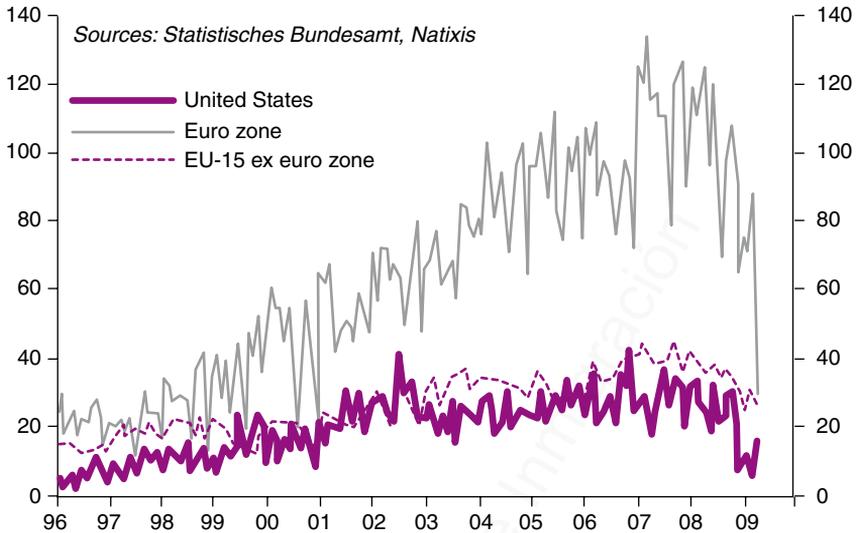
¹ Para un análisis más detallado, véase Janssen (2009).

Desde el relanzamiento de la agenda de Lisboa a mediados de 2005 se ha puesto de moda explicar que esta falta de progreso no tiene nada que ver con la Estrategia de Lisboa como tal, sino con la falta de voluntad de los Estados miembros para aplicar reformas estructurales. Además, es típico añadir que esto se debe a que estas reformas son necesarias pero extremadamente dolorosas y por consiguiente políticamente difíciles. Sin embargo, esta clase de lógica clama por la pregunta de cómo es posible que una estrategia basada en la innovación y en invertir en conocimiento y personas puede ser tan difícil de llevar a la práctica a causa de la resistencia «popular». Quienes así se pronuncian hablan de estrategias de «innovación» pero, en su fuero interno, quizás piensan en «recortes salariales y del gasto social».

En cualquier caso, no es verdad que los Estados Miembros se abstuvieran de actuar. Muchas reformas estructurales sí que se aplicaron. Sin embargo, el planteamiento de muchos Estados miembros importantes fue buscar una solución «no cooperativa» basada en simples estrategias de reducción de costes y no en seguir la agenda de la innovación. De lo que se trataba en este caso era de defender la participación de mercado del país en el comercio global pero ganar cuota de mercado en el mercado interior europeo. Los puestos de trabajo y la inversión perdidos a favor de la competencia de economías de salarios bajos debían compensarse re-importando los puestos de trabajo y la inversión de países vecinos y del resto del mercado interior europeo. Esa agenda política de «empobrecer al vecino» consiste esencialmente en tomar medidas drásticas a costa de los intereses legítimos de los trabajadores. La moderación salarial, incluso recortes salariales en algunos casos, aumento de las horas de trabajo sin aumentar la retribución, contratos de trabajo flexibles, precarios y con una protección del puesto de trabajo reducida, recortes en las prestaciones sociales para reducir los costes laborales no salariales del empleador son todos parte de este tipo de agenda política. Otra parte de esta agenda, en cierto modo perversa, es externalizar lo mayor parte posible de la cadena de producción a economías de salarios bajos, mejorando así la competitividad en precios del producto final destinado a la exportación al resto del mercado europeo.

De esta manera, un país puede convertirse en el mayor exportador del mundo eliminando como competidores a los países vecinos (véase gráfica de más abajo). Sin embargo, esto redundaría después en perjuicio de la dinámica de la demanda interior propia y se hace a expensas de la cohesión social, con bruscos aumentos de la desigualdad, el trabajo precario y los salarios de pobreza.

Alemania: Balance comercial con... (en billones de euros por año)



Fuente: Natixis (2009)

EL VERDADERO MOTOR DEL CRECIMIENTO EN EUROPA: EL «PROPULSADO POR LA BURBUJA»

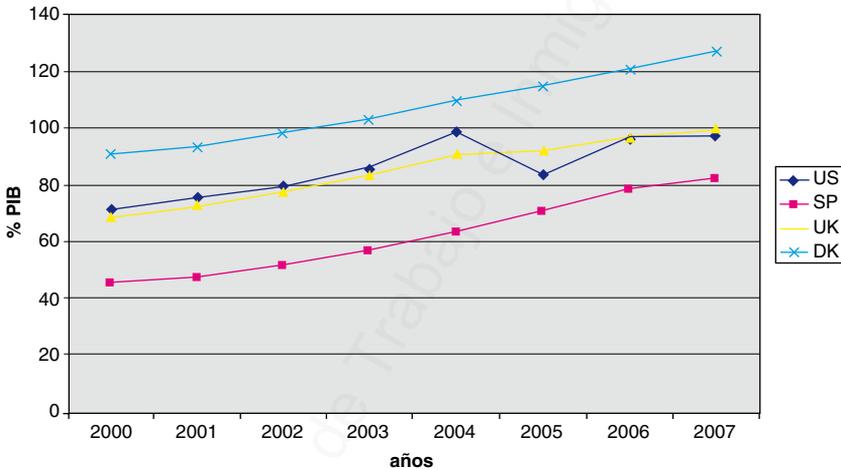
Si una parte de Europa trata de vivir a costa del resto del mercado interior, y siendo éste una economía relativamente cerrada (las importaciones y exportaciones al resto del mundo sólo representan un 15%, más o menos, del PIB europeo. La economía de la UE produce sobre todo para su propia demanda interna), la lógica de las cosas implica que el resto de Europa tiene que compensar la fuga de demanda ocasionada por los países citados en primer lugar.

Esto es lo que ha estado sucediendo hasta 2007/2008. En el Reino Unido, España, Irlanda y varios países nórdicos² y, en menor medida, Francia e Italia, los hogares experimentaron año tras año un incremento de la carga de sus deudas, un proceso en que el crecimiento desenfundado de la construcción ocasionó un consumo frenético. El aumento de los precios de estos activos (vivienda) que acompañó este endeudamiento creciente creó al mismo tiempo la impresión falsa y desorientadora de que el creciente endeudamiento era sostenible. Esto también significa que la virtud de la «estabilidad», que algunos países propugnaban estrictamente, sólo fue posible en última instancia porque el resto de Europa estaba inmersa en el «vicio» del crecimiento desmesurado del precio de los activos producido por la especulación.

² No obstante, hay que tener presente que los países nórdicos también registraban grandes excedentes en el mercado exterior.

Sin embargo, esa situación en que «las estrategias dirigidas a la exportación» y «la expansión rápida basada en deudas» se equilibran entre sí dejó de ser posible. Bancos centrales de todo el mundo pincharon la burbuja de los activos (aun si ahora, en un intento desesperado por hacer arrancar de nuevo la economía, tratan de estimular nuevas burbujas de precios de activos). Los bancos se han vuelto muy renuentes al riesgo y son más selectivos en los préstamos a largo plazo a familias y empresas. Y, lo que es muy importante, las cargas de la deuda del sector privado y de las familias en los países que han seguido gastando alegremente son ahora excesivamente elevadas, de manera que es muy poco probable que los hogares de estos países empiecen a endeudarse de nuevo.

Aumento de la deuda presupuestaria (en términos de % del PIB)



Fuente: Base de datos de la OCDE

LA VERDADERA CRISIS NO ESTÁ A NUESTRAS ESPALDAS, SINO ANTE NOSOTROS: ESTÁ EN CURSO UNA NUEVA OLEADA DE DESLOCALIZACIONES

Esto crea un importante problema. Todos los países europeos, tanto si han estado viviendo a costa de otros como si se han ido endeudando y gastando alegremente, están ahora juntos en el mismo barco. Cuando los hogares de buena parte de Europa ya no aceptan más deudas, sino que, por el contrario, tratan de reducirlas, ni la estrategia de la deuda basada en auges repentinos ni la del crecimiento «dirigido a la exportación» pueden ofrecer una vía para salir de la crisis.

Sin embargo, los hábitos antiguos no mueren fácilmente. Si bien no va a ser posible seguir incrementando la deuda en los países «muy gastadores», hay una

probabilidad real y segura de que los países de «grandes ahorros» respondan a la crisis del empleo prosiguiendo, y aun tratando de intensificar, su estrategia de «vivir a costa» de la dinámica del mercado interior más amplio.

Sin embargo, si el mercado interior más amplio está deprimido porque el «bombeo de deuda» ya no funciona y los países antes «gastadores» también tratan de pasar a una estrategia dirigida a la exportación, está preparada la escena para que los Estados miembros se pisen los talones los unos a los otros para mejorar la competitividad nacional, de esta manera propagando la deflación y la depresión por todo el mercado interior europeo.

Esto significa que está en peligro uno de los principales cimientos del mercado interior europeo. Para ver esto hay que entender, en una abrumadora mayoría, las empresas multinacionales e importantes prefieren invertir en Europa, por dos razones: la disponibilidad y abundancia de trabajadores con capacidades, por una parte y, por otra, la existencia de un amplio mercado europeo con perspectivas de demanda dinámica. Esto es lo que una y otra vez se desprende de los estudios sobre las intenciones de inversión de empresarios internacionales. Sin embargo, si se produce la situación descrita más arriba, la débil dinámica y perspectivas de la demanda europea llevará a los inversores a replantearse sus decisiones de inversión y a desplazar fábricas y puestos de trabajo a otras regiones del mundo en que ya haya demanda de los bienes y servicios que producen, o incluso vaya en aumento. De esta manera, las economías emergentes saldrán ganando por partida doble: podrán ofrecer perspectivas de demanda dinámica y costes salariales que, por el momento, aún son relativamente bajos. Si no logramos dar una respuesta política efectiva para evitar que una depresión de la competencia arraigue en el mercado interior, Europa corre el grave riesgo de perder su base industrial.

VUELTA AL PARADIGMA DE LA EUROPA SOCIAL: SALVAR EL MERCADO INTERIOR DE SÍ MISMO

El paradigma político existente en Europa es uno en que la competencia en un mercado interior vasto y libre se considera beneficiosa por definición. En este paradigma se espera que la competencia dé lugar automáticamente a la innovación, la creación de empleo e incluso la cohesión social. Esta creencia es también la base de las estrategias del «agotamiento», que pretenden que la política social, y no digamos unos sólidos derechos de los trabajadores, no son en realidad necesarios. O, en términos simples, la «Europa Social empieza con un puesto de trabajo, termina con un puesto de trabajo y éste puede encontrarse en el mercado interior europeo».

La realidad económica y social tal como se analizaba más arriba enseña que las cosas son más complicadas. Si el mercado interior se deja funcionar a su aire, sin coordinación ni dirección a escala europea, hay una elevada probabilidad de que se desarrollen estrategias no cooperativas. En la práctica, esto significa que los Estados miembros y tal vez la UE en conjunto corren el riesgo de reaccionar a la

competencia global de manera equivocada: reduciendo salarios y empeorando las condiciones de trabajo, exactamente la reacción que al final está condenada a fracasar. Las ventajas comparativas lo son todo en la globalización y, desde luego, la ventaja comparativa de Europa no es explotar a los trabajadores. Si con esta crisis del empleo, las políticas de «empobrecer al vecino» como las que hemos visto en el pasado en una parte de Europa se propagaran a la totalidad de ella, estaríamos abocados a una carrera muy dura. Se minarían estructuralmente las perspectivas de demanda agregada de todo el mercado interior y se promovería una nueva oleada de «deslocalizaciones».

¿Cómo coordinar la política para evitar un resultado así? En este aspecto, la Europa Social como fuerza para la productividad adquiere su pleno significado. La Europa Social, con sus estándares de trabajo comunes y con el diálogo social, establece el mismo terreno de juego para todos en el mercado interior. De esta manera, la Europa Social evita que los Estados miembros recurran a la rebaja de las condiciones sociales para competir.

¿Qué significa esto para la Estrategia UE 2020? Es urgente reevaluar el valor de la Europa Social. Y una manera de hacerlo es situar la dimensión de la «calidad de los puestos de trabajo», con todo lo que eso significa (igual salario, salario digno, contratos estables y seguros, cobertura de seguridad social, sanidad y seguridad...) en el centro de la nueva Estrategia Europea.

BIBLIOGRAFÍA

- Artus P. «*Allemagne, pays referent de la Zone Europe: une situation durable?*» *Flash Economie* n° 309, 2009, Paris.
- Janssen R. «*Close to ten years of Lisbon Strategy*», publicado en *Benchmarking Working Europe* (ETUI-REHS), 2009, Bruselas.

10. COMUNICACIÓN AL TALLER DE EXPERTOS.
«EL EMPLEO Y LA DIMENSIÓN SOCIAL
EN LA ESTRATEGIA UE-2020».

Zenón Jiménez-Ridruejo Ayuso
Universidad de Valladolid, España

CUESTIÓN ESENCIAL

El marco de la competitividad en la UE

La competitividad derivada de la presencia creciente de terceros países en los mercados de la UE, afecta a la evolución de los sectores abiertos a la competencia internacional, y a través de ellos al conjunto de la actividad productiva de la Unión. Los niveles de competitividad pueden medirse como un resultado de la actividad productiva en términos de creación de empleo y evolución salarial. El empleo y el paro, como los salarios, son variables observables a través de las encuestas o los registros, pero son variables determinadas por el equilibrio entre oferta y demanda de trabajo en mercados notablemente segmentados. En ambos casos, un sinnúmero de factores determinan las decisiones de oferentes y demandantes en cada economía. En el primero de los casos, la oferta de trabajo agregada presenta inequívocos vínculos con circunstancias demográficas de largo plazo de cada país, que a su vez se vinculan con los propios procesos económicos, pero también se relacionan con determinantes sociales, impositivos, y migratorios, entre otros, que merecen una valoración diferenciada. En el segundo, las claves debemos situarlas en el curso de los determinantes de la productividad del trabajo y el propio crecimiento del capital, que se asocian inequívocamente con la evolución de la demanda de trabajo. Ambas circunstancias se encuentran vinculadas al curso de la productividad total de los factores, que es esencial al explicar la competitividad comparada de las economías involucradas en los mercados internacionales.

Parece, por tanto, imprescindible sopesar la influencia de los factores determinantes, tanto internos como externos, de la competitividad. Una estrategia europea para la evaluación de la competitividad respecto de terceros países exige la identificación del mapa de los determinantes de dicha competitividad, identificando las variables relevantes en cada ámbito y diseñando un nuevo contenido de la información disponible, mediante la creación del **Comité de Empleo**, órgano consultivo

para el fomento de la coordinación en materia de políticas de empleo y mercado laboral (Art. 150, antiguo 130, TCE del Título IX: EMPLEO del Tratado de Lisboa).

La competitividad: determinantes y efectos sobre la distribución de la renta

El estudio de la evolución de las ventajas competitivas reclama un conocimiento preciso de los factores internos y externos determinantes de la misma. Los precios relativos del trabajo y del capital, las formas de contratación laboral, los costes del despido y de la protección por desempleo, las cuotas de la Seguridad Social; los costes de, y la accesibilidad a, los inputs intermedios (gas, electricidad, agua, telefonía, etc.), la productividad total de los factores (incluido el progreso técnico, las mejoras de los sistemas de organización y gestión de la producción, y la capacidad de aprovechamiento de las economías de escala y alcance) y, finalmente, el capital humano medido por la calidad del empresariado y de la fuerza laboral, y la capacidad y calidad de la tecnología y del capital físico, evaluados a través de las inversiones en investigación e innovación básicas y aplicadas que, junto con las condiciones del diseño y la calidad de los productos, configuran los elementos centrales de la capacidad para competir desde el punto de vista interior de la empresa.

Pero las condiciones internas de producción son solamente una parte del escenario de la competitividad. Una vez que los bienes y servicios son producidos es necesario situarlos en el mercado. En este sentido y estrechamente vinculado a las condiciones específicas de los bienes se sitúan los problemas de logística, la evolución de los costes de acceso a los mercados de materias primas y los problemas de acceso al mercado de productos; los cambios en las condiciones y costes de los medios de transporte, de la capacidad y calidad de las infraestructuras. Una parte no desdeñable del curso de la competitividad externa de las actividades productivas deben asociarse a la eficiencia del sistema financiero, y más expresamente a la capacidad del mismo para poner a disposición de los empresarios sistemas de capitalización con capacidad de asunción de riesgo suficiente. Finalmente, la evolución de infraestructuras de asentamiento, de los sistemas de telecomunicación y telemática, de la calidad de los servicios de apoyo, de las redes y estructuras de comercialización, de las condiciones de seguridad, de los mecanismos de garantía de la calidad medioambiental, y en fin el devenir de la calidad de los sistemas educativo y sanitario, son otros tantos condicionantes de la eficiencia y la competitividad empresarial.

Pero además un sinnúmero de determinantes de carácter institucional condicionan y determinan la evolución de la capacidad para competir, y con ella el curso del empleo y el paro de las economías europeas. Tales factores, que limitan o condicionan la capacidad para competir respecto a terceros países, son obstáculos objetivos a existencia de un mercado único en la propia UE, y determinan en no pocas ocasiones la deslocalización de las actividades productivas dentro y fuera de la Unión. Las diferencias existentes dentro y fuera de la Comunidad Europea de las políticas pasivas de desempleo y su financiación, con especial referencia a las cotizaciones

patronales a la Seguridad Social y los sistemas de protección al desempleo, las relaciones existentes entre cotizaciones y prestaciones en los sistemas públicos de pensiones de jubilación, el grado de cobertura de tales sistemas y su sostenibilidad financiera futura, son otras tantas cuestiones que merecen ser evaluadas como costes indirectos de producción. Como lo son, igualmente, los sistemas de incentivos a la inversión, al empleo o a la contratación indefinida, por parte de los gobiernos nacionales, y las bonificaciones fiscales a la localización o a la actividad inversora. En similar sentido obran las condiciones institucionales de los sistemas de contratación laboral, la temporalidad contractual y la contratación a tiempo parcial, así como los sistemas de negociación colectiva de alcance sectorial o territorial.

La productividad y la competitividad empresarial se asocian igualmente con la calidad y condiciones de los sistemas educativos, de los mecanismos de formación profesional, de la capacidad de traslación de las mejoras del capital humano al sistema productivo. La capacidad para emprender e innovar aprovechando las cualidades y condiciones de la mano de obra, la mejora de los sistemas de aprendizaje, y la formación profesional ocupacional forman parte esencial de las políticas activas de empleo.

El sistema de incentivos económicos, la retribución del trabajo, y las condiciones de promoción y empleo son un elemento clave para dar respuesta a los problemas derivados de las crisis productivas. La conjunción de políticas empresariales de ajuste salarial como condición para el mantenimiento de empleo, en combinación con los beneficios asignables a la utilización estratégica de las políticas pasivas de empleo, pueden constituir un instrumento razonable de la política de empleo en tiempos de crisis.

CUESTIONES ADICIONALES

Los problemas de regulación, flexibilidad y seguridad

La primera de las cuestiones que deberían ser planteadas en torno a la regulación de los mercados de trabajo, es la existencia de notables diferencias en la **segmentación** de los mercados laborales entre los diversos países de la Unión Europea.

La temporalidad y la inestabilidad, que son un factor determinante del crecimiento del desempleo en épocas de crisis, pretenden su justificación en la facilidad para trasladar impulsos de crecimiento de la producción a la creación de empleo en las épocas de expansión. Sin embargo la temporalidad en el empleo, que afecta sustancialmente a sectores específicos, se concentra especialmente en la población inmigrada, la población joven y la población femenina. Esta dualidad del mercado de trabajo determina sustantivamente niveles de retribución muy diferente entre los trabajadores con contratos temporales y aquellos que disfrutaban de contratos indefinidos.

La dualidad influye decisivamente, incluso en las épocas de expansión económica, sobre los diferenciales en los niveles retributivos, condicionando el reparto de los beneficios del crecimiento entre los propios trabajadores. La dualidad del mercado de trabajo, junto con los bajos niveles de retribución, determina perfiles de desigual distribución de la renta, que se agravan si cabe en las épocas de contracción económica.

Las necesidades objetivas del aumento de la competitividad, y especialmente la utilización de políticas de incentivos a las inversión en I+D o en TICs, agravan el problema de la dualización, condicionando el reparto de los beneficios de tales impulsos, no sólo entre el trabajo y el capital, sino esencialmente entre los propios trabajadores, obstaculizando en no pocas ocasiones el acceso de aquellos con menores niveles educativos al empleo y a la capacidad de acceso a los servicios básicos.

Se hace, por lo tanto, inevitable establecer procedimientos de contratación que eliminen la precariedad. La búsqueda de una combinación adecuada entre estabilidad y flexibilidad, en un intento de reducir la temporalidad y la precariedad, debería ser un objetivo esencial del **Comité de Empleo** de la unión Europea. Pero una contratación más estable que elimine los riesgos de la precariedad, afecta de lleno en los sistemas de negociación colectiva ya requiere combinaciones idóneas de jornadas laborales y salarios reales en los diferentes momentos del ciclo económico.

El crecimiento económico y la cohesión social

A partir de finales de la década de los años 80 del siglo pasado comienza a producirse un cambio sustantivo de las estadísticas de distribución de la renta. Con independencia de situaciones geográficas e incluso económicas, se aprecian sesgos sensibles hacia un aumento de la participación del capital en la renta nacional y un descenso correlativo de la participación del trabajo, vulnerándose uno de los «hechos estilizados» que constituyen punto de partida tanto de los modelos de crecimiento endógeno como exógenos. Cabe preguntarse en el caso de que se trate de un proceso transitorio, si está relacionado con la concentración empresarial y el aprovechamiento de las economías de escala en la producción, o en sus efectos sobre los flujos comerciales; si está relacionado con el intenso proceso de liberalización de los mercados financieros; si es el resultado inevitable de los procesos migratorios; o si tiene relación con la combinación de todos esos factores. Parece necesario, por lo tanto, analizar hasta qué punto los efectos de la globalización se aprecian en la distribución funcional de la renta de los países afectados, e incluso ampliando la perspectiva en qué medida podemos hablar de la existencia de una relación entre la internacionalización de las economías y los propios los procesos de distribución personal de la misma.

De los estudios disponibles se deduce que los argumentos que proporcionarían una explicación razonable de los cambios en la distribución de la renta son dispares en cada caso: En cuanto al progreso técnico, que puede representarse por

medio de las inversiones en investigación, desarrollo e innovación (I+D+i) o por las inversiones en tecnología de la información y comunicaciones (TIC's), podría estimular la rentabilidad del capital y del trabajo más capacitado, contribuyendo a la desigualdad. El acceso a la educación podría elevar el número de trabajadores comprometidos con actividades altamente rentables, reduciendo las desigualdades. La inversión en infraestructuras y equipamientos podría mejorar la eficiencia general del sistema económico estimulando los mercados aislados y promoviendo mejoras distributivas. El descenso de la mano de obra asociado con sectores de reducida sustituibilidad en el trabajo (tales como la agricultura o la minería) podría flexibilizar el mercado de trabajo y aumentar la movilidad induciendo mejoras en la distribución de la renta. El desarrollo financiero, evaluado a través de "ratios" tales como el volumen de crédito por unidad de PIB, expresaría la capacidad general de acceso al crédito de la población, y dependiendo de la calidad de las instituciones financieras. El resultado de los efectos del desarrollo financiero sobre la distribución de la renta es dudoso, pese a que se asocie siempre con un aumento del crecimiento económico.

Los efectos de las migraciones económicas

Desde el punto de vista de los países receptores de población inmigrada, en función de su concentración sectorial y su baja capacidad para hacer efectivos sus niveles de titulación académica en los países de destino, los niveles de temporalidad son excepcionalmente superiores a los observables en la población nativa. Los problemas para acceder a niveles de renta básicos en las épocas de contracción económica se ven agravados por la ausencia de redes familiares de acogida en muchas de las ocasiones.

Los mayores niveles de movilidad laboral, observables por las entradas y las salidas al (y del) empleo, tanto como la superior movilidad geográfica observable en la mayor parte de los casos, no son factores suficientes para compensar la presencia de tasas de desempleo sensiblemente superiores a las de la población nativa, tanto en el caso de los inmigrantes femeninos como, especialmente, masculinos.

Las dificultades de armonización y asimilación respecto de las poblaciones nativas, en cuanto al empleo y las retribuciones salariales, revelan no sólo una concentración mayor de la temporalidad y la precariedad, sino igualmente la presencia de dificultades objetivas para aprovechar los sistemas de protección social, que son habituales en los países de residencia. Tales dificultades de armonización se extienden igualmente al caso de los beneficios del sistema educativo y de la formación profesional.

Los efectos de la crisis financiera se han dejado sentir especialmente sobre la población inmigrada. El relativamente intenso proceso de retorno de la población inmigrada procedente de la UE-27 ha venido a agravar el problema del desempleo en los países de origen, interrumpiendo un flujo de transferencias de renta que supone un deterioro adicional de la economía de los países de origen de la inmigración.

Sostenibilidad y armonización en la Unión Europea de los sistemas de protección social.

Los problemas de sostenibilidad del sistema público de pensiones son problemas asociados con la evolución a largo plazo de los factores demográficos, mucho más que con las fluctuaciones a corto plazo de las variables económicas. Dada la naturaleza tendencial de las variables determinantes de esta sostenibilidad, conviene anticipar su evolución para realizar los cambios estructurales o institucionales oportunos.

El sistema público de pensiones es un sistema de aseguramiento, y como en todo entorno actuarial debe haber una correspondencia razonable entre las cotizaciones y las pensiones contributivas. En este sentido una estrategia razonable sería ir trasladando la financiación de la sanidad, las pensiones no contributivas y los complementos a mínimos al ámbito del presupuesto social de los Estados.

Una buena parte de los países europeos se encuentran en un proceso de progresivo envejecimiento de su población, lo que permite suscitar una elevación progresiva de la tasa de dependencia, que es el factor clave determinante de la sostenibilidad de los sistemas de pensiones de “reparto” que constituyen su sistema público de pensiones. Sin embargo un sinnúmero de factores podrían modificar estas tendencias de largo alcance. Los estudios disponibles permiten concluir que no bastaría con modificar una sola de las condiciones institucionales o paramétricas que determinan la sostenibilidad, sino que serían precisas reformas en diversos condicionantes del sistema, además de trasladar los aspectos no contributivos a los presupuestos generales de los Estados.

La elevación de los índices de fecundidad por sí solos no tendría una repercusión significativa en el calendario de solvencia. Tampoco lo haría una elevación sensible de la productividad, que por sí sola no sería un argumento suficiente para prolongar la solvencia del sistema de forma significativa. La eliminación progresiva de las jubilaciones anticipadas o el aumento del cómputo temporal necesario para calcular la pensión y/o el aumento generalizado de la edad de jubilación de los cotizantes de los 65 a los 70 años, proporcionaría márgenes adicionales a la solvencia de los sistemas.

En el caso de los países receptores de inmigración, las modificaciones en los flujos de inmigrantes, su procedencia, su género, y su concentración temporal, respecto al curso observado en los últimos años, tampoco implicarían cambios significativos en la sostenibilidad a medio y largo plazo del sistema público de pensiones, si no se produce una brusca interrupción de la inmigración, en cuyo caso el margen de suficiencia financiera se retraería rápidamente.

Problemas de financiación son apreciables igualmente en el sistema sanitario y en el caso de la ayuda a la dependencia. En general, la financiación de los gastos de protección social, pueden constituirse como elementos correctores en el ciclo económico. El problema no debe enfocarse sólo desde la perspectiva de la adecuación de los sistemas de protección social y las políticas pasivas de empleo al ciclo económi-

co de modo intertemporal, estimulando los esfuerzos de acumulación en las épocas de expansión y viceversa, sino desde la perspectiva de la utilización de los sistemas fiscales como instrumento para corregir los efectos redistributivos negativos de un crecimiento insuficiente, o de la aplicación de algunas estrategias de estímulo que generen procesos de redistribución negativos de la renta.

En ambos casos, sistemas públicos de pensiones y políticas de protección social, sería conveniente tender hacia un proceso de armonización de los instrumentos, aprovechando su capacidad como estabilizadores automáticos en el área de la Unión Europea, no sólo en la perspectiva de la extensión de los derechos sociales vinculados, sino como un instrumento de coordinación y convergencia de las condiciones de competitividad de los diferentes países involucrados.

Estrategias de incorporación de los trabajadores inactivos

Por último, la extensión de los niveles educativos como una forma de lucha para evitar las diferencias en los niveles de renta de los trabajadores y el desempleo de largo plazo, plantea efectos muy importantes en el proceso del tránsito educativo y la incorporación de la población femenina al mercado de trabajo. Dichas estrategias de inclusión laboral reclaman la utilización específica de otras medidas de política económica. La elevación de los mínimos exentos en el impuesto sobre la renta de las personas físicas, la elevación de las diferencias entre los salarios mínimos y los niveles básicos de la prestación del desempleo, o el estímulo a la incorporación de la población femenina con descendencia a su cargo por la vía impositiva, son otros tantos elementos de una política económica de incentivo a la producción, la competitividad, y la lucha contra la desigualdad social.

11. COMUNICACIÓN AL TALLER DE EXPERTOS. «EL EMPLEO Y LA DIMENSIÓN SOCIAL EN LA ESTRATEGIA UE-2020»

Adolfo Jiménez Fernández
Secretario General de la Organización Iberoamericana
de Seguridad Social

PREGUNTA CENTRAL

Sin duda la competencia de otros países con normas laborales, gastos sociales y cargas fiscales menores, en una primera consideración, afecta de forma directa a la posibilidad de competir de la UE y, por consiguiente a las posibilidades de creación de empleo y a la sostenibilidad de los sistemas de protección social.

Y lo hace de formas muy diversas: dificultando las exportaciones por los mayores costes; favoreciendo la deslocalización de empresas por los menores gastos de producción; o incidiendo en el consumo interno por los precios más bajos.

En un análisis más detenido debemos tener en cuenta que el factor más decisivo y permanente en el tiempo, para lograr una economía competitiva en la UE, descansa en la capacidad para incorporar y aplicar la innovación y el conocimiento a los procesos productivos. Y esta mejora en la competitividad, a su vez, permite asegurar el modelo social europeo, evitando renunciar a los niveles de cohesión y protección social que existen en la UE y que constituyen una de sus principales señas de identidad frente a otras zonas del mundo.

Sin embargo, no por lo señalado en el párrafo anterior, debemos dejar de reflexionar si podemos introducir modificaciones o reformas en nuestros sistemas fiscales o de protección social que, sin pérdida o menoscabo de la eficacia recaudatoria y de los niveles de cobertura social, puedan favorecer una mayor eficacia y eficiencia. Son modificaciones de carácter paramétrico o de gestión que pudieran mejorar la racionalidad desde la vertiente financiera o protectora.

Por otra parte, es necesario considerar que la paz social, que descansa sobre los niveles europeos de bienestar social, es una condición necesaria sobre la que debe apoyarse la mejora de la productividad de las empresas y, en definitiva, del sistema económico. Y esta cohesión social tiene una influencia económica positiva en la obtención del valor añadido y la calidad de sus productos, así como en la capacidad de formación de sus ciudadanos, que redundan de forma directa en la competitividad de las empresas.

Desde otra vertiente, más keynesiana, la protección social proporciona y asegura medios para poder acceder al consumo de bienes y servicios que también contribuyen a la dinamización de la economía. Y es, en sí misma, una significativa fuente de creación de empleo y de riqueza (educación, sanidad, servicios sociales...).

En resumen, las vías para mejorar la competitividad no deberían dirigirse a una disminución de los niveles de bienestar, sino a la mejora de la formación de recursos humanos, la potenciación de la investigación, inversión en innovación, conocimiento y aplicación de nuevas tecnologías, así como a la modernización de los sistemas de producción, todo ello con el objetivo de ofrecer un mayor valor añadido que compense los mayores costes.

Y por otra parte, podría reflexionarse como mejorar la eficiencia de los sistemas de protección social, sin menoscabo de su eficacia protectora. Especialmente en cómo disponer de formas de financiación de los sistemas de protección social que puedan aliviar los costes laborales, trasladando parte de la carga al sistema fiscal, tratando de mejorar la competitividad de los productos de la UE.

PREGUNTAS ADICIONALES

- La **desregulación**, desde luego, no parece la mejor solución para mejorar la economía, como ha demostrado la crisis actual en lo que se refiere a los mercados financieros. Y tampoco lo es en las relaciones laborales (la incidencia de la crisis en el mercado laboral estadounidense lo pone de manifiesto).

Las relaciones laborales requieren una regulación que combine adecuadamente las dosis convenientes de flexibilidad y seguridad. Basada en contratos fijos, que garanticen la continuidad y la formación de los trabajadores, en la que la pérdida del empleo sea la última posibilidad una vez exploradas otras alternativas (horarios, salarios, traslados) y que, cuando ese hecho sea inevitable, garantice, junto a una protección económica suficiente, acciones de formación, de reciclaje y de recolocación que proporcionen nuevas oportunidades, aún en edades avanzadas.

- Para facilitar la **transición a una economía del conocimiento** sería conveniente: **Garantizar** en todos los casos el cumplimiento de las etapas de educación obligatoria. **Potenciar** la formación profesional, aumentando su nivel de exigencia (debería ser una alternativa real a la formación universitaria y no una salida de emergencia para malos estudiantes), mejorando su reconocimiento social y laboral (incluido el retributivo) e incluyendo programas dirigidos a esa economía del conocimiento mediante la especialización en técnicas avanzadas y el fomento de las prácticas (reales) en tales técnicas en empresas. **Extender** la formación universitaria al mayor número de personas posible, facilitando el acceso (becas, dotación de plazas), aumentando las posibilidades de movimiento (geográfico y entre titulaciones), mejorando la formación, el acceso y el status social y económico del profesorado, y fomentando la investigación,

esencialmente mediante la colaboración entre universidades y empresas o administraciones públicas.

- **La cohesión social no sigue con naturalidad al crecimiento económico**, como lo demuestra el ejemplo de América Latina en los últimos años, en los que un crecimiento económico importante y sostenido no ha ido acompañado, en igual medida, de la mejora de la cohesión social, manteniéndose elevados índices de desigualdad (los más elevados del mundo) y bajos niveles de protección social. No obstante, un mayor crecimiento sin duda redundaría en una mejora de la formación y un mayor conocimiento y, en consecuencia, también en una mayor demanda de protección social. La garantía de que esa conexión se dé realmente tendría que venir por la vía de una regulación fiscal y social que propicie una mejor distribución de la renta y mayor protección social. Sí que es cierto que sin crecimiento económico no es posible mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos y por tanto su bienestar. Es una condición necesaria pero no suficiente.
- Cada vez más la **UE resulta incomprensible para la mayor parte de los ciudadanos**, en su propia estructura, en la adopción de decisiones, en el valor de éstas, en su traslación nacional y en su trascendencia para las personas concretas. Todo ello hace que la UE aparezca como algo remoto y críptico (especialmente para las nuevas generaciones que no sienten ya necesidad de pertenencia a ese espacio común) cuyos posibles beneficios son difícilmente apreciables (en ocasiones la UE aparece como un tercero al que resulta fácil cargar con decisiones impopulares), excepción hecha de aquéllos que sí pueden ser percibidos de forma directa, como la moneda única, la no exigencia de pasaporte o la coordinación de sistemas de seguridad social (recibir asistencia sanitaria en cualquier país con una única tarjeta, o totalizar las cotizaciones para la obtención de pensiones).

Por ello, cualquier intento de lograr que una estrategia determinada llegue a los ciudadanos requeriría, por una parte, que esa estrategia se plasmara en medidas concretas que pudieran ser evaluadas y apreciadas por ellos y, por otra, abordar campañas de difusión que la presentaran de forma clara y comprensible para todos. De otro modo, resulta difícil implicar los ciudadanos en «estrategias» basadas en un catálogo de buenas intenciones y objetivos a medio y largo plazo que de forma sistemática se repiten una y otra vez, sin que parezcan llegar nunca a plasmarse en hechos concretos y apreciables. En este mismo sentido, la búsqueda de esa mayor implicación ciudadana sólo será posible si la estrategia prevista contempla medidas que contribuyan a mejorar de forma directa el bienestar de las personas, no limitándose a objetivos macroeconómicos de difícil comprensión y de los que no siempre cabe deducir que redundarán en mayores cotas de bienestar social sino, con frecuencia, en lo contrario, ya que el ciudadano común tiende a identificar términos como «competitividad» o «productividad» con flexibilidad laboral, menores salarios o menos protección social.

- **Los flujos migratorios**, tanto internos en seno de la propia UE, como desde terceros países, han sido esenciales para el mantenimiento de la productividad

y la competitividad en la UE en los últimos tiempos y lo serán cada vez más en el futuro, como consecuencia del envejecimiento de la población y la baja natalidad que lleva consigo que en muchos países de la UE ni siquiera se alcance la tasa de reposición de la población. Por tal razón para garantizar niveles adecuados de crecimiento la UE necesita de la inmigración. Por otra parte la incorporación de personas jóvenes, de otras nacionalidades y culturas contribuye al desarrollo de la sociedad del conocimiento, aportando en muchas ocasiones visiones diferentes y abriendo posibilidades en nuevos mercados difíciles de abordar desde una óptica cultural exclusivamente europea. Sin embargo, para que estos flujos sean realmente positivos y no afecten a la cohesión social, deben también ser ordenados y regulados, de manera que el choque cultural y social no impida la integración de estos colectivos, al tiempo que ésta se facilita mediante el pleno reconocimiento los migrantes de sus derechos ciudadanos y sociales. En tal sentido, y como ya prevén los nuevos reglamentos comunitarios en materia de seguridad social, resulta imprescindible la adquisición y conservación de los derechos en este campo, debiendo incluso extenderse mediante la firma de convenios con otros países o zonas y la coordinación con otros instrumentos como el Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social, próximo a entrar en vigor.

12. COMUNICACIÓN AL TALLER DE EXPERTOS. «EL EMPLEO Y LA DIMENSIÓN SOCIAL EN LA ESTRATEGIA UE-2020»

Jorma Karppinen

Director de la Fundación Europea para la mejora de las condiciones de vida y de trabajo (Eurofound)

PREGUNTA CENTRAL:

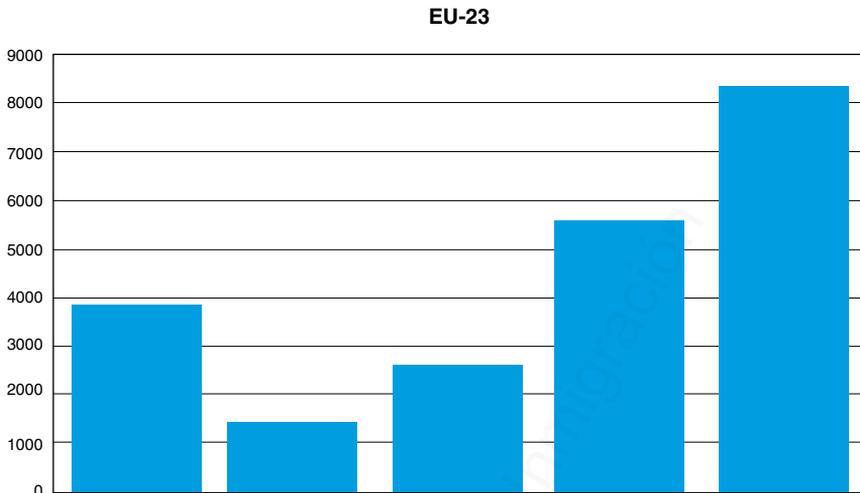
1. ¿Cómo afecta la competencia de terceros países con estándares laborales, tributarios y de gasto social considerablemente más bajos a la economía competitiva e innovadora que crea empleo en la UE y a la sostenibilidad de los sistemas UE de protección social?

En su intento de ser parte en 2010 de la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo —el ambicioso objetivo fijado para la Unión Europea por la Estrategia de Lisboa—, los países europeos se enfrentan a numerosos retos. Tanto el desarrollo económico como la cohesión social de la UE son cuestionados por el progreso de la globalización que, a su vez, se caracteriza por cambios industriales y tecnológicos acelerados y una fuerte competencia mundial entre empresas y áreas.

El Modelo Social Europeo, que da lugar a una mayor cohesión social en y entre los Estados miembros de la Unión, también puede representar una ventaja competitiva de la Unión Europea frente a terceros países con estándares laborales inferiores y también con menos cohesión social. Cada vez se es más consciente de que a las evaluaciones del Modelo Social Europeo hay que incorporarles mediciones de bienestar y calidad de vida.

Esto comprende tres cuestiones:

- (i) La Competencia de terceros países requiere una economía competitiva e innovadora. La competencia en la actual vertiente de capacitación alta del mercado, y no en último lugar de China e India, significa que debe intensificarse la economía del conocimiento que pedía la Estrategia de Lisboa. En la última década, la creación neta de empleo ha sido sobre todo en puestos de trabajo bien retribuidos, que se encuentran predominantemente en sectores de servicios intensivos en conocimiento.

Figura 1. Crecimiento neto del empleo (en millares) en la UE de 1998 a 2007

Nota: Adviértase que los puestos de trabajo están escalonados por quintas salariales

Fuente: Informe 2008 de ERM Más y Mejores Puestos de Trabajo, Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y Trabajo (actualizado)

Para hacer hincapié en el dinamismo necesario de la ventaja competitiva, es decir, que es un proceso continuo, debería hablarse de «economía o sociedad del aprendizaje» y no de «sociedad del conocimiento». Esto subraya la necesidad de que se promuevan marcos en que dichos procesos dinámicos puedan evolucionar continuamente, lo que conlleva la existencia de infraestructura tecnológica y social.

- (ii) Los estudios de reestructuración europea (véase informe ERM (Seguimiento de la Reestructuración Europea 2007, Capítulo 2) revela que las empresas van a trasladar su producción a países de bajos costes, pero los factores que influyen en la decisión son muy variados. El coste es sólo uno de ellos y su importancia no es la misma para todos los sectores. La productividad alta, la flexibilidad y la capacidad de innovación, así como la presión de los consumidores (la imagen de empresa) mantendrán en Europa empresas y puestos de trabajo.
- (iii) La segunda cuestión se relaciona con la sostenibilidad de los sistemas sociales. Evidentemente, la creación de riqueza de la economía es un requisito previo para el gasto social. Se trata de en qué medida dicho gasto es compatible con la competitividad e incluso de la medida en que el gasto social puede promover la competitividad. Hay pocas dudas de que (¿hay alguna prueba empírica, si es posible basada en estudios de EuroFound? El gasto social elevado puede ser compatible con la competitividad. La com-

paración de ratios de gasto social y rangos de competitividad muestra que, por ejemplo, los países nórdicos pueden combinar ambos. La cuestión de si un modelo social puede promover la competitividad está empíricamente menos clara. De hecho, debería formularse de otra manera y preguntar qué tipo de modelo social puede promover la competitividad. Es mucho lo que indica que un modelo social que proporciona fundamentalmente elevados niveles de inversión social (educación, formación profesional, etc.) da mejores resultados que los modelos que se centran más en proporcionar prestaciones sociales.

OTRAS PREGUNTAS:

2. ¿Qué tipo de regulación, flexibilidad y seguridad necesitan los mercados laborales europeos para potenciar una economía competitiva que cree empleo?

La perspectiva de la flexiguridad debe mantenerse y desarrollarse en lo que concierne al régimen regulador global. Sin embargo, hay que ser consciente de que la actual recesión sí plantea algunos retos conceptuales y políticos a algunos aspectos de la flexiguridad. La marca de creación de empleo de países con un alto nivel de flexiguridad (Dinamarca, otros países nórdicos) es muy elevada. El éxito a corto plazo de la creación de empleo en España e Irlanda (gran aumento – caída lenta) son ejemplos de países en que se hizo más hincapié en la flexibilidad que en la seguridad.

Por otra parte, deben desarrollarse de nuevo los conceptos de «formación de capacidad» (Meter Auer), flexiguridad «protegida» y «mercados laborales de transición» (Günther Schmid), a escala europea y global.

Como se dijo en respuesta a la anterior pregunta, la inversión social debe tener prioridad sobre las prestaciones sociales. Esta inversión debe pensarse con una perspectiva de toda una vida y debe aplicarse a todos los grupos en edad de trabajar – no sólo a los desempleados sino también a quienes están fuera del mercado de trabajo, por ejemplo por mala salud o por responsabilidades de asistencia a familiares.

Hay que subrayar que es sobre todo en el lugar de trabajo donde deben resolverse los retos la competitividad y de la igualdad. A este respecto, la innovación es clave. No es sólo cuestión de iniciativas específicas de investigación y desarrollo sino también de organización del trabajo. La investigación de EuroFound pone de manifiesto que sí tienen consecuencias positivas las formas innovadoras de organización del trabajo, con procesos de aprendizaje en el lugar de trabajo, sea de actualización de capacidades o de trabajo en equipo, que pueda reflejarse conjuntamente en procesos en que haya una dinámica de multicapacitación y aprendizaje.

La fortaleza de Europa son sus trabajadores y la forma en que mantienen y desarrollan sus capacidades y competencias. La innovación social es la base de esto. Se trata, por ejemplo, de asegurarse de que se consulte a los trabajadores al fijar

objetivos para su trabajo (haciendo así que sean corresponsables y estén motivados para alcanzar los objetivos) y también de que participen en la mejora de la organización o los procesos de trabajo. La investigación de EuroFound muestra que estos elementos conducen a un mejor compromiso con el trabajo y a mejores resultados globales. Los procesos de innovación no siempre están ligados a iniciativas de cambio específicas. (Debe darse más importancia a la cuestión de la innovación, que, especialmente ahora, ante la nueva comisaria de Investigación e Innovación, será un tema prioritario. ¿Tiene EuroFound algo sobre esto?). La reorganización continua de los procesos de trabajo tiene al menos la misma importancia. Por eso es vital que las iniciativas de partenariado social y de regulación se esfuercen por crear un entorno en el que se estimulen e incentiven las prácticas innovadoras.

La ventaja competitiva se encuentra cada vez más en actividades muy creativas e innovadoras y esto requiere trabajadores muy comprometidos y motivados. La organización del trabajo participativa, no jerárquica, con involucración significativa de los interlocutores sociales, es especialmente frecuente en muchos países de Europa y puede considerarse una base sólida para el desarrollo de la economía del aprendizaje. La investigación del diálogo social de la Fundación Europea muestra que este enfoque es estratégicamente importante para tratar de resolver la crisis y construir marcos institucionales sostenibles y creativos.

Respecto a la regulación a escala global, la UE debe intensificar su papel rector en importantes asuntos de gobernanza global. El tema de las emisiones de carbono es de especial importancia. Sin embargo, sea cual sea el régimen regulador futuro que surja, es muy probable que el capital productivo siga siendo libre de ir allí donde obtenga los mayores beneficios. El coste de la transacción para localizaciones alternativas seguirá siendo muy bajo y las presiones competitivas, altas. Esto tiene importantes consecuencias para la estructura tributaria. La UE debe seguir siendo competitiva en todos estos aspectos.

3. ¿Qué clase de reformas de la educación y de la formación profesional se necesitan para facilitar la transición a la economía del conocimiento?

Si bien no hay un área central de investigación EuroFound, hay mucha investigación muy reciente y bien fundada que sugiere que una cuantiosa inversión social y educativa en niños es esencial para dar un impulso realmente significativo a la capacidad productiva de Europa. Es más, al ser el capital humano (definido en términos amplios) un elemento cada vez más importante de las oportunidades de vida de una persona, es fundamental para una sociedad inclusiva y cohesiva.

El capital humano tiene un elevado grado de complementariedad a lo largo del ciclo vital, es decir, sólo cuando se invierte en niños a una edad muy temprana, las inversiones posteriores producirán beneficios positivos incluso a edades más tardías. La inversión social y educativa en niños de poca edad es por tanto un requisito previo para el aprendizaje continuo. Dado el gran obstáculo del reto competitivo, es

mucho lo que indica que este reto sólo podrá afrontarse por medio de una inversión concertada a largo plazo en el desarrollo social y educativo de los niños europeos. Esto requiere atención a padres y cuidadores, así como a las instituciones y servicios que se ocupan de atender directamente a los niños.

Como la adquisición de capacidades va a ser tan central en post-Lisboa, deberían fijarse claros objetivos cuantitativos en este ámbito. Estos objetivos deberían formularse en términos de resultados tales como competencias logradas, y no en mediciones de aportes como años de escolarización o gastos en formación profesional.

En lo referente a la pregunta anterior, EuroFound hizo algunos estudios que pusieron de manifiesto que las formas innovadoras de organización, con aprendizaje en el lugar de trabajo, sea de actualización de capacidades o de trabajo en equipo, que puedan reflejarse conjuntamente en procesos en que hay multicapacitación y dinámica de aprendizaje en el lugar de trabajo, sí tienen resultados positivos. La fortaleza de Europa son sus trabajadores y la forma en que pueden mantener sus capacidades y competencias.

La innovación social es la base de esto, así como que también los trabajadores participen en la mejora de la organización o procesos de trabajo (es muy frecuente que tengan muy buenas ideas sobre cómo se puede hacer mejor el trabajo y sentirse partícipes les hace sentirse más comprometidos, lo que puede beneficiar a todos). La investigación muestra que estos elementos conducen a un mejor compromiso con el trabajo y a mejores resultados generales. Desde luego, los procesos de innovación no siempre están automáticamente ligados al cambio de la gestión implícita en los procesos de reorganización continua del trabajo; es frecuente que sean paradójicos (la paradoja de la innovación).

Como la productividad de los trabajadores hace tiempo que ya no es un tabú en la negociación colectiva, una reflexión conjunta sobre cómo encontrar un equilibrio entre trabajar más intensivamente, trabajar más horas y trabajar con más habilidad de forma sostenible es crucial. Por supuesto, la empleabilidad no es sólo cuestión de organización del trabajo y de formación profesional. También exige centrarse en mantener la salud de los trabajadores y en permitir la conciliación del trabajo con compromisos y responsabilidades ajenas a él.

4. ¿Cómo podemos evaluar con precisión el potencial económico de la economía del conocimiento en el marco de la globalización?

Desde luego, va a ser muy difícil, si no imposible, cuantificar con precisión el potencial de la economía del conocimiento (o aprendizaje) en el marco de la globalización. Sin embargo, investigaciones anteriores de EuroFound en este ámbito han producido algunos hallazgos. Es suficiente entender que es aquí donde está la única estrategia posible para Europa, que puede mantener tanto nuestro nivel de vida como nuestro modelo social.

Numerosos indicadores de la sociedad del conocimiento ponen de manifiesto en este ámbito hay muchos acontecimientos rápidos, especialmente los indicadores de aceptación y uso de tecnología de la información y la comunicación (TIC). Sin embargo, dentro de la UE hay diferencias considerables en la medida en que avanza la sociedad del conocimiento. Los países nórdicos y los Países Bajos ocupan los primeros lugares en la mayoría de los actuales indicadores de la sociedad del conocimiento. En comparación con ellos, los países mediterráneos van a la zaga de otros, mientras que los continentales, junto con el Reino Unido e Irlanda, se encuentran entre estos dos grupos, es decir, en el promedio. Los indicadores para algunos de los países europeos del Este son muy bajos y, en la mayoría de estos países, habrá que mejorar mucho. Los mismos países ocupan los primeros lugares en factores como sociedad de la información, liberalización, política de innovación e investigación, industrias de red, servicios financieros eficientes e integrados, entorno de empresa, inclusión social y desarrollo sostenible. Más países del promedio mostraron una coherencia similar entre ellos en estas áreas, al igual que los menos progresivos. En sus logros en relación con la Estrategia de Lisboa, las diferencias entre países son importantes.

5. ¿Podemos esperar que la cohesión social sea una consecuencia natural del crecimiento económico? ¿Cómo podemos asegurar que realmente se produzca este nexo?

El crecimiento económico es una condición necesaria para la cohesión social, pero no es suficiente.

La cohesión social no es una consecuencia automática del crecimiento. Hay numerosos ejemplos de crecimiento que han agravado las desigualdades en la sociedad. Por otra parte, la investigación de EuroFound muestra que el crecimiento económico puede mejorar el bienestar de los más pobres si hay una inversión en infraestructura y servicios públicos. Además, la falta de crecimiento difícilmente puede conducir a la cohesión social. La mejor manera de asegurar la compatibilidad entre crecimiento y cohesión social es controlando y evaluando la distribución de los beneficios del crecimiento y haciendo hincapié en aquella inversión social que dé las mismas oportunidades a todos los ciudadanos. Como la principal fuente de falta de igualdad de oportunidades es el origen familiar, la inversión social en niños de edades tempranas no sólo es la clave para dar un impulso importante a la productividad, sino que también es la base sobre la que puede mantenerse una igualdad sostenible (es decir, intergeneracional). Los retos demográficos en Europa son un problema continuo y a largo plazo para las políticas públicas y los interlocutores sociales. La necesidad de que haya niños, de incrementar las tasas de empleo entre la población en edad de trabajar (que disminuye) y de desarrollar bienes, servicios y oportunidades para las personas mayores es clave tanto para el crecimiento como para la cohesión social.

Pese al enfoque en la inversión social para promover la participación activa en la economía y la sociedad, hay que subrayar que, para que haya cohesión social, el

papel que les corresponde a los beneficios sociales y a la seguridad social es importante. La reciente crisis económica ha ilustrado esto muy claramente.

6. ¿Cómo podemos relacionar mejor la Estrategia post-2010 con las aspiraciones de los ciudadanos y, consiguientemente, garantizar que la opinión pública la entienda mejor?

Hay dos ámbitos políticos importantes que son de especial importancia en este contexto. Uno es global. El otro concierne muy concretamente a las vidas diarias de nuestros ciudadanos.

Como un número cada vez mayor de ciudadanos europeos está profundamente preocupado por problemas medioambientales, es por tanto esencial que, para poder volcarse en la preparación de una sociedad post-carbono, post-Lisboa pueda actuar con credibilidad en este aspecto. Esto tiene consecuencias en la mayoría de las áreas políticas y el documento político debe tener una perspectiva medioambiental clara y creíble en todos los temas que trate. Por tanto, se aboga firmemente por la «transversalización verde».

Las consecuencias plenas, sociales y económicas, de los nuevos papeles de familia y género aún deben hacerse visibles en la Unión y en la mayoría de los Estados miembros. Las cuestiones de equilibrio del trabajo son de las más importantes en la vida cotidiana de la mayoría de los ciudadanos. Debería articularse un enfoque de ciclo vital del equilibrio de la vida de trabajo que permita ejercer los diversos derechos y cumplir las diversas obligaciones en las distintas etapas de la vida.

Los ejecutivos políticos necesitan mejor información y comprensión de las aspiraciones de los ciudadanos y de qué políticas pueden contribuir a mejorar el bienestar y la calidad de vida. Este entendimiento debe reconocer las diferencias asociadas a la situación social y económica de los ciudadanos de distintos Estados miembros.

7. ¿Cómo pueden contribuir los flujos migratorios a satisfacer las futuras necesidades de trabajadores en la Estrategia post-2010 y, por extensión, cómo pueden contribuir al desarrollo de la sociedad del conocimiento y a reforzar la cohesión social?

Condiciones de trabajo de alta calidad que garanticen los mismos derechos a migrantes y no migrantes son un factor atractivo para el futuro de los mercados laborales de la UE. La promoción ocupacional de migrantes en su lugar de trabajo contribuirá a su integración por medio del trabajo.

Tal vez el factor más importante en la competencia global por el talento adecuado para la sociedad del conocimiento sea la calidad de las universidades europeas. Sin duda parece que es un factor que explica en gran parte el éxito de Estados Uni-

dos en atraer y conservar dicho talento. La preocupación más inmediata para Europa no es tanto la falta de afluencia de talento de otras partes del mundo, sino más bien que tantos europeos con él se vayan de Europa. Las universidades europeas tienen importantes problemas de financiación que hay que abordar inmediatamente.

La migración ha contribuido sustancialmente a satisfacer la necesidad de trabajadores, y esto ha ocurrido en puestos de trabajo de baja calidad/capacitación y en puestos de alta capacitación. La integración social de trabajadores migrantes depende de medidas en el lugar de trabajo y en las localidades de residencia.

Ministerio de Trabajo e Inmigración

13. MEJORA DE CAPACIDADES, MEDICIÓN DEL PROGRESO, DESPLAZAMIENTO DE RECURSOS A OTROS USOS Y COMUNICACIÓN EFECTIVA. ARTICULACIÓN DE UNA RESPUESTA MADURA PARA ENFRENTARSE A LOS RETOS DE MAÑANA

Ann Mettler

Directora Ejecutiva, Consejo de Lisboa

La mejor manera de responder a las amenazas de la globalización y de la competencia que surgen de la integración del mercado es aumentar y mejorar las capacidades, invertir en personas y desplazar recursos públicos a otros usos; no actuar a la defensiva, asustar a la gente y mirar hacia dentro. Al contrario: la peor respuesta a la actual crisis económica sería salir del mercado global y europeo, ceder a presiones populistas y volverse proteccionista.

Una respuesta madura exige que se evalúen profundamente los errores pasados – es decir, una excesiva dependencia de determinados sectores de la economía, como la construcción o las finanzas – y se construya una visión de adónde queremos ir colectivamente como sociedad. Una vez articulada esa visión, hay que hacer un inventario honrado, basado en evidencias sólidas, de qué se interpone para que esa visión no se alcance y señalar qué bloquea el progreso.

La presidencia española de la UE no podría llegar en un momento más crucial. Con el programa sucesor de la Agenda de Lisboa a punto de ser puesto en marcha en el Consejo Europeo de primavera en 2010, hay una oportunidad única de cambiar de prioridades y de ubicar este proceso político crucial de la UE. Ahora que se conocen y se tratan las minucias institucionales del Tratado de Lisboa será importante volver la atención de todos a lo que realmente importa a los ciudadanos: el empleo, la educación, la inversión y la sostenibilidad. Ante este telón de fondo, este documento hará cuatro recomendaciones específicas sobre cómo desenvolverse con los retos actuales y futuros y situar la nueva Estrategia UE 2020 en la vía correcta.

D) SITUAR LAS CAPACIDADES EN EL CORAZÓN DE LA ESTRATEGIA EUROPEA PARA EL EMPLEO

El problema del desempleo en Europa se concentra casi exclusivamente en las personas de capacitación baja (para un desglose de las perspectivas de empleo y desempleo basadas en el nivel educativo alcanzado, véanse Anexos 1 y 2.). En 2007,

el último año para el que se dispone de datos comparable, los trabajadores de 15 a 64 años con educación de tercer grado disfrutaban de un 83% de participación en la población activa —una situación próxima al pleno empleo. En cambio, la participación en empleo de los trabajadores con un segundo grado era del 70,2%— un nivel muy alto, que, habría que advertir de pasada, muestra que, antes de que la crisis económica la golpeará en 2008, Europa sí que alcanzaba el objetivo de empleo de Lisboa del 70% de participación de los trabajadores en las categorías de capacitación media y alta. Pero ¿qué ocurría con los trabajadores de baja capacitación? Las cifras para estos son desde luego alarmantes. Sólo el 48,6% de los trabajadores de Europa con baja capacitación eran activos en el mercado laboral en 2007. En otras palabras, en ese año de auge, uno de cada dos trabajadores de baja capacitación o bien estaba sin trabajo o no estaba disponible para el mercado laboral por el motivo que fuera, una cifra alarmante, que, si queremos alcanzar niveles más altos de inclusión social y de equidad, requiere más atención en la práctica y una respuesta política concertada.

Esto exige más atención a los programas de aprendizaje continuo, especialmente para quienes tienen una capacitación baja. Tal como están las cosas, en Europa son las personas que ya poseen más capacidades las que también reciben la parte del león de la educación continua (véase Anexo 3). En otras palabras, las personas que más necesitan aprendizaje continuo, las de baja capacitación, son las que tienen menos probabilidades de recibirla. Sabiendo lo que sabemos del desempleo de las personas con bajo nivel de capacitación, es justo decir que ni una reforma del mercado laboral ni niveles más altos de flexibilidad conducirán a cambios profundos en este grupo vulnerable. Lo que se necesita es un esfuerzo concertado para «aumentar y mejorar las capacidades», invertir en estas personas y así darles nuevas oportunidades en el mercado de trabajo¹.

RECOMENDACIONES

- Garantizar que las capacidades sean parte integrante – y públicamente visible – de la Estrategia Europea de Empleo.
- Destacar y empoderar la Iniciativa UE Nuevas Capacidades para Nuevos Empleos e idear palancas políticas, tales como desplazar a las capacidades la financiación del Fondo Social Europeo.
- Dedicar al menos parte del Consejo Europeo de Lisboa a capacidades y a la inversión en personas. Es hora de que nuestros líderes presten más atención a este tema.

¹ Véase *EU 2020: Why Skills are Key to Europe's Future (UE 2020: Por qué las Capacidades son Clave para el Futuro de Europa)* por Paul Hofheinz, breve resumen político para el próximo Consejo de Lisboa.

II) MEDICIÓN DEL PROGRESO: ELECCIÓN DE LOS INDICADORES CORRECTOS PARA UE 2020

Los objetivos son una vía clave para medir el progreso. Algunos hasta dicen «lo que no se mide no se hace». En el análisis del papel de los indicadores en la actual Estrategia de Lisboa, dos problemas son obvios: 1) En el caso del objetivo del 3% en I + D, se utilizó una representación simplista para la innovación, apartando la atención política de otros aspectos que son igualmente importantes para atraer la innovación, tales como el cambio de organización, la superación de la aversión al riesgo y el fomento de la iniciativa emprendedora. Por consiguiente, tenemos que cerciorarnos de que, en el programa UE 2020, haya un indicador que capte con más exactitud la innovación y que se base en medidas de producción (= resultados reales) más que de aportación (= dinero gastado). 2) Nada ha desacreditado más la actual Agenda de Lisboa que el fracaso en alcanzar los objetivos fijados, es decir, el 70% de tasa de empleo, que sólo lograron ocho países, y el 3% en I + D, que sólo alcanzaron dos.

En adelante es preciso formular nuevos indicadores para la UE 2020. En vista de las deficiencias antes citadas, éstas podrían ser dos mejoras:

- a) Por los motivos descritos más arriba, las capacidades tienen que convertirse en un añadido importante al objetivo de empleo. En el futuro, y partiendo del supuesto de que el objetivo del 70% de empleo seguirá siendo parte de la agenda UE 2020, será absolutamente necesario obtener datos adicionales sobre la composición de las capacidades de la población activa, incluyendo las correspondientes tasas de empleo. Demostrarán que cualquier esfuerzo serio para elevar las tasas de empleo debe ir acompañado de una estrategia simultánea para invertir más en los trabajadores de poca capacitación y dar más oportunidades de formación profesional adicional y de acceder a ella. Ante esto, el parámetro propuesto de que, en 2020, el 40% de la población de 30 a 34 años haya alcanzado el nivel terciario, contenido en el marco estratégico para la cooperación europea en educación y formación profesional (ET 2020) sin duda alguna debería ser tenido en cuenta para su inclusión en el programa sucesor de la Agenda de Lisboa².
- b) Uno de los objetivos más conocidos, ambiciosos y bien recibidos de la UE es haber logrado los 20-20-20 en 2020: reducción de los gases de efecto invernadero en un 20%, reducción del consumo de energía en un 20% por medio de una mayor eficiencia energética, y satisfacer el 20% de las necesidades de energía con fuentes renovables. Dos cosas han favorecido este conjunto de objetivos: la primera, que es muy popular, porque son claramente comprensibles para gran número de personas, y son patrióticos y audaces, al demostrar la ventaja que, frente a otras partes del mundo, tiene el primero

² Véase *Innovating Indicators: Choosing the Right Targets for EU 2020* «(Innovación de indicadores: elección de los objetivos correctos para UE 2020)» por Ann Mettler, resumen electrónico para el próximo Consejo de Lisboa.

que mueve ficha. La segunda es que son objetivos europeos, lo que significa que no hay un indicador uniforme aplicable a los 27 Estados miembros, sino un compromiso de toda Europa con el total del 20%, al que cada uno de los Estados miembros contribuye según su estado de desarrollo y su capacidad. Por ejemplo, el objetivo de energías renovables es del 15% en 2020 para el Reino Unido, pero del 30% para Dinamarca, donde el 20% de la electricidad necesaria es de origen eólico, y llega a tanto como el 49% en Suecia, país que va a la cabeza del mundo en renovables. Es previsible que haya una gran presión de todos para que se logren estos objetivos, porque ningún país querrá ser el aguafiestas que haga fracasar a toda la UE por haberse quedado corto en alcanzar su objetivo. Este nuevo planteamiento de objetivos para el conjunto de la UE, con compromisos individualizados, tal vez sea el santo grial para el cumplimiento, sin tener que recurrir al uso de «sambenitos», a lo que se oponen muchos Estados miembros.

RECOMENDACIONES

- La agenda UE2020 debe contener un objetivo de que, en 2020, todos los Estados miembros hayan llegado a un 40% de educación terciaria, como ya propuso el Consejo de Educación de la Unión Europea. Es la única manera de facilitar un debate más informado sobre la política de empleo.
- Los indicadores para UE2020 deben basarse en medidas de resultados más que de aportes, lo que es especialmente importante para evaluar los logros en educación e innovación.
- UE2020 debe contener objetivos para toda Europa y objetivos específicos para cada país, basados en su nivel de desarrollo (Ejemplo: objetivos medioambientales 20/20/20).

III) HACER QUE LOS PRESUPUESTOS UE —ESPECIALMENTE EL FONDO SOCIAL EUROPEO— CORRESPONDAN A LAS PRIORIDADES POLÍTICAS Y A LA CONDICIONALIDAD DE LA DEMANDA

2010 será testigo de un debate acalorado del presupuesto de la UE, que debería haberse celebrado hace tiempo. La estrategia UE 2020 no puede dissociarse de las prioridades presupuestarias de la Unión Europea. Uno de los principales problemas con la Agenda de Lisboa siempre ha sido la completa discrepancia entre los objetivos políticos supuestos y las prioridades de gasto. Si la Estrategia UE 2020 ha de ser creíble, esta discrepancia debe superarse. El apoyo y el liderazgo de la presidencia española, en la primera mitad de 2010, será crucial.

Respecto al Fondo Social Europeo, sólo se deberían recibir fondos a cargo de él si se cumplen prioridades UE como la adquisición de capacidades o el patrocinio de

la innovación social. Eso requiere que el papel de los fondos UE pase de meros instrumentos de redistribución a ser incentivos para lograr los objetivos acordados³.

RECOMENDACIONES

- Sacar adelante la revisión del presupuesto de la UE y utilizar la oportunidad para vincular las prioridades presupuestarias de la UE con la Estrategia UE2020. Esto debe hacerse por adelantado, de manera que la Agenda UE2020 no sufra la pérdida de credibilidad de la Agenda de Lisboa, que nunca pudo conciliar sus objetivos políticos con las anticuadas prioridades de gasto de la UE.
- Hacer que el acceso a fondos dependa de que se cumplan los objetivos del FSE y de la Agenda UE 2020, o de ambos.
- Utilizar el Fondo Social Europeo para promover la inversión en personas y en mejora o aumento de capacidades, especialmente para trabajadores que están en los márgenes del mercado laboral, por ejemplo construyendo sobre el éxito de Nuevas Capacidades para Nuevos Puestos de Trabajo.

IV) HACER ACOPIO DE VALOR PARA TRATAR, Y COMUNICAR, A LOS CIUDADANOS COMO PERSONAS MADURAS

Hasta hoy, la Agenda de Lisboa o bien no se ha comunicado o se ha reducido a un intercambio de alto nivel entre élites. Esto tiene que cambiar de ahora en adelante. Una Agenda de la que se espera que trate de resolver los retos futuros no puede ser de dominio exclusivo de un puñado de expertos, políticos y funcionarios. Debe acabarse el preponderante instinto paternalista de «proteger» a los ciudadanos del cambio o de realidades inquietantes porque ni es posible sostener el *status quo* sin reformas ni es justo no explicar a la gente porqué el cambio es necesario. En lo sucesivo hay que darse cuenta de que los buenos servicios de comunicación y de información sobre todas las iniciativas UE son una señal de respeto por los ciudadanos y los grupos de interés. Ante esto, cada Coordinador nacional de Lisboa debe recibir medios adicionales para ejercer influencia y ser más visible. Por ejemplo, los Coordinadores de Lisboa deben contar con un presupuesto suficiente, que puedan usar para financiar eventos nacionales, campañas de información, iniciativas a nivel de las bases, etc. También podría imaginarse que 2 o 3 Coordinadores de Lisboa reunieran sus recursos y organizaran eventos en varios países para facilitar el aprendizaje mutuo y el intercambio de experiencias. Al mismo tiempo, esta comunicación no sólo debe ser «de arriba abajo» sino también «de abajo a arriba», con muchas

³ Xavier Prats-Monné, *Europe in search of a social role (Europa en busca de un papel social), de An EU Ffit for Purpose (Una UE a punto para su Finalidad)*, ed. Roger Liddle (Londres: Policy Network, 2009).

más oportunidades de que los ciudadanos se involucren activamente en los asuntos en torno a la Estrategia UE 2020 y con un esfuerzo concertado para destacar y empoderar a los grupos de interés y organizaciones que saquen adelante esta agenda en la sociedad civil.

RECOMENDACIONES

- Utilizar la presidencia española de la UE para poner en marcha en toda Europa una ambiciosa campaña de comunicación e información sobre UE 2020.
- Asignar un presupuesto a los Coordinadores nacionales de Lisboa para impulsar actividades a escala nacional y transnacional.
- Asegurarse de que las iniciativas «de abajo a arriba» sean bien recibidas, reconocidas y empoderadas, a escalas nacional y europea.
- Hacer que las organizaciones que saquen adelante la Agenda UE 2020 sean parte en el diálogo oficial entre grupos interesados, para garantizar que su voz se escuche y sus esfuerzos sean reconocidos.

2010 abre una ventana única a las oportunidades. La actual crisis económica ha hecho que haya aumentado la atención pública a asuntos como el empleo, la demografía, el estado de las finanzas públicas, la inversión en personas, etc. El hecho de que esto coincida con el lanzamiento de la Estrategia UE 2020 debe usarse para, en este tiempo, hacer las cosas bien. Hay un amplio reconocimiento de que una de las deficiencias clave de la Estrategia de Lisboa fue la falta de compromiso con los ciudadanos, y que no se reflejara en los programas nacionales de reforma. Si no se quiere que la UE 2020 corra la misma suerte, es imprescindible que desde el principio haya una diferencia perceptible, una diferencia que sea señal de ambición, compromiso e innovación. El hecho de que un país gobernado por socialistas lleve las riendas en estos momentos cruciales es una coincidencia singular e importante. Debe usarse para presentar una visión progresista del futuro, en que la equidad social sea una condición previa para la prosperidad y la sostenibilidad del modelo europeo: una oportunidad que no puede desaprovecharse.

Anexo 1: Tasas de empleo de la población de 15 a 64 años de edad por nivel de capacitación (2007)

El nivel de capacitación se basa en clasificaciones de la UNESCO: medio significa secundario o equivalente; alto significa terciario o equivalente.

Country of Region	Total	High	Medium	Low
EU27	65,4%	83,8%	70,2%	48,6%
EU25	65,8%	83,8%	70,6%	49,2%
EU15	66,9%	83,8%	72,3%	51,9%
Belgium	62,0%	83,7%	65,9%	40,5%
Bulgaria	61,7%	84,6%	70,6%	30,6%
Czech Republic	66,1%	84,0%	72,6%	24,2%
Denmark	77,1%	87,6%	81,8%	64,2%
Germany	69,4%	86,0%	73,6%	44,9%
Estonia	69,4%	86,8%	74,4%	33,1%
Ireland	69,1%	85,9%	74,1%	49,3%
Greece	61,4%	81,9%	60,8%	52,3%
Spain	65,6%	82,5%	68,2%	57,5%
France	64,6%	79,6%	69,5%	47,7%
Italy	58,7%	77,7%	67,9%	46,5%
Cyprus	71,0%	86,5%	73,6%	52,8%
Latvia	68,3%	86,9%	74,3%	38,6%
Lithuania	64,9%	88,1%	68,6%	25,9%
Luxembourg	64,2%	83,4%	67,3%	49,8%
Hungary	57,3%	80,0%	64,8%	27,3%
Malta	55,7%	86,0%	72,0%	46,9%
Netherlands	76,0%	87,5%	79,9%	61,0%
Austria	71,4%	86,5%	75,9%	51,9%
Poland	57,0%	82,8%	61,0%	24,9%
Portugal	67,8%	84,2%	64,8%	65,7%
Romania	58,8%	85,8%	63,9%	40,3%
Slovenia	67,8%	87,5%	70,8%	43,1%
Slovakia	60,7%	83,1%	69,0%	14,7%
Finland	70,3%	85,1%	73,9%	46,4%
Sweden	74,2%	87,6%	80,6%	53,4%
United Kingdom	71,3%	87,1%	76,7%	60,0%

Fuente: EUROSTAT, Encuesta de Población Activa de la UE

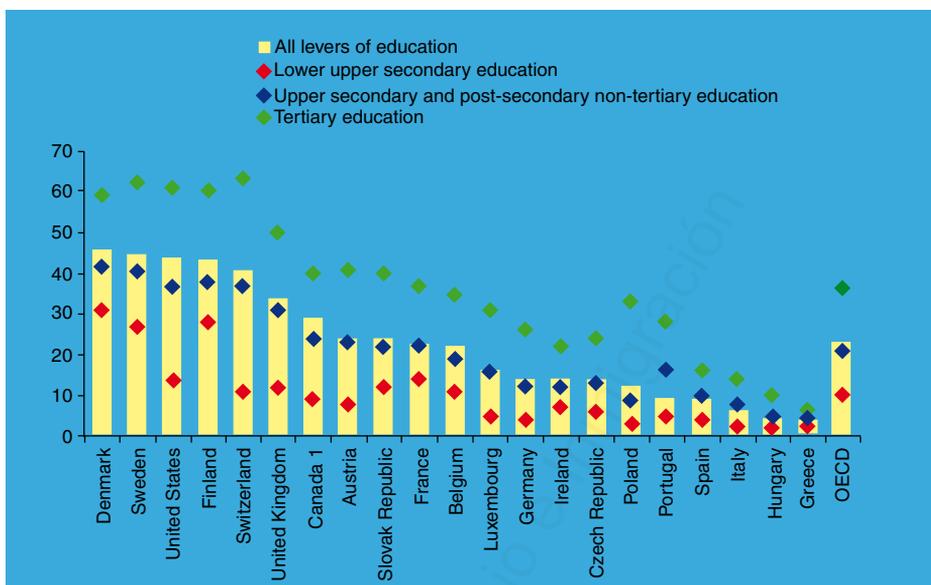
Anexo 2: Tasas de desempleo de la población de 15 a 64 años por nivel educativo (2007)

El nivel educativo se basa en clasificaciones de la UNESCO: medio significa secundario o equivalente; alto significa terciario o equivalente.

Country of Region	Total	High	Medium	Low
EU27	7,1%	3,9%	6,9%	10,6%
EU25	7,2%	4,0%	6,9%	10,7%
EU15	7,0%	4,0%	6,6%	10,3%
Belgium	7,5%	3,8%	7,6%	12,9%
Bulgaria	6,9%	2,4%	5,8%	17,6%
Czech Republic	5,3%	1,7%	4,7%	20,1%
Denmark	3,8%	3,0%	3,0%	5,6%
Germany	8,5%	3,7%	8,2%	16,8%
Estonia	4,7%	na	4,8%	11,2%
Ireland	4,6%	2,6%	4,4%	7,4%
Greece	8,3%	7,0%	9,8%	7,5%
Spain	8,3%	5,3%	8,1%	10,5%
France	7,9%	5,4%	7,1%	12,2%
Italy	6,1%	4,4%	5,6%	7,3%
Cyprus	3,9%	3,4%	3,9%	4,8%
Latvia	6,0%	3,7%	5,8%	10,3%
Lithuania	4,3%	2,1%	5,1%	7,3%
Luxembourg	4,1%	3,2%	3,4%	5,8%
Hungary	7,4%	2,9%	6,6%	17,3%
Malta	6,5%	na	na	8,5%
Netherlands	3,2%	1,8%	2,9%	5,2%
Austria	4,4%	2,5%	3,7%	8,6%
Poland	9,6%	4,6%	10,3%	15,7%
Portugal	8,1%	7,5%	8,2%	8,2%
Romania	6,4%	2,9%	6,9%	7,1%
Slovenia	4,9%	3,3%	5,0%	6,8%
Slovakia	11,1%	4,1%	9,4%	44,9%
Finland	6,9%	3,6%	7,0%	12,6%
Sweden	6,2%	3,6%	5,3%	12,8%
United Kingdom	5,3%	2,5%	5,1%	9,2%

Fuente: EUROSTAT, Encuesta de Población Activa de la UE

Anexo 3: Participación de la población activa en educación y formación profesional continua no formal y relacionada con el puesto de trabajo (2003)



Nota:

Todos los niveles de educación

Educación secundaria

Educación secundaria superior y postsecundaria no terciaria

Fuente: OCDE

14. RESPUESTA A LAS CUESTIONES PRESENTADAS
POR EL MINISTERIO DE TRABAJO E INMIGRACIÓN
DEL GOBIERNO ESPAÑOL PARA LA PREPARACIÓN
DE LA PRESIDENCIA ESPAÑOLA DE LA UNIÓN EUROPEA

Vicenç Navarro, Director del Programa en Políticas Públicas y Sociales
Universidad Pompeu Fabra-Universidad Johns Hopkins.
Barcelona

¿De qué manera afecta la competencia de los terceros países con niveles mucho más bajos de trabajo, de fiscalidad y de gasto social a la perspectiva de una economía competitiva innovadora en la Unión Europea y a la sostenibilidad de los sistemas UE de protección social?

Hay un riesgo de que la competencia de los terceros países con niveles mucho más bajos de salarios, de fiscalidad y de gasto social pueda representar un problema para los niveles más bajos de empleo, los niveles totales de imposición y la protección social en los países de la UE. De ahí que haya habido una presión para rebajar los niveles de salarios y de reducir la protección social (con el fin de competir con países con más bajos salarios y protección social). Pero este argumento ignora varios puntos:

1. Aunque se está produciendo un aumento en el porcentaje de comercio entre países de diferentes niveles de desarrollo económico (con diferentes niveles de salarios y de protección social), la mayoría del comercio dentro y fuera de la UE tiene lugar entre países con niveles similares de desarrollo económico. Además, en la mayoría de los países que han reducido sus niveles de salarios, esto se ha producido en todos los sectores, incluidos aquellos (tales como servicios personales y sociales) que no están relacionados con la competencia internacional.

2. El nivel de salarios, de protección del empleo y de la protección social en un país no depende del nivel de integración de su economía en la economía globalizada. Encontramos países muy integrados en la economía mundial (como los países escandinavos) que tienen niveles muy altos de salarios así como de protección social.

3. La evidencia científica disponible muestra que los determinantes esenciales de los niveles de empleo y de protección social en un país son sus relaciones sociales. En países con un sólido pacto social entre las asociaciones de empleadores y los sindicatos (lo que se solía llamar el pacto social entre capital y trabajo), con

una intervención activa del Estado que garantice el desarrollo de este pacto social, encontramos un alto nivel de competitividad y de protección social. De acuerdo con el Informe sobre la Competitividad de 2009 presentado por el Foro Davos, los países más competitivos de la OCDE incluyen algunos que tienen los mayores gastos sociales públicos en protección social y mayor colaboración entre empleadores y sindicatos. El conocido principio de flexiguridad se basa precisamente en la experiencia escandinava de estimular la flexibilidad del empleo prestando protecciones sociales extensas. En ausencia de esto, último es difícil obtener lo anterior.

A este respecto, es importante subrayar que las políticas de la UE de limitar los déficits del gobierno al 3%, o menos, del PIB, (y a una deuda nacional por debajo del 60%) representan un obstáculo para la necesaria expansión de los gastos de protección social que facilitarían cambios en el mercado de trabajo para poder poner fin a la presente crisis económica.

También representa un mayor obstáculo para la sostenibilidad de los modelos sociales europeos la falta de una estructura legislativa a nivel europeo que facilite el establecimiento de un pacto social entre capital y trabajo a nivel europeo. La ausencia de dicho pacto es un mayor obstáculo para el desarrollo de una economía europea eficiente y muy competitiva. De la misma manera que el pacto social ha sido esencial para el establecimiento del estado de bienestar y para las economías eficientes y competitivas, necesitamos pactos similares a nivel UE para establecer economías muy competitivas apoyadas por altos niveles de protección social.

Otra condición necesaria para aumentar la competencia, no solo a nivel de cada país sino también a nivel del Mercado Europeo, es el desarrollo de políticas económicas coordinadas que puedan incluir algún nivel de coordinación fiscal. La economía europea no puede ser una mera adición de 27 economías nacionales; de la misma manera el mercado europeo de trabajo no puede ser la adición de 27 mercados nacionales de trabajo. Incluso sin requerir una Europa federal, existe una necesidad de desarrollar una conciencia en las instituciones europeas de que la cohesión social es una condición para conseguir mayor productividad y que la UE representa una oportunidad para reforzar la cohesión social, no solo dentro de cada país sino también a nivel de la UE. A menos que exista una Europa social, la UE no podrá ser una Europa con la que la gente pueda identificarse. Pero igualmente importante, a menos que exista una Europa social —basada en el pacto social— no podrá ser una Europa competitiva.

¿Qué tipos de reglamentación, flexibilidad, y seguridad necesitan los mercados de trabajo europeos para mejorar una economía competitiva?

La respuesta a esta cuestión está implícita en mis comentarios preliminares. La mejor manera de aumentar la competitividad es la colaboración de los trabajadores y de los sindicatos en las áreas de producción y distribución de bienes y servicios, con una activa intervención del sector público para facilitar dicha colaboración. Como parte de este esfuerzo, está la necesidad de prestar mayor protección social a

los trabajadores con el fin de obtener su colaboración al introducir medidas de competitividad. Y por protección social no sólo quiero decir protección de los ingresos de los trabajadores (en el caso de desplazamiento), sino también medidas dirigidas a aumentar la cohesión social, incluyendo la participación de los trabajadores en la reestructuración de la economía y del lugar de trabajo.

¿Qué tipo de reformas en la formación se necesitan para facilitar la transición a una Economía del Conocimiento?

Soy consciente de que todo el mundo habla de la necesidad de crear la Sociedad del Conocimiento. Este mensaje se ha hecho muy poderoso tras la reunión de Lisboa del año 2000. Yo tengo algunas reservas respecto a esto. Por supuesto, reconozco que el empleo y la organización necesitan tener un conocimiento para hacer su trabajo. Y tenemos necesidad de mucho conocimiento, especialmente en algunos países en los que los resultados de las instituciones educacionales y de formación son claramente deficientes.

Pero, yo creo que el mayor problema está en la falta de relación entre las instituciones de formación y las necesidades de la economía y de los empleadores. Este es sin duda un gran problema en el sur de Europa, en donde se encuentran licenciados universitarios conduciendo taxis. El primer objetivo de cualquier sistema educacional debería ser producir ciudadanos que puedan disfrutar de un conocimiento como parte de su gran potencial. No olvidemos esto. Como parte de este objetivo de desarrollar su potencial, hay una necesidad urgente de desarrollar un conocimiento relacionado con el disfrute del trabajo y de ser eficiente en él. Y los sistemas educativos en muchos países no están funcionando bien en esta área.

Además la escala de valores, (muy relacionada con la mayor valoración de algunas ocupaciones respecto a otras) hace demasiado hincapié en algunos tipos de conocimiento educacional sobre otros. Por ejemplo la formación manual y vocacional tiene muy poco reconocimiento, aunque existe una necesidad enorme de trabajadores cualificados en estos tipos de sectores. En Barcelona es muy difícil encontrar un carpintero (aunque los carpinteros ganan mucho dinero). No es solo conocimiento lo que se necesita, sino una serie de valores diferentes y una adaptación mejor de la formación a las necesidades de la economía. Los medios de comunicación, por otra parte, hacen un trabajo muy pobre. Un reciente análisis del contenido de los medios de comunicación en varios países ha mostrado que los más importantes personajes descritos son profesionales con ocupaciones de las que existe un exceso (cirujanos y abogados, por ejemplo) con muy poca descripción de los profesionales que están en escasez (enfermeras).

¿Cómo podemos esperar una cohesión social que siga naturalmente al crecimiento económico? ¿Cómo podemos garantizar que realmente se produzca esta conexión?

La contribución del crecimiento económico a la cohesión social depende de la distribución de los ingresos derivada de un aumento de la productividad. En la

mayoría de los países de la OCDE, el aumento de la productividad no ha significado un aumento de salarios, sino más bien un aumento de los beneficios. La evidencia es abrumadora. La manera de evitar esto es garantizar que el producto del crecimiento se distribuye mejor, con un aumento en el PIB de ingresos derivado del trabajo y con un aumento del gasto social.

¿Cómo pueden los flujos migratorios contribuir a satisfacer las necesidades del empleo futuro en la estrategia post-2010, y por extensión, cómo pueden contribuir al desarrollo de una Sociedad del Conocimiento y a reforzar la cohesión social?

La cuestión de la inmigración necesita ser evaluada en un contexto más amplio. Yo soy un discípulo de Carl Gunner Myrdal, que advirtió al Gobierno sueco de cómo debía resolver la escasez de mano de obra en los años 60. Cuando Suecia se dio cuenta de que habría una escasez de trabajadores, estimuló la integración de las mujeres a la fuerza de trabajo, estableciendo, entre otras medidas, una red extensa de servicios de cuidado de niños y de hogar. (También intentaron formar a los hombres en lo que se refería a sus responsabilidades familiares). Y esto tuvo éxito: el 82% de las mujeres en Suecia forman parte de la fuerza de trabajo. Y cuando, más tarde, esta integración de las mujeres a la fuerza de trabajo no fue suficiente, Suecia respondió abriendo sus fronteras, dando prioridad a los emigrantes de base cultural semejante (la mitad de los inmigrantes eran finlandeses), acompañando esto de un programa masivo de construcción de viviendas.

Creo que esta experiencia es importante para la UE. Una percepción que ya existe es que la UE necesita la integración de Turquía para resolver la escasez de trabajadores. Este argumento (junto a la ignorancia del hecho de que ya tenemos un alto número de trabajadores infrautilizados) no tiene en consideración que si todos los países europeos tuvieran el mismo nivel de mujeres trabajadoras que Suecia, los trabajadores añadidos doblarían el número de lo que la UE podría añadir con la integración de Turquía. No estoy dando este argumento contra la entrada de Turquía en la UE. Esta postura puede apoyarse en otros argumentos. Pero creo que hay una gran necesidad de facilitar la integración de las mujeres a la fuerza de trabajo. Ahí existe una reserva muy grande de recursos de trabajo que sigue estando subutilizada.

15. COMENTARIOS SOBRE LOS ASPECTOS SOCIAL Y DE EMPLEO DE UE-2020

Xavier Prats Monné *
Director Política de Empleo,
Estrategia de Lisboa y Relaciones Internacionales,
Comisión Europea.

1. DÓNDE ESTAMOS: EL MODELO SOCIAL EUROPEO

Al menos desde el Tratado de Maastricht de 1992, los valores y declaraciones de las instituciones europeas, en cuanto a los aspectos sociales, han sido de una coherencia notable. El argumento, en pocas palabras, es que salvaguardar el «Modelo Social Europeo» es esencial para la sostenibilidad del proyecto europeo (por ejemplo, Declaración de Berlín de marzo de 2007) y que las políticas económica, de empleo y social se refuerzan entre sí. Para alcanzar tasas más altas de empleo y crecimiento económico, la Unión debe promover la integración social y combatir la discriminación. Este razonamiento ocupa, y debe seguir ocupando, el corazón de la estrategia de la UE para el empleo y el crecimiento.

Así pues, entendida al pie de la letra, la respuesta a la pregunta de si «hay (o, más bien, si debería haber) una Europa Social», es un «sí» rotundo. Sin embargo, en la práctica, hoy en día es difícil definir un solo Modelo Social Europeo para la UE-27 en términos claros y operativos. Además, las políticas de empleo y social de la UE nunca han sido un conjunto homogéneo de objetivos o instrumentos. Algunos elementos nacieron en 1957 con el Tratado CE original y evolucionaron por decisiones tomadas por mayoría cualificada: Acta Única Europea, libre circulación, salud y seguridad y Fondo Social Europeo. Otras políticas no se fundaron en un Tratado hasta los años noventa y, en los últimos diez años, con la Estrategia Europea de Empleo y la Estrategia de Lisboa, el enfoque regulador tradicional se ha abandonado a favor de procedimientos como el Método Abierto de Coordinación (MAC). De hecho, el centro de atención de la Europa Social ha ido cambiando con el tiempo de forma espectacular: en su día hizo hincapié en la regulación frente a los resultados, mientras que ahora se centra en los procedimientos frente a la sustancia, cosa que, dado que todos los temas de procedimientos entre 27 son, en sí mismos, una tarea hercúlea, tal vez no sea sorprendente.

* Director de Política de Empleo, Estrategia de Lisboa y Relaciones Internacionales - Comisión Europea. descargo de responsabilidades: ésta es una aportación personal y no representa las opiniones de la Comisión Europea. Xavier.prats-monne@ec.europa.eu.

El resultado acumulado de medio siglo de Europa Social es una panoplia de instrumentos jurídicos, financieros y políticos que quizás no sea del todo coherente, pero, desde luego, tampoco es despreciable. La Europa Social tiene muchos logros en su haber, desde centrar los Estados miembros en la modernización del mercado laboral y establecer objetivos comunes en el ámbito de la inclusión y la protección social hasta un considerable corpus de legislación contra la discriminación; no en teoría, pero sí en la práctica, cuestionan la Europa Social diversas opiniones sobre fontaneros polacos y electricistas suecos. Es decir, las diferencias no son sobre valores europeos, sino sobre las muy distintas realidades de la Unión ampliada; no la falta de instrumentos financieros comunes, sino la repercusión de la crisis en las finanzas públicas.

Todos estos instrumentos de la Europa Social, concienzudamente elaborados a lo largo de 50 años y 6 ampliaciones exitosas, están siendo puestos a prueba ahora por una crisis financiera y económica sin precedentes, que se está convirtiendo en crisis social y del empleo. Aun si se cumplen las predicciones de recuperación más optimistas, en los próximos años, el desempleo y la exclusión social merecerán un lugar clave en la agenda política de la UE. Esto, en momentos en que van a agudizarse las restricciones del gasto público y, por lo tanto, de la financiación de políticas nacionales y de la UE, mientras que el coste de no invertir en las políticas sociales de empleo adecuadas, en capital humano y en capacidades sería muy elevado, dado el papel clave de las personas y del conocimiento en la prosperidad de la Europa del futuro.

2. LA REPERCUSIÓN DE LA CRISIS Y EL VALOR AÑADIDO DE LA UE

Es comprensible que, cuando se trata de la Europa Social, se recurra a la seguridad de las declaraciones, llenas de buenas intenciones y casi vacías de contenido operativo: en medio de la crisis económica más profunda desde su inicio, cuando sus 27 economías nacionales, situaciones sociales y realidades políticas son tan distintas unas de otras, ¿cómo puede Europa hablar con una sola voz? Y sin embargo, cuando busca una salida a la crisis, a los retos del desempleo y la exclusión social la UE debe encontrar una respuesta común más firme que en el pasado, para ayudar a empoderar «a la gente en sociedades inclusivas», como decía la semana pasada (24 de noviembre) el documento de consulta de la Comisión sobre el futuro de la Estrategia UE 2020.

La repercusión de la crisis

Por lo menos, la repentina llegada de la crisis ha zanjado un debate: la economía no es una ciencia predictiva. Así pues, sabemos poco sobre la repercusión de la crisis a largo plazo, y sobre en qué medida presagia un cambio de paradigma, pero, si hay predicción sobre Europa en la próxima década que probablemente se haga

realidad es que las cuestiones sociales y de empleo seguirán ocupando el centro del debate público, a escala nacional y de la UE.

Para los ciudadanos de la UE, si no para los especialistas, la actual crisis arroja nueva luz sobre el estado de la Unión, puesto que pone de relieve que, durante los últimos veinte años, la desigualdad en nuestras sociedades se ha incrementado constantemente y que los salarios han crecido más despacio que la productividad; que la desregulación y la flexibilidad del mercado no han sido suficientes por sí mismas para promover el crecimiento, la competitividad y el empleo, pero también que sistemas de protección social sólidos no reducen necesariamente los incentivos individuales ni la capacidad del mercado de proporcionar puestos de trabajo: no es una coincidencia que los países que van resolviendo con más efectividad el impacto social y en el empleo de la recesión sean también los que cuentan con los sistemas de protección social más sólidos. La recesión ha traído el fantasma de una deuda pública en aumento, mayores desigualdades de renta, menos participación en el mercado laboral y más segmentación del trabajo, y desempleo estructural. El futuro de Europa depende de su capacidad de reformar y modernizar, de su voluntad de innovar y apostar por el cambio, pero nada de esto se logrará si se pasan por alto las críticas a la apertura del mercado y la globalización. Es evidente que la globalización tiene sus perdedores: sus beneficios se dispersan, mientras que sus costes se concentran y los temores a la globalización y al cambio tecnológico pueden ser exagerados, pero, no obstante, son reales y deben afrontarse, cosa que deben hacer sobre todo los Estados miembros, pero también la UE, en su papel de facilitador clave de la liberalización del mercado.

Pregúntese a los ciudadanos europeos, de Helsinki a Madrid, qué esperan de las autoridades públicas en estos tiempos de crisis, cuáles son los mayores retos de nuestras sociedades, y la respuesta será: mantener a la gente empleada, combatir la pobreza y preservar los servicios sociales, las pensiones y los sistemas sanitarios de nuestras sociedades, que envejecen rápidamente. Los sondeos muestran sistemáticamente que los europeos tienen un gran apego al Estado del bienestar, que la legitimidad de la UE, a ojos de sus ciudadanos, depende en gran medida de que se preserven los valores, el «modelo social» que los europeos han construido a lo largo de los últimos 50 años.

Así pues, para la UE ¿qué clase de políticas de empleo? ¿Qué papel social? Gobiernos, ejecutivos políticos, académicos, sindicatos y empresas, en general, están de acuerdo en que, si no se cambian las políticas, la UE crecerá a un ritmo desganadamente bajo, lo que podría conducir a tensiones políticas y al proteccionismo; que el capital humano y las capacidades, la inversión social y la innovación, la modernización del empleo y del Estado del bienestar son indispensables para salvar los retos de la era global; que la acción no coordinada de Estados miembros individuales, dentro de la UE y en el ruedo global, es la peor forma posible de actuar.

El problema es que, si bien el diagnóstico está claro, el consenso sobre las formas concretas de tratamiento (nacional o europeo) es considerablemente débil. Incluso las extendidas críticas al capitalismo financiero que ha ocasionado la crisis

han fracasado en dar lugar a una visión común de las políticas sociales nacionales, o a un consenso sobre el papel social de la UE, mientras que el Modelo Social Europeo de los noventa, es decir, el de los Estados del bienestar y los regímenes de protección social continentales, se presenta como una respuesta insuficiente a los desafíos de la UE²⁷.

He aquí un verdadero reto en una perspectiva UE 2020: si bien los ciudadanos perciben que la principal responsabilidad sobre su bienestar recae en los regímenes nacionales de protección social más que en la UE en conjunto, hay una gran brecha entre lo que los ciudadanos esperan de la Unión y lo que las políticas sociales y de empleo de la UE pueden aportar por sí mismas.

Pero esto no significa que la UE no pueda tener un valor añadido importante; todo lo contrario.

El valor añadido de la UE

La integración de la UE tiende a florecer en tiempos de crecimiento, y a hibernarse en los de recesión económica: ahora tendrá que hacer lo contrario. El Parlamento y la Comisión Europeas empiezan sus mandatos quinquenales con la aguda percepción de que la credibilidad de la UE estribará en su capacidad de forjar un relato y una estrategia para salir de la crisis. Esto es difícil, pero no imposible: si se gestiona bien, la crisis puede servir de oportunidad para garantizar que los resultados del crecimiento vayan de la mano de resultados medioambientales, de empleo y sociales, que conduzcan a un planteamiento más equilibrado, en que la calidad de vida y los objetivos distributivos tengan un papel más destacado en el proyecto europeo y en su repercusión global.

El documento de la Comisión UE 2020 del 24 de noviembre esboza los retos clave para la UE en la próxima década – y cada uno de ellos tiene una marcada dimensión social y de empleo, lo que no es casualidad: conformar la globalización aumentando la productividad y compitiendo por el talento en una sociedad basada en el conocimiento, adaptar la estructura social y del empleo al envejecimiento demográfico; explotar el potencial de empleo de una economía más verde. La crisis ha añadido un cariz de urgencia a la necesidad de reforma e innovación socioeconómica: las severas restricciones del gasto público exigirán servicios públicos más eficientes; la reestructuración económica pide mercados laborales más flexibles e inclusivos, y una sólida mejora de las capacidades y la empleabilidad de la gente.

Las instituciones y políticas de la UE no serán los principales actores al abordar estas cuestiones: el grueso de la responsabilidad sobre las políticas social y de empleo, sobre la reducción de las desigualdades de renta y sobre la protección preventiva seguirá correspondiendo a los Estados miembros, y la diversidad de situaciones entre los países y dentro de cada uno de ellos si algo exigirá es un enfoque más diferenciado. Más importante aún: crecimiento y empleo son impulsados sobre todo por factores macroeconómicos, pero los redistributivos y microeconómicos son

igualmente esenciales para la Europa Social y para el bienestar de sus ciudadanos. Y en las políticas nacionales de reforma hay una dimensión europea: la UE, y la Comisión en primer lugar, pueden contribuir a definir las implicaciones de la crisis para las políticas públicas nacionales y de la UE, defender la justicia social para la reforma económica y allanar el camino para el crecimiento sostenible.

Hoy en día, la principal forma de que las instituciones, políticas, procesos e instrumentos financieros europeos aporten valor añadido es ayudar a los Estados miembros a centrarse en un número muy limitado de objetivos y prioridades clave comunes – y garantizar que todos los esfuerzos de otras políticas contribuyan a acercarse a ese objetivo.

Así pues, el centro de atención de la Estrategia UE 2020 debería ser dirigir el desarrollo, la innovación y la coordinación de la política, especialmente en lo que concierne a riesgos y retos sociales emergentes que están fuera del ámbito tradicional de la mayoría de los regímenes nacionales de protección social y requieren un elevado grado de innovación: gestionar la tendencia al envejecimiento demográfico, que no tiene precedentes, y a la vez promover la igualdad de género, gestionar la migración económica e integrar comunidades multiculturales, maximizar el impacto social y en el empleo del cambio climático y las políticas medioambientales, y abordar la brecha entre el mundo rural y el urbano y la movilidad de los trabajadores.

La forma más efectiva de promover estas prioridades estratégicas clave es reforzar los vínculos y la condicionalidad entre las prioridades políticas de la UE y los instrumentos financieros, y modificar el papel de los fondos UE para que de ser meros instrumentos redistributivos pasen a ser incentivos para alcanzar los objetivos acordados. El valor añadido y la credibilidad de la Europa Social y de la Estrategia Europea para el Empleo (EEE), por una parte, del Fondo Social Europeo (FSE) y el Fondo Europeo de ajuste a la Globalización (FEG), por otra, pueden reforzarse mutuamente – siempre que también se perciba claramente que estos instrumentos políticos y financieros se refuerzan mutuamente.

3. LA DIMENSIÓN SOCIAL Y DE EMPLEO DE LA UE-2020 —TRES ÁREAS DE ACCIÓN PROMETEDORAS

La gama de instrumentos que la UE ha desarrollado en 50 años es demasiado amplia para poder comentarla en este documento: legislación para lograr que, en el mercado único, el terreno de juego fuera el mismo para todos, o para prevenir la discriminación, de género y otras. La Estrategia de Empleo, la Agenda Social y el Método Abierto de Coordinación (MAC) han demostrado su valía al apoyar el aprendizaje mutuo; han promovido una mayor participación de grupos de interés, impulsado la modernización de los sistemas de protección social, incrementado la sensibilidad sobre la naturaleza multidimensional de la pobreza y la exclusión social, y forjado un planteamiento común de retos comunes. También han hecho que cuestiones de interés común ocuparan un primer plano en el debate cuando aún estaban en sus inicios.

Conforme se extiende el impacto social de la crisis, el tiempo dirá si los Estados miembros y las instituciones de la UE van a tener fuerza para decidir y llevar a la práctica políticas comunes en áreas de competencia UE limitada, como la protección social o la pobreza infantil. Sin embargo, la mejor política social y la mejor vía para salir de la exclusión social sigue siendo un puesto de trabajo (de buena calidad) – y todas las políticas clave para promover tanto el empleo como el papel social de la UE están ya, y son reconocibles, en la actual Estrategia de Lisboa para el Crecimiento y el Empleo. Por encima de todo, lo que hace falta no son objetivos políticos completamente nuevos, ni una reorganización de los viejos, sino claridad y simplicidad, porque los fallos pasados de la Estrategia de Lisboa no se produjeron en la formulación de las prioridades adecuadas, sino en el centro de atención, la propiedad y la puesta en práctica.

Esto propugna un vínculo más claro entre la UE2020 y el MAC Social, pero, por encima de todo, una arquitectura sin dobleces, sencilla, que fije su atención en prioridades temáticas UE comunes, dentro de acciones concretas, y del objetivo general de empoderar a la gente en sociedades inclusivas. Una posibilidad sería establecer sólo tres prioridades amplias de la UE y directrices que comprendieran políticas de empleo y sociales: *más empleos, mejores empleos, más equidad social y más oportunidades. Más empleos*, para garantizar que el potencial de crecimiento y la sostenibilidad financiera de Europa no se desperdicien por la demografía y una población activa cada vez menos numerosa. Promover el uso eficiente de capacidades y nutrir el capital humano para crear mejores empleos, que puedan abordar el impacto social de la transición a una economía con bajas emisiones de carbón y los efectos de la globalización y del envejecimiento en el mercado laboral. Más equidad social y más oportunidades para que se haga más hincapié en las desigualdades, se modernicen los sistemas de protección social y se refuercen los sistemas de protección instrumentales y preventivos que sostendrán la economía social de mercado europea.

Tres áreas de acción parecen especialmente prometedoras a escala UE: flexiguridad, capacidades e innovación. Sin incentivos económicos fuertes ninguna de ellas tendrá una repercusión UE real.

Modernización de los mercados laborales por medio de políticas de flexiguridad ¹

Como la agenda de la Unión se centra cada vez más en abordar la globalización y el impacto de la crisis, el reto es encontrar una política coherente que encare las necesidades de cambiar y, a la vez, de preservar el bienestar de Europa. Una política así debe encontrar un equilibrio entre la flexibilidad de los mercados laborales, la organización del trabajo y las relaciones laborales, por una parte, y, por otra, la seguridad (en el empleo y social) y la no discriminación.

¹ Véase la nota aparte sobre flexiseguridad y la crisis económica que se ha preparado para el seminario.

Dicho de una manera concisa, eso es la flexiguridad. Concebida en principio como un medio de estimular la productividad y el empleo, debería convertirse en el marco político comprensivo para la modernización y la preservación del Modelo Social Europeo en la próxima década. La flexiguridad es, en efecto, el instrumento político adecuado para afrontar los retos que se presentan a escala UE, los inherentes y los emergentes. Puede ampliar el debate de la seguridad en el puesto de trabajo a la seguridad en el empleo por medio de políticas que favorezcan la transición y la inversión en capital humano, proporcionar solidaridad intergeneracional por medio de un enfoque de la juventud, el género y el envejecimiento que comprenda todo el ciclo vital, y garantizar la compatibilidad entre respuestas a corto plazo al empeoramiento económico (por ejemplo, reducir el tiempo de trabajo para mantener a la gente empleada) y reformas estructurales a largo plazo (aumento de la oferta de trabajadores en respuesta a cambios demográficos).

Es verdad que, en tiempos de restricciones del gasto público, la flexiguridad ahora es un reto aún mayor, y algunos ven en ella una forma de facilitar en la UE una carrera hacia abajo en salarios y condiciones de trabajo en la UE. Pero, en realidad, representa el consenso entre Estados miembros sobre cómo modernizar y adaptar mercados laborales a los cambios estructurales traídos por la crisis y la globalización. El marco político está ahí: los principios comunes de flexiguridad de la UE propuestos por la Comisión han sido acordados por todos los Estados miembros, apoyados por los interlocutores sociales de la UE y aprobados por Consejos Europeos sucesivos. Este fundamento común es un logro no pequeño, y sobre él habría que construir.

Tratar las desigualdades mejorando las capacidades

El marco político de flexiguridad debe reforzarse haciendo mucho hincapié en la mejora de capacidades, en la anticipación del cambio y la adaptación a él y en combinar políticas activas de mercado laboral con aprendizaje continuo. La mejora de las capacidades es de importancia crítica para el crecimiento y la productividad de Europa, para sus puestos de trabajo y su capacidad de adaptarse al cambio y, desde luego, para la equidad y la cohesión social. De hecho, es la única estrategia de salida de la crisis económicamente sólida y socialmente sostenible, y la mejor manera de facilitar la transición de la gente del desempleo y la inactividad a un puesto de trabajo sostenible.

Pero mejorar las capacidades no es suficiente; garantizar que a largo plazo haya una mejor concordancia entre la oferta de capacidades y la demanda del mercado laboral es igual de importante. Con las capacidades adecuadas, pueden lograrse y facilitarse la transición a una economía de bajas emisiones de carbono y una mejor asistencia sanitaria en nuestras sociedades envejecidas, lo que dará lugar a puestos de trabajo «verdes» y «blancos» que satisfagan las necesidades de las cambiantes estructuras industriales y demográficas de Europa².

² Véase la nota anterior.

El proceso de mejora de capacidades debe apoyarse en una mejora sustancial de la capacidad de los Estados miembros y de la Unión de prever las capacidades futuras y ajustarlas a las necesidades del mercado laboral. La UE puede ayudar con una auditoría concienzuda posterior y una continua evaluación y establecimiento de parámetros para las capacidades y las necesidades del mercado laboral de la UE hasta el 2020, continuando así la labor de la iniciativa de la Comisión «Nuevas Capacidades para Nuevos Puestos de Trabajo». Las deficiencias o desfases de capacidades en el mercado laboral también pueden compensarse con una mayor movilidad de los trabajadores: una información más transparente sobre las tendencias del mercado laboral y las capacidades necesarias en toda la UE contribuiría a fomentar la movilidad ocupacional, geográfica y de un sector a otro.

Promoción de la iniciativa por medio de incentivos económicos reales de la UE

La crisis va a cambiar el paisaje económico y social de los 27 Estados miembros de la UE de formas inesperadas, y va a afectar a cada uno de ellos de una manera muy diferente. Esto da a las instituciones, políticas y procesos la oportunidad de probar su valor añadido, de averiguar qué funciona y potenciarlo, de aplicar soluciones políticas innovadoras y de asegurarse de que la experiencia positiva en un país no se pierda para otros.

La forma más efectiva de facilitar este proceso de añadir valor es proporcionar incentivos económicos reales. Para la UE no habrá en el futuro papel social creíble sin dinero – pero el dinero es escaso y debería gastarse demostrablemente bien en prioridades comunes, es decir, con un nexo y una condicionalidad mejores entre prioridades políticas e instrumentos financieros. La próxima revisión del presupuesto de la UE es una oportunidad de potenciar el papel de la financiación – especialmente para resaltar el Fondo Social Europeo (FSE) como proveedor clave de incentivos económicos para hacer realidad los objetivos centrales de la UE y para promover la innovación social.

Para el diseño y la aplicación de políticas se necesitan tres principios básicos: condicionalidad y concentración de recursos exclusivamente en prioridades políticas clave de la UE, que sean comunes a toda ella, con el armazón de la flexibilidad y las capacidades, el impacto sistémico de las intervenciones, y estructuras de gestión claras. El principal obstáculo es que el actual sistema de entrega de fondos de la UE es tan sumamente engorroso que los políticos sólo prestan atención a la verificación del gasto y no a la verificación de resultados; de esta manera, los ciudadanos de la UE pierden fe en toda esta política. Las instituciones de la UE tratan a los Estados miembros como a los países en vías de desarrollo más menesterosos, con administraciones tan poco fiables que no se les puede confiar la gestión y la entrega de la ayuda internacional.

Es extraordinario que la UE pueda transferir 10 millones de euros al presupuesto nacional de un país en vías de desarrollo para ajuste estructural, sólo con

una condición política vaga, y que, sin embargo, la transferencia – a cargo de los mismos recursos de la UE – de 100.000 euros al presupuesto de un Estado miembro a cargo de los Fondos Estructurales requiera férreas reglas para la comprobación financiera del gasto y, en cambio, ninguna condición política real. Los fondos UE no van a ser verdaderamente efectivos como incentivos económicos sin un sistema basado en resultados, sustentado por una condicionalidad política más que por la verificación del gasto. Esto, hasta cierto punto, implica el traspaso de la gestión y el control de las finanzas de la Comisión a los Estados miembros.

4. ABORDAR LA DIVERSIDAD Y LA DIFERENCIACIÓN

La credibilidad de la UE 2020 dependerá de que las reformas y las innovaciones se hagan mejor, y de un aprendizaje mutuo significativo. Aunque los éxitos del pasado son innegables, el margen para mejorar también es considerable. El desarrollo político de la Europa Social de 27 Estados miembros es posible, pero sólo si se acepta que la puesta en práctica de políticas y el progreso en la integración europea requieren alguna forma de diferenciación.

Es difícil formular políticas – y hasta declaraciones políticas – que tengan sentido para 27 Estados miembros y que, al mismo tiempo, no sean ni banales y vagas. Por ejemplo, ¿cuál es el valor operativo de un objetivo UE de una tasa de empleo femenino del 60% en 2010 si el abanico actual de dichas tasas oscila entre el 37% y el 73%? Cuando hay cada vez más señales de que la eurozona, más que hacia una gran depresión, camina lentamente hacia una ligera recuperación, algunas economías de la UE están eufóricas por una vuelta al crecimiento más precoz de lo esperado, justo cuando otras sufren una paralizante contracción del 20% su PIB. Algunos países luchan por mantener sus tasas de desempleo por debajo del 5%; otras estarían muy satisfechas con un desempleo que triplicara la tasa anterior.

Empezando por la tasa de empleo de mujeres y trabajadores mayores y terminando por la de abandono escolar, sería difícil encontrar un indicador social significativo que no varíe radicalmente de un país a otro. Ignorar la repercusión de esta diversidad seguramente fue políticamente necesario cuando las dudas en el tira y afloja entre la ampliación y la profundización de la UE se hubieran interpretado como una burda obstrucción de la ampliación. Pero, hoy en día, el supuesto de que las políticas UE pueden profundizarse con independencia de cuantos miembros entren a formar parte del club, o de lo diversos que sean, sería falso.

Hasta hoy, esta cuestión se ha abordado formulando opiniones, directrices y declaraciones ambivalentes, cada vez más genéricas e intrincadas. Un método que seguramente podría garantizar tanto un marco común como el reconocimiento de realidades diferentes podría ser seguir más abierta, formal y sistemáticamente los pasos del enfoque de flexibilidad tal como los ha expuesto la Comisión: a) establecer *objetivos estratégicos comunes* de política social, amplios y con objetivos

cualitativos o cuantitativos, o ambos; b) acordar *principios comunes, o un marco común*, de asuntos políticos amplios para que los Estados miembros los tengan en cuenta al formular sus políticas nacionales; c) establecer un número limitado de vías que, al formular políticas y decidir calendarios para su aplicación, tengan en cuenta los distintos tipos de regímenes de protección social de los Estados miembros. De la misma manera, si bien las ventajas de que la UE tenga objetivos comunes son indudables, debe prestarse más atención a las situaciones de partida y a los ritmos de progreso de los Estados miembros.

5. CONCLUSIÓN: EUROPA EN LA ERA GLOBAL

En plena gran depresión, Simon Kutznets, premio Nobel y pionero en economía del desarrollo, declaró ante el Congreso de EE UU que «*el bienestar de una nación difícilmente puede inferirse de la renta nacional*». Tres cuartos de siglo más tarde, el PIB aún sigue usándose mucho para definir el crecimiento, aun si mide actividad y transacciones sin tener en cuenta beneficios ni costes, sólo porque las transacciones pueden medirse sin discrepancias; con el bienestar, en cambio, no ocurre esto. Pero el bienestar, y no las transacciones económicas, es lo que, en definitiva, importa: el reto real para la Europa Social es mejorar las condiciones materiales de vida de los europeos por medio de un modelo que no se sostenga en la ilusión de mercados mundiales eficientes por naturaleza y recursos naturales abundantes.

No hay contradicción intrínseca entre una economía eficiente, dinámica, y una que sitúe la justicia social en su punto central. Que se logre la primera depende de que se logre la segunda. Pero el crecimiento económico por sí solo no conduce automáticamente a una reducción de las desigualdades de renta, de la pobreza aun teniendo trabajo ni de las disparidades regionales, y no todo el mundo puede incorporarse al mercado laboral. La inversión en modernización del mercado de trabajo, la mejora de las capacidades y la innovación pueden proporcionar elevados rendimientos en crecimiento, productividad y empleo – pero reforzar la Europa Social también implica tomar decisiones difíciles para elegir entre rendimiento y equidad, y un grado sensato de solidaridad (financiera) entre Estados miembros. A este respecto, está pendiente un alegato a favor de la Europa Social y de una Unión más fuerte en la próxima década, y los partidos políticos progresistas aún tendrán que encontrar un relato coherente del papel del Estado y la protección social en el siglo XXI.

Hay más: Aunque Europa tienda a veces a sermonear e irritar a sus socios globales por diversos asuntos, hay que reiterar que, en el ámbito social y del empleo, tal vez más que en ningún otro, la UE representa la aspiración de un mundo regido por el imperio de la ley. La crisis actual ofrece una oportunidad de reforzar la esfera de influencia de la Unión en un mundo cada vez más interdependiente y multipolar, y de conformar la globalización de una manera sostenible. A la vez que se reconoce la diversidad de las realidades económi-

ca, social y del empleo, la estrategia de la UE para 2020 debería esforzarse por intercambiar experiencias y cooperar en pro de una agenda internacional común de desarrollo sostenible, centrada en el empleo voluntario y productivo, con un enfoque basado en derechos y acceso a protección social mínima, en el diálogo social, en la antidiscriminación y en la igualdad de género. A cambio, la UE quizás podría adquirir parte de la vitalidad y la confianza en el futuro tan ubicuas en economías emergentes, desde Brasil hasta Turquía y China, y tan notoriamente ausentes en Europa.

Ministerio de Trabajo e Inmigración

16. ENVEJECIMIENTO, OFERTA DE TRABAJADORES Y UE 2020

Xavier Prats Monné *
Director Política de Empleo,
Estrategia de Lisboa y Relaciones Internacionales,
Comisión Europea

1. EL ENVEJECIMIENTO Y EL FUTURO DE LOS MERCADOS LABORALES

- El envejecimiento demográfico es una tendencia que afecta a muchas partes del mundo y está claro que es un reto común al que se enfrentan tanto China como la Unión Europea (UE). La UE y sus 27 Estados miembros consideran el envejecimiento demográfico uno de los principales retos de los próximos años, que afectará significativamente al número y a la composición de la población activa y representará una amenaza para los resultados macroeconómicos y la competitividad de la UE. De ahí la importancia de este tema para la UE 2020.
- El envejecimiento en Europa refleja la interacción de tres factores importantes: la baja tasa de fertilidad, la curva actual del perfil de edad de la población – consecuencia del *boom* de la natalidad en la posguerra – y la mayor esperanza de vida. Estas tendencias hacen esperar un gran envejecimiento de la población, con un cambio acentuado en la estructura de edad. Por ejemplo, las predicciones actuales son que, en 2050, casi uno de cada tres ciudadanos de la UE tendrá más de 65 años, en contraposición con la proporción actual, que es de uno de cada seis aproximadamente; la edad media será de 50 años. Apenas sabemos cuáles serán las implicaciones de una sociedad así, pero los niveles de participación y las cifras totales de trabajadores activos se verán cada vez más influidos por los patrones de actividad de la generación más vieja.
- El envejecimiento no es un fenómeno exclusivamente europeo. China, por ejemplo, que cuenta con más de la cuarta parte de la población activa del mundo, se enfrenta a fenómenos demográficos de una profundidad muy parecida, aunque algo menos acusados, puesto que se espera que la participación de personas de más de 65 años se incremente, aproximadamente, del 8% actual a alrededor del 24% en 2050. Aunque las proyecciones indican que la población de la UE en

* Descargo de responsabilidad. Este texto es una aportación personal, que no representa el punto de vista oficial de la Comisión Europea.

2050 habrá disminuido sólo ligeramente, un aspecto clave del envejecimiento demográfico será su repercusión en el total y en la estructura de edad de la población en edad de trabajar. Se espera que esta última sea de 53 millones de personas menos (o el 17%) en 2050 que en 2005, e incluirá una participación creciente de personas de edad comprendida entre los 55 y los 64 años. Una consecuencia será que, en lugar de 4 personas en edad de trabajar por cada una de 65 años o más, como ahora, en 2050 habrá sólo 2.

- Al mismo tiempo, en muchos países europeos, una importante tendencia a largo plazo era hasta hace poco la disminución de la edad de jubilación efectiva. Las cifras muestran que, por término medio, en 2001, los trabajadores de la UE abandonaban el mercado laboral a los 60 años. Pero, debido a las mejoras de las condiciones de salud y vida la esperanza de vida a los 60 años había aumentado a principios del milenio 20 años para los hombres y 24 para las mujeres, por término medio, lo que significa que la gente puede esperar vivir bastantes años después de la edad en que abandone el mercado laboral.
- Todas estas tendencias tienen implicaciones negativas potencialmente importantes para el crecimiento económico, la cohesión social y la sostenibilidad financiera de los sistemas de protección social de la UE (especialmente en lo que concierne a pensiones, asistencia sanitaria y servicios para las personas de edad).
- Paralelamente, los acontecimientos en el mercado laboral de la UE están más y más afectados por fenómenos globales, puesto que las economías y los mercados laborales están cada vez más interrelacionados. Debido a la combinación de adelanto tecnológico y liberalización política, la actividad económica es cada vez más especializada y dispersa por países y continentes, rompiendo así las barreras geográficas a dicha actividad. Más países están abriendo sus economías, aplicando reformas basadas en el mercado y aprovechando las oportunidades que surgen de una integración más estrecha en la economía global. En este contexto, cada vez es más conveniente identificar y compartir experiencias sobre cómo abordar retos comunes, como el envejecimiento de la población.
- Para la UE, el envejecimiento demográfico es a la vez un reto y una oportunidad para la modernización de nuestros modelos sociales europeos. Es más, la UE debería estar orgullosa de que su modelo socioeconómico haya permitido que sus ciudadanos alcancen una edad más avanzada y que, al mismo tiempo, la mayoría tenga garantizada una seguridad económica relativa. Si bien el envejecimiento de la población plantea retos sociales y económicos serios, al mismo tiempo ofrece una clara oportunidad de reconsiderar nuestra capacidad de preservar nuestros derechos sociales sin poner en peligro la sostenibilidad financiera de nuestros sistemas de protección social.

2. EU 2020 Y EL RETO DE UNA POBLACIÓN ACTIVA QUE ENVEJECE

- En respuesta a los retos que surgen del envejecimiento demográfico, será esencial elevar las tasas de empleo y la edad de jubilación efectiva, sobre todo si se tiene

en cuenta que, medida por estándares internacionales, la participación de las personas mayores en el mercado laboral en Europa es baja, y que muchos trabajadores aún abandonan el mercado laboral a edades relativamente tempranas. En este contexto es necesario desarrollar y poner en práctica estrategias comprensivas y efectivas de envejecimiento activo, que deben abordar las principales barreras que se oponen a la participación de las personas de edad en el mercado laboral. Esto incluye reformas de gran alcance para suprimir los incentivos al abandono precoz del mercado laboral y estimular el empleo de personas mayores, además de asegurarse de que trabajar durante más tiempo sea efectivamente posible.

- Si bien aún hay que hacer más, la evidencia sugiere que los esfuerzos de los 27 Estados miembros de la UE por aplicar medidas de apoyo al envejecimiento activo están dando frutos. Las tasas de empleo de los trabajadores de edad se incrementaron sustancialmente desde 2000 (hasta 7 puntos porcentuales) y hay indicios de que el empleo de trabajadores mayores ha aumentado, no sólo en términos de cantidad sino también de calidad. Y lo que es más significativo, parece que los Estados miembros, en respuesta a la crisis actual, han evitado la negativa tentación del pasado de recurrir a planes de jubilación anticipada.
- Los estudios de la Comisión dan a entender que la baja participación en el mercado laboral de las personas mayores es consecuencia de una combinación de factores que constituyen barreras y desincentivos al empleo. Por lo tanto, el problema debería abordarse, sobre todo en la Estrategia UE 2020, por medio de un conjunto de políticas, especialmente:
 - Mejora del balance de incentivos económicos, incluyendo los que disuadan de la jubilación anticipada y hagan el empleo más atractivo económicamente.
 - Lucha contra la discriminación por edad y las percepciones negativas de las capacidades de las personas mayores, con medidas legislativas y campañas de sensibilización sobre la cuestión de la edad.
 - Ayuda a las personas mayores con discapacidades para que se integren mejor en el mercado laboral y conservación de la salud y la capacidad de trabajo de los trabajadores cuando van envejeciendo, entre otras cosas, con una atención especial a la salud y la seguridad en el lugar de trabajo.
 - Fomento de la formación profesional para mejorar la empleabilidad y la productividad de los trabajadores mayores, centrándose en mejoras de las clases y niveles de capacidades que con frecuencia son un obstáculo importante a la contratación de trabajadores de edad. En una perspectiva a largo plazo, lo que se necesita es una estrategia de aprendizaje continuo para las personas en edad de trabajar que afronte sus necesidades a lo largo de toda su vida laboral.
 - Aumento del atractivo y mejora de las condiciones de trabajo. Son factores importantes, que afectan al apego de los trabajadores mayores al mercado laboral. Especialmente importantes parecen ser que haya más oportunidades de reducir horarios de trabajo y, sobre todo, una organización del tiempo de trabajo más flexible.

- Promoción del envejecimiento activo por medio de un marco de apoyo general adecuado. Para muchas personas mayores, ser capaz de trabajar puede depender mucho de una combinación de factores, tales como aspectos culturales sobre su participación en el mercado laboral, su estado de salud general y la disponibilidad de medios asistenciales y servicios de empleo de buena calidad, y acceso a éstos.
- Por último, también es importante abordar la cuestión del género. La baja tasa de empleo de trabajadores mayores en Europa es, en gran medida, consecuencia de que dichas tasas son relativamente bajas en las mujeres mayores y, en una perspectiva más amplia, en las mujeres en general. En consecuencia, un elemento clave de cualquier estrategia para incrementar la oferta de mano de obra de las personas de edad será necesariamente hacer más esfuerzos para reducir la brecha de actividad entre hombres y mujeres.

Es importante advertir que muchos de los elementos arriba citados como importantes para las políticas de envejecimiento activo también se pueden encontrar entre los cuatro componentes de lo que constituye la flexiguridad. El desarrollo de la Flexiguridad será un enfoque clave de la línea de empleo de UE 2020.

3. LA NECESIDAD DE ESTRATEGIAS INTEGRADAS QUE ABARQUEN TODO EL CICLO VITAL

- Lo dicho más arriba ilustra que, en la estrategia UE 2020, la UE y sus 27 Estados miembros tendrán que abordar una amplia gama de factores. La evidencia demuestra que la prolongación de la vida laboral debe ir acompañada de una política de mejora de la empleabilidad de las personas mayores. Y que los países con los mejores resultados en términos de retención de trabajadores mayores en el mercado de trabajo son los que abordan las cuestiones tratadas en el punto 2 de más arriba de una manera integrada, aunque, por supuesto, esto exige un alto grado de capacidad administrativa a escala nacional y subnacional.
- El enfoque intergeneracional que propugna la Estrategia Europea de Empleo pone de relieve que hay que prestar atención especial a la promoción del acceso al empleo a lo largo de toda la vida laboral. El envejecimiento activo no debe empezar con las personas de edad; requiere una intervención mucho más precoz a lo largo de todo un historial laboral: es esencial una perspectiva de ciclo vital. Por ejemplo, mejorar la salud y la seguridad ocupacional de los trabajadores de todas las edades y hacer hincapié en la prevención de problemas laborales relacionados con la edad (tales como la pérdida de capacidades de trabajadores mayores) ayudará a las generaciones futuras de trabajadores de edad a seguir empleadas más tiempo. Así pues, una estrategia comprensiva de envejecimiento activo debe centrarse en toda la vida laboral y en todos los grupos de edades, no sólo en los trabajadores mayores.

17. FLEXIGURIDAD: MÁS ALLÁ DE LA CRISIS

Xavier Prats Monné *
Director Política de Empleo,
Estrategia de Lisboa y Relaciones Internacionales,
Comisión Europea

1. LA FLEXIGURIDAD EN LA UE DESDE 2007

La flexiguridad se desarrolló como respuesta a los retos a que se enfrentan los mercados laborales y las sociedades europeas en un contexto de globalización y cambio tecnológico y demográfico. En junio de 2007, la Comisión propuso un conjunto de Principios Comunes de Flexiguridad amplios y una serie de 'vías' típicas para su aplicación. Estos Principios Comunes de Flexiguridad fueron acordados por todos los Estados miembros y aprobados por el Consejo en diciembre de 2007.

La UE y sus Estados miembros llegaron a un consenso sobre el hecho de que la flexiguridad debe seguir siendo un marco político clave para la agenda post 2010. La forma en que se diseñó la flexiguridad, por medio de principios comunes y más vías operativas y específicas, parece adecuada para afrontar la situación actual, aunque la actual agenda de flexiguridad debe ser examinada para poner a prueba su validez en un contexto económico caracterizado por un desempleo en aumento y ajustadas restricciones presupuestarias.

La flexiguridad proporciona un marco comprensivo, en que los distintos aspectos de las políticas de mercado laboral pueden desarrollarse conjuntamente, de manera acompañada, mediante la combinación de cuatro componentes: acuerdos contractuales flexibles y fiables, estrategias de aprendizaje continuo (AC), políticas activas de mercado laboral (PAML) efectivas y sistemas de seguridad modernos. Un alto grado de coordinación entre grupos de interés, incluyendo interlocutores sociales, es clave para la flexiguridad. Las políticas de flexiguridad pueden proporcionar oportunidades de adquirir nuevas capacidades y asistencia en el paso de un puesto de trabajo a otro, y a la vez mantener protección social e ingresos asegurados cuando no hay nuevos puestos de trabajo fácilmente disponibles o cuando el empleo inmediato no es una opción. Al apoyar transiciones positivas, la flexiguridad tam-

* Descargo de responsabilidad. Este texto es una aportación personal, que no representa el punto de vista oficial de la Comisión Europea.

bién puede incrementar la productividad de los trabajadores y apoyar empresas para que éstas aumenten su flexibilidad.

Sin embargo, hay grandes diferencias de unos Estados miembros a otros, tanto en el grado de Flexiguridad general como en la importancia relativa de los aspectos de flexibilidad y seguridad. Y, más importante aún, desde la aprobación de los principios comunes de la UE, las circunstancias han cambiado radicalmente.

Los logros: pruebas empíricas

- Si bien las pruebas empíricas de la repercusión de las políticas de Flexiguridad desde 2007 son insuficientes, un estudio realizado recientemente por CEPS para la Comisión, sobre los retos de empleo a medio plazo de la Estrategia de Lisboa comprueba los efectos de la agenda de flexiguridad en los mercados laborales. Por medio de un indicador compuesto¹ de flexiguridad, el estudio muestra que la flexiguridad actúa como un multiplicador y que los efectos positivos de la combinación de flexiguridad y seguridad sobre el empleo son mayores que los de los dos componentes por separado. Esto demuestra que la flexiguridad no es un juego de suma cero sino una estrategia de éxito que va más allá del argumento clásico de que la flexibilidad favorece a los empleadores y la seguridad a los empleados.
- Además, se ha visto que la flexiguridad es especialmente útil para los trabajadores que tradicionalmente acceden con más dificultades al empleo: la repercusión de las políticas de flexiguridad sobre la tasa de empleo de trabajadores mayores y jóvenes triplica la del grueso de los trabajadores, los de edades comprendidas entre los 25 y los 54 años. Por último, la flexiguridad reduce el desempleo de larga duración: un incremento del 10% del índice compuesto de flexiguridad da lugar a una reducción del 4% del desempleo de larga duración dentro del total de desempleo. Esto es especialmente positivo, dadas las actuales preocupaciones de que los efectos conjuntos de la crisis y de la histéresis de los mercados laborales de la UE puedan incrementar permanentemente el desempleo de larga duración.

2. LA FLEXIGURIDAD Y LA CRISIS

La crisis da más peso a la invitación del Consejo a los Estados miembros a desarrollar sus propios acuerdos de flexiguridad; el control efectivo del progreso sigue siendo crucial, y hay que procurar que la coherencia entre las medidas para la crisis y las reformas estructurales esté garantizada.

¹ Compuesto por indicadores de aportes y resultados. Los indicadores de aportes cuantifican información de legislación e instituciones relativas a ciertos aspectos de flexiguridad (por ejemplo, el índice EPL de la OCDE); los indicadores de resultados miden hasta qué punto cada sub-indicador alcanza sus objetivos (es decir, durante cuánto tiempo se mantiene un empleo).

El impacto de la recesión sobre el empleo pide medidas excepcionales – y la Comisión ha identificado tres objetivos principales a corto plazo, que han de perseguirse para salir con éxito de la crisis: mantener a la gente empleada, reducir el desempleo de larga duración y apoyar a las familias expuestas a caer por debajo de la línea de pobreza. La flexiguridad es el marco político correcto para respaldar todas estas medidas: da la oportunidad de abordar la crisis de la manera y en el momento más oportuno y con el coste más bajo posible en términos de capital humano y confianza de los ciudadanos; ofrece una estrategia de salida para contribuir a la recuperación económica con reformas estructurales para crear mercados laborales más flexibles, seguros e inclusivos.

Los cuatro componentes de la flexiguridad pueden combinarse de diversas maneras, no sólo según las especificidades de los mercados laborales nacionales sino también según sus distintas posiciones en el ciclo económico. En consecuencia, cuando la economía empeora, cada componente puede volverse más o menos relevante que en ‘buenos’ tiempos económicos. Por ejemplo, los paquetes para la recuperación aprobados por países de la UE y de la OCDE destacan que hay una necesidad cada vez mayor de incrementar las prestaciones por desempleo y que hay que centrarse más en facilitar las transiciones en el mercado laboral por medio de políticas activas de mercado laboral y aprendizaje continuo (es decir, tres componentes de la flexiguridad), mientras que, en un contexto en que prolifera la destrucción del empleo y el número de vacantes disponibles es reducido, las posibilidades de hacer menos restrictiva la legislación de protección del empleo (el cuarto componente) son bastante limitadas.

Los retos

- El aumento de la diversidad de los Estados miembros, a causa de las distintas reacciones a la crisis, será un reto para la construcción de fundamentos y vías comunes para la flexiguridad, pero una buena definición de vías, que comprenda aspectos y grupos de población de todos los mercados laborales, será crucial para sacar partido al potencial del marco de flexiguridad. Dados los distintos puntos de partida y situaciones de los Estados miembros, el margen para el diálogo social, la cooperación y el aprendizaje mutuo es muy amplio. Sin embargo, un “requisito de consenso” podría no hacer sino bloquear cualquier posibilidad de reforma. En principio, sin aspirar a la coordinación plena y total en toda la UE, las vías citadas deberían conducir a mecanismos que permitieran que grupos de países acordaran políticas que pudieran mejorar los niveles de empleo, con indicaciones políticas más específicas y orientación de la Comisión.
- Aun si la flexiguridad es, a largo plazo, una estrategia de éxito, a corto plazo se verá sometida a presión. Más flexibilidad en el mercado laboral es una medida pro-cíclica; por lo tanto, los beneficios económicos de mercados laborales más flexibles serán pocos en 2010. Los derivados de una asignación más eficien-

te de trabajadores de sectores superfluos a sectores en crecimiento no serán visibles en tiempos en que todas las actividades económicas se enfrentan a un declive simultáneo. Una mayor flexibilidad puede, en cambio, aumentar la vulnerabilidad de los trabajadores a corto plazo y conducir a un mayor número de despidos; además de esto, el gasto excesivo en la dimensión de seguridad estará limitado por las restricciones presupuestarias y la deuda pública. Por eso, es necesario diseñar estrategias para repartir la carga presupuestaria de la Flexiguridad.

- La crisis destaca la importancia de un análisis sólido de las concesiones en uno u otro de los cuatro componentes de la flexiguridad. Por ejemplo, unas prestaciones por desempleo más altas pueden apoyar los ingresos de los desempleados – pero hay pruebas de que, al reducir la intensidad de la búsqueda de un puesto de trabajo, de la aceptación de ofertas y reducir también la cuantía de los salarios en general, también pueden ser un obstáculo para un alto nivel de empleo. Este efecto puede compensarse con políticas activas de mercado laboral, pero sólo si éstas están diseñadas a la medida y si todos los participantes perciben realmente los efectos positivos de estas políticas (formación y orientación profesional) y no las ven como meras obligaciones.

Financiación de la flexiguridad

- La financiación de la flexiguridad se convertirá en asunto clave en el actual contexto de estrictas restricciones presupuestarias, con una mayor presión a favor de una asignación de recursos efectiva en cuanto a costes, compatible con presupuestos públicos sólidos y financieramente sostenibles, una cuestión clave para cualquier política. Dentro de una estrategia de flexiguridad, y para maximizar la efectividad, el gasto en políticas de mercado laboral tendrá que lograr un equilibrio entre medidas pasivas (prestaciones de desempleo) y medidas activas (PAML, formación profesional, etc.). Esto exige planificación de prioridades, selección de objetivos y establecimiento de un orden lógico. Con el fin de incrementar la efectividad, las medidas de mercado laboral podrían dirigirse a los recién desempleados, para así garantizar su vuelta rápida al empleo y evitar que caigan en el desempleo de larga duración. Las personas más necesitadas también necesitan medidas mejor diseñadas y dirigidas, incluyendo más asistencia personalizada y más perfiles individualizados. Un mejor aprendizaje continuo también requiere un uso más eficiente de recursos públicos y privados.
- Dicho todo esto, la financiación extraordinaria no proviene necesariamente de un gasto público total más elevado, sino también de una distribución justa de costes entre empresas, individuos, y de un desplazamiento del gasto público de unas prioridades a otras. Además, gastar en políticas de mercado laboral es muy pro-cíclico, más que otras partidas de los presupuestos públicos; por eso

este gasto disminuirá sustancialmente cuando la economía retome el camino del crecimiento y los mercados laborales se recuperen del retraso, contribuyendo a la sostenibilidad de las finanzas públicas. Otras medidas discrecionales para hacer frente al aumento del desempleo, tales como la extensión de la cobertura y de la duración de las prestaciones de desempleo, o planes de trabajo por tiempo reducido, pueden revocarse rápidamente después de la recuperación del mercado laboral. Por último, el Fondo Social Europeo (FSE) y, en mucho menor medida, el Fondo Europeo de Ajuste a la Globalización (FEAG) pueden dedicar importantes recursos a apoyar medidas integradas de flexiguridad.

Ministerio de Trabajo e Inmigración

18. UE 2020: LOS BENEFICIOS ECONÓMICOS DE LA IGUALDAD DE GÉNERO

Xavier Prats Monné *
Director Política de Empleo,
Estrategia de Lisboa y Relaciones Internacionales,
Comisión Europea

1. MUJERES Y EMPLEO EN EUROPA

- La tasa de empleo femenino ha estado subiendo del 53,7% en 2000 al 59 % en 2008, muy cerca del objetivo estratégico del 60% que la UE se fijó para 2010. Hoy en día, 15 Estados miembros tienen ya una tasa de empleo femenino de más del 60%. Las más altas se encuentran en Dinamarca (74,3%), Suecia (71,8%) y Países Bajos (71,1%). Sin embargo, muchos de los demás Estados miembros están aún lejos del objetivo.
- Y mientras la tasa de empleo masculino es aún considerablemente más alta (72,8%), la brecha de género en el empleo ha disminuido mucho y continuará haciéndolo en el futuro. Recientes proyecciones de la Comisión prevén un incremento de la tasa de empleo femenino a más del 63% (cf. Informe sobre Envejecimiento de 2009). Los futuros aumentos de las tasas de empleo de mujeres (y trabajadores mayores) puede amortiguar, al menos transitoriamente, los efectos del envejecimiento de la población activa, un problema que también tendremos que abordar.
- La crisis económica ha conducido a un importante incremento del desempleo tanto para hombres como para mujeres. Sin embargo, hasta ahora los hombres se han visto más afectados, porque el bajón económico ha sido especialmente fuerte en sectores en que predominan los trabajadores varones, como las industrias de la construcción y del automóvil. Por consiguiente, desde el comienzo de la crisis, los hombres contribuyeron considerablemente más que las mujeres al aumento del desempleo, puesto que la tasa de desempleo masculino se ha incrementado hasta 0,2-0,4 puntos porcentuales por mes de octubre de 2008 a mayo de 2009, frente a aumentos, en general, sólo del orden de 0,1-0,2 puntos porcentuales para las mujeres. En consecuencia, la brecha de género en la tasa de desempleo,

* Descargo de responsabilidad. Este texto es una aportación personal, que no representa el punto de vista oficial de la Comisión Europea.

aún de más de un punto porcentual a comienzos de 2008, había desaparecido en abril de 2009, y, posteriormente, la tasa de desempleo masculino rebasó la del femenino.

- Un factor importante en el aumento de la participación de las mujeres en el mercado laboral es la educación. Sólo tres ejemplos para mostrar que las mujeres, sobre todo las más jóvenes, tienden ahora a tener una educación superior a la de los hombres:
 - A comienzos de esta década, la proporción de mujeres con un logro educativo alto (título universitario o superior) era considerablemente menor que la de los hombres. Sin embargo, en 2007 era ya más alta.
 - En 2008, el 81% de las jóvenes había terminado al menos educación secundaria superior, frente al 76% de los jóvenes.
 - Es mucho menos probable que las jóvenes abandonen los estudios sin un título que lo hagan los jóvenes. La tasa de abandono escolar de las mujeres de 18 a 24 años está estancada en torno al 13%, 4 puntos porcentuales menos que la de los hombres.

2. UE-2020 Y LOS BENEFICIOS DE LA IGUALDAD DE GÉNERO

- Es muy sencillo defender la igualdad de género por motivos económicos. Uno de los retos clave para la UE 2020 será incrementar la oferta de mano de obra y el capital humano y el verdadero potencial para ambas cosas se encuentra en la emancipación de las mujeres. De hecho, la participación de las mujeres en el mercado laboral ya viene experimentando un aumento constante desde comienzos de esta década y su crecimiento es de un ritmo más alto al de los varones. Las mujeres representaban casi el 60% de los 17 millones de puestos de trabajo creados en la UE entre 2000 y 2008. Es una mejora significativa pero insuficiente.
- El aumento de la participación en el mercado laboral y del logro educativo de las mujeres contiene un importante potencial de mejora de la productividad, pero sólo si prosiguen y se intensifican los esfuerzos para una mejor integración de las mujeres en el mercado laboral. Actualmente las mujeres siguen siendo una fuente de mano de obra capacitada insuficientemente reconocida, y esto tiene graves consecuencias para el bienestar, el empleo, la calidad de los puestos de trabajo y la inclusión social de las mujeres:
 - Pese a la tendencia al alza, la tasa de empleo de las mujeres en la UE sigue estando alrededor de 13 puntos porcentuales por debajo de la de los hombres. En algunos Estados miembros, la diferencia incluso pasa de 20 puntos porcentuales (Malta, Grecia e Italia) y, para mujeres de más de 55 años, la brecha es aún del 18%.

- En casi todos los Estados miembros, la incidencia del trabajo a tiempo parcial es mucho más alta para las mujeres que para los hombres. En 2008, el 5% de los empleados varones de la UE trabajaban con un contrato a tiempo parcial, mientras que esta tasa en el caso de las mujeres era de más del 25%. Aunque el trabajo a tiempo parcial y otras formas flexibles de trabajo pueden reflejar las preferencias personales, el reparto desigual de las responsabilidades domésticas y familiares conduce a que más mujeres que hombres opten por dichas formas de trabajo. Más de 6 millones de mujeres europeas del grupo de edad de 25 a 49 años dicen que están obligadas a no trabajar, o a hacerlo sólo a tiempo parcial, a causa de sus responsabilidades familiares.
- Sigue habiendo aún una gran brecha salarial de género entre mujeres y hombres (en la UE, 17,4% por término medio), en parte porque el trabajo de las mujeres se concentra en empleos y puestos menos valorados que los de los hombres. Como las mujeres son más susceptibles de trabajar a tiempo parcial y de interrumpir su carrera laboral por motivos familiares, es probable que esto tenga consecuencias negativas en la retribución, el progreso laboral y los derechos a pensión acumulados.
- Esto también repercute en el riesgo de caer en la pobreza, especialmente las familias monoparentales, mujeres en su mayoría (la tasa de riesgo de pobreza es del 32%) y, para mujeres de más de 65 años, la tasa de riesgo de pobreza es del 21%, es decir, 5 puntos más que para los hombres. Las mujeres también están más expuestas en tiempos de aumento del desempleo, porque es más frecuente que trabajen con contratos por tiempo determinado que los hombres (15% frente a 13,9%).
- Pese al hecho de que cada vez son más las mujeres muy cualificadas y de que su participación en el mercado laboral vaya en aumento, la cifra de mujeres en puestos de responsabilidad en la política y las empresas, sobre todo en el nivel más alto, sigue siendo muy inferior a la de los hombres. En la UE, el número de mujeres en puestos de dirección ha seguido estancado en los últimos años —un 30% por término medio— y las cifras son aún más bajas en la mayoría de los Estados miembros. En toda la UE, sólo el 3% de los directores de los consejos de administración de las grandes empresas cotizadas en Bolsa, y el 10% de los consejeros son mujeres.

19. GLOBALIZACIÓN, INNOVACIÓN Y FLEXIBILIDAD LABORAL

Felipe Serrano
Universidad del País Vasco, España

1. LA GLOBALIZACIÓN ECONÓMICA DESPUÉS DE LA CRISIS

En los años anteriores a la crisis actual, cuando se analizaban los efectos de la globalización sobre el empleo y el estado del bienestar, se solía insistir en la necesidad de separar los efectos en el corto y en largo plazo. Los efectos en el corto plazo se asociaban con costes, especialmente en forma de alteraciones en la distribución de renta derivados del aumento en la oferta mundial de empleo generada por la incorporación de las economías emergentes en los mercados mundiales de productos. Los beneficios se ubicaban en el largo plazo, y aparecían conectados con la idea de que el aumento de las relaciones comerciales no es un juego de suma cero. Pues bien, es probable que la actual crisis financiera y económica pueda ser entendida como la frontera que separa el corto del largo plazo. La frontera estaría definida por el agotamiento del modelo de crecimiento de las economías emergentes y, especialmente, de la economía china.

La estrategia de crecimiento de estas economías se ha basado en la exportación. El éxito de esta estrategia es producto de la combinación de determinadas políticas industriales y estrategias financieras nacionales, así como de una política cambiara centrada en conseguir un tipo de cambio permanentemente infravalorado con relación al dólar. Estos factores internos se han complementado con una disposición externa, especialmente de EE:UU, para absorber las exportaciones de estas economías. Desde la perspectiva financiera, el círculo se cerraba mediante la colocación en el mercado norteamericano del exceso de ahorro que generaba sus superávits de balanza de pagos, lo que permitía financiar a bajo coste el endeudamiento de la economía norteamericana¹.

¹ La Unión Europea no ha sido un socio activo en la generación del «global imbalance», aunque sí se podría decir que ha sufrido daños colaterales a través de los efectos que la política cambiara del gobierno chino ha tenido en el tipo de cambio del euro. Entre 2002 y 2008 el tipo de cambio del euro con respecto al renminbi se apreció un 36%. Aunque esta apreciación no explica toda la evolución de las relaciones comerciales EU-China, sí es muy probable que haya influido en la evolución negativa del saldo comercial. La tasa media de crecimiento de las exportaciones europeas, en el periodo 2004-2008, fue del 12,9%, mientras que la tasa media de crecimiento de las importaciones fue del 17,8%.

La crisis financiera, sin embargo, ha puesto de manifiesto que el mercado norteamericano no tiene capacidad real de absorción de los volúmenes de ahorro generados por las economías emergentes. Por otra parte, es posible que las economías desarrolladas se muestren menos dispuestas a permitir estrategias competitivas como las seguidas hasta el momento por estos países, apoyadas fundamentalmente en tipos de cambio artificialmente bajos. La estrategia de crecimiento basada en la exportación, por tanto, puede haber alcanzado su límite, al menos para la economía China. Su modelo de crecimiento deberá reorientarse hacia el mercado interior, esto es hacia el fomento de la demanda interna. La expansión del consumo interno lleva asociados incrementos salariales y, por tanto, elevación de costes. El ajuste de sus tipos de cambio abaratará el precio de los bienes importables, lo que puede suponer un impulso para la exportación de otros países. A medida que este cambio de modelo se vaya consolidando, lo más probable es que el patrón de comercio internacional actual con estos países vaya evolucionando hacia un patrón de comercio intra-industrial.

En este cambio es donde se encuentran los potenciales beneficios para las economías europeas si, claro está, saben explotarlos realizando los cambios estructurales necesarios. Los cambios necesarios, sin embargo, no son homogéneos para todos los países, ni cualitativa ni cuantitativamente. El proceso de globalización económica ha generado una nueva distribución internacional del trabajo, y sus efectos no se han distribuido de manera simétrica entre los distintos países de la UE. Las causas de esta distribución asimétrica se encuentran en la diferente especialización productiva de los países y en su diferente perfil innovador. Los países de la UE que presentan una posición competitiva en los sectores productivos basados en el conocimiento y en la innovación han mostrado una ventaja comparativa respecto a los países con perfil innovador más bajo y con un predominio de sectores productivos de bajo y medio valor añadido. El punto de partida, por tanto, de los diferentes países de la Unión para explotar las posibilidades que puede ofrecer el cambio en el modelo de crecimiento de las economías emergentes no es idéntico. Algunos tendrán que hacer más esfuerzos (reformas de mayor calado) que otros.

2. LA FLEXIBILIDAD DEL MARCO DE RELACIONES LABORALES

Entre los cambios que se apuntan como más necesarios para avanzar hacia una economía orientada al desarrollo de sectores productivos de alto valor añadido se encuentra el marco institucional de las relaciones laborales. Este marco está constituido por dos pilares. En primer lugar, por las reglas de juego definidas por la legislación, y que actúan como una restricción para todos los participantes en el mercado de trabajo. En segundo lugar, por la negociación colectiva que, según el modelo y contenido que domina en cada país, permite grados de flexibilidad diferentes para la utilización de la mano de obra contratada

Cuando se reflexiona sobre la conveniencia de flexibilizar el marco de relaciones laborales conviene dejar claro desde un principio qué objetivo (u objetivos) se

están buscando con dicha flexibilidad. La respuesta a esta pregunta, sin embargo, está críticamente relacionada con la manera en como pensamos el funcionamiento del mercado de trabajo, esto es si consideramos que el mercado de trabajo (libre de restricciones) se comportaría como un mercado de competencia perfecta o si, por el contrario, es un mercado de competencia imperfecta que reclama regulaciones según los objetivos que se pretenden alcanzar con su reforma. Para ser más concreto, lo que pretendo señalar es que la teoría económica que está detrás de las medidas flexibilizadoras que se han estado impulsando durante estos años no está bien equipada para dar respuesta al reto de impulsar un marco de relaciones laborales que contribuya positivamente al desarrollo de una economía basada en la innovación y en el aumento de la productividad.

2.1. Flexibilidad y empleo

La flexibilidad del mercado de trabajo aparece asociada, casi de manera automática, con la creación de empleo. El razonamiento económico es conocido y no precisa una explicación muy detallada. El marco institucional que regula las relaciones laborales introduce rigideces que dificultan el ajuste de los salarios en presencia de desempleo. El mercado, por tanto, no se vacía y las tasas de desempleo se mantienen elevadas. El corolario lógico de este razonamiento es un conjunto de reformas institucionales orientadas a aumentar la elasticidad de las funciones de oferta y demanda de mano de obra: recorte o eliminación del seguro de desempleo, cambios en los modelos de negociación colectiva para incorporar el desempleo como variable que determina el crecimiento de los salarios, disminución de la densidad sindical, disminución de los impuestos sobre el trabajo o abaratamiento de las condiciones del despido.

La implementación de algunas de estas recomendaciones ha provocado (España es un caso paradigmático) una dualización del mercado de trabajo. Por un lado, se ha generado un «mercado primario» (insiders) en el que los trabajadores siguen disfrutando de altos grados de protección. Por otro lado, se ha creado un «mercado secundario» (outsiders) caracterizado por el dominio de la contratación temporal y menor protección. Este mercado secundario es la principal fuente de flexibilidad (numérica) con la que cuentan las empresas. Los ajustes del mercado a las variaciones en el ciclo se producen a través de este «mercado secundario». Cuando la demanda de empleo aumenta este mercado se vacía y cuando el ciclo va a la baja el mercado se «recarga».

La estrategia de la «flexiguridad» impulsada por la UE tiene por objetivo último acabar con esta dualización, sustituyendo la idea de estabilidad en el puesto de trabajo por la de inserción permanente en el mercado de trabajo. En otras palabras, el objetivo es suministrar a los trabajadores los inputs necesarios (capital humano, rentas de transición, etc.) para desarrollar sus capacidades y, de esta forma, mantener una actividad laboral continuada en el mercado de trabajo. Esta estrategia se presenta como una respuesta a los retos que plantea la globalización. Se entiende que,

por un lado, proporciona la flexibilidad necesaria que precisan las empresas para desarrollar su actividad innovadora (eliminando los costes de ajuste de las plantillas), al tiempo que intenta evitar los negativos efectos que tiene la pérdida del empleo para un trabajador proporcionándole instrumentos para facilitar su empleabilidad.

Esta estrategia descansa sobre el supuesto implícito de que el mercado de trabajo, si está dotado de suficiente flexibilidad, siempre se vacía a un salario que iguala la productividad marginal del trabajo. El corolario lógico del supuesto es muy claro: el problema al que se enfrenta un trabajador no es a la falta de empleos en el mercado, sino a la falta de formación para poder acceder a ellos y/o de recursos suficientes durante el tiempo de búsqueda. Si se les dota de esta formación, y de estos recursos, la flexibilidad laboral es compatible con el acceso permanente a un empleo.

El mercado de trabajo, sin embargo, es un mercado de competencia imperfecta (inflexible, por tanto) en el que participan trabajadores heterogéneos que tratan de maximizar sus objetivos (salario, condiciones de trabajo, estabilidad, etc.) utilizando su capacidad de negociación. Los trabajadores buscan estabilidad en el empleo, entre otras razones, porque tienen aversión al riesgo y buscan la máxima seguridad posible en su flujo de rentas. En un mundo caracterizado por la existencia de incertidumbre esta es una actitud sumamente racional. Además, y al margen de la protección legal de la que puedan disponer en cada momento, los trabajadores disponen de la capacidad de negociación que les proporciona poder influir en la evolución de la productividad de la empresa. La desaparición de la protección legal no acaba con el poder negociador que se deriva de dicha capacidad.

La reforma del modelo de relaciones laborales no puede ignorar esta realidad, sino más bien tomarla como punto de partida. Esto significa que los beneficiosos efectos que se postulan sobre una flexibilidad laboral impulsada por cambios legislativos podrían no existir, o tener menor capacidad de transformación de lo que se piensa.

2.2. Flexibilidad e innovación

Como regla general se supone que la innovación está asociada con la flexibilidad laboral. Las empresas necesitan ser flexibles para incorporar los cambios tecnológicos que se producen, o para responder a los cambios en la demanda de productos, ya sean estos cuantitativos o cualitativos. Las empresas, por tanto, precisan flexibilidad para gestionar la mano de obra. Esto significa que precisan de un marco de relaciones laborales que les proporcione los instrumentos necesarios para alterar el tamaño de las plantillas, las horas de trabajo, así como las tareas que realizan los trabajadores y las formas de organización del trabajo. Las categorías analíticas que se utilizan para denominar a las diferentes formas de flexibilidad (vistas desde la perspectiva de la empresa) son las siguientes. Por un lado, la flexibilidad numérica, esto es el ajuste por cantidades de trabajo. Por otro, la flexibilidad funcional, esto es la posibilidad de reasignar la mano de obra disponible a diferentes tareas.

¿Es compatible el marco de relaciones laborales que se deriva del punto 2.1 con la actividad innovadora de las empresas? La respuesta podría ser afirmativa bajo un supuesto muy restrictivo: que la productividad del factor trabajo es independiente del salario y de las condiciones laborales. Ahora bien, si se rechaza esta hipótesis la conexión tradicional entre flexibilidad del mercado de trabajo y creación de empleo pierde fuerza, al tiempo que sitúa la reflexión sobre la flexibilidad laboral en un plano distinto, esto es: ¿qué tipo de flexibilidad laboral se necesita para garantizar mejoras permanentes de la productividad?

La conexión de la flexibilidad laboral con el empleo, desde esta perspectiva, no es una conexión directa, tal como se sostiene en la teoría tradicional (y de manera implícita en la estrategia de flexibilidad), sino indirecta. La creación de empleo será el resultado de haber sabido impulsar una flexibilidad que favorece la innovación de las empresas y, por tanto, su capacidad para aumentar la cuota de mercado y, por tanto, su demanda de trabajo.

La flexibilidad laboral tiene que tener en cuenta las dos dimensiones señaladas anteriormente, esto es tiene que proporcionar tanto flexibilidad numérica como funcional. Ambas formas de flexibilidad, sin embargo, se gestan en espacios distintos. La flexibilidad numérica está definida por las condiciones de contratación y despido que rigen en cada país y que son resultado de la actividad legislativa. La flexibilidad funcional es el resultado de la negociación colectiva. La reforma del marco de relaciones laborales, *por tanto, tiene que producirse de manera complementaria y coordinada en ambos espacios*. En el primero el protagonismo de los trabajadores podría considerarse como secundario. En el segundo, sin embargo, no. Un marco flexible favorable a la innovación exige necesariamente su participación. Y es en este segundo espacio donde se despliega su capacidad de negociación. ¿Esta capacidad de negociación está influida por la protección legal que supone, por ejemplo, la existencia de altos costes de despido? Lo más probable es que sí esté influida, aunque resulta complejo anticipar de qué manera se vería influida por un cambio normativo que los eliminase.

Ahora bien, ¿la eliminación de estos costes mediante reformas legislativas realmente acabaría con ellos y mejoraría la actividad innovadora de las empresas? Con carácter general se supone que cuanto menores sean los costes de despido mayor será la probabilidad de que las empresas introduzcan innovaciones, ya que de esta manera disminuyen los costes de ajuste de la plantilla inducidos por las exigencias tecnológicas. Es probable que en este razonamiento haya parte de verdad, si bien la relación que cabe establecer entre estos costes y la actividad innovadora puede ser marginal. Estos costes podrían considerarse como relevantes en el supuesto de que las innovaciones acometidas por las empresas fuesen tan radicales, por ejemplo en automatización total del proceso productivo, que siempre exigiesen amplios ajustes de plantilla. Sin embargo, esta no es la norma que se detecta cuando se estudia el tipo de innovación que acometen las empresas. En todo caso, y desde una perspectiva teórica, es conveniente tener en cuenta algunos matices. Una parte importante de la innovación es el resultado de la acumulación de conocimiento que genera la

experiencia, de tal manera que las relaciones contractuales estables y largas pueden ser positivas para la actividad innovadora de las empresas. Esta estabilidad, por otra parte, permite a la empresa rentabilizar las inversiones que realiza en formación. La relación, por tanto, entre los costes del despido y la innovación no tiene un perfil teórico claro.

En una investigación reciente (Altuzarra and Serrano, 2010), y tomando como caso de estudio la manufactura española, se han obtenido algunas conclusiones que ayudan a comprender esta relación. Se ha observado que, efectivamente, las empresas que mantienen a todos sus trabajadores con contratos estables (y, por tanto, con «altos» costes de ajuste) llevan asociada la probabilidad de innovar más baja. Esta probabilidad aumenta a medida que las empresas incorporan en sus plantillas contratos temporales (con «bajos» costes de despido), pero, sin embargo, una vez alcanzado un umbral de temporalidad, la probabilidad de innovar comienza a disminuir. En otras palabras, y tomando el empleo temporal como una variable proxy de los costes de ajuste, la relación se representa mediante una función cuadrática en forma de U invertida. La innovación exige cierta flexibilidad numérica (es decir, bajos coste de ajuste), pero también exige estabilidad en el empleo.

Pues bien, supongamos que se avanzase en la eliminación de los costes de despido, tal como sugiere la teoría estándar. Si la estabilidad en el empleo es un requisito necesario para la innovación y el aumento de la productividad, entonces existirían incentivos para que los trabajadores explotasen su capacidad de negociación exigiendo un precio por el despido. El resultado más plausible sería la demanda, a través de la negociación colectiva, de cláusulas de indemnización por despido, o una mayor presión sobre los salarios para compensar la pérdida de algo (la estabilidad) que los trabajadores entienden como un activo. El resultado final podría ser la sustitución de una regla general de indemnización para todos los trabajadores, por múltiples reglas (o cuantías) diferentes según sectores, empresas o unidades de negociación. En otras palabras, volveríamos a una situación de naturaleza similar a la actual, esto es con trabajadores protegidos mediante cláusulas de despido (privadas) y trabajadores sin protección alguna.

Esto no significa, lógicamente, que no haya que reflexionar sobre la conveniencia de abordar reformas en los costes del despido. Los elevados costes de despido actúan como un desincentivo para la contratación de trabajadores permanentes y, especialmente, de trabajadores jóvenes. El exceso de temporalidad, como ya se ha apuntado, disminuye la probabilidad de innovar. La revisión de estos costes, por tanto, resulta pertinente.

La reforma de las relaciones laborales, sin embargo, no puede agotarse aquí, ya que no es este ámbito del modelo de relaciones laborales el que más impacto tiene sobre la actividad innovadora de las empresas. *El impulso fundamental para el desarrollo de la actividad innovadora proviene del ámbito de la negociación colectiva.* Al menos, esto es lo que reflejan las escasas investigaciones que se han ocupado de estudiar las relaciones entre la actividad innovadora y el marco

institucional de las relaciones laborales (Bassanini and Ernest, 2002; Arundel, et al., 2007). Estas investigaciones han puesto de manifiesto que dentro de la UE los países que presentan el perfil innovador más alto (los países del norte) disfrutaban de un modelo de negociación colectiva más rico que el de los países con perfiles menos innovadores (los países del sur). El acceso a la flexibilidad funcional a través de la negociación colectiva ha facilitado, además, el desarrollo de mercados internos de trabajo, lo que minimiza el efecto de los costes de despido y facilita la contratación permanente. En otras palabras, los países del sur tienen un referente claro sobre la dirección en que debería caminar la reforma de su modelo de relaciones laborales.

3. EL PROBLEMA DE LA COHESIÓN SOCIAL

Las formas de organización del trabajo más productivas, así como la propia actividad innovadora, conlleva un sesgo hacia el trabajo cualificado. Esto supone, desde la perspectiva de la cohesión social, encontrar una solución, al menos, a los dos siguientes problemas.

En primer lugar, a las desigualdades que genera la apertura de la brecha salarial entre trabajadores cualificados y no cualificados. En un reciente informe la Comisión Europea (EU, 2009) se hacía eco de esta realidad. Las diferencias salariales entre los trabajadores con contrato indefinido están aumentando como consecuencia del cambio técnico sesgado. Este aumento de la brecha salarial se refuerza, además, por la extensión de los contratos temporales y de contratos a tiempo parcial, cuyos salarios (incluso controlados por las diferencias en horas trabajadas y en cualificación) son inferiores a los salarios de los trabajadores permanentes.

La quiebra en la cohesión social que esta distribución de renta genera se está intentando recomponer mediante la extensión de derechos sociales (rentas mínimas de inserción, subvenciones para el acceso a la vivienda, etc.), de tal manera que los trabajadores de rentas más bajas tengan acceso a determinados niveles de bienestar. Esta solución, sin embargo, está generando desincentivos para la inserción de sus perceptores en el mercado de trabajo. Cuando los beneficios sociales que se perciben son similares, o marginalmente inferiores, a las que se pueden obtener trabajando, los incentivos para abandonar la red de protección social son bajos o inexistentes. La política social se enfrenta, por tanto, a un nuevo reto: el de su adaptación a las nuevas condiciones socio-económicas. Si no se produce esta adaptación existen serios riesgos de que acabe convirtiéndose en una política que perpetúa las situaciones de marginalidad.

La manera que se ha encontrado para romper este círculo vicioso en el que se encuentra la política social ha sido la de la incentivación de la contratación de la mano de obra menos cualificada a través de reducciones de las cotizaciones sociales o reajustes (a la baja) del seguro del desempleo. Los resultados obtenidos son

disparos según los países (Carone, et al.2009). Pero es preciso llamar la atención sobre algunos potenciales efectos perniciosos de algunas de estas medidas. Los recortes en el seguro de desempleo para estimular la búsqueda de empleo, por ejemplo, pueden tener efectos negativos sobre el capital humano si los desempleados se ven obligados a aceptar empleos que no se corresponden con su cualificación. Los trabajadores son heterogéneos y lo que puede ser positivo para unos, puede resultar perjudicial para otros.

El segundo problema tiene que ver con la adecuación de la oferta de mano de obra a las nuevas características de la demanda. La demanda de mano de obra no cualificada, ciertamente, no desaparecerá en el futuro. Incluso es factible que el proceso de envejecimiento de la población contribuya a generar nuevos puestos de trabajo de baja cualificación relacionados con el cuidado de los ancianos. El reto al que nos enfrentamos, sin embargo, está claro: aumentar la cualificación de la población. Cuanto más cualificada sea la población más alta será la probabilidad de que la actividad innovadora sea el verdadero motor del crecimiento económico. Las inversiones, por tanto, en formación y capacitación técnica de los nuevos trabajadores debería convertirse en el centro de las políticas microeconómicas a medio y largo plazo. La receta es conocida pero, sin embargo, aún queda trabajo por hacer. El número de titulados superiores sigue siendo inferior en la UE con relación a los Estados Unidos. Las tasas de fracaso escolar siguen siendo muy elevadas en algunos países de la UE. En este terreno todavía la retórica tiene más protagonismo que las acciones concretas. El aumento de recursos destinados a la educación es una condición necesaria, pero no suficiente, de su éxito. El modelo educativo en alguno de los países de la UE precisa una revisión en profundidad.

El mantenimiento de la cohesión social en el futuro depende críticamente del éxito que se alcance en el terreno educativo. En primer lugar, porque sólo la disponibilidad de capital humano garantiza la generación de renta futura. En segundo lugar, porque no sería posible garantizar esta cohesión (mediante redistribuciones de renta) si un «mercado secundario» de mano de obra no cualificada se agranda. La política social sirve a sus objetivos primigenios si el colectivo de trabajadores a los que trata de proteger presenta características similares. La política social es el esfuerzo solidario que toda la población realiza para distribuir riesgos entre todos. La política social no puede ser solamente el esfuerzo solidario que una parte de la población realiza para garantizar las rentas de otra parte de la población de manera permanente.

REFERENCIAS

- Altuzarra, A. and Serrano, F. (2010): «Firms' Innovation Activity and Numerical Flexibility», *Industrial and Labor Relations Review*, Vol. 63. No. 2 (January), pp.327-339
- Arundel, A.; Lorenz, E; Lundvall, B. and Valeyre, A. (2007): «How Europe's economies learn: a comparison of work organization and innovation mode for the EU-15», *Industrial and Corporate Change*, Vol. 16, No.6, pp.1175-1210.

Bassanini, A. and Ernest, E. (2002): «Labour market regulation, Industrial relations, and Technological Regimes: A tale of comparative advantage», *Industrial and Corporate Change*, Vol.11, No, 3, pp.391-426

Carone, G.; Stovicek, K.; Pierini, F. and Sail, E. (2009): « Recent reforms of the tax and benefit systems in the framework of flexicurity», *European Economic, Occasional Papers*, No. 43, february.

European Commission (2009): «Growth, Jobs and Social Progress in the EU. A contribution to the evaluation of the social dimension of the Lisbon Strategy», The Social Protection Committee, September.

Ministerio de Trabajo e Inmigración

20. APORTACIÓN DE LA PLATAFORMA SOCIAL

Conny Reuter
Presidenta de la Plataforma Social

- A. Propuestas generales
- B. La competencia de terceros países
- C. Regulación, flexibilidad y seguridad de los mercados laborales
- D. Las reformas de la educación y de la formación profesional
- E. El nexo entre cohesión social y crecimiento económico
- F. La relación entre la Estrategia post-2010 y las aspiraciones de los ciudadanos
- G. Flujos migratorios y demanda futura de trabajadores

A. PROPUESTAS GENERALES

- La crisis actual pone de manifiesto que una desregulación excesiva y un sistema en que el crecimiento es el motor principal son insostenibles. La crisis es una oportunidad de repensar la Estrategia de Lisboa y de allanar el camino para un cambio de paradigma que haga que el crecimiento económico esté al servicio de más cohesión social y de objetivos medioambientales.
- En la UE de 27, 79 millones de personas vivían en 2009 en la pobreza o en riesgo de caer en ella. Aunque es preciso abordar nuevas formas de exclusión, los ejecutivos políticos no pueden olvidarse de quienes ya antes de la crisis se enfrentaban a la discriminación y la exclusión.
- A escala UE aún no se han ni abordado ni debatido las consecuencias sociales de la crisis para las personas vulnerables, ni el impacto social de las medidas de recuperación. En varias cumbres se trató ampliamente de las medidas financieras para salvar los sistemas bancarios; no, en cambio, de cómo tratar el impacto social de la crisis.

Qué proponemos

1. Que se organice un acto extraordinario de alto nivel para abordar las consecuencias socio-económicas de la crisis para las personas, sobre todo para las más vulnerables. Este acto también abordaría la cuestión de la solidaridad con los países de la UE sujetos a planes de ayuda del FMI.

B. LA COMPETENCIA DE TERCEROS PAÍSES

- En el contexto de una economía global, la responsabilidad fundamental de las autoridades públicas es garantizar que la legislación laboral ofrezca una protección efectiva de los derechos individuales y colectivos.
- Hay que abordar las prácticas de competencia desleal social y fiscal dentro de la UE, porque minan la solidaridad europea e impiden que se desarrollen buenos sistemas de protección social.

Qué proponemos

1. Que se trabaje para lograr una armonización de los impuestos sobre plusvalías y de los impuestos de sociedades, con el fin de evitar la competencia desleal fiscal, social y medioambiental. Esto requiere que se fijen tipos impositivos mínimos para las plusvalías (por ejemplo, impuestos de sociedades) y que se desarrollen sistemas impositivos adicionales para gravar las plusvalías (por ejemplo, impuesto sobre la especulación financiera o impuesto sobre superpagos de dividendos, impuestos a las grandes fortunas o sistemas tributarios de tarifa única).

C. REGULACIÓN, FLEXIBILIDAD Y SEGURIDAD DE LOS MERCADOS LABORALES

- Las reformas del empleo deben aspirar a mejorar los derechos de quienes tienen trabajo precario, no a menoscabar los de quienes tienen puestos de trabajo por tiempo indefinido.
- La calidad del empleo y el trabajo digno deben ser el centro de la futura Estrategia Europea de Empleo (EEE): los contratos de corta duración, a tiempo parcial y temporales agravan la precariedad de los trabajadores y sus familias. Además, la crisis actual golpeó primero a quienes trabajaban en las condiciones arriba citadas.
- Para superar la persistente discriminación de género en el trabajo (incluyendo la brecha salarial) de manera eficiente, la legislación sobre igual retribución y las políticas de igualdad de oportunidades deben ir acompañadas de asistencia a las personas dependientes, de alta calidad, asequible y accesible.

- La flexiguridad, al combinar «flexibilidad» con una firme dimensión de seguridad, que incluye protección social, aprendizaje continuo, políticas de activación y plenos derechos de los trabajadores, debe ayudar a defender un planteamiento más integrado de las políticas sociales y de empleo.
- La recomendación de inclusión activa deja claro que los planes de activación no pueden ser efectivos si no aseguran a cada persona ingresos complementarios suficientes y acceso a servicios de calidad asequibles. Los servicios de apoyo adecuados comprenden, por ejemplo, vivienda adecuada, apoyo para tratar problemas de adicciones o de salud mental, mejora de la autoestima o desarrollo de capacidades.
- Las prestaciones mal estructuradas pueden ser una barrera para que se busque trabajo en el mercado laboral corriente, si los demandantes de empleo se exponen a perder las prestaciones. La posibilidad de combinar prestaciones sociales con rentas de trabajo durante un período inicial es esencial para retener el puesto de trabajo, porque esto asegura unos ingresos mínimos suficientes.
- Para conseguir un trabajo, es necesario el apoyo de servicios a medida, *ad hoc*, y con apoyo público. Décadas de experiencia con el programa EQUAL han demostrado que, para conseguir empleo, ciertos grupos necesitan apoyo individualizado.
- Es frecuente que las empresas sociales proporcionen servicios esenciales a los más marginados del mercado laboral, por ejemplo, talleres tutelados que dan formación profesional y empleo a personas con discapacidades. Y estas empresas están en peligro: los talleres tutelados trabajan a menudo para la industria, y muchas industrias han reducido sus contratos con estos talleres, hasta en un 30% en algunos casos. Hay peligro de que se margine más a los que a menudo ya sufren discriminación en el mercado laboral.
- El papel clave de la economía social, sobre todo en lo que concierne a las empresas sociales de integración de trabajadores (ESIT) no se ha explotado bastante. Las ESIT suelen ser en su mayoría empresas sin ánimo de lucro cuya principal finalidad es la integración de personas que no pueden acceder fácilmente al mercado laboral, bien como paso intermedio al «mercado laboral normal» o como empleo de larga duración de calidad.

Qué proponemos

A escala europea:

1. Transversalizar la Estrategia de Inclusión Activa o al menos asegurar la coherencia política entre la Estrategia de Inclusión activa, las Directrices Europeas de Empleo y los Principios de Flexiseguridad.
2. Desarrollar una nueva Directriz Europea de Empleo sobre Inclusión Activa.

3. Establecer normas clave y objetivos prioritarios a nivel de la UE para cada línea de las recomendaciones de Inclusión activa y desarrollar indicadores específicos para controlar el progreso.
4. Asignar recursos del Fondo Social Europeo para iniciativas de base y establecer criterios clave para el apoyo de estas iniciativas.
5. Revisar la legislación europea sobre ayudas del Estado para tener en cuenta el objetivo social específico y el papel de las empresas sociales y prever excepciones a su aplicación.
6. Desarrollar una Directriz Europea de Empleo que trate específicamente de la inclusión de personas con necesidades múltiples: *Promover la inclusión en empleo de personas con desventajas múltiples mediante 1) medidas activas y preventivas de mercado laboral; 2) revisión constante de los sistemas fiscal y de protección para cambiar prestaciones mal estructuradas que puedan disuadir de aceptar un trabajo digno, y 3) garantizar niveles adecuados de protección social para todos, sea cual sea su status de empleo.*
7. Fijar objetivos de puestos de trabajo de calidad, incluyendo ingresos adecuados, igual retribución por igual trabajo, buenos sistemas de protección social y lucha contra la discriminación.

A escala nacional

1. Establecer hojas de ruta o planes de acción concretos que expongan cómo y cuándo se aplicará la Estrategia de Inclusión Activa y promover activamente planes de acción regionales.
2. Reforzar los sistemas de protección social pensando en la extensión del período de percepción o en el aumento de los ingresos mínimos, o ambas cosas, y limitar las medidas para reducir las cotizaciones de los empleadores a los sistemas de protección social.
3. Aplicar más y más rápidamente el artículo 13 de la Directiva para combatir la discriminación en el empleo.
4. Como parte del conjunto de políticas de empleo, que se desarrollen estrategias para las personas más excluidas, incluyendo una oferta de formas alternativas de empleo para personas con necesidades múltiples que no puedan entrar en el mercado laboral.
5. Garantizar ingresos mínimos suficientes, en especial combinando prestaciones sociales con ingresos de trabajo, y abolir la activación negativa y las sanciones a los trabajadores más vulnerables: su situación es ya muy precaria y las sanciones pueden contribuir aún más a su exclusión social.
6. Asegurar el presupuesto de las organizaciones de economía social que proporcionan empleo tutelado, sobre todo a personas con discapacidades.

A ambas escalas, nacional y europea

1. Desarrollar un «planteamiento común de la inclusión activa» por medio de un continuo diálogo estructurado con las personas más afectadas —las que sufren pobreza —, y las ONG y los sindicatos que las apoyan
2. En las estrategias y principios de flexiguridad, hacer que la definición de Políticas Activas de Mercado Laboral sea consecuente con la definición usada en el Marco de Inclusión Activa.
3. La Plataforma Social aprobó 10 Principios de Flexiguridad en los que debe fundarse el planteamiento UE:
 - a. La finalidad de la flexiguridad es crear más y mejores puestos de trabajo, reforzar la cohesión social y combatir la pobreza y la exclusión.
 - b. La flexiguridad es un sistema democráticamente negociado
 - c. Flexiseguridad significa flexibilidad para empleados y empleadores.
 - d. La flexiguridad es un sistema integrado que depende de infraestructuras sociales sólidas.
 - e. La flexiguridad requiere igualdad de oportunidades e igualdad entre hombres y mujeres.
 - f. La flexiguridad requiere respeto a la legislación laboral existente y refuerzo de ella.
 - g. La flexiguridad requiere plenos derechos a pensión para historiales laborales flexibles.
 - h. La flexiguridad depende de que haya políticas de activación que la apoyen.
 - i. La flexiguridad garantiza una protección adecuada de la renta.
 - j. Flexiguridad significa invertir en educación y aprendizaje continuo.

D. LAS REFORMAS DE LA EDUCACIÓN Y DE LA FORMACIÓN PROFESIONAL

Qué pensamos nosotros

- El aprendizaje continuo es una inversión para todos: éste y, más concretamente, la formación profesional son cruciales para mejorar las capacidades y ayudar a la reintegración en el mercado laboral, especialmente en el contexto de las políticas de cohesión.
- El acceso a la educación a todos los niveles debe estar garantizado para todos, incluyendo a los trabajadores mayores, que, en comparación con los jóvenes, suelen tener menos acceso a la formación profesional y al aprendizaje continuo.

- La inversión en educación y en aprendizaje continuo es un pilar clave de la flexiguridad. La Plataforma Social apoya el principio de que *«las estrategias nacionales de aprendizaje continuo deben proporcionar a todos los ciudadanos las competencias y la cualificación que necesitan»*. Una política activa de empleo debe tratar de aumentar las competencias y la cualificación de los trabajadores, con el fin de apoyar la vuelta al empleo, pero también de contribuir a la formación de los que no trabajan.
- Las estrategias de flexiguridad exitosas son «vías» genuinas que ofrecen «rutas» personalizadas al trabajo o a la inclusión. Deben incluir medidas como formación profesional, educación, empleo subvencionado, colocación, actividades de grupo y aprendizaje de lenguas. No debe olvidarse la formación en capacidades básicas. Los métodos no formales de formación profesional y educación son a menudo más exitosos para grupos desfavorecidos o para los que llevan mucho tiempo fuera del sistema educativo.
- El reconocimiento de las diferentes necesidades de jóvenes, migrantes, mujeres, personas con discapacidades, mayores, personas que han trabajado con contratos más precarios, de baja capacitación, es necesario para garantizar que estén dotados para encontrar puestos de trabajo que los saquen de la pobreza y la exclusión.
- Las capacidades se adquieren también con experiencias de voluntariado e informales. Valorar adecuadamente las capacidades de quienes ocupan un puesto de trabajo, quienes tienen currículos informales y de voluntariado, es importante para evitar el despilfarro de capacidades y para sacar el mejor provecho a las que ya tenemos.
- Las organizaciones de la sociedad civil desempeñan un importante papel cuando se trata de educación y formación profesional (por ejemplo, apoyo al trabajo doméstico, cursos de lenguas o formación profesional). No son sólo proveedoras de servicios sociales, sino que intervienen en el ámbito de la formación profesional como asociadas a las autoridades públicas. Las principales dificultades a que se enfrentan son la falta de financiación sostenible, la presión de los costes (aún más frecuente ahora que la demanda va en aumento) y la falta de inversión a largo plazo en formación profesional sólida.

Qué proponemos

A escala europea

1. Establecer un parámetro europeo de porcentaje de desempleados que siguen formación profesional.

A escala nacional

1. Establecer estrategias nacionales para el desarrollo de aprendizaje continuo, voluntariado, educación no formal y formación profesional y reconocimiento de las capacidades adquiridas.

2. Desarrollar estrategias de empleabilidad para los más excluidos como parte de las estrategias generales de empleo.
3. Incluir estas estrategias en la legislación laboral.
4. Establecer objetivos nacionales que aumenten el nivel de capacidades de la población a que van dirigidas y hacer «subir un escalón» a tantas personas como sea posible.
5. Desarrollar vías al empleo de grupos vulnerables y diversificar los planes de activación o educación de acuerdo con dichas vías.
6. Especialmente para personas menos capacitadas, combinar la formación profesional con formación en capacidades básicas (alfabetización, cálculo aritmético elemental, TIC, etc.)
7. Suprimir las barreras que se oponen al aprendizaje de los desempleados

A escalas europea y nacional

1. Incluir la no discriminación en todos los planes de mejora de capacidades.
2. Establecer partenariados con actores de la sociedad civil y con las personas mismas para adaptar mejor las políticas a sus necesidades reales (por ejemplo, en academias de formación profesional, centros nacionales de referencia, comités de seguimiento del FSE).

E. NEXOS ENTRE COHESIÓN SOCIAL Y CRECIMIENTO ECONÓMICO

Qué pensamos nosotros

- 79 millones de personas de la UE viven en la pobreza¹, que afecta a un niño de cada cinco. Aunque muchas de estas personas tienen un puesto de trabajo a tiempo completo o perciben pensiones o prestaciones, sus ingresos aún son muy bajos para evitar que caigan en la pobreza².
- Esto a su vez agudiza el riesgo de que estas personas sean excluidas de la sociedad. Mientras tanto, la prosperidad de los más ricos de la UE va en aumento y las desigualdades siguen agravándose³, lo que da lugar a una pérdida de cohesión social, más casos de mala salud e importantes diferencias en el acceso al uso de recursos entre categorías sociales y entre países.
- La contradicción entre crecimiento económico cada vez mayor y desigualdad también cada vez mayor cuestiona la capacidad del sistema actual de redistribuir la riqueza con equidad y efectividad y de promover la cohesión social y el bien-

¹ Informe Conjunto sobre Protección e Inclusión Social, Comisión Europea, 2009

² Indicadores de protección e Inclusión Social, Comisión Europea, 2008

³ «Growing Unequal» (Crecimiento y desigualdad), Informe de la OCDE, 2008

estar para todos, tanto en la UE como fuera de ella. Los sistemas de protección social, el acceso a servicios públicos, la igualdad de género, la redistribución de la riqueza y la lucha contra la discriminación son respuestas políticas concretas para poner en práctica valores y derechos fundamentales europeos.

Qué proponemos

1. En la «Estrategia post-Lisboa», que se establezca un objetivo UE explícito de reducir la exclusión social y las desigualdades y de hacer del método abierto de coordinación sobre protección e inclusión social (el «MAC social») una herramienta central de la Estrategia.
2. Adoptar una nueva estrategia económica común, basada en el artículo 3(3) del Tratado de Lisboa, que esté al servicio de objetivos sociales y medioambientales, invirtiendo en personas, innovación eco-eficiente, cohesión social, y en el medio ambiente.
3. Usar indicadores que vayan más allá que el PIB, incluyendo indicadores múltiples de bienestar, erradicación de la pobreza, igualdad de género, igualdad para todos (entre las regiones y entre ricos y pobres), y energía, uso de recursos naturales y presiones sobre el ecosistema.
4. Dar un nuevo enfoque a programas importantes de la UE, concretamente
 - A los fondos estructurales y de cohesión de la UE, para tratar de resolver la pobreza y la exclusión social invirtiendo en infraestructuras sociales locales, y desplazándolos a sistemas de transporte y energéticos sostenibles
 - Dirigirlos a empresas de economía social impulsadas fundamentalmente por motivos de beneficio social
 - Reformar el Programa de Investigación y Desarrollo para asegurarse de que contribuye a objetivos de progreso social y medioambientales
5. Aprobar una directiva sobre la garantía de renta mínima suficiente para todos, continuando la aplicación de la Recomendación de 1992 y la Recomendación de Inclusión Activa de 2008.

F. LA RELACIÓN ENTRE LA ESTRATEGIA POST-2010 Y LAS ASPIRACIONES DE LOS CIUDADANOS

Qué pensamos

De la Estrategia post-2010

- Tomar una decisión sobre la Agenda post-Lisboa en la primavera de 2010 es prematuro. Algo de tanta importancia no debe hacerse a toda prisa y a puer-

ta cerrada. Por el contrario, debe incluir un diálogo con los ciudadanos y la sociedad civil, como pedía el artículo 11 del Tratado de Lisboa.

- Sin embargo, la situación ahora es como sigue: el actual procedimiento de consulta, si la Comisión no está en condiciones de integrar los aportes de los grupos interesados en un breve período de tiempo, será un mero ejercicio de «echar en saco roto».
- No involucrar debidamente a los ciudadanos y a la sociedad civil en el debate sobre qué Europa quieren sería perder una oportunidad de generar sentido de pertenencia, de lograr la aceptación pública de la futura estrategia de la UE y de comenzar una nueva 'era' sobre una base democrática firme, arraigada en el diálogo con los ciudadanos y la sociedad civil.
- En marzo de 2010 el Parlamento Europeo no habrá tenido tiempo de disponer de recomendaciones claras sobre la Agenda Europa 2020.

De la Estrategia Europea de Empleo

- El objetivo de las ONG sociales, al exponer las preocupaciones de los que encuentran dificultades en el mercado laboral, es aportar una perspectiva distinta al debate sobre el empleo. Estas personas están lejos de ser una minoría o un grupo marginal. Por el contrario, son grandes sectores de la sociedad: mujeres, minorías étnicas obligadas, a causa de la discriminación, a ocupar puestos de trabajo de mala calidad o al trabajo informal; familias e individuos con tiempo de trabajo atípico e insuficientes servicios de apoyo o asistencia para sus familiares a cargo; jóvenes o mayores muy afectados por el desempleo; personas con discapacidades enfrentadas a la falta de adaptabilidad en el lugar de trabajo; o trabajadores migrantes que, en la Unión Europea, viven en condiciones similares a la esclavitud.
- El valor de estas organizaciones también es reconocido por la UE en su Tratado de Lisboa, que considera la democracia participativa un principio democrático fundamental de la UE y propone formas de organizar el diálogo con «la sociedad civil y asociaciones representativas».
- Una de las principales debilidades de la Estrategia Europea de Empleo es la falta de sentido de pertenencia y de participación de los grupos interesados, cuando la participación de actores de la sociedad civil es clave no sólo para garantizar el sentido de pertenencia y promover el diálogo civil y la democracia participativa, sino como instrumento esencial para desarrollar y presentar soluciones políticas más efectivas.

Qué proponemos

1. Que la aprobación de la Agenda Europa 2020 se posponga hasta la presidencia belga. Esto reforzaría la rendición de cuentas democrática de la Agenda

post Lisboa, porque le permitiría asumir la responsabilidad de la propuesta y permitiría que el Parlamento Europeo y la sociedad civil participaran en el debate y evaluaran el grado de efectividad de la Estrategia anterior.

2. Como parte de la aplicación de la futura Estrategia post-Lisboa, que se establezca un diálogo regular y estructurado entre la sociedad civil, a escala nacional y europea, los Estados miembros y las instituciones de la UE, con el fin de desarrollar y hacer un seguimiento de los Programas Nacionales de Reforma y de garantizar la participación de la sociedad civil.
3. Como parte de la aplicación de la futura Estrategia Europea de Empleo, que se establezca un diálogo estructurado y regular sobre el progreso de la EEE entre el EMCO y las organizaciones sociales europeas de base.
4. Que, junto con la sociedad civil, se desarrollen y entreguen a los Estados miembros directrices y parámetros sobre cómo reforzar la gobernanza de la EEE a escala nacional. Estas directrices podrían basarse en las mejores prácticas y revisiones entre iguales ya existentes, y en el estudio de 2009 de la Comisión Europea sobre la gobernanza y la participación en el MAC social.
5. Que, en las consultas nacionales y en la UE, se admitan y tomen en consideración las posiciones divergentes que manifiesten representantes de la sociedad civil.

G. FLUJOS MIGRATORIOS Y DEMANDA FUTURA DE TRABAJADORES

- La Comunicación de la Comisión sobre Demografía de 2006 mostraba que, de ahora a 2050, se prevé que la población trabajadora disminuya en 48 millones de personas. Si no se cambiaran las políticas actuales, tendría importantes repercusiones negativas sobre el crecimiento económico y las finanzas públicas. Con la perspectiva del envejecimiento de la población y la disminución del número de personas en edad de trabajar, es tan probable como cada vez más necesario para satisfacer las necesidades de una UE ampliada que el número de inmigrantes a la UE sea mayor.
- Según la Comisión Europea, «es responsabilidad de la sociedad de acogida garantizar que los derechos formales de los inmigrantes estén en vigor, de tal manera que el inmigrante tenga la posibilidad de participar en las esferas económica, social, cultural y civil de la sociedad»⁴
- Las políticas de inmigración deben estar diseñadas para facilitar la integración. Esto es clave para la cohesión social. Las políticas de reunificación familiar, por ejemplo, son muy importantes para este fin. Son esenciales políticas firmes contra la discriminación, como lo son igualmente las políticas de inclusión social.

⁴ *Comunicación sobre inmigración, integración y empleo* 2003, 336 final, Bruselas, 3.6.2003

- Como un elemento clave para la integración, la transversalización de la integración de nacionales de terceros países en las políticas sociales significa que los inmigrantes deben tener acceso
 - al mercado laboral, incluyendo los servicios de formación profesional y empleo,
 - a alojamiento de alquiler de calidad y asequible,
 - a servicios sanitarios, especialmente en situaciones de emergencia,
 - a protección social en caso de desempleo,
 - a ciudadanía activa, entendida como participación en las esferas cívica, cultural y política de la sociedad.
- En el actual contexto de crisis, en que hay presión sobre los puestos de trabajo, queremos subrayar que no pueden ignorarse condiciones de trabajo indignas, especialmente para migrantes indocumentados, como una retribución baja, un estatus bajo, formas de trabajo asociales (nocturno, por turnos y en fines de semana), carentes de protección social suficiente.

21. DEBATE SOBRE EL FUTURO DE LA ESTRATEGIA DE CRECIMIENTO Y EL EMPLEO: ELEMENTOS DE REFLEXIÓN

Roberto Suárez Santos

Vicepresidente de la Comisión de Asuntos Sociales de BusinessEurope

¿ Cómo afecta la competencia de terceros países con estándares laborales, tributarios y de gasto social considerablemente más bajos a la economía competitiva e innovadora que crea empleo en la UE y a la sostenibilidad de los sistemas UE de protección social?

Una primera reflexión, a mi juicio, pertinente giraría en torno al concepto de competencia leal/desleal. Competir con normas laborales menos protectoras, más flexibles o menos exigentes no es, necesariamente, una práctica desleal. Del mismo modo, competir sobre la base de la existencia de condiciones de trabajo diferentes, salario, jornada, etc, tampoco tiene, de por sí, que ser considerado como reprochable, dentro de un concepto de «fair play»o juego limpio.

La práctica habitual de la competencia en el seno de los Estados y entre los Estados que comparten un mercado va acompañada de una competencia que también incide en la gestión y el coste del factor trabajo. De hecho, un país como España ha estado compitiendo durante décadas sobre la base de un coste laboral inferior, sin que se haya cuestionado la existencia de una competencia razonable y tolerable. Ello ha permitido, además, mejorar en el medio y largo plazo el nivel de vida de países con renta inferior y estimular una convergencia social que al menos en el ámbito europeo no es cuestionada, a la luz de la evolución reciente del nivel de vida en los antiguos países del Este y del sur de Europa.

Cuestión diferente es la aparición de una competencia basada en la no observancia de unos mínimos. El tan utilizado concepto de «dumping social»trasladaría un concepto económico (comercialización a un precio inferior al coste de producción con el fin de expulsar a otros competidores, aprovechando un monopolio o posición dominante) al ámbito de las relaciones laborales, entendiendo que esa producción por debajo del coste social mínimo, es el relativo a normas mínimas internacionales comúnmente aceptadas: Convenios Fundamentales de la OIT, normativa esencial de prevención de riesgos laborales, entre otras.

Otra matización importante gira en torno a la comparación de la regulación entre distintos países. Dichas comparaciones son siempre difíciles dado que aparecen intrínsecamente unidas a prácticas, realidades sociales, desarrollos jurisprudenciales. Una regulación laxa pero con un desarrollo jurisprudencial muy estricto puede dar como resultado un entorno muy exigente. Una realidad social basada en el escrupuloso respeto a la norma, aunque ésta sea de mínimos puede dar como resultado una realidad más exigente que la de un país con desarrollos regulatorios prolijos.

Es cierto que en los países en vías de desarrollo la realidad social y del mercado no se caracteriza precisamente por un cumplimiento estricto de las normas. Sin embargo, es común entender que en esos contextos la regulación, al menos la regulación laboral, prevé una protección sustancialmente inferior a la de los países desarrollados. Y en numerosas ocasiones no es del todo cierto. Nos sorprendería examinar el grado de exigencia que puede alcanzar una regulación laboral, por ejemplo en determinados países de América Latina, en lo referente a la distribución de las «utilidades» o beneficios empresariales entre los trabajadores.

El problema estriba, entre otros elementos, en la existencia de una informalidad como realidad paralela que representa cuando menos el 60% del PIB de esos países y en la ineficacia o falta de fortaleza de las instituciones para hacer valer la regulación vigente, por cierto, en muchos casos importada de países desarrollados sin tener en cuenta sus consecuencias. El llamado dumping social se produce, a menudo, no por la falta de regulación sino por el incumplimiento de la regulación más elemental que ya está en vigor.

Partiendo de esta base, procede reflexionar por las consecuencias derivadas de una competencia crecientemente intensa con países llamados emergentes que compiten sobre la base de un menor coste del factor trabajo y con un creciente nivel tecnológico.

A este respecto, merece la pena traer a colación el debate reciente sobre el llamado «piso social» de los países en vías de desarrollo. Los sistemas de protección social surgen y se desarrollan como consecuencia de un desarrollo industrial y económico y ante la necesidad de garantizar una mínima red social y una redistribución de la riqueza. El crecimiento económico es previo y es condición para un desarrollo sustentable del modelo, con independencia de que coyunturalmente se refuercen aspectos de los sistemas de protección social, con el fin de prevenir situaciones de emergencia social.

En cualquier caso, la principal amenaza a la sostenibilidad de los sistemas de protección social de la Unión Europea no deriva de la competencia de los países en vías de desarrollo sino de la necesidad de asegurar su propia sostenibilidad ante una perspectiva demográfica con efectos ya inmediatos.

Ahora bien, la modernización de los sistemas de protección social no tiene por qué significar necesariamente una merma en los derechos de los beneficiarios, si se

canaliza adecuadamente y se actúa con anticipación y audacia, como han comenzado a realizar algunos países de la UE. Y en ese punto estriba el desafío.

En cualquier caso, parece claro que en el contexto de una creciente e intensa competencia de países emergentes, la apuesta decidida hacia la llamada Sociedad del Conocimiento determinará nuestro éxito, tal y como se refiere abajo.

¿Qué clase de reformas de la educación y de la formación profesional se necesitan para facilitar la transición a la economía del conocimiento?

Curiosamente la Estrategia de Lisboa surge impulsada, entre otros, por un gran líder europeo, el Presidente Portugués Jorge Sampaio, conocedor y creyente en la llamada Sociedad del Conocimiento.

Y buena parte de sus premoniciones del año 2000 fueron certeras. Las redes sociales, el acceso y gestión de una información global hoy mismo están dando como resultado un nuevo modelo de conocimiento colectivo, en actualización permanente, cuya gestión audaz y eficaz determinará más que nunca el éxito de las sociedades y de las personas que la componen.

Un ejemplo de que esta premonición se cumple es la propia red Wikipedia, en continua y constante actualización, que por cierto nos define (en la versión inglesa) la Sociedad del Conocimiento como las sociedades en las que el conocimiento forma el mayor componente de la actividad humana. Esto es, las actividades sociales, culturales, económicas y todas las restantes dependen de un enorme volumen de conocimiento y de información. En otras palabras, una sociedad del conocimiento sería aquella en la que el conocimiento deviene la primera fuerza creativa.

De manera amplia, el término sociedad del conocimiento se referiría a cualquier sociedad en la que el conocimiento es la principal fuente y recurso de producción en vez del capital o el trabajo. El individuo sabio o conocedor pierde peso y es la sapiencia colectiva o la gestión de ese conocimiento la que determina el éxito de una organización o una sociedad.

El tránsito hacia las llamadas sociedades del conocimiento se viene produciendo desde hace tiempo, inexorablemente. La gestión de ese cambio resulta, por ello, la parte determinante.

Las reformas necesarias para favorecer esa transición parten, en primer lugar, de un cambio de actitudes. Una cultura favorable a la movilidad, a la adquisición y actualización de competencias sigue siendo muy necesaria en los países de la UE. Constituye un deber inmediato y acuciante para los poderes públicos estimular e incluso «presionar» al individuo para que adquiera, refuerce y renueve sus conocimientos, capacidades, habilidades y actitudes, esto es, sus competencias, entendida no sólo como una posibilidad sino como deber para asegurar una integración permanente en el mercado de trabajo. Lo novedoso no reside en la necesidad de actualizar conocimientos y habilidades sino de lo determinante que resulta esa actualización para la integración actual y futura en el mercado de trabajo. Lo novedoso estriba,

además, en la rapidez e intensidad de los cambios tecnológicos que se producen en períodos mucho más cortos que antaño. La comunicación de la Comisión Nuevas Capacidades para Nuevos Empleos pone de manifiesto la importancia de este cambio.

En el sector de los servicios existe una clara tendencia a ampliar el conjunto de las capacidades exigidas en todos los niveles ocupacionales, en relación con tareas «no rutinarias». Por ejemplo, los profesionales de las TIC deben desarrollar capacidades de marketing o gestión; los trabajadores de los servicios deben desarrollar capacidades de asesoramiento al cliente y conocimientos digitales. En muchos sectores que requieren un elevado nivel de conocimientos, se precisan tanto capacidades de gestión como conocimientos científicos. En la asistencia social y la educación, es preciso aumentar las capacidades para mejorar la calidad de los servicios.

Ello refleja la creciente demanda de competencias transversales clave por parte de los empleadores, como capacidades analíticas y de resolución de problemas, aptitudes de autogestión y comunicación, conocimientos lingüísticos y, de manera más general, «capacidades no rutinarias».

Pero las reformas necesarias no se detienen en un cambio de actitudes. Los problemas y limitaciones de nuestros sistemas educativos han sido y siguen siendo correctamente diagnosticados.

No es presentable que muchas de nuestras organizaciones públicas y privadas, instituciones públicas y académicas, en el contexto de la futura sociedad del conocimiento, todavía funcionen como compartimentos estancos.

No es posible tampoco que la gobernanza de muchas Universidades y centros educativos de la UE siga un esquema tan lejano a la misma: jerarquizado, descoordinado, poco transparente, con duplicidades.

No es tampoco comprensible la llamativa separación que existe en gran parte de los países de la UE entre el ámbito de la empresa o el sector privado y el de la oferta educativa y la demanda futura de los mercados de trabajos, a pesar de los esfuerzos recientes.

No contribuye tampoco a la generación de esa sociedad el hecho de que la formación en la empresa continúe siendo una gran asignatura pendiente en muchos países de la Unión, a falta de marcos y estímulos adecuados. La colaboración entre el sector privado y el mundo educativo debe intensificarse en el corto plazo, abandonando prejuicios y esquemas caducos.

En fin, la transparencia en las cualificaciones, a pesar de los progresos realizados en el ámbito europeo y nacional, debería también acelerarse. La acreditación de las competencias adquiridas por vías formales o informales resultará clave en una sociedad que pretende promover la movilidad y adaptación de sus ocupados. Transparencia que resulta incompatible con la creación de procedimientos de acreditación o reconocimiento rígidos o excesivamente burocratizados.

En cualquier caso, vuelvo a destacar el cambio en las actitudes, la formación y actualización continua de conocimientos y competencias. La asunción y promoción clara de una responsabilidad compartida en este ámbito resultará crucial y decisiva. Los interlocutores sociales europeos proporcionamos en este sentido un instrumento de interés, el «Marco de Acciones para promover la adquisición de competencias a lo largo de toda la vida», que ha servido para señalar pautas de actuación eficientes.

¿Cómo podemos evaluar con precisión el potencial económico de la economía del conocimiento en el marco de la globalización?

No existe una única sociedad del conocimiento. La globalización del conocimiento está ya emergiendo vinculada a sectores y subsectores muy diversos. De ahí que resulte difícil realizar un cálculo global o siquiera por actividad del valor cuantificable que podría añadir a un país determinado en términos de PIB, por ejemplo.

A ello hay que añadir otro elemento intrínsecamente relacionado con la naturaleza del propio concepto «Sociedad del Conocimiento». Uno de los desafíos en la gestión de ese conocimiento guarda relación con los avances en la valoración de los llamados intangibles. La evaluación de los impactos de la formación o la adquisición y actualización de competencias, al igual que otros elementos no cuantificables en lo inmediato genera dificultades, aunque no insalvables. El impacto positivo de la puesta en común de conocimientos, en términos de limitación de costes, adaptación rápida a nuevos escenarios, inserción y transición rápida en el mercado de trabajo (ahorrando recursos a los sistemas de protección social), etc, es más que obvio pero no fácilmente mesurable.

Lo que si es medible es la diferencia de productividad de unas organizaciones y otras, unas sociedades y otras, con similares recursos humanos y materiales, pero organizados y gestionados de manera diferente.

¿Podemos esperar que la cohesión social sea una consecuencia natural del crecimiento económico? ¿Cómo podemos asegurar que realmente se produzca este nexo?

El empleo es y sigue siendo hasta ahora, bien concebido, la mejor forma de integración social. Y creo que lo seguirá siendo. Y es cierto que el crecimiento económico no siempre se traduce inmediatamente en incrementos intensos de empleo como tampoco lo es que el crecimiento del empleo se traduzca en disminuciones sustanciales del desempleo (la España de la segunda mitad de los años ochenta nos proporciona un ejemplo significativo). Pero lo que resulta claro es que sin crecimiento económico, como premisa, no existe lo que en terminología OIT se denomina empleo sustentable y productivo.

Podemos afirmar que nos encontramos en cierta medida ante un dilema (más o menos claro). Por un lado, en diversos países de la UE, como España, la caída del

empleo ha sido tan brutal que la recuperación económica tiene que acompañarse en una creación intensa de empleo, a riesgo de generar efectos (por otra parte conocidos) irreversibles de empleo estructural que se focalizan en determinados segmentos de población (futuros parados de larga duración).

Por otro lado, con el fin de prevenir situaciones como las que atraviesan países como España, Irlanda, Lituania, Estonia (por citar algunos ejemplos), se pretende estimular en esos países una nueva estructura de la producción económica (el llamado «nuevo modelo productivo») no tan dependiente de sectores de baja cualificación.

Sin embargo, denostar el rol y papel actual y futuro de determinados sectores clásicos o que exijan menor cualificación (y no sólo el sector de la construcción) para la recuperación inmediata y mediata, constituye un craso error. El dinamismo económico generado en muchos países como España fue estimulado en gran medida por la capacidad de generar empleo a ritmos muy intensos, en sectores que permitieron generar riqueza para el conjunto de la economía. Riqueza que ha permitido, a su vez, estimular un crecimiento (no desdeñable) de la capacidad de internacionalización e innovación de las empresas.

Es cierto que, tal y como señala la propia Comisión Europea, que la proporción del empleo que precisará un nivel de estudios bajo disminuirá del 26,2 % al 18,5 % hasta el 2020. Quizás una de las claves del éxito futuro estribe en la capacidad para estimular la innovación como elemento horizontal en la gestión incluso en sectores más tradicionales o necesitados de cualificaciones más bajas. Ello no impedirá que los trabajos menos cualificados sigan representando una proporción no despreciable y necesaria de la estructura productiva. Pero sí mejorará las posibilidades para reforzar nuestra capacidad de competir en Europa, sobre la base de una mejora de la mejor adaptación de nuestro tejido productivo.

¿Cómo podemos relacionar mejor la Estrategia post-2010 con las aspiraciones de los ciudadanos y, consiguientemente, garantizar que la opinión pública la entienda mejor?

Es importante, como punto de inicio, resaltar el valor de la Estrategia de Lisboa como proceso. Nunca en la UE ni en otro ámbito internacional se había producido un proceso de coordinación tan intenso y rico como el que ha supuesto la Estrategia. La fijación de objetivos y su seguimiento han incidido de manera no desdeñable en las políticas de los Estados Miembros. La no consecución de los mismos no supone, de por sí un fracaso. Y resulta importante resaltarlo. Frente a una concepción de la integración europea basada casi exclusivamente en la proliferación de instrumentos normativos, el Método Abierto de Coordinación supuso una nueva vía que debe, a nuestro juicio, ser profundizada.

El acercamiento de la Estrategia al ciudadano supone, por un lado, no olvidar ni reducir el nivel del compromiso adquirido tanto en su puesta en marcha como en su desarrollo. Ese compromiso debe ser del más alto nivel político. Lo contrario sería difuminarla e incluso condenarla a un fracaso.

Por otro lado, es preciso mejorar los procedimientos. Es cierto que ya se han observado mejoras que lo han simplificado. Sin embargo las contribuciones realizadas a la hora de presentar los Programas Nacionales de Reforma, por lo menos en lo que al ámbito social se refiere, a menudo responden a un proceso rutinario de recopilación de medidas ya previstas, consultadas y discutidas. No siempre existe, propiamente, un proceso que responda a una estrategia genuina de los Estados Miembros para la consecución de los objetivos europeos. Ello debe ser, quizás, objeto de reflexión en las discusiones del próximo año.

Como tercer elemento, más atrevido, resaltaría el valor de la Estrategia como elemento de presión a los Estados Miembros para que acometan las reformas necesarias. La necesaria influencia de la Estrategia en las políticas de los Estados Miembros no siempre se obtiene con meros intercambios de experiencias o prácticas, cuya profundización es, sin duda, de gran valor. El refuerzo de la visibilidad de las recomendaciones a cada Estado Miembro, de los elementos de éxito, así como los desafíos pendientes resultarán claves para mejorar su eficacia.

Ministerio de Trabajo e Inm.

22. RECUPERACIÓN DE LA CRISIS GLOBAL DEL EMPLEO

Raymond Torres

Director del Instituto Internacional de Estudios Laborales de OIT

La economía mundial se está recuperando de la peor crisis financiera desde la Segunda Guerra Mundial. Es más, gracias a las medidas de estímulo aplicadas por los gobiernos desde el comienzo de la crisis, probablemente se ha evitado otra Gran Depresión. Sin embargo, hay preocupación porque la recuperación económica, si la crisis del empleo no se resuelve de forma adecuada, sea frágil e incompleta. La finalidad de esta nota es 1) debatir las lecciones que se desprenden hasta ahora de la respuesta a la crisis; y 2) examinar los retos políticos para garantizar que los mercados laborales se recuperan de la crisis de forma sostenible.

REPERCUSIÓN DE LA CRISIS EN EL EMPLEO Y RESPUESTAS POLÍTICAS

La crisis que se desencadenó a consecuencia del desplome de Lehman Brothers tuvo un efecto importante en el empleo. Se calcula que el desempleo en el mundo, en los 51 países para los que se dispone de datos¹, aumentó en más de 20 millones de trabajadores entre el otoño de 2008 y el tercer trimestre de 2009. En los países en vías de desarrollo, la crisis trajo consigo más trabajo irregular y más pobreza, aun trabajando². La inseguridad en el empleo va en aumento en todas partes.

La respuesta política ha sido significativa. Los tipos de interés se redujeron drásticamente y se mantuvieron bajos en países importantes. Se aplicaron paquetes masivos de rescate para evitar el derrumbe de instituciones financieras – sobre todo en la UE, Japón y EE UU. Además, la mayoría de los países que tenían margen presupuestario para ello aplicaron medidas de estímulo fiscal, en forma de reducciones discrecionales de impuestos, más gasto público o una combinación de ambos. Según

¹ Instituto Internacional de Estudios Laborales (IIEL) (2009), *World of Work Report 2009 (Informe del Mundo del Trabajo 2009)*; *The Global Jobs Crisis and Beyond (La crisis global del empleo y más allá)*, OIT, Ginebra.

² OIT (2010), *Tendencias Globales del Empleo*, Ginebra.

estimaciones de la OIT, las medidas de estímulo fiscal supusieron alrededor del 1,7% del PIB mundial³.

En general, las medidas fueron un acierto, no sólo para apoyar la economía, sino también para evitar más pérdidas considerables de empleo. Por ejemplo, en países de la UE, los efectos de la caída del PIB en el empleo han sido mucho menores que en recesiones anteriores.

Este resultado relativamente favorable refleja, primero, la rapidez de la respuesta política. Según un estudio sobre la repercusión de la crisis, si hubieran tomado medidas de estímulo poco después de que empezara, a mediados de 2010 los países podrían esperar un significativo impacto positivo en el empleo. En cambio, posponer tres meses las medidas retrasaría seis la recuperación del empleo – lo que ilustra los desproporcionados costes que la inacción tendría para el empleo.

En segundo lugar, la caída del empleo se ha amortiguado por la naturaleza misma de la respuesta política:

- En la mayoría de los casos, las respuestas a la crisis se han centrado en estimular la demanda global. Sobre todo se ha hecho un esfuerzo para ampliar la protección social (Brasil, India), extender las prestaciones por desempleo (Japón, EE UU), evitar reducciones de los salarios mínimos y adoptar otras medidas de apoyo a los grupos de ingresos bajos. Estas intervenciones, al sostener la capacidad adquisitiva de los grupos de pocos ingresos, han impulsado con efectividad la demanda global a la vez que, al mismo tiempo, en cierto modo han aliviado los costes sociales de la crisis. El gasto en infraestructuras también aparece en muchos paquetes de medidas de estímulo. También esto ha apoyado la demanda global, pero asimismo puede ampliar la capacidad productiva de los países a un plazo más largo.
- En países como Francia, Alemania y los Países Bajos, se ha promovido la reducción del tiempo de trabajo con ayudas de subvenciones públicas. En otros, como Australia y EE UU, ha habido un gran aumento del trabajo a tiempo parcial. Estas políticas y prácticas han contribuido a reducir las pérdidas de puestos de trabajo y a mantener los niveles de empleo.
- Por último, ante el aumento del desempleo de larga duración, se ha hecho un esfuerzo para aplicar más políticas activas de mercado laboral.

Y, lo que es más importante, hasta ahora el recurso a soluciones de proteccionismo autárquico ha sido limitado. Se ha evitado el uso generalizado de las medidas proteccionistas, reduciendo así el riesgo de colapso del comercio y la inversión internacional, cuyo impacto va en detrimento sobre todo de los países

³ OIT (2009), *The financial and economic crisis: a decent work response (La crisis financiera y económica: una respuesta de trabajo digno)*, Instituto Internacional de Estudios Laborales, Ginebra.

en vías de desarrollo. Es importante decir que había un riesgo de que los países emprendieran una espiral de recortes salariales y de los derechos de los trabajadores para mejorar la competitividad. Ésta hubiera sido una política contraproducente, dada la naturaleza mundial de la crisis y la necesidad de más demanda global. Además, las tentativas de hacer que los trabajadores pagaran una crisis que se originó en el sistema financiero y fue precedida de un significativo aumento de las desigualdades de renta y de una participación de la masa salarial cada vez menor, hubieran reducido el apoyo público a los paquetes de medidas destinados a la recuperación.

En pocas palabras, la respuesta política global ha logrado dar un impulso inicial al repunte económico. Varias economías importantes están a punto de reanudar el crecimiento, sobre todo Brasil, Canadá, EE UU y, en menor medida, algunos países de la UE. Después de desacelerarse, el crecimiento económico recobró ritmo en China, India y algunos países en vías de desarrollo, sobre todo los ricos en petróleo, como Angola. La respuesta política también logró atenuar las pérdidas de empleo ante la recesión.

Sin embargo, estas ventajas en modo alguno son universales. Sobre todo los países en vías de desarrollo, con un margen limitado para medidas tributarias, han tenido más dificultades para superar la crisis. Y las pérdidas de puestos de trabajo en aquellos en que la situación ya era frágil antes de la crisis han ido a más (fin de la burbuja inmobiliaria en Irlanda y España; déficit público en Grecia).

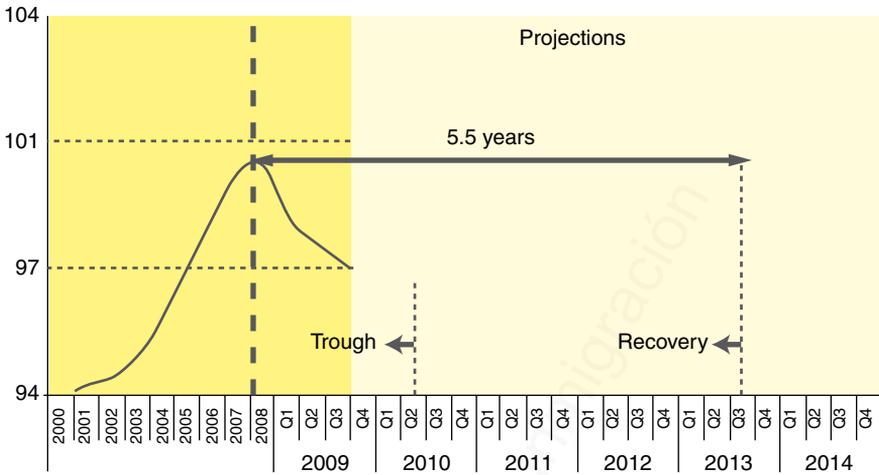
Por añadidura, una recuperación más sostenible se enfrenta a importantes retos.

RETOS POLÍTICOS PARA UNA RECUPERACIÓN SOSTENIBLE

Impulso a la creación de más y mejores puestos de trabajo...

Aun si el repunte económico se consolida en 2010, podría pasar mucho tiempo antes de que los mercados de trabajo vuelvan a donde estaban antes de la crisis. Por término medio, en pasadas crisis financieras, el empleo sólo se recuperó casi 5 años después de la recuperación económica. Recientes proyecciones sugieren que, a menos que se actúe de la manera adecuada, en los países desarrollados el empleo no recuperará los niveles anteriores a la crisis hasta 2013 (Cuadro 1). En el caso de los países en vías de desarrollo, la recuperación de los niveles de empleo tendría lugar hacia finales de 2010.

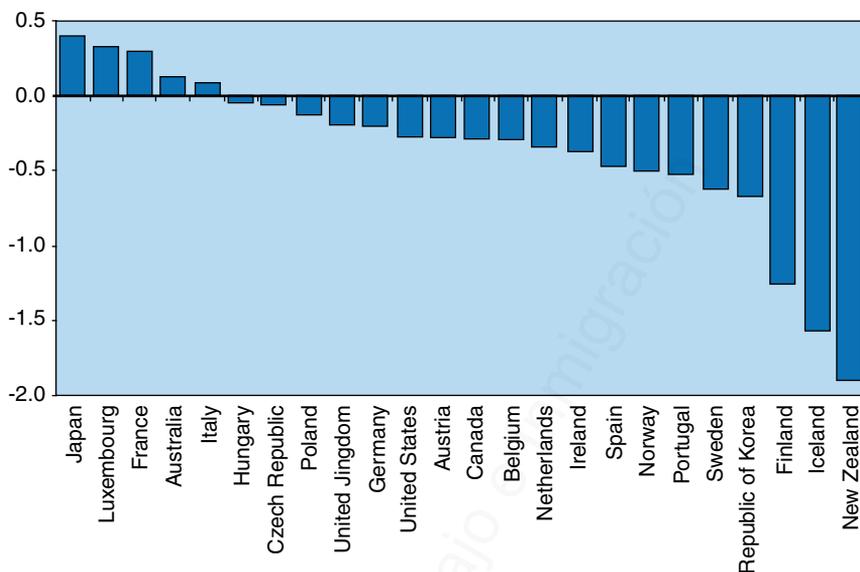
Cuadro 1. Proyecciones del nivel de empleo, basadas en crisis anteriores, en países desarrollados (Fuente: IIEL)



Ahora hay riesgo para los trabajadores que han mantenido su puesto de trabajo a pesar de la rápida disminución de la demanda y de la producción. Si los gobiernos suspenden de repente el apoyo a los planes de reducción de jornada y a las prestaciones por desempleo parcial, muchos de estos trabajadores perderán su empleo. Tampoco está claro si las empresas podrán seguir manteniendo los puestos de trabajo en un contexto de recuperación económica frágil y de presiones de competitividad cada vez mayores.

Además, muchos de los que actualmente están en desempleo pueden caer en desempleo de larga duración o, peor aún, abandonar definitivamente el mercado de trabajo. Después de la recesión que afectó a los países de la UE en los noventa, la incidencia del desempleo de larga duración se elevó más de 5 puntos porcentuales. La exclusión del mercado laboral también aumentó significativamente en los primeros años noventa. Y esto ya está pasando ahora (Cuadro 2). Las tasas de participación disminuyeron en 2009 en los países más desarrollados. Ciertos grupos están desproporcionadamente afectados por la exclusión del mercado laboral, sobre todo los jóvenes desfavorecidos, las madres jóvenes, los migrantes y los trabajadores mayores.

Cuadro 2. Cambio de las tasas de participación en población activa, en puntos porcentuales, en una selección de países de la OCDE, 2008 Q4 – 2009 Q3 (Fuente: IIEL)



El desempleo de larga duración y la exclusión del mercado laboral tienden a persistir incluso bastante después de que comience la recuperación económica. Esto se debe a que, para los desempleados de larga duración y las personas que pueden trabajar pero no participan en el mercado laboral, encontrar un empleo nuevo es difícil.

... y, a la vez, garantía de estabilidad fiscal a medio plazo...

La situación de los déficits públicos es otro reto importante. Los paquetes de estímulo fiscal, junto con los ahorros de impuestos sobre dividendos de los bancos, los ha agravado. Hay una preocupación cada vez mayor por la situación de la deuda pública, especialmente en los países más afectados por la crisis.

Por lo tanto, para algunos, habría que abandonar rápidamente las medidas de apoyo. Sin embargo, una estrategia de abandono de dichas medidas mal concebida sería contraproducente. Aplicar ahora recortes del gasto mal diseñados afectaría a muchos puestos de trabajo que se salvaron gracias a anteriores medidas de estímulo pero que aún están en peligro. Dejar de aplicar ya dichas medidas de apoyo también pospondría la recuperación del empleo y agravaría el riesgo de desempleo de larga duración, exclusión del mercado laboral y trabajo no regular.

Es importante decir que, en crisis pasadas, incorporar a los marginados al empleo productivo ha demostrado ser muy difícil y exorbitantemente oneroso para el bolsillo público. Por lo tanto, tomar ahora medidas preventivas sería una inversión efectiva a largo plazo. A corto plazo, es innegable que los déficits públicos se verán afectados por los desembolsos necesarios para reforzar las medidas relacionadas con el empleo, pero dichas políticas abordarían con efectividad las necesidades de empresas y trabajadores, la economía real. Es más, el aumento de la actividad económica resultante del aumento del empleo sería un buen augurio de una vuelta a medio plazo a los niveles de deuda anteriores a la crisis.

El *Informe el Mundo del Trabajo* muestra que una continuación de las medidas de estímulo fiscal, si se centra mejor en puestos de trabajo, elevaría el empleo en un 7 por ciento en relación con una situación de abandono prematuro de las medidas de apoyo. Además, si bien esto elevaría el gasto público a corto plazo, los beneficios potenciales en términos de empleo y producción permitirían que, a medio plazo, la deuda pública volviera al nivel anterior a la crisis.

Por supuesto, es importante prestar la consideración debida a evitar niveles de deuda pública no razonables, pero igualmente importante es el hecho de que una recuperación duradera no es posible sin abordar las debilidades presentes del mercado laboral y de la protección social. Además, dichas políticas podrían evitar que en el futuro volviera a presentarse otra crisis global y, de esta manera, contribuir a un nuevo patrón de crecimiento económico sostenible.

Así, gobiernos y agentes sociales afrontan el doble reto de abordar la crisis del empleo y, al mismo tiempo, evitar un agravamiento insostenible de las cargas fiscales.

... y avance en la reforma del sistema financiero.

La efectividad de las respuestas a la crisis centradas en el empleo será limitada mientras no se aborden de raíz sus causas. Los paquetes de rescate de las instituciones financieras han alcanzado niveles sin precedentes en países en que se originó la crisis. La factura será cara para los contribuyentes y para quienes pierdan el puesto de trabajo. Por eso es esencial garantizar que se ponga fin a las prácticas financieras irresponsablemente arriesgadas que precedieron a la crisis.

Ésta es una tarea desafiante. El sector financiero se ha desarrollado más allá de límites razonables y sus prácticas han penetrado la economía no financiera. Hace tiempo que se dice que los beneficios de hoy serán las inversiones de mañana y de los puestos de trabajo de pasado mañana. Pero la realidad no se ha atendido a esa promesa:

- Gran parte del aumento de los beneficios se ha acumulado en el sector financiero – la participación del sector financiero en los beneficios empresariales totales llegó al 42% antes de la crisis, desde aproximadamente el 25% en

los primeros ochenta. Y los beneficios de empresas no financieras sirven más para pagar dividendos que para invertir en la economía real. En lo que va de milenio, menos del 40% de los beneficios de empresas no financieras en países desarrollados se usaron para invertir en activos tangibles, 8 puntos porcentuales menos que en los primeros ochenta.

- El constante aumento de la presión para que se obtuvieran más y mejores rendimientos ha afectado negativamente a los salarios y a la estabilidad del empleo en la economía real. La bajada global de los salarios como porcentaje del PIB ha sido más pronunciada en países en que las prácticas financieras arriesgadas se habían extendido más.

Lamentablemente, las reformas financieras han tardado en llegar. Es verdad que el sector ha dado pasos para modificar sus prácticas adoptando códigos de conducta y otras iniciativas que no supusieran una hipoteca. En algunos países hay preocupación porque nuevas regulaciones lleven las empresas a otros lugares. La impresión generalizada es que, a menos que se actúe pronto, seguirán predominando las prácticas empresariales y comerciales habituales. En un contexto no reformado así, las prácticas que provocaron la crisis financiera se reanudarán poco después de que comience la recuperación económica. Las presiones agravarían la situación de un mundo del trabajo ya deteriorado a la vez que agravar el riesgo de crisis posteriores.

EL PACTO MUNDIAL POR EL EMLEO DE LA OIT

En suma, la crisis global del empleo tiene varias dimensiones. Diez millones de trabajadores han perdido ya su puesto de trabajo. Muchos de ellos se han quedado en el paro. Y, lo que es peor, otros han abandonado el mercado laboral y ya no buscan trabajo. En los países en vías de desarrollo se están perdiendo muchos empleos buenos ejerciendo presión hacia la informalidad y la pobreza en el empleo. El efecto sobre algunos grupos, como los jóvenes y los migrantes, es desproporcionado. Los sistemas de protección social no cubren suficientemente a ciertos grupos de desempleados, como los demandantes de un primer empleo y los trabajadores que sólo han tenido varios puestos de trabajo por poco tiempo cada uno. En la mayoría de los países en vías de desarrollo, sólo una mínima parte de los desempleados perciben algún ingreso. Los fondos de pensiones privados han perdido hasta el 40% de su valor, cosa que, en muchos países, amenaza los ingresos de jubilación.

Y, más importante aún, hay riesgo de disturbios si cunde la percepción de que las respuestas a la crisis son injustas.

Por eso es crucial avanzar en la puesta en práctica del Pacto Mundial por el Empleo, que, acordado en la Conferencia Internacional del Trabajo de 2009, representa un esfuerzo global concertado por sacar adelante la recuperación, hacer que sea intensiva en empleo y conformar un patrón de crecimiento sostenible basado en mercados laborales y sistemas de protección social que funcionen mejor.

En primer lugar, el empleo y la protección social tienen que convertirse en la piedra angular de las respuestas a la crisis. Son necesarias medidas audaces para mantener los puestos de trabajo que puedan salvarse por medio de planes de subsidios y desempleo parciales, menos horas de trabajo y formación profesional; compensación de las pérdidas de ingresos con prestaciones por desempleo y otras transferencias en metálico, cuando sea posible; situar la creación de empleo en el centro de la inversión pública mediante una estrecha vigilancia de los efectos probables de los puestos de trabajo; y refuerzo de los servicios de empleo para orientar a los demandantes de un puesto de trabajo, especialmente a los más jóvenes, hacia nuevas áreas de crecimiento, tales como las tecnologías verdes.

Llevará tiempo crear puestos de trabajo con la rapidez suficiente, pero ahora es necesaria una protección social bien diseñada. Los países deben comprometerse a ampliar inmediatamente la cobertura de la protección social, prestando atención sobre todo a los millones de personas sin pensión de jubilación, sin prestaciones por hijos y sin acceso al seguro de accidentes de trabajo, sin prestaciones por desempleo. Esto alivia la penuria social, a la vez que sostiene la demanda global y, de esta manera, la recuperación.

La participación de empleadores y trabajadores es crucial para mejorar el diseño de las medidas, y, a la vez, para reforzar el apoyo político a la estrategia para la crisis.

Segundo, el planteamiento debe ser global. Más coordinación internacional de las respuestas a la crisis podría reducir la renuencia a aplicar las medidas por miedo a fugas de importaciones. De la misma manera, hay riesgo de deflación salarial y erosión de los derechos de los trabajadores, puesto que los países pueden sentirse tentados a reaccionar mejorando la competitividad. Pero esas medidas no harían sino agravar la crisis.

Un planteamiento global también debería incluir países en vías de desarrollo con poco margen para medidas fiscales, países que en los actuales debates sobre la crisis se pasan por alto demasiadas veces. Necesitan un enfoque global para apoyar el empleo y la protección social, gestionado no sólo por el FMI y el Banco Mundial, sino también por organizaciones como la OIT, que tienen un bagaje de conocimientos especializados en cuestiones sociales y de empleo.

Tercero, es crucial que, una vez que la economía se recupere, no se incurra de nuevo en el «hacer negocios como siempre». Hay que buscar soluciones a la raíz de las causas de la crisis en términos de regulaciones financieras inapropiadas y desigualdades de renta cada vez mayores. Las respuestas a la crisis deben dirigirse hacia una economía mundial más fuerte, más justa y más verde.

Como parte del mandato del G20, la OIT, en estrecha cooperación con otras organizaciones internacionales, continuará haciendo un seguimiento de la aplicación del Pacto Mundial por el Empleo.

ANEXOS

Ministerio de Trabajo e Inmigración

ANEXO 1. DOCUMENTO DE BASE DE LA PRESIDENCIA REFLEXIONES CONJUNTAS DE LA REUNIÓN INFORMAL DE MINISTROS DE EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL

Barcelona, 28 y 29 de enero de 2010

Los días 28 y 29 de enero se celebró en la ciudad de Barcelona una reunión informal de Ministros de Empleo y Seguridad Social en la que se examinó el papel de las políticas de empleo, protección social e igualdad en la futura Estrategia 2020.

En el referido acto se solicitó que la Presidencia elaborase un documento que recogiera las reflexiones de la reunión como posible aportación al futuro debate sobre la Estrategia 2020.

En este contexto, la Presidencia considera útil resaltar aquellos puntos en los que se pudo apreciar mayor coincidencia para que puedan ser analizados con mayor profundidad en el Consejo formal de 8 de marzo.

REFLEXIONES CONJUNTAS DE LA REUNIÓN INFORMAL DE MINISTROS DE EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL

1. La crisis financiera ha dado lugar a una crisis económica, (recesión), que ha comportado un deterioro importante de los mercados de trabajo, con un incremento del desempleo muy notable y un considerable impacto social. **La superación de la crisis debe tener en cuenta estos tres aspectos, el financiero, el económico y el social.** No se podrá, por tanto, hablar del fin de la crisis hasta que los mercados de trabajo no se recuperen y se vuelva a crear empleo neto. Consecuentemente, continúan siendo necesarios, los estímulos a la economía, las políticas activas para el empleo y los estabilizadores sociales de los sistemas de protección social.

2. La Estrategia 2020 debe ser capaz de ofrecer objetivos y actuaciones concretas, fácilmente reconocibles y cuantificables.

a. Estos objetivos y actuaciones que fundamentan la Estrategia 2020 deben evaluarse de forma periódica.

b. Estos objetivos y actuaciones deben adaptarse a la realidad y situación de cada país.

3. **La Estrategia 2020** debe tener una doble finalidad: **en el corto plazo** debe ser una Estrategia dirigida a la salida de la crisis, y **en el medio plazo** una Estrategia que defina el modelo económico y social de la EU para afrontar los retos de la globalización.

4. **La Estrategia 2020 debe mantener** los componentes de empleo y de cohesión social que en su día aprobó la anterior Estrategia de Lisboa. Para ello será esencial **un diálogo fluido entre los Ministros de Economía y los Ministros de Empleo y Protección Social** para articular objetivos concretos y realistas y establecer elementos de actuación a favor de los ciudadanos europeos.

5. **El diálogo social** debería constituir un elemento clave de la **Gobernanza** de la Estrategia 2020.

6. **La Estrategia 2020 debería impulsar la inversión en nuevas cualificaciones y su ajuste a las necesidades de los mercados de trabajo.** La mejora de las cualificaciones servirá para potenciar la empleabilidad de los ciudadanos europeos y constituirá un elemento esencial para el crecimiento y la garantía de empleos estables y de calidad.

7. **El Consejo EPSSCO tiene un papel clave** para asegurar que los temas referentes **a la dimensión social de Europa** puedan ser transmitidos debidamente a los Consejos Europeos. La presente línea de actuación basada en el papel del Consejo EPSSCO, como canal adecuado de propuestas e iniciativas, debe ser impulsada.

8. **La dimensión de género** y los temas específicos de género deben quedar reflejados en la Estrategia 2020 y en las futuras políticas de empleo y de cohesión social. Resulta fundamental continuar en los próximos años con una política decidida a favor del **empleo de los jóvenes** así como de **otros colectivos que** en razón de su dificultad para la inserción y mantenimiento en el mercado laboral tienen **mayor riesgo de exclusión social.** A este respecto conviene impulsar mercados inclusivos y de integración social, luchando contra la discriminación y reforzando los servicios sociales de interés general.

9. La Estrategia 2020 debe apostar por un uso adecuado y equilibrado de la **flexiguridad**, en la que las políticas para mejorar la adaptabilidad se complementen con medidas de seguridad social y servicios sociales.

10. Debe reforzarse el **método abierto de coordinación social** para que, a través de sus distintos mecanismos y de su flexibilidad demostrada, continúe contribuyendo al desarrollo de las políticas europeas en este campo.

11. **La Estrategia 2020 debe contar también con una dimensión externa.** La Globalización obliga a mirar fuera de la UE para comprender los retos que tenemos dentro y poder afrontarlos con soluciones. Por ello, otro de los objetivos de la Estrategia de Empleo ha de consistir en el apoyo e impulso de la proyección externa

de la dimensión del empleo, de la protección social y de la inclusión social en los foros internacionales, en Naciones Unidas y, en particular, en la OIT, respecto de su Agenda sobre el Trabajo Decente y el Umbral Social Mínimo, o el Pacto Mundial por el Empleo.

Igualmente es importante señalar que la estrategia 2020 debería constituir una referencia para definir una posición Europea para el Consejo Europeo de Ministros de empleo del G-20.

Ministerio de Trabajo e Inmigración

ANEXO 2. COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN: «EUROPA 2020. UNA ESTRATEGIA PARA UN CRECIMIENTO INTELIGENTE, SOSTENIBLE E INTEGRADOR»

COM(2010)2020, Bruselas, 3 de marzo de 2010

PREFACIO

El año 2010 debe marcar un nuevo principio. Quiero que Europa surja más fuerte de la crisis económica y financiera.

Las realidades económicas se están moviendo más rápidamente que las realidades políticas, como hemos visto con el impacto global de la crisis financiera. Necesitamos aceptar que la cada vez mayor interdependencia económica exige también una respuesta más decidida y coherente a nivel político.

Los últimos dos años han dejado a millones de personas sin empleo. Han generado una deuda que representará una carga durante muchos años y han ejercido nuevas presiones sobre nuestra cohesión social. También han puesto de relieve algunas verdades fundamentales sobre los desafíos a que se enfrenta la economía europea. Y, mientras tanto, la economía global sigue su marcha. La respuesta de Europa determinará nuestro futuro.

La crisis es una llamada de atención, el momento de reconocer que «dejar que las cosas sigan igual» nos relegaría a un declive gradual, a la segunda fila del nuevo orden global. Ésta es la hora de la verdad para Europa. Es el momento de ser intrépido y ambicioso.

Nuestra prioridad a corto plazo es salir con éxito de la crisis. Será duro todavía durante algún tiempo, pero lo conseguiremos. Se han hecho progresos significativos en el tratamiento de los bancos malos, en la corrección de los mercados financieros y en el reconocimiento de la necesidad de una estrecha coordinación política en la eurozona.

Para lograr un futuro sostenible, debemos mirar ya más allá del corto plazo. Europa necesita volver a encontrar el rumbo y mantenerlo. Ese es el propósito de Europa 2020. Se trata de crear más empleo y lograr una vida mejor. Demuestra que Europa es capaz de alcanzar un crecimiento inclusivo, sostenible e inteligente, de encontrar el modo de crear nuevos puestos de trabajo y de ofrecer una orientación a nuestras sociedades.

Los líderes europeos hacemos un análisis idéntico de las lecciones que deben aprenderse de la crisis. También compartimos el mismo sentido de la urgencia de los desafíos que nos esperan. Ahora necesitamos hacer juntos que se haga realidad. Europa cuenta con muchas bazas. Tenemos una mano de obra preparada y una base tecnológica e industrial poderosa. Tenemos un mercado interior y una moneda única que nos han ayudado con éxito a resistir lo peor de la crisis. Tenemos una economía social de mercado de probada eficacia. Debemos confiar en nuestra capacidad de adoptar una agenda ambiciosa para nosotros mismos y de orientar nuestros esfuerzos para llevarla a la práctica.

La Comisión propone para la UE cinco objetivos cuantificables para 2020 que marcarán la pauta del proceso y se traducirán en objetivos nacionales: el empleo, la investigación y la innovación, el cambio climático y la energía, la educación y la lucha contra la pobreza. Estos objetivos representan la dirección que debemos tomar e indican que podemos medir nuestro éxito.

Se trata de objetivos ambiciosos, pero alcanzables. Se basan en propuestas concretas para asegurarnos de que se alcanzarán. Las grandes iniciativas que propone el presente documento ponen de manifiesto que la UE puede hacer una contribución decisiva. Tenemos herramientas poderosas para dar forma a la nueva gobernanza económica, con el apoyo del mercado interior y del presupuesto, de nuestro comercio y nuestra política económica exterior y con la disciplina y el apoyo de la unión económica y monetaria.

Para alcanzar el éxito, es indispensable que las instituciones y los líderes europeos hagan suyos estos objetivos. Nuestro nuevo orden del día requiere una respuesta europea coordinada, que incluya a los interlocutores sociales y la sociedad civil. Si actuamos juntos, podemos reaccionar y salir de la crisis más fuertes. Tenemos las nuevas herramientas y la nueva ambición. Ahora necesitamos hacer que se haga realidad.

José Manuel BARROSO

ÍNDICE

Resumen

1. Un momento de transformación
2. Un crecimiento inteligente, sostenible e integrador
3. Carencias y problemas
4. Salida de la crisis: primeros pasos hacia 2020
5. Obtener resultados gracias a una gobernanza más fuerte
6. Decisiones para el Consejo Europeo

Anexos

ESTRATEGIA EUROPA 2020

RESUMEN

Europa se enfrenta a un momento de transformación. La crisis ha echado por tierra años de progreso económico y social y expuesto las debilidades estructurales de la economía europea. Mientras tanto, el mundo se mueve con rapidez y los retos a largo plazo (mundialización, presión sobre los recursos, envejecimiento) se intensifican. La UE debe tomar en sus manos su propio futuro.

Europa puede tener éxito si actúa colectivamente, como Unión. Necesitamos una estrategia que nos ayude a salir fortalecidos de la crisis y convierta a la UE en una economía inteligente, sostenible e integradora que disfrute de altos niveles de empleo, de productividad y de cohesión social. Europa 2020 constituye una visión de la economía social de mercado de Europa para el siglo XXI.

Europa 2020 propone tres prioridades que se refuerzan mutuamente:

- Crecimiento inteligente: desarrollo de una economía basada en el conocimiento y la innovación.
- Crecimiento sostenible: promoción de una economía que haga un uso más eficaz de los recursos, que sea más verde y competitiva.
- Crecimiento integrador: fomento de una economía con alto nivel de empleo que tenga cohesión social y territorial.

La UE tiene que definir el lugar que quiere ocupar en 2020. Con este fin, la Comisión propone los siguientes objetivos principales de la UE:

- El 75 % de la población de entre 20 y 64 años debería estar empleada.
- El 3 % del PIB de la UE debería ser invertido en I+D.
- Debería alcanzarse el objetivo «20/20/20» en materia de clima y energía (incluido un incremento al 30 % de la reducción de emisiones si se dan las condiciones para ello).

- El porcentaje de abandono escolar debería ser inferior al 10 % y al menos el 40 % de la generación más joven debería tener estudios superiores completos.
- El riesgo de pobreza debería amenazar a 20 millones de personas menos.

Estos objetivos están interrelacionados y son fundamentales para que tengamos éxito. Para garantizar que cada Estado miembro adapte la Estrategia Europa 2020 a su situación particular, la Comisión propone que los objetivos de la UE se traduzcan en objetivos y trayectorias nacionales.

Los objetivos son representativos de las tres prioridades de crecimiento inteligente, sostenible e integrador, pero no son exhaustivos ya que será precisa una amplia gama de acciones a nivel nacional, comunitario e internacional para sustentarlos. La Comisión propone siete iniciativas emblemáticas para catalizar los avances en cada tema prioritario:

- «Unión por la innovación», con el fin de mejorar las condiciones generales y el acceso a la financiación para investigación e innovación y garantizar que las ideas innovadoras se puedan convertir en productos y servicios que generen crecimiento y empleo.
- «Juventud en movimiento», para mejorar los resultados de los sistemas educativos y facilitar la entrada de los jóvenes en el mercado de trabajo.
- «Una agenda digital para Europa», con el fin de acelerar el despliegue de internet de alta velocidad y beneficiarse de un mercado único digital para las familias y empresas.
- «Una Europa que utilice eficazmente los recursos», para ayudar a desligar crecimiento económico y utilización de recursos, apoyar el cambio hacia una economía con bajas emisiones de carbono, incrementar el uso de fuentes de energía renovables, modernizar nuestro sector del transporte y promover la eficacia energética.
- «Una política industrial para la era de la mundialización», para mejorar el entorno empresarial, especialmente para las PYME, y apoyar el desarrollo de una base industrial fuerte y sostenible, capaz de competir a nivel mundial.
- «Agenda de nuevas cualificaciones y empleos», para modernizar los mercados laborales y potenciar la autonomía de las personas mediante el desarrollo de capacidades a lo largo de su vida con el fin de aumentar la participación laboral y adecuar mejor la oferta y la demanda de trabajos, en particular mediante la movilidad laboral.
- «Plataforma europea contra la pobreza», para garantizar la cohesión social y territorial de tal forma que los beneficios del crecimiento y del empleo sean ampliamente compartidos y las personas que sufren de pobreza y exclusión social pueden vivir dignamente y tomar parte activa en la sociedad.

Estas siete iniciativas emblemáticas se materializarán tanto en la UE como en los Estados miembros. Instrumentos de la UE como el mercado único, las ayudas financieras y los instrumentos de política exterior se movilizarán plenamente para hacer frente a los problemas y alcanzar los objetivos de Europa 2020. Como prio-

ridad inmediata, la Comisión estudia los elementos necesarios para definir una estrategia de salida creíble, proseguir la reforma del sistema financiero, garantizar el saneamiento presupuestario para un crecimiento a largo plazo y fortalecer la coordinación dentro de la Unión Económica y Monetaria.

Una gobernanza económica más fuerte será necesaria para obtener resultados. Europa 2020 se basará en dos pilares: el enfoque temático ya señalado, que combina prioridades y objetivos principales; e informes nacionales, que ayudarán a los Estados miembros a desarrollar sus estrategias para volver a un crecimiento y unas finanzas públicas sostenibles. En la UE se adoptarán directrices integradas para cubrir el ámbito de aplicación de las prioridades y objetivos de la UE. Y se harán recomendaciones específicas a los Estados miembros, pudiendo emitirse advertencias políticas en caso de respuesta inadecuada. La presentación de informes sobre Europa 2020 y la evaluación del Pacto de Estabilidad y Crecimiento se llevarán a cabo simultáneamente, aunque manteniendo dichos instrumentos por separado y la integridad del Pacto.

El Consejo Europeo tendrá plena potestad para la nueva Estrategia y constituirá la pieza central del dispositivo. La Comisión supervisará los avances hacia los objetivos, facilitará el intercambio político y hará las propuestas necesarias para orientar la acción y promover las iniciativas emblemáticas de la UE. El Parlamento Europeo será la fuerza motriz que movilice a los ciudadanos y actuará como colegislador en iniciativas clave. Este enfoque de colaboración debería extenderse a los comités de la UE, los parlamentos nacionales y las autoridades nacionales, regionales y locales, los interlocutores sociales, las partes interesadas y las organizaciones sociales, con el fin de que todos podamos aportar algo a la consecución de los objetivos.

La Comisión propone que el Consejo Europeo respalde (en marzo) el enfoque de la Estrategia y los objetivos principales de la UE y que apruebe (en junio) los detalles de la Estrategia, incluyendo las directrices integradas y los objetivos nacionales. La Comisión también espera con interés las opiniones y el apoyo del Parlamento Europeo para que Europa 2020 sea un éxito.

1. UN MOMENTO DE TRANSFORMACIÓN

La crisis se ha llevado por delante avances recientes

La reciente crisis económica no tiene precedentes en nuestra generación. Los constantes progresos en materia de crecimiento económico y creación de empleo registrados durante la última década han desaparecido: nuestro PIB cayó un 4 % en 2009, nuestra producción industrial retrocedió a los niveles de los años 90 y 23 millones de personas (el 10 % de nuestra población activa) se encuentran actualmente en paro. La crisis ha provocado un fuerte choque para millones de ciudadanos y ha sacado a la luz algunas carencias fundamentales de nuestra economía.

La crisis también ha complicado en extremo la tarea de garantizar el futuro crecimiento económico. La situación todavía delicada de nuestro sistema financiero está frenando la recuperación porque las empresas y las familias tienen dificultades

para obtener créditos, gastar e invertir. Nuestras finanzas públicas se han visto gravemente afectadas, con un déficit medio del 7 % del PIB y niveles de deuda superiores al 80 % del PIB; de esta forma, dos años de crisis han borrado veinte años de saneamiento fiscal. Durante la crisis, nuestro potencial de crecimiento se ha reducido a la mitad. Muchos proyectos de inversión, talentos e ideas podrían perderse debido a la incertidumbre, a la atonía de la demanda y a la falta de financiación.

Las carencias estructurales de Europa han quedado patentes

Salir de la crisis es el reto inmediato, pero el mayor reto es evitar la tentación de volver a la situación que existía antes de la crisis, porque incluso entonces había muchos ámbitos en los que Europa no avanzaba con suficiente rapidez en relación con el resto del mundo:

- La tasa media de crecimiento de Europa ha sido estructuralmente inferior a la de nuestros principales socios económicos, en gran medida debido a una diferencia de productividad que aumentó durante la pasada década. Gran parte de ello se debe a diferencias en las estructuras empresariales, junto con menores niveles de inversión en investigación, desarrollo e innovación (I+D+i), un uso insuficiente de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), la reticencia de determinados sectores de nuestras sociedades a acoger la innovación, obstáculos para el acceso al mercado y un entorno empresarial menos dinámico.
- A pesar de haber mejorado, los niveles de empleo en Europa (media del 69 % para las personas de 20-64 años) todavía son perceptiblemente más bajos que en otras partes del mundo: solo el 63 % de las mujeres trabajan, en comparación con un 76 % de los hombres, y solo el 46 % de los trabajadores más mayores (55-64 años) tienen un empleo, en comparación con más del 62 % en Estados Unidos y Japón. Por otra parte, el europeo medio trabaja un 10 % de horas menos que su equivalente estadounidense o japonés.
- El envejecimiento de la población se acelera. Al irse jubilando la generación de la explosión demográfica de los años 60, la población activa de la UE empezará a disminuir a partir de 2013/2014. El número de mayores de 60 años aumenta dos veces más rápido de lo que lo hacía antes de 2007, es decir, en unos dos millones al año en vez de en un millón anteriormente. La combinación de una menor población activa y una mayor proporción de jubilados se traducirá en más tensiones en nuestros sistemas de bienestar.

Los retos mundiales se intensifican

Mientras que Europa necesita abordar sus propias debilidades estructurales, el mundo se mueve rápidamente y será muy diferente a finales de la próxima década:

- Nuestras economías están cada vez más interconectadas. Europa continuará beneficiándose del hecho de ser una de las economías más abiertas del mundo, pero la competencia por parte de economías desarrolladas y emergentes se intensifica. Países como China o la India están invirtiendo intensamente en investigación y tecnología para situar a sus industrias más arriba en la cadena de creación

de valor y para dar el salto a la economía mundial, ejerciendo de este modo presión sobre la competitividad de determinados sectores de nuestra economía. Pero toda amenaza es también una oportunidad, y en la medida en que estos países se desarrollen, se abrirán nuevos mercados para muchas empresas europeas.

- Las finanzas mundiales todavía deben ser reparadas. La disponibilidad de crédito fácil, la visión a corto plazo y la excesiva asunción de riesgos por parte de los mercados financieros de todo el mundo impulsó el comportamiento especulativo, dando lugar a un crecimiento basado en una burbuja y a desequilibrios importantes. Europa está comprometida en la búsqueda de soluciones globales que desemboquen en un sistema financiero eficaz y sostenible.
- Los retos del clima y de los recursos requieren la adopción de medidas drásticas. Una fuerte dependencia con respecto a los combustibles fósiles, como el petróleo, y el uso ineficaz de las materias primas exponen a nuestros consumidores y empresas a perturbaciones de precios dañinas y costosas, amenazando nuestra seguridad económica y contribuyendo al cambio climático. El crecimiento de la población mundial de 6 000 a 9 000 millones de personas intensificará la competencia por los recursos naturales y añadirá presión sobre el entorno. La UE debe continuar tornándose hacia otras partes del mundo a la búsqueda de una solución universal a los problemas del cambio climático, pero sin olvidar ejecutar en todo el territorio de la Unión nuestra estrategia convenida sobre clima y energía.

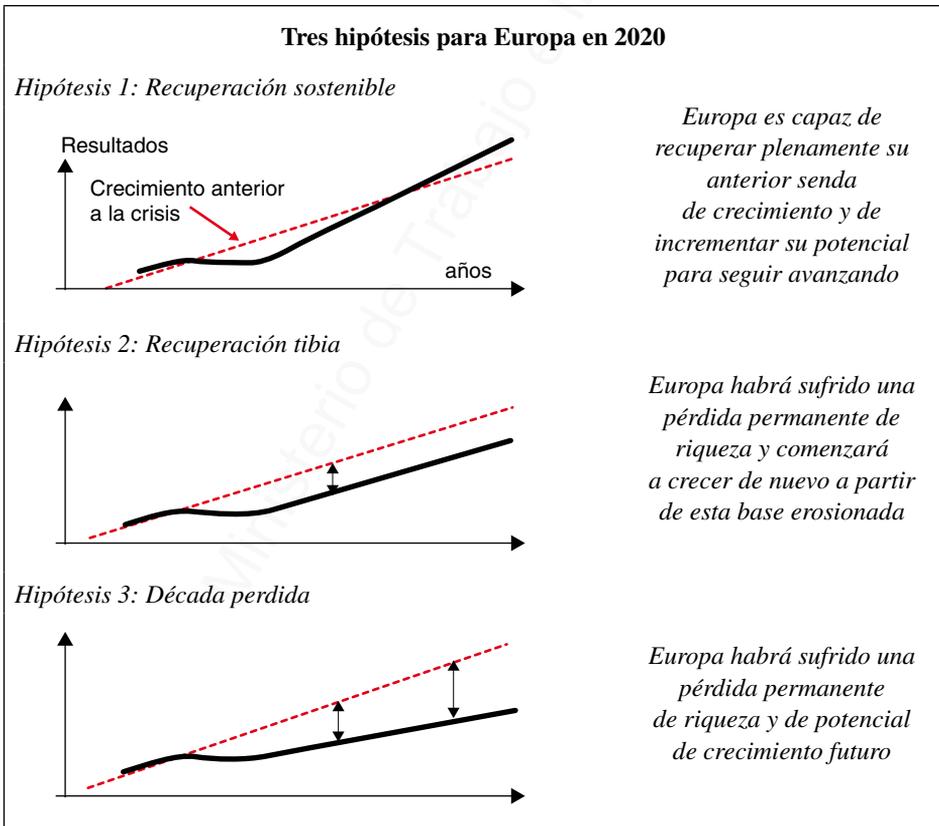
Europa debe actuar para evitar su declive

De esta crisis podemos aprender varias lecciones:

- Las 27 economías de la UE son muy interdependientes: la crisis subrayó los nexos y efectos mutuos entre nuestras economías nacionales, particularmente en la zona del euro. Las reformas en un país, o la falta de ellas, afectan al comportamiento de todos los otros, como ha quedado demostrado por los acontecimientos recientes; además, como consecuencia de la crisis y de los drásticos recortes en el gasto público, algunos Estados miembros tienen ahora más dificultades a la hora de asignar fondos suficientes a las infraestructuras básicas que necesitan en ámbitos como el transporte y la energía, no solo para desarrollar sus propias economías, sino también para que puedan participar plenamente en el mercado interior;
- La coordinación en el interior de la UE funciona: la respuesta a la crisis mostró que actuando juntos somos mucho más efectivos. Lo probamos al tomar medidas comunes para estabilizar el sistema bancario y a través de la adopción de un Plan Europeo de Recuperación Económica. En el mundo actual, ningún país puede solucionar por sí solo los problemas;
- La UE añade valor en el mundo y solo tendrá influencia sobre las decisiones políticas mundiales si actúa conjuntamente. Una representación exterior más fuerte deberá ir acompañada de una coordinación interna más fuerte.

La crisis no ha sido un acontecimiento excepcional que nos permita reanudar nuestras ocupaciones como si no hubiera ocurrido nada. Los retos que nuestra Unión debe superar son mayores que antes de la recesión, mientras que nuestro margen de maniobra es limitado. Además, el resto del mundo no se ha quedado de brazos cruzados. El papel reforzado del G-20 ha demostrado el creciente poder económico y político de los países emergentes.

Europa debe proceder a una elección difícil pero estimulante: o nos enfrentamos colectivamente al reto inmediato de la recuperación y a los retos a largo plazo (mundialización, presión sobre los recursos, envejecimiento) a fin de compensar las recientes pérdidas, recuperar competitividad, potenciar la productividad y volver a encarrilar a la UE por la senda de la prosperidad («recuperación sostenible»), o continuamos con un ritmo de reformas lento y en gran parte no coordinado, con el riesgo de desembocar en una pérdida permanente de riqueza, una baja tasa de crecimiento («recuperación tibia»), altos niveles de desempleo y desamparo social, y un declive relativo en la escena mundial («década perdida»).



Europa puede tener éxito

Europa tiene muchos puntos fuertes: podemos contar con el talento y la creatividad de nuestros ciudadanos, una fuerte base industrial, un vibrante sector de servicios, un sector agrícola floreciente y de gran calidad, una añeja tradición marítima, nuestro mercado único y su moneda común, nuestra posición como mayor bloque comercial y principal destino de la inversión extranjera directa. Pero también podemos contar con nuestros sólidos valores e instituciones democráticas, el valor que otorgamos a la cohesión económica, social y territorial y a la solidaridad, nuestro respeto por el medio ambiente, nuestra diversidad cultural y nuestra solicitud hacia la igualdad entre hombres y mujeres, por nombrar solo algunos. Muchos de nuestros Estados miembros se encuentran entre las economías más innovadoras y desarrolladas del mundo. Pero la mejor forma de que Europa tenga éxito es actuando colectivamente, como una Unión.

Al enfrentarse a acaecimientos importantes en el pasado, la UE y sus Estados miembros siempre superaron los retos. En los años 90, Europa puso en marcha el mayor mercado único del mundo, apoyado por una moneda común. Hace pocos años, la división de Europa concluyó con la incorporación de nuevos Estados miembros a la Unión y otros Estados iniciaron su camino para ingresar en la Unión o para establecer una estrecha relación con ella. Durante los últimos dos años, las medidas comunes adoptadas en el momento álgido de la crisis a través del Plan Europeo de Recuperación contribuyeron a impedir el derrumbe de la economía, mientras que nuestros sistemas de bienestar ayudaron a proteger a las personas contra un mayor desamparo.

Europa es capaz de actuar en momentos de crisis y de adaptar sus economías y sociedades. Y hoy los ciudadanos europeos se encuentran de nuevo en un momento de transformación, en el que deben enfrentarse al impacto de la crisis, las debilidades estructurales de Europa y la intensificación de los retos mundiales.

Al hacerlo así, nuestra salida de la crisis debe constituir la puerta de entrada en una nueva economía. Debemos tomar medidas si queremos que nuestra generación y las generaciones venideras puedan seguir disfrutando de una vida de alta calidad y sana, sostenida por el modelo social único de Europa. Precisamos una estrategia para convertir a la UE en una economía inteligente, sostenible e integradora caracterizada por unos altos niveles de empleo, productividad y cohesión social. Ésta es la Estrategia Europa 2020, una agenda para todos los Estados miembros, que tiene en cuenta las diferentes necesidades, los diversos puntos de partida y las especificidades nacionales con el fin de promover el crecimiento para todos.

2. UN CRECIMIENTO INTELIGENTE, SOSTENIBLE E INTEGRADOR

¿Dónde queremos que esté Europa en 2020?

El núcleo de Europa 2020 debería estar constituido por tres prioridades¹:

¹ Estos temas fueron muy bien acogidos en la consulta pública llevada a cabo por la Comisión. Para conocer más en detalle las opiniones vertidas durante la consulta, véase: http://ec.europa.eu/eu2020/index_en.htm.

- Crecimiento inteligente: desarrollo de una economía basada en el conocimiento y la innovación.
- Crecimiento sostenible: promoción de una economía que utilice más eficazmente los recursos, que sea verde y más competitiva.
- Crecimiento integrador: fomento de una economía con un alto nivel de empleo que redunde en la cohesión económica, social y territorial.

Estas tres prioridades se refuerzan mutuamente y ofrecen una imagen de la economía social de mercado de Europa para el siglo XXI.

Para guiar nuestros esfuerzos y dirigir el progreso, existe un amplio consenso en el sentido de que, con vistas a 2020, la UE debería acordar comúnmente un número limitado de objetivos principales que sean representativos de la perspectiva de un crecimiento inteligente, sostenible e integrador. Deben ser mensurables, capaces de reflejar las diferentes situaciones de los Estados miembros y basados en datos suficientemente fiables a efectos comparativos. Los siguientes objetivos han sido seleccionados con arreglo a dichos criterios y su consecución será vital para alcanzar con éxito el año 2020:

- El nivel de empleo de la población de entre 20 y 64 años debería aumentar del 69 % actual a por lo menos el 75 % mediante, entre otras cosas, una mayor participación de las mujeres y los trabajadores más mayores y una mejor integración de los inmigrantes en la población activa;
- En la actualidad, la UE tiene como objetivo invertir el 3 % de su PIB en I+D. Este objetivo ha servido para centrar la atención en la necesidad de que tanto el sector público como el privado inviertan en I+D, pero se centra más en las inversiones que en el impacto. Hay una necesidad clara de mejorar las condiciones de la I+D en la UE y muchas de las medidas previstas en esta Estrategia así lo hacen. También está claro que si abordamos juntos la I+D+i podremos cubrir una gama más amplia de gasto, que será más relevante para las actividades de las empresas y para incentivar la productividad. La Comisión propone mantener el objetivo del 3 %, pero desarrollar simultáneamente un indicador que refleje la intensidad de la I+D+i;
- Reducir las emisiones de gases de efecto invernadero al menos en un 20 % en comparación con los niveles de 1990, o en un 30 % si se dan las condiciones al efecto²; incrementar el porcentaje de las fuentes de energía renovables en nuestro consumo final de energía hasta un 20 % y en un 20 % la eficacia energética;

² El Consejo Europeo del 10 y 11 de diciembre de 2009 concluyó que como parte de un acuerdo general para el período posterior a 2012, la UE reitera su oferta condicional de alcanzar una reducción del 30 % en 2020 en comparación con los niveles de 1990, siempre que otros países desarrollados se comprometan a unas reducciones comparables y que los países en desarrollo contribuyan adecuadamente en proporción a sus responsabilidades y capacidades respectivas.

- Un objetivo educativo centrado en los resultados, que aborde el problema del abandono escolar, reduciéndolo al 10 % desde el actual 15 % y que incremente el porcentaje de la población de entre 30 y 34 años que finaliza la enseñanza superior del 31 % a por lo menos el 40 % en 2020;
- El número de europeos que viven por debajo de los umbrales nacionales de pobreza debería reducirse en un 25 %, rescatando así a más de 20 millones de personas de la pobreza³.

Estos objetivos están interrelacionados. Por ejemplo, un mejor nivel educativo ayuda a encontrar trabajo y los avances en el aumento de la tasa de empleo ayudan a reducir la pobreza. Una mayor capacidad de investigación y desarrollo, así como la innovación en todos los sectores de la economía, combinada con una mayor eficacia de los recursos mejorarán la competitividad e impulsarán la creación de empleo. Invertir en tecnologías más limpias y con menores emisiones de carbono ayudará a nuestro medio ambiente, contribuirá a luchar contra el cambio climático y creará nuevas oportunidades empresariales y de empleo. Lograr estos objetivos debería movilizar toda nuestra atención colectiva. Esto significa liderazgo firme, compromiso y un mecanismo que materialice todo ello y que cambie las actitudes y comportamientos en la UE con el fin de alcanzar los resultados resumidos en los objetivos.

Estos objetivos son representativos, no exhaustivos. Representan una visión general del lugar en donde la Comisión desearía que se situaran los parámetros clave de la UE en 2020 y no un enfoque unívoco, ya que cada Estado miembro es diferente y la UE de 27 Estados miembros es más diversa que hace una década. A pesar de las disparidades en los niveles de desarrollo y nivel de vida, la Comisión considera que las metas propuestas son igualmente pertinentes para todos los Estados miembros, antiguos y nuevos. Invertir en investigación y desarrollo, así como en innovación, educación y tecnologías que utilicen los recursos eficazmente beneficiará tanto a los sectores tradicionales y las zonas rurales como a las economías de servicios altamente cualificadas. Además, reforzará la cohesión económica, cohesión y territorial. Para asegurarse de que cada Estado miembro adapta la Estrategia Europa 2020 a su situación particular, la Comisión propone que estos objetivos de la UE se traduzcan en objetivos y trayectorias nacionales con el fin de reflejar la situación actual de cada Estado miembro y su nivel de ambición como parte de un esfuerzo más amplio de la UE para cumplir estos objetivos. Además de los esfuerzos de los Estados miembros, la Comisión propondrá una ambiciosa serie de acciones a nivel de la UE concebidas para encarrilar a la UE en una senda de crecimiento nueva y más sostenible. Esta mezcla de esfuerzos de la UE y nacionales debería reforzarse mutuamente.

³ El umbral nacional de pobreza se define como el 60 % de los ingresos medios disponibles en un Estado miembro.

Crecimiento inteligente: una economía basada en el conocimiento y la innovación

El crecimiento inteligente significa la consolidación del conocimiento y la innovación como impulsores de nuestro crecimiento futuro. Esto requiere mejorar la calidad de nuestra educación, consolidar los resultados de la investigación, promover la innovación y la transferencia de conocimientos en toda la Unión, explotar al máximo las TIC y asegurarse de que las ideas innovadoras puedan convertirse en nuevos productos y servicios que generen crecimiento y empleos de calidad y que ayuden a afrontar los retos derivados de los cambios sociales en Europa y en el mundo. Pero para tener éxito, esto debe combinarse con un espíritu emprendedor, financiación y una atención prioritaria a las necesidades de los usuarios y a las oportunidades del mercado.

Europa debe actuar:

- **Innovación:** En Europa, el gasto en I+D es inferior al 2 %, en comparación con un 2,6 % en Estados Unidos y un 3,4 % en Japón, principalmente debido a los menores niveles de inversión privada. Pero no es solo el importe absoluto del dinero gastado en I+D el que cuenta, porque Europa debe centrarse en el impacto y la composición de su gasto en investigación y mejorar las condiciones de la I+D del sector privado en la UE. La mitad de la diferencia con Estados Unidos se debe a nuestro menor porcentaje de empresas de alta tecnología.
- **Educación, formación y aprendizaje a lo largo de la vida:** La cuarta parte de los alumnos leen con dificultad, uno de cada siete jóvenes abandona la enseñanza y la formación prematuramente. Alrededor del 50 % alcanzan un nivel de cualificaciones medias, pero a menudo no adaptadas a las necesidades del mercado laboral. Menos de una de cada tres personas de entre 25 y 34 años tiene un título universitario, en comparación con un 40 % en Estados Unidos y más del 50 % en Japón. Según el índice de Shangai, solo dos universidades europeas se encuentran entre las 20 mejores del mundo.
- **Sociedad digital:** La demanda mundial de TIC supone un valor de 2 billones de euros, pero solo una cuarta parte de esta cantidad está cubierta por empresas europeas. Europa también se está rezagando en internet de alta velocidad, lo que afecta a su capacidad de innovar, también en las zonas rurales, así como a la difusión en línea de conocimientos y a la distribución en línea de bienes y servicios.

Las medidas adoptadas con arreglo a esta prioridad estimularán las capacidades innovadoras de Europa, mejorando los resultados educativos y la calidad y resultados de las instituciones de enseñanza, explotando simultáneamente los beneficios económicos y sociales de una sociedad digital. Estas políticas deberían aplicarse tanto en los niveles regional y nacional como de la UE.

Iniciativa emblemática: «Unión por la innovación»

Su objetivo es recentrar la política de I+D+i en los retos a los que se enfrenta nuestra sociedad: cambio climático, energía y uso eficaz de los recursos, salud, evolución demográfica, etc. Cada uno de los eslabones de la cadena de innovación debería ser reforzado, desde la investigación sin límites hasta la comercialización.

A escala de la UE, la Comisión trabajará con el fin de:

- Completar el Espacio Europeo de Investigación; desarrollar una agenda de investigación estratégica centrada en grandes retos como la seguridad energética, el transporte, el cambio climático y el uso eficaz de los recursos, la salud y el envejecimiento, los métodos de producción respetuosos del medio ambiente y la gestión del territorio; e incrementar la programación conjunta con los Estados miembros y regiones.
- Mejorar las condiciones generales que favorezcan la innovación por parte de las empresas (crear la patente comunitaria única y un tribunal especializado en patentes, modernizar el marco de derechos de autor y marcas, mejorar el acceso de las PYME a la protección de la propiedad intelectual, acelerar la adaptación de normas sobre interoperatividad, mejorar el acceso a capital y hacer un uso pleno de las políticas de demanda, por ejemplo a través de la contratación pública y de una normativa inteligente.
- Poner en marcha «Cooperaciones de Innovación Europea» entre los niveles de la UE y los nacionales con el fin de acelerar el desarrollo y despliegue de las tecnologías necesarias para alcanzar los objetivos fijados. Entre las primeras se incluirán: «Construir la bioeconomía de 2020», «Tecnologías clave para configurar el futuro industrial de Europa» y «Tecnologías que permitan a los mayores vivir independientemente y ser activos en la sociedad».
- Revisar y consolidar el papel de los instrumentos de la UE destinados a apoyar la innovación (por ejemplo: Fondos Estructurales, Fondos de Desarrollo Rural, Programa Marco de I+D, PIC, Plan TEE), inclusive mediante una mayor cooperación con el BEI; y racionalizar los procedimientos administrativos para facilitar el acceso a la financiación, particularmente para las PYME y para introducir mecanismos de incentivación innovadores ligados al mercado de emisiones de carbono, especialmente para los más dinámicos;
- Promover cooperaciones de conocimiento y reforzar los vínculos entre educación, empresa, investigación e innovación, incluso a través del IET, y promover el espíritu emprendedor apoyando a jóvenes empresas innovadoras.

En su respectivo nivel, los Estados miembros necesitarán:

- Reformar sus sistemas nacionales (y regionales) de I+D+i para estimular la excelencia y una especialización inteligente; reforzar la cooperación entre universidad, investigación y empresa; aplicar una programación conjunta y reforzar la cooperación transfronteriza en ámbitos con valor añadido de la UE y ajustar en consecuencia sus procedimientos nacionales de financiación para garantizar la difusión de la tecnología en todo el territorio de la UE.

- Contar con un número suficiente de licenciados en ciencias, matemáticas e ingeniería y centrar el currículo en la creatividad, la innovación y el espíritu emprendedor.
- Dar prioridad a los gastos en conocimiento, por ejemplo utilizando incentivos fiscales y otros instrumentos financieros para promover mayores inversiones privadas en I+D.

Iniciativa emblemática: «Juventud en movimiento»

Mediante la promoción de la movilidad de estudiantes y aprendices, su objetivo es reforzar los resultados y el atractivo internacional de las instituciones de enseñanza superior de Europa, incrementar la calidad general de todos los niveles de educación y formación en la UE, combinando excelencia y equidad, y mejorar la situación laboral de los jóvenes.

A escala de la UE, la Comisión trabajará con el fin de:

- Integrar e incrementar los programas de la UE relativos a movilidad, universidad e investigación (como Erasmus, Erasmus Mundus, Tempus y Marie Curie) y ligarlos a los programas y recursos nacionales.
- Establecer la agenda de modernización de la educación superior (currículo, gobernanza y financiación) incluyendo la evaluación comparativa de los resultados de las universidades y de los sistemas educativos en un contexto general.
- Explorar las formas de promover el espíritu emprendedor mediante programas de movilidad para jóvenes profesionales.
- Promover el reconocimiento del aprendizaje no formal e informal.
- Lanzar un Marco de Empleo de los Jóvenes que subraye las políticas destinadas a reducir la tasa de desempleo de los jóvenes. Dicho Marco debería promover, junto con los Estados miembros y los interlocutores sociales, el acceso de los jóvenes al mercado laboral mediante el aprendizaje, períodos de prácticas y otros trabajos o experiencias, incluido un programa («Tu primer trabajo EURES») destinado a incrementar las oportunidades de empleo de los jóvenes al favorecer la movilidad dentro de la UE.

En su respectivo nivel, los Estados miembros necesitarán:

- Garantizar una inversión eficaz en los sistemas educativo y de formación a todos los niveles (desde el preescolar al universitario).
- Mejorar los resultados educativos, abordando cada segmento (preescolar, primario, secundario, formación profesional y universitario) mediante un planteamiento integrado que recoja las competencias clave y tenga como fin reducir el abandono escolar.
- Reforzar la apertura y relevancia de los sistemas educativos estableciendo un marco de cualificaciones nacionales y acoplado mejor los resultados educativos con las necesidades del mercado laboral.

- Mejorar la entrada de los jóvenes en el mercado de trabajo mediante una acción integrada que incluya, entre otros aspectos, orientación, asesoramiento y prácticas.

Iniciativa emblemática: «Una agenda digital para Europa»

El fin es lograr beneficios económicos y sociales sostenibles gracias a un mercado único digital basado en un acceso a internet y unas aplicaciones interoperativas rápidas y ultrarrápidas, con banda ancha para todos en 2013, acceso universal a velocidades muy superiores (al menos 30 Mbps) en 2020 y un 50 % o más de hogares europeos abonados a conexiones a internet superiores a 100 Mbps.

A escala de la UE, la Comisión trabajará con el fin de:

- Establecer un marco jurídico estable que estimule las inversiones en una infraestructura de internet de alta velocidad abierta y competitiva y en servicios relacionados.
- Desarrollar una política eficaz relativa al espectro.
- Facilitar el uso de los fondos estructurales de la UE para alcanzar estos objetivos.
- Crear un verdadero mercado único de contenido y servicios en línea, es decir, mercados de la UE de servicios de acceso a internet y de contenido digital seguros y sin fronteras, con altos niveles de confianza, un marco reglamentario con claros regímenes de derechos, el impulso a las licencias multiterritoriales, una adecuada protección y remuneración de los propietarios de derechos y un apoyo activo a la digitalización del rico patrimonio cultural europeo; y conformar la gobernanza mundial de internet.
- Reformar los fondos destinados a investigación e innovación e incrementar el apoyo en el campo de las TIC con el fin de reforzar la solidez tecnológica de Europa en ámbitos clave y crear condiciones para que las PYME de rápido crecimiento lideren los mercados emergentes y para estimular la innovación en el campo de las TIC en todos los sectores empresariales.
- Promover el acceso a internet y su utilización por todos los ciudadanos europeos, especialmente mediante actividades que apoyen la alfabetización digital y la accesibilidad.

En su respectivo nivel, los Estados miembros necesitarán:

- Elaborar estrategias para una internet de alta velocidad y centrar la financiación pública, incluidos los fondos estructurales, en ámbitos no cubiertos totalmente por las inversiones privadas.
- Establecer un marco jurídico para coordinar las obras públicas y reducir los costes de ampliación de las redes.
- Promover el despliegue y uso de servicios en línea modernos (por ejemplo: Administración electrónica, salud en línea, hogar inteligente, cualificaciones digitales, seguridad).

Crecimiento sostenible: promover una economía que utilice más eficazmente los recursos, más verde y competitiva

El crecimiento sostenible significa construir una economía que aproveche los recursos con eficacia, que sea sostenible y competitiva, que aproveche el liderazgo de Europa en la carrera para desarrollar nuevos procesos y tecnologías, incluidas las tecnologías verdes, que acelere el desarrollo de redes inteligentes en la UE y refuerce las ventajas competitivas de nuestras empresas (particularmente en el campo de las manufacturas) y de nuestras PYME, y que también asista a los consumidores a dar valor al uso eficaz de los recursos. Este enfoque ayudará a la UE a prosperar en un mundo con pocas emisiones de carbono y recursos limitados y al mismo tiempo impedirá la degradación del medio ambiente, la pérdida de biodiversidad y un uso no sostenible de los recursos. También apoyará la cohesión económica, social y territorial.

Europa debe actuar:

- **Competitividad:** La UE prosperó gracias al comercio, las exportaciones a todo el mundo y la importación de materias primas y productos acabados. Debido a la gran presión ejercida sobre los mercados de exportación y para un número creciente de materias primas, debemos mejorar nuestra competitividad frente a nuestros principales socios comerciales gracias a una mayor productividad. Tendremos que ocuparnos de la competitividad relativa en la zona del euro y en la UE en su conjunto. La UE fue pionera en soluciones verdes, pero su ventaja se está viendo amenazada por un fuerte crecimiento en otros mercados, especialmente China y Norteamérica. La UE debería mantener su liderazgo en el mercado de tecnologías verdes como medio de garantizar un uso eficaz de los recursos en toda la economía, pero eliminando los cuellos de botella en infraestructuras de red claves e impulsando así nuestra competitividad industrial.
- **Lucha contra el cambio climático:** La realización de nuestros objetivos en materia de clima significa reducir las emisiones significativamente y con más rapidez de lo que lo hicimos en el decenio anterior y explotar plenamente el potencial de nuevas tecnologías como la captura y almacenamiento de carbono. Mejorar la eficacia en el uso de los recursos ayudaría perceptiblemente a limitar las emisiones, a ahorrar dinero y a impulsar el crecimiento económico. Todos los sectores de la economía, y no solo los que producen muchas emisiones, se verán afectados. También debemos asegurar nuestras economías contra los riesgos climáticos y nuestras capacidades de prever desastres y de reaccionar ante los mismos.
- **Energía limpia y eficaz:** Alcanzar nuestros objetivos energéticos podría traducirse en una disminución en las importaciones de petróleo y gas de 60 000 millones EUR hasta 2020. Esto no solo supone un ahorro financiero, sino que es vital para nuestra seguridad energética. Nuevos avances en la integración del mercado europeo de la energía podrían añadir entre un 0,6 % y un 0,8 % al PIB. Alcanzar el objetivo de un 20 % de fuentes de energía renovables tiene

un potencial, por sí solo, de crear más de 600 000 puestos de trabajo en la UE; si a ello añadimos el objetivo del 20 % de eficacia energética, se trata de más de un millón de empleos los que se verían afectados.

Las medidas incluidas en esta prioridad requerirán ejecutar nuestros compromisos de reducción de las emisiones maximizando los beneficios y minimizando los costes, también mediante la difusión de soluciones tecnológicas innovadoras. Por otra parte, deberíamos aspirar a desligar crecimiento y uso de la energía y pasar a ser una economía que aproveche más eficazmente los recursos, lo que no solo dará a Europa una ventaja competitiva, sino que también reducirá nuestra dependencia con respecto a las importaciones de materias primas y mercancías.

Iniciativa emblemática: «Una Europa que utilice eficazmente los recursos»

El objetivo es apoyar el paso a una economía que utilice eficazmente sus recursos y con pocas emisiones de carbono. El objetivo es desligar nuestro crecimiento económico del uso de recursos y de energía, reducir las emisiones de CO₂, reforzar la competitividad y promover una mayor seguridad energética.

A escala de la UE, la Comisión trabajará con el fin de:

- Movilizar los instrumentos financieros de la UE (por ejemplo, fondos de desarrollo rural, Fondos Estructurales, Programa Marco de I+D, Redes Transeuropeas, BEI) como parte de una estrategia de financiación coherente, que reúna fondos de la UE y fondos nacionales, públicos y privados.
- Reforzar un marco para el uso de instrumentos basados en el mercado (por ejemplo, comercio de emisiones, revisión de la fiscalidad de la energía, marco de ayudas estatales, fomento de una contratación pública verde).
- Presentar propuestas para modernizar y reducir las emisiones de carbono en el sector del transporte contribuyendo así a incrementar la competitividad. Esto puede hacerse a través de una combinación de medidas, por ejemplo medidas de infraestructura, como el rápido despliegue de una red de suministro eléctrico para vehículos eléctricos, la gestión inteligente del tráfico, mejores logísticas, proseguir la reducción de las emisiones de CO₂ de los vehículos de carretera y en los sectores aéreo y marítimo, incluyendo el lanzamiento de una gran iniciativa europea en pro del «vehículo verde» que ayude a promover nuevas tecnologías, como el coche eléctrico y el híbrido, gracias a una combinación de investigación, establecimiento de normas comunes y desarrollo de la infraestructura de apoyo necesaria.
- Acelerar la ejecución de proyectos estratégicos de alto valor añadido europeo para hacer frente a los problemas críticos, en particular, las secciones transfronterizas y los nodos intermodales (ciudades, puertos, plataformas logísticas).
- También será prioritario completar el mercado interno de la energía y aplicar el Plan de Tecnologías Energéticas Estratégicas (TEE); promover las fuentes de energía renovables en el mercado único y eliminar los obstáculos a un mercado único de la energía renovable.

- Presentar una iniciativa para mejorar las redes de Europa, incluidas las redes transeuropeas de energía, con el fin de constituir una «superred» europea, «redes inteligentes» e interconexiones, en particular de las fuentes de energía renovable a la red (con el apoyo de los Fondos Estructurales y del BEI). Esto incluye la promoción de proyectos de infraestructura de gran importancia estratégica para la UE en el Mar Báltico, los Balcanes, el Mediterráneo y Eurasia.
- Adoptar y aplicar una versión revisada del Plan de Acción para la Eficiencia Energética y promover un programa importante de uso eficaz de los recursos (apoyo a las PYME y a las familias), haciendo uso de los Fondos Estructurales y de otro tipo para aprovechar la nueva financiación a través de sistemas ya existentes y exitosos de modelos de inversiones innovativas, lo que promoverá cambios en los patrones de consumo y producción.
- Imaginar los cambios estructurales y tecnológicos necesarios para que en 2050 nos hayamos transformado en una economía con bajas emisiones de carbono, uso eficaz de los recursos y adaptada al cambio climático, que permita a la UE lograr sus objetivos en materia de reducción de emisiones y biodiversidad, incluyendo la prevención de desastres y la capacidad de respuesta ante los mismos, y el aprovechamiento de las contribuciones de las políticas de cohesión, agrícola, de desarrollo rural y marítima para hacer frente al cambio climático, en particular a través de medidas de adaptación basadas en un uso más eficaz de los recursos, lo que también contribuirá a mejorar la seguridad alimentaria mundial.

En su respectivo nivel, los Estados miembros necesitarán:

- Eliminar las subvenciones que producen un deterioro medioambiental, limitando las excepciones a las personas con necesidades sociales.
- Desplegar instrumentos basados en el mercado, como incentivos fiscales y contratación pública, para adaptar los métodos de producción y consumo.
- Desarrollar infraestructuras de transporte y energía inteligentes, modernizadas y totalmente interconectadas y usar plenamente las TIC.
- Garantizar una aplicación coordinada de proyectos de infraestructura como parte de la red básica de la UE, que contribuyan prominentemente a la eficacia del sistema general de transporte de la UE.
- Centrarse en la dimensión urbana del transporte, donde se generan gran parte de la congestión y las emisiones.
- Utilizar la reglamentación, las normas de la construcción e instrumentos de mercado tales como impuestos, subvenciones y contratación pública para reducir el consumo de energía y recursos y utilizar los Fondos Estructurales para invertir en la eficacia energética de los edificios públicos y en un reciclaje más eficaz.
- Incentivar instrumentos de ahorro de energía que podrían incrementar la eficacia en sectores con gran consumo de energía, como los basados en el uso de las TIC.

Iniciativa emblemática: «Una política industrial para la era de la mundialización»

La industria, y especialmente las PYME, se ha visto duramente afectada por la crisis económica y todos los sectores se enfrentan a los retos de la mundialización y están ajustando sus procesos de producción a una economía con pocas emisiones de carbono, aunque el impacto de estos retos diferirá en función de cada sector, ya que algunos tendrán que reinventarse, pero para otros estos retos supondrán nuevas oportunidades de negocio. La Comisión cooperará estrechamente con los interesados de los diferentes sectores (empresas, sindicatos, medios académicos, ONG, organizaciones de consumidores) y elaborará un marco para una política industrial moderna con el fin de apoyar el espíritu empresarial, de guiar a la industria y ayudarla a reforzarse para superar estos retos, promover la competitividad de las industrias primarias, manufactureras y de servicios de Europa y ayudarlas a aprovechar las oportunidades de la mundialización y de la economía verde. El marco abordará todos los elementos de la cadena de valor (cada vez más internacional), desde el acceso a las materias primas hasta los servicios posventa.

A escala de la UE, la Comisión trabajará con el fin de:

- Establecer una política industrial que cree el mejor entorno para mantener y desarrollar en Europa una base industrial fuerte, competitiva y diversificada, así como para apoyar la transición de los sectores manufactureros a una mayor eficacia en el uso de la energía y los recursos.
- Desarrollar un enfoque horizontal de la política industrial que combine diferentes instrumentos políticos (por ejemplo, regulación «inteligente», normas modernizadas sobre contratación pública, normas sobre competencia y establecimiento de normas).
- Mejorar el entorno empresarial, especialmente para las PYME, entre otras medidas mediante la reducción de los costes de transacción en Europa, la promoción de agrupaciones y un acceso mejor y más abordable a la financiación.
- Promover la reestructuración de sectores en crisis hacia actividades con futuro, inclusive mediante un rápido redespiegue de cualificaciones hacia sectores y mercados emergentes de rápido crecimiento y apoyo por parte de los regímenes de ayudas estatales de la UE y el Fondo de Ajuste a la Globalización.
- Promover tecnologías y métodos de producción que reduzcan el uso de recursos naturales e incrementen las inversiones en los recursos naturales existentes de la UE.
- Promover la internalización de las PYME.
- Garantizar que las redes de transporte y logísticas permitan a la industria de la Unión tener un acceso efectivo al mercado único y al mercado internacional.
- Desarrollar una política espacial efectiva que facilite los medios de abordar algunos de los retos mundiales clave y, en particular, puesta en funcionamiento de Galileo y GMES.

- Reforzar la competitividad del sector turístico europeo.
- Revisar la normativa para apoyar la transición de los sectores de servicios y manufacturas a un uso más eficaz de los recursos, por ejemplo, mediante un reciclado más efectivo; mejorar la forma en que se establece la normativa europea con el fin de preparar las normas europeas e internacionales a la competitividad a largo plazo de la industria europea. Entre las medidas al efecto se incluirá promover la comercialización y asumir tecnologías clave que la posibiliten.
- Renovar la estrategia de la UE de promover la responsabilidad social de las empresas como elemento clave para contar con la confianza a largo plazo de empleados y consumidores.

En su respectivo nivel, los Estados miembros necesitarán:

- Mejorar el entorno empresarial, especialmente para la PYME innovadoras, inclusive mediante contrataciones públicas que incentiven la innovación.
- Mejorar las condiciones de observancia de la propiedad intelectual.
- Reducir la carga administrativa que pesa sobre las empresas y mejorar la calidad de la legislación empresarial.
- Colaborar con los interesados en diversos sectores (empresas, sindicatos, medios académicos, ONG, organizaciones de consumidores) para identificar los problemas y desarrollar un análisis compartido sobre cómo mantener una base industrial y de conocimientos fuerte y situar a la UE en una posición que desemboque en un desarrollo sostenible general.

Crecimiento integrador: una economía con un alto nivel de empleo que promueva la cohesión económica, social y territorial

El crecimiento integrador significa dar protagonismo a las personas mediante altos niveles de empleo, invirtiendo en cualificaciones, luchando contra la pobreza y modernizando los mercados laborales y los sistemas de formación y de protección social para ayudar a las personas a anticipar y gestionar el cambio, y a construir a una sociedad cohesionada. También es esencial que los beneficios del crecimiento económico se difundan por toda la Unión, incluso en sus rincones más remotos, reforzando así la cohesión territorial. Y también abarca la idea de garantizar el acceso y las oportunidades para todos, independientemente de su edad. Europa necesita utilizar plenamente su potencial laboral con el fin de hacer frente a los retos de una población envejecida y al incremento de la competencia mundial. Se precisarán políticas que promuevan la igualdad entre sexos con el fin de incrementar la participación de la población laboral, contribuyendo así al crecimiento y a la cohesión social.

Europa debe actuar:

- Empleo: Debido a la evolución demográfica, nuestra población activa está a punto de reducirse: solo dos tercios de nuestra población en edad laboral trabaja, en comparación con más del 70 % en Estados Unidos y Japón, y los niveles de empleo de mujeres y trabajadores mayores son particularmente bajos. Los jóvenes se han visto especialmente afectados por la crisis, con una tasa de desempleo superior al 21 %. Existe un gran riesgo de que personas alejadas del mercado laboral o con débiles vínculos con el mismo los pierdan definitivamente.
- Cualificaciones: Alrededor de 80 millones de personas solo tienen unas cualificaciones bajas o básicas, pero el aprendizaje a lo largo de la vida beneficia sobre todo a los más formados. En 2020, un total de 16 millones de puestos de trabajo suplementarios requerirán cualificaciones altas, mientras que la demanda de cualificaciones bajas caerá en 12 millones. Prolongar la vida laboral también conllevará la posibilidad de adquirir y desarrollar permanentemente nuevas cualificaciones.
- Lucha contra la pobreza: 80 millones de personas corrían riesgo de pobreza antes de la crisis, de los que 19 millones son niños; el 8 % de los trabajadores no ganan lo suficiente para abandonar el umbral de pobreza. Los parados son especialmente vulnerables a la pobreza.

Las medidas englobadas en esta prioridad requerirán la modernización y consolidación de nuestras políticas de empleo, educación y formación y de los sistemas de protección social mediante el incremento de la participación laboral y reduciendo el desempleo estructural, así como promoviendo la responsabilidad social de las empresas. A este respecto será importante la existencia de guarderías y de centros de atención para otros dependientes. Y será clave ejecutar los principios de «flexibilidad» y habilitar a las personas para adquirir nuevas cualificaciones y adaptarse a las nuevas condiciones y a cambios potenciales de carrera. Se necesitará un esfuerzo importante para combatir la pobreza y la exclusión social, reducir las desigualdades en materia de salud y asegurarse de que todos puedan beneficiarse del crecimiento. Igualmente importante será nuestra capacidad para alcanzar el objetivo de promover una vida sana y activa de una población envejecida que permita la cohesión social y una productividad mayor.

Iniciativa emblemática: «Una agenda para nuevas cualificaciones y empleos»

El objetivo es crear condiciones para modernizar los mercados laborales con objeto de incrementar los niveles de empleo y garantizar la continuidad de nuestros modelos sociales. Esto significa habilitar a las personas mediante la adquisición de nuevas cualificaciones con el fin de que la población activa actual y futura se adapte a las nuevas condiciones y a potenciales cambios de carrera; reducir el desempleo; e incrementar la productividad laboral.

A escala de la UE, la Comisión trabajará con el fin de:

- Definir y ejecutar, junto con los interlocutores sociales europeos, la segunda fase de la agenda de «flexiguridad», para concretar las mejores formas de gestionar las transiciones económicas, de luchar contra el paro y de incrementar las tasas de actividad.
- De acuerdo con los principios de una regulación inteligente, adaptar el marco legislativo a las nuevas modalidades del trabajo (por ejemplo, jornada laboral, trabajadores desplazados) y a los nuevos riesgos para la higiene y la seguridad laboral.
- Facilitar y promover la movilidad laboral en el interior de la UE y adaptar mejor la oferta laboral a la demanda con un apoyo financiero apropiado de los fondos estructurales, especialmente el Fondo Social Europeo (FSE), y promover una política de inmigración laboral prospectiva y general que responda con flexibilidad a las prioridades y necesidades de los mercados de trabajo.
- Reforzar la capacidad de los interlocutores sociales y hacer un uso pleno del potencial de resolución de problemas que ofrece el diálogo social a todos los niveles (europeo, nacional, regional, sectorial y de empresa), y promover la cooperación reforzada entre las instituciones del mercado de trabajo, como los servicios públicos de empleo de los Estados miembros.
- Dar un fuerte impulso al marco estratégico de cooperación en educación y formación con participación de todos los interesados. En concreto, esto debería traducirse en la aplicación de los principios del aprendizaje permanente (en cooperación con los Estados miembros, los interlocutores sociales y expertos) inclusive a través de vías de aprendizaje flexibles entre distintos sectores de educación y formación y reforzando el atractivo de la educación y la formación profesional. Los interlocutores sociales a nivel europeo deben ser consultados con vistas al desarrollo de una iniciativa propia en este ámbito.
- Asegurar que las competencias necesarias para participar en el aprendizaje permanente y en el mercado de trabajo se adquieren y son reconocidas en toda la enseñanza general, profesional, superior y en la educación de adultos, y desarrollar un lenguaje común y un instrumento operativo para la educación, la formación y el trabajo: un Marco Europeo de Cualificaciones, Competencias y Ocupaciones (MECCO).

En su respectivo nivel, los Estados miembros necesitarán:

- Ejecutar planes nacionales de «flexiguridad», según lo acordado por el Consejo Europeo, con objeto de reducir la segmentación del mercado laboral y facilitar las transiciones, así como facilitar la conciliación entre vida laboral y familiar.
- Revisar y controlar regularmente la eficiencia de los sistemas impositivos y de beneficios de forma que el trabajo sea atractivo, prestando una atención particular a los trabajadores poco cualificados y eliminando los obstáculos a la actividad por cuenta propia.
- Promover nuevas formas de equilibrio entre la vida laboral y familiar y políticas de envejecimiento activo e incrementar la igualdad entre sexos.

- Promover y controlar la aplicación efectiva de los resultados del diálogo social.
- Dar un fuerte impulso a la aplicación del Marco Europeo de Cualificaciones, mediante el establecimiento de marcos nacionales de cualificaciones.
- Garantizar que las competencias requeridas para proseguir la formación y el mercado laboral sean reconocidos en toda la educación general, profesional, superior y de adultos, incluyendo el aprendizaje no formal e informal.
- Desarrollar colaboraciones entre el mundo educativo y de formación y el mundo laboral, en especial mediante la implicación de los interlocutores sociales en la planificación de la educación y la impartición de formación.

Iniciativa emblemática: «Plataforma europea contra la pobreza»

El objetivo es garantizar la cohesión económica, social y territorial, basada en el actual Año Europeo de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social, a fin de aumentar la conciencia y reconocer los derechos fundamentales de las personas que sufren de pobreza y exclusión social, permitiéndoles vivir con dignidad y participar activamente en la sociedad.

A escala de la UE, la Comisión trabajará con el fin de:

- Transformar el método abierto de coordinación sobre exclusión social y protección social en una plataforma de cooperación, evaluación entre homólogos e intercambio de buenas prácticas y en un instrumento para estimular el compromiso de las partes públicas y privadas en pro de reducir la exclusión social, y tomar medidas concretas, también mediante un apoyo específico de los fondos estructurales, especialmente el FSE.
- Concebir y aplicar programas de promoción de la innovación social para los más vulnerables, en particular facilitando una educación innovadora, formación y oportunidades de empleo para las comunidades más desasistidas, luchar contra la discriminación (por ejemplo, de los discapacitados) y desarrollar una nueva agenda para la integración de los inmigrantes con el fin de que puedan explotar plenamente su potencial.
- Evaluar la adecuación y viabilidad de los sistemas de protección social y de pensiones y estudiar los medios de garantizar un mejor acceso a los sistemas sanitarios.

En su respectivo nivel, los Estados miembros necesitarán:

- Promover la responsabilidad colectiva e individual compartida en la lucha contra la pobreza y la exclusión social.
- Definir y aplicar medidas adaptadas a las circunstancias específicas de grupos que presentan riesgos particulares (por ejemplo, familias monoparentales, ancianas, minorías, pueblo romaní, discapacitados y personas sin hogar).
- Desplegar completamente sus sistemas de seguridad social y de pensiones para asegurar un apoyo adecuado a las rentas y el acceso a la atención sanitaria.

3. CARENCIAS Y PROBLEMAS

Todas las políticas, instrumentos y actos jurídicos de la UE, así como los instrumentos financieros, deberían mobilizarse para perseguir los objetivos de la Estrategia. La Comisión se propone reforzar las políticas e instrumentos clave, como el mercado único, el presupuesto y la agenda exterior de la UE para centrarse en los objetivos de Europa 2020. Las propuestas operativas para asegurar su plena contribución a la Estrategia forman parte integral de Europa 2020.

3.1. Un mercado único para el siglo XXI

Un mercado único más fuerte, profundo y amplio es vital para el crecimiento y la creación de empleo. Sin embargo, las tendencias actuales muestran signos de fatiga de la integración y de desencanto con respecto al mercado único. La crisis ha añadido tentaciones de nacionalismo económico. La vigilancia de la Comisión y un sentido compartido de las responsabilidades entre los Estados miembros han impedido una deriva hacia la desintegración. Pero se necesita un nuevo impulso (un compromiso político genuino) para relanzar el mercado único, mediante una adopción rápida de las iniciativas citadas más abajo. Este compromiso político requerirá una combinación de medidas que colmen las lagunas del mercado único.

Cada día, empresas y ciudadanos se enfrentan con la realidad de las trabas a las actividades transfronterizas, que persisten pese a la existencia legal del mercado único. Se dan cuenta de que las redes no están suficientemente interconectadas y que la aplicación de las normas sobre el mercado único es desigual. A menudo, las empresas y los ciudadanos todavía tienen que vérselas con 27 sistemas jurídicos diferentes para una única transacción. Mientras que nuestras empresas se enfrentan con la realidad cotidiana de unas normas fragmentadas y divergentes, sus competidores de China, Estados Unidos o Japón pueden beneficiarse plenamente de sus grandes mercados interiores.

El mercado único se concibió antes de la llegada de internet, antes de que las TIC se convirtieran en uno de los principales impulsores del crecimiento y antes de que los servicios dominaran en tal grado la economía europea. La aparición de nuevos servicios (por ejemplo, contenido y medios de comunicación, salud, medición inteligente de la energía) supone un potencial enorme, pero Europa solo lo aprovechará si supera la fragmentación que actualmente bloquea el flujo de contenido en línea y el acceso a consumidores y empresas.

Para adaptar el mercado único y que sirva a los objetivos de Europa 2020 se requieren unos mercados que funcionen adecuadamente, que estén bien conectados y en los que la competencia y el acceso de los consumidores estimulen el crecimiento y la innovación. Debe crearse un mercado único y abierto de servicios sobre la base de la Directiva de servicios, pero garantizar al mismo tiempo la calidad de los servicios prestados a los consumidores. La plena aplicación de dicha Directiva

podría incrementar el comercio de servicios en un 45 % y las inversiones extranjeras directas en un 25 %, lo que equivaldría a un incremento de entre el 0,5 y el 1,5 % del PIB.

El acceso de las PYME al mercado único debe mejorarse. El espíritu emprendedor debe ser desarrollado mediante iniciativas políticas concretas, incluyendo la simplificación de la legislación sobre sociedades (procedimientos de quiebra, estatuto de empresa privada, etc.) e iniciativas que permitan a los emprendedores recuperarse en caso de que falle uno de sus negocios. Los ciudadanos deben poder participar plenamente en el mercado único, para lo que será necesario reforzar sus posibilidades de comprar bienes y servicios transfronterizos y su confianza al hacerlo, en particular en las transacciones en línea.

Mediante la aplicación de la política de competencia, la Comisión garantizará que el mercado único siga siendo abierto, preservando la igualdad de oportunidades para las empresas y combatiendo el proteccionismo nacional. Pero la política de competencia hará más para contribuir a alcanzar los objetivos de Europa 2020. La política de competencia garantiza que los mercados faciliten el entorno adecuado para la innovación, por ejemplo garantizando el respeto de las patentes y los derechos de propiedad. Impedir el abuso de mercado y los acuerdos entre empresas que atenten contra la competencia ofrece confianza para incentivar la innovación. La política de ayudas estatales también puede contribuir activa y positivamente a los objetivos de Europa 2020 impulsando y apoyando iniciativas para unas tecnologías más innovadoras, eficaces y verdes, pero al mismo tiempo facilitando el acceso de las inversiones al apoyo público, al capital de riesgo y a la financiación para investigación y desarrollo.

La Comisión propondrá medidas para solventar los problemas detectados en el mercado único, como:

- Reforzar las estructuras para ejecutar a tiempo y correctamente las medidas relativas al mercado único, incluida la regulación de la red, la Directiva sobre servicios y el paquete legislativo sobre mercados financieros y supervisión, aplicándolos efectivamente cuando se planteen problemas y solucionándolos rápidamente;
- Impulsar la agenda sobre legislación inteligente, inclusive estudiando un uso más generalizado de reglamentos en vez de directivas; procediendo a evaluaciones a posteriori de la legislación existente; prosiguiendo la vigilancia de los mercados; reduciendo las cargas administrativas; eliminando obstáculos fiscales; mejorando el entorno empresarial, particularmente para las PYME; y promoviendo el espíritu empresarial;
- Adaptar la legislación de la UE y nacional a la era digital a fin de promover la circulación de contenidos con un mayor nivel de confianza para consumidores y empresas. Esto requiere actualizar las normas sobre responsabilidad, garantías, entrega y solución de litigios;

- Facilitar y abaratar que las empresas y consumidores concluyan contratos con terceros de otros países de la UE, especialmente mediante la oferta de soluciones armonizadas en los contratos de consumo, modelos de cláusulas contractuales aplicables en toda la UE y avanzando hacia una legislación europea sobre contratos que sería opcional;
- Facilitar y abaratar la ejecución de contratos para las empresas y consumidores y reconocer las resoluciones judiciales y los documentos en otros países de la UE.

3.2. Inversión en el crecimiento: política de cohesión, movilización del presupuesto de la UE y de la financiación privada

La cohesión económica, social y territorial seguirá constituyendo el núcleo de la Estrategia Europa 2020 con el fin de garantizar que todas las energías y capacidades se movilizan y se centran en la consecución de las prioridades de la Estrategia. La política de cohesión y sus fondos estructurales, aunque importantes por sí mismos, son unos medios clave para alcanzar las prioridades de un crecimiento inteligente, sostenible e integrador en los Estados miembros y regiones

La crisis financiera ha tenido un fuerte impacto en la capacidad de las empresas y los Gobiernos europeos para financiar proyectos de inversión e innovación. Para realizar los objetivos de Europa 2020 es vital un marco reglamentario que convierta a los mercados financieros en efectivos y seguros. Europa debe también hacer todo lo que pueda para movilizar sus medios financieros, explorar nuevas formas de utilizar una combinación de finanzas privadas y públicas y crear instrumentos innovadores para financiar las inversiones necesarias, incluida la cooperación entre los sectores público y privado. El Banco Europeo de Inversiones y el Fondo Europeo de Inversiones pueden contribuir a apoyar un «círculo virtuoso» en el que la innovación y el espíritu empresarial puedan financiarse provechosamente desde las inversiones pioneras hasta la cotización en los mercados de valores, en asociación con las muchas iniciativas y sistemas públicos ya existentes a nivel nacional.

El marco financiero plurianual de la UE también deberá reflejar las prioridades de crecimiento a largo plazo. Una vez acordadas, la Comisión se propone asumir las prioridades en sus propuestas para el próximo marco financiero plurianual, que debe establecerse el año que viene. La discusión no solo debería versar sobre los niveles de financiación, sino también sobre cómo diversos instrumentos de financiación tales como los fondos estructurales, los fondos de desarrollo agrícola y de desarrollo rural, el Programa Marco de Investigación, y el Programa Marco de Competitividad e Innovación (PCI) deben ser concebidos para alcanzar el objetivo de Europa 2020 consistente en maximizar el impacto y garantizar la eficacia y el valor añadido de la UE. Será importante encontrar formas de incrementar el impacto del presupuesto de la UE, que pese a ser pequeño puede tener un importante efecto catalizador si se orienta cuidadosamente.

La Comisión propondrá medidas para desarrollar soluciones innovadoras de financiación con el fin de apoyar los objetivos de Europa 2020:

- Aprovechar plenamente las posibilidades de mejorar la efectividad y eficacia del presupuesto existente de la UE, fijando unas prioridades más claras y adecuando mejor el gasto de la UE a los objetivos de Europa 2020 para abordar la actual fragmentación de los instrumentos de financiación de la UE (por ejemplo: R+D+i, inversiones clave en redes transfronterizas de energía y transporte, y tecnologías con bajas emisiones de carbono). La oportunidad de revisar el Reglamento financiero también debería explotarse plenamente con el fin de desarrollar el potencial de instrumentos financieros innovadores, pero siempre garantizando una gestión financiera sana.
- Diseñar nuevos instrumentos financieros, en especial en cooperación con el BEI/FEI y el sector privado, que respondan a necesidades hasta ahora no cubiertas de las empresas. Como parte del futuro plan de investigación e innovación, la Comisión coordinará una iniciativa con el BEI/FEI a fin de reunir capital adicional para la financiación de negocios innovadores y crecientes.
- Hacer realidad un mercado europeo eficaz de capital de riesgo, facilitando así considerablemente el acceso directo de las empresas a los mercados de capitales y explorando los incentivos para que fondos del sector privado puedan financiar a empresas de reciente creación y a PYME innovadoras y en expansión.

3.3. Desplegar nuestros instrumentos de política exterior

El crecimiento mundial abrirá nuevas oportunidades para los exportadores europeos y un acceso competitivo a importaciones vitales. Es preciso desplegar todos los instrumentos de política económica exterior para fomentar el crecimiento europeo mediante nuestra participación en unos mercados mundiales abiertos y justos. Esto se aplica a los aspectos externos de nuestras distintas políticas internas (energía, transporte, agricultura, I+D, etc.), pero es válido en particular para el comercio internacional y la coordinación de las políticas macroeconómicas. Una Europa abierta, que opere en un marco basado en normas internacionales, es la mejor vía para beneficiarse de la mundialización que impulsará el crecimiento y el empleo. Al mismo tiempo, la UE debe afirmarse con mayor eficacia en la escena mundial, jugando un papel de liderazgo en la conformación del futuro orden económico mundial a través del G-20, y persiguiendo el interés europeo, con un despliegue activo de todos los instrumentos de los que disponemos.

Una parte del crecimiento que Europa necesita generar durante la próxima década deberá proceder de las economías emergentes, porque sus clases medias desarrollan e importan bienes y servicios en los que la Unión Europea tiene una ventaja comparativa. Como mayor bloque comercial mundial, la UE prospera abriéndose al

mundo y prestando una atención especial a lo que otras economías desarrolladas o nuevas hacen para anticipar las tendencias futuras o adaptarse a las mismas.

Actuar en la OMC y bilateralmente para asegurar un mejor acceso al mercado de las empresas de la UE, incluidas las PYME, y unas condiciones de competencia equitativas con respecto a nuestros competidores exteriores debería ser un objetivo clave. Por otra parte, deberíamos concentrar y racionalizar nuestros diálogos sobre normas, particularmente en nuevos ámbitos como el clima y el crecimiento verde y, siempre que sea posible, extendiendo nuestra influencia en el mundo al promover la equivalencia, el reconocimiento mutuo y la convergencia de aspectos claves de la legislación, así como la adopción de nuestras reglas y normas.

La Estrategia Europa 2020 no solo es relevante dentro de la UE, sino que también puede ofrecer un considerable potencial a los países candidatos y a nuestros vecinos y contribuir mejor a sustentar sus propios esfuerzos de reforma. Ampliar el área de aplicación de la legislación de la UE creará nuevas oportunidades para la UE y para dichos vecinos.

Además, uno de los objetivos vitales para los próximos años será establecer relaciones estratégicas con las economías emergentes para abordar problemas comunes, promover la cooperación en materia de regulación y otro tipo de cooperación, y solucionar problemas bilaterales. Las estructuras que sostendrán estas relaciones necesitarán ser flexibles y tener una base política en vez de técnica.

La Comisión elaborará en 2010 una estrategia comercial para Europa 2020 que incluirá:

- Un énfasis en la conclusión de las negociaciones multilaterales y bilaterales actualmente en curso, en particular las que presentan un mayor potencial económico, así como una mejor aplicación de los acuerdos existentes, centrada en los obstáculos no arancelarios al comercio
- Iniciativas de apertura comercial para sectores con futuro, como los productos y tecnologías verdes y los productos y servicios de alta tecnología, así como para la normalización a escala mundial, especialmente en los sectores en crecimiento;
- Propuestas de diálogos estratégicos de alto nivel con interlocutores clave, con el fin de discutir problemas estratégicos que van desde el acceso al mercado, el marco regulador, los desequilibrios mundiales, la energía y el cambio climático y el acceso a las materias primas, hasta la pobreza en el mundo, la educación y el desarrollo. También obrará para reforzar el Consejo Económico Transatlántico con Estados Unidos, el diálogo económico a alto nivel con China y para profundizar su relación con Japón y Rusia;
- A partir de 2011 y posteriormente con periodicidad anual, la Comisión presentará al Consejo Europeo de primavera un informe sobre los obstáculos al comercio y la inversión que establezca la forma de mejorar el acceso al mercado para las empresas de la UE.

La UE es un protagonista mundial y se toma en serio sus responsabilidades internacionales. Ha desarrollado una colaboración real con los países en desarrollo para erradicar la pobreza, promover el crecimiento y alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Tradicionalmente hemos tenido una relación particularmente estrecha con África y tendremos que invertir más en el futuro para desarrollarla. Esto se enmarca en los esfuerzos generales actuales para mejorar la eficacia de nuestros programas de ayuda, especialmente a través de un buen reparto del trabajo con los Estados miembros y reflejando mejor los objetivos de desarrollo en otras políticas de la Unión Europea.

4. SALIDA DE LA CRISIS: PRIMEROS PASOS HACIA 2020

Los instrumentos políticos fueron decisiva y masivamente utilizados para contrarrestar la crisis. La política fiscal desempeñó, siempre que fue posible, un papel expansionario y anticíclico; los tipos de interés bajaron a mínimos históricos mientras que se facilitó liquidez al sector financiero en una escala sin precedentes. Los Gobiernos facilitaron una ayuda masiva a los bancos, a través de garantías, recapitalización o la «limpieza» de activos tóxicos de los balances; otros sectores de la economía fueron apoyados mediante el marco, temporal y excepcional, de las ayudas estatales. Todas estas acciones estaban, y aún están, justificadas, pero no pueden seguir estándolo permanentemente. Unos altos niveles de deuda pública no son sostenibles a largo plazo. La consecución de los objetivos de Europa 2020 debe basarse en una estrategia creíble de salida de la crisis por lo que se refiere a la política presupuestaria y monetaria y en el apoyo directo de los Gobiernos a los sectores económicos, en especial al financiero. La secuencia de estas diversas salidas es importante y una coordinación reforzada de las políticas económicas, en especial en la zona del euro debería garantizar el éxito.

4.1. Definición de una estrategia creíble de salida

Dadas las persistentes incertidumbres sobre las perspectivas económicas y las fragilidades del sector financiero, las medidas de apoyo solo deberían suspenderse una vez que la recuperación económica pueda considerarse como autosostenida y que se haya restaurado la estabilidad financiera⁴. La retirada de medidas temporales relacionadas con la crisis debería coordinarse y tener en cuenta los posibles efectos negativos mutuos entre Estados miembros así como las interacciones entre diversos instrumentos políticos. Deberían restaurarse las disciplina de ayudas estatales, comenzando con el punto final del actual marco de ayudas temporales. Este enfoque coordinado tendría que basarse en los siguientes principios:

⁴ Conclusiones del Consejo Europeo de 10 y 11 de diciembre de 2009.

- La retirada del estímulo fiscal debería comenzar tan pronto como la recuperación se haya consolidado. Sin embargo, el calendario no debe diferir en función de los países; de ahí la necesidad de un alto grado de coordinación a nivel europeo;
- El apoyo a corto plazo al desempleo solo debería comenzar a eliminarse una vez que el punto de inflexión en el crecimiento del PIB se considere firmemente establecido y que por lo tanto el empleo, con su retraso habitual, haya comenzado a crecer;
- Los regímenes de ayuda sectorial deberían ser eliminados con prontitud ya que suponen una gran carga presupuestaria, se considera que generalmente han alcanzado sus objetivos y debido a sus posibles efectos de distorsión en el mercado único;
- El apoyo para el acceso a la financiación debería continuar hasta que haya signos claros de que las condiciones de financiación de las empresas han vuelto generalmente a la normalidad;
- La retirada de apoyo al sector financiero, comenzando con los sistemas de garantías estatales, dependerá de la situación de la economía mundial y de la estabilidad del sistema financiero en particular.

4.2. Reforma del sistema financiero

Una prioridad fundamental a corto plazo será restaurar un sector financiero sólido, estable y saludable, capaz de financiar la economía real. Ello requerirá una aplicación plena y oportuna de los compromisos del G-20. En particular, deberán alcanzarse cinco objetivos:

- Poner en práctica las reformas acordadas de supervisión del sector financiero;
- Llenar los vacíos normativos, promoviendo la transparencia, la estabilidad y la rendición de cuentas, especialmente en lo que respecta a los instrumentos derivados y la infraestructura del mercado;
- Completar el fortalecimiento de nuestra normativa cautelar, de contabilidad y de protección de los consumidores en forma de manual único europeo que cubra a todos los agentes financieros y mercados de forma adecuada;
- Fortalecer la gobernanza de las instituciones financieras, a fin de abordar las debilidades detectadas durante la crisis financiera en el ámbito de identificación de riesgos y de gestión;
- Poner en marcha una política ambiciosa que nos permita en el futuro mejorar la gestión de posibles crisis financieras y (teniendo en cuenta la responsabilidad específica del sector financiero en la actual crisis) y que buscará contribuciones adecuadas del sector financiero.

4.3. Proseguir un saneamiento inteligente de las finanzas públicas para un crecimiento a largo plazo

Unas finanzas públicas sanas son vitales para restaurar las condiciones sostenibles de crecimiento y de empleo que necesitamos, por lo que precisamos de una estrategia general de salida. Esto implicará la retirada progresiva del apoyo a corto plazo aportado durante la crisis y la introducción de reformas a medio y largo plazo que promuevan la viabilidad de las finanzas públicas y refuercen el crecimiento potencial.

El Pacto de Estabilidad y Crecimiento establece el marco correcto para ejecutar las estrategias fiscales de salida y los Estados miembros están concretando tales estrategias en sus programas de estabilidad y convergencia. Para la mayor parte de los países, el inicio del saneamiento presupuestario debería producirse normalmente en 2011 y el proceso de reducir los déficit a menos del 3 % del PIB debería concluir, por regla general, en 2013. Sin embargo, en varios países, la fase de consolidación puede tener que comenzar antes de 2011, lo que implica que la retirada del apoyo temporal con motivo de la crisis y el saneamiento presupuestario podría en estos casos tener que producirse simultáneamente.

Para apoyar el potencial del crecimiento económico de la UE y la continuidad de nuestros modelos sociales, el saneamiento de las finanzas públicas en el contexto del Pacto de Estabilidad y Crecimiento implica establecer prioridades y tomar decisiones duras: la coordinación en la UE puede ayudar a los Estados miembros en esta tarea y a abordar los efectos mutuos. Además, la composición y calidad del gasto público tiene importancia, pues los programas de saneamiento presupuestario deberían dar prioridad a apartados que refuercen el crecimiento, como educación y formación, I+D+i e inversión en redes, por ejemplo internet de alta velocidad e interconexiones de energía y transporte, es decir, los ámbitos temáticos clave de la Estrategia Europa 2020.

El apartado de ingresos del presupuesto también reviste importancia y se debería prestar una atención especial a la calidad del sistema de impositivo y fiscal. En donde los impuestos tengan que aumentar, esto deberá hacerse, cuando sea posible, en conjunción con un enfoque fiscal que favorezca más al crecimiento. Por ejemplo, debería evitarse aumentar los impuestos sobre el trabajo, como en el pasado y lo cual dio lugar a una gran pérdida de empleos. Los Estados miembros deberían más bien intentar desplazar la presión fiscal desde el trabajo a los impuestos sobre la energía y medioambientales como parte de un movimiento hacia unos regímenes fiscales «verdes».

El saneamiento presupuestario y la viabilidad financiera a largo plazo necesitarán venir acompañadas de importantes reformas estructurales, en especial de las pensiones, la atención sanitaria, la protección social y los sistemas educativos. La propia Administración Pública debería aprovechar esta situación como oportunidad para incrementar la eficacia y calidad del servicio. La política de contrataciones públicas debe garantizar un uso más eficaz de los fondos públicos y los mercados públicos deben seguir teniendo una dimensión que abarque a toda la UE.

4.4. Coordinación en el seno de la Unión Económica y Monetaria

La moneda común ha actuado como un valioso escudo protector contra las turbulencias de los tipos de cambio para los Estados miembros que forman parte de la zona del euro. Pero la crisis también ha revelado la magnitud de la interdependencia entre las economías de dicha zona, especialmente en el ámbito financiero, facilitando los efectos mutuos. Unas pautas de crecimiento divergentes condujeron en algunos casos a la acumulación de deudas estatales insostenibles, lo que a su vez ejerce tensiones sobre la moneda única. De este modo, la crisis ha amplificado algunos de los retos a los que se enfrenta la zona del euro, por ejemplo, la viabilidad de las finanzas públicas y el potencial de crecimiento, pero también el papel desestabilizador de los desequilibrios y las diferencias de competitividad.

Superar estos retos en la zona del euro reviste una importancia vital y es urgente con el fin de garantizar la estabilidad y una creación de empleo sostenida. Vencer estos retos requiere una política de coordinación reforzada y más estrecha, incluyendo:

- Un marco para una vigilancia más profunda y amplia de los países de la zona del euro: además de reforzar la disciplina fiscal, los desequilibrios macroeconómicos y la evolución de la competitividad deberían formar parte integrante de la vigilancia económica, en particular con vistas a facilitar un ajuste político.
- Un marco para ocuparse de las amenazas inminentes a la estabilidad financiera de la zona del euro en su conjunto;
- Una adecuada representación externa de la zona del euro con el fin de superar vigorosamente los retos económicos y financieros mundiales.

La Comisión presentará propuestas en dicho sentido.

5. OBTENER RESULTADOS GRACIAS A UNA GOBERNANZA MÁS FUERTE

Para lograr una transformación, la Estrategia Europa 2020 necesitará centrarse y contar con objetivos claros y referencias transparentes con el fin de evaluar sus progresos. Esto requerirá un marco fuerte de gobernanza que aproveche los instrumentos a su disposición para asegurar una ejecución efectiva y oportuna.

5.1. Arquitectura propuesta de Europa 2020

La Estrategia debería organizarse en torno a un planteamiento temático y a una vigilancia más concentrada en cada país sobre la base de la fortaleza de instrumentos de coordinación ya existentes. Más concretamente:

- Un planteamiento temático se centraría en los temas citados en la Sección 2, en especial en alcanzar los 5 objetivos prioritarios. El instrumento principal sería el programa Europa 2020 y sus iniciativas emblemáticas, que requieren medidas tanto a nivel de la UE como de los Estados miembros (véanse Sección 2 y anexos 1 y 2). El planteamiento temático refleja la dimensión de la UE, muestra claramente la interdependencia de las economías de los Estados miembros y permite una mayor selectividad en iniciativas concretas que impulsan la Estrategia y ayudan a lograr los principales objetivos de la UE y nacionales;
- Los informes por país contribuirían al logro de los objetivos de Europa 2020, ayudando a los Estados miembros a definir y ejecutar estrategias de salida de la crisis, a restaurar la estabilidad macroeconómica, a detectar los problemas nacionales y a encarrilar de nuevo sus economías sobre un crecimiento y unas finanzas públicas sostenibles. No solo abarcarían la política fiscal, sino también aspectos macroeconómicos relacionados con el crecimiento y la competitividad (es decir, los desequilibrios macroeconómicos). Tendrían que asegurar un planteamiento integrado del diseño de las políticas y de su ejecución, que es crucial para apoyar las decisiones que los Estados miembros tendrán que tomar, dados los problemas de sus finanzas públicas. Se prestará una atención específica al funcionamiento de la zona del euro y a la interdependencia entre Estados miembros.

Para lograr estos objetivos, los informes y evaluaciones sobre Europa 2020 y el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) se harán simultáneamente con el fin de reunir los medios y objetivos, pero manteniendo los instrumentos y procedimientos separados y la integridad del PEC. Esto significa proponer al mismo tiempo los programas anuales de estabilidad o de convergencia y los programas avanzados de reforma que cada Estado miembro elaborará para establecer medidas que informen sobre los avances hacia sus objetivos, y reformas estructurales clave para identificar los problemas que obstaculizan el crecimiento. Ambos programas, que deben contener las referencias cruzadas necesarias, deberían presentarse a la Comisión y a otros Estados miembros durante el último trimestre del año. La Junta Europea de Riesgos Sistémicos (JERS) informará regularmente sobre los riesgos macrofinancieros y estos informes serán una contribución importante a la evaluación general. La Comisión evaluará estos programas e informará sobre los avances en su aplicación. Se prestará una atención especial a los retos para la Unión Económica y Monetaria.

Esto aportaría al Consejo Europeo toda la información necesaria para adoptar decisiones pues así dispondría de un análisis de las situaciones económica y del empleo, la situación presupuestaria general, las condiciones macrofinancieras y el avance de las agendas temáticas por Estado miembro; y además revisaría el estado global de la economía de la UE.

Directrices integradas

La Estrategia Europa 2020 se establecerá institucionalmente mediante un pequeño conjunto de directrices integradas «Europa 2020» (que integrarán las directrices sobre el empleo y las Grandes Orientaciones de Política Económica) con el fin de sustituir a las 24 directrices existentes. Las nuevas directrices reflejarán las decisiones del Consejo Europeo e integrarán los objetivos acordados. Tras el dictamen del Parlamento Europeo relativo a las directrices sobre empleo, como está previsto en el Tratado, las directrices deberían ser asumidas políticamente por el Consejo Europeo de junio antes de su adopción por el Consejo. Una vez adoptadas, deberían seguir siendo estables hasta 2014 para que los esfuerzos se centren en su aplicación.

Recomendaciones políticas

Tanto en el contexto de los informes por país como con arreglo al planteamiento temático de Europa 2020, se dirigirán recomendaciones políticas a los Estados miembros que, en el caso de la vigilancia por país, adoptarán la forma de dictámenes sobre los programas de estabilidad y convergencia de conformidad con el Reglamento (CE) n° 1466/97 del Consejo, acompañadas por recomendaciones en el marco de las Grandes Orientaciones de Política Económica (GOPE, artículo 121.2). En la parte temática se incluirán recomendaciones relativas al empleo (artículo 148) y recomendaciones por país en otros asuntos temáticos seleccionados (por ejemplo, entorno empresarial, innovación, funcionamiento del mercado único, energía y cambio climático, etc.), aunque ambas podrían canalizarse, en la medida en que tienen implicaciones macroeconómicas, mediante recomendaciones con arreglo a las GOPE como se indica más arriba. Esta organización de las recomendaciones también ayudaría a asegurar la coherencia entre el marco macroeconómico y fiscal y las agendas temáticas.

Las recomendaciones correspondientes a la vigilancia por país se centrarían en asuntos con implicaciones significativas desde el punto de vista macroeconómico y de las finanzas públicas, mientras que las recomendaciones temáticas asesorarían detalladamente sobre los retos microeconómicos y del empleo. Estas recomendaciones serían suficientemente precisas y normalmente incluirían el calendario en el que el Estado miembro concernido piensa actuar (por ejemplo, dos años). El Estado miembro establecería entonces qué medidas tomaría para aplicar la recomendación. Si un Estado miembro, después de expirado el calendario, no hubiera respondido adecuadamente a una recomendación política del Consejo o desarrollase políticas contrarias a dicha recomendación, la Comisión podría enviarle una advertencia política (artículo 121.4).

5.2. Tareas de cada una de las partes

Cooperar para alcanzar estos objetivos es esencial. En nuestras economías interconectadas, el crecimiento y el empleo solo retornarán si todos los Estados miem-

bros se mueven en esta dirección, teniendo en cuenta sus circunstancias específicas. Necesitamos una mayor asunción. El Consejo Europeo debería facilitar orientaciones estratégicas generales, sobre la base de propuestas de la Comisión sentadas en un principio elemental: un valor añadido claro para la UE. A este respecto, el papel del Parlamento Europeo es particularmente importante. También debe incrementarse la contribución de los interesados a nivel nacional y regional y de los interlocutores sociales. En el anexo 3 se incluye una descripción general del calendario y del ciclo estratégico de Europa 2020.

Plena asunción por el Consejo Europeo

Al contrario de la actual situación, en la que es el último elemento en el proceso de toma de decisiones de la Estrategia, el Consejo Europeo debería liderar la Estrategia al ser el organismo que garantiza la integración de las políticas y que gestiona la interdependencia entre los Estados miembros y la UE.

Aunque manteniendo una vigilancia horizontal sobre la ejecución del programa de Europa 2020, el Consejo Europeo podría centrarse en asuntos específicos (por ejemplo, investigación e innovación, cualificaciones) en sus futuras reuniones, orientando y dando el impulso necesario.

Consejo de Ministros

Las formaciones sectoriales pertinentes del Consejo se encargarían de aplicar el programa de Europa 2020 y de lograr los objetivos en los ámbitos de su responsabilidad. Como parte de las iniciativas emblemáticas, los Estados miembros serán invitados a intensificar su intercambio de información sobre buenas prácticas en las distintas formaciones del Consejo.

Comisión Europea

La Comisión Europea supervisará anualmente la situación sobre la base de un conjunto de indicadores que muestren los avances generales hacia el objetivo de una economía inteligente, verde e integradora que presente unos altos niveles de empleo, productividad y cohesión social.

La Comisión redactará anualmente un informe sobre los resultados de la Estrategia Europa 2020 centrado en los avances hacia los objetivos principales acordados y evaluará los informes por país y los programas de estabilidad y convergencia. Como parte de este proceso, presentará recomendaciones o advertencias políticas, propuestas políticas para alcanzar los objetivos de la Estrategia y una evaluación específica sobre los avances logrados en la zona del euro.

Parlamento Europeo

El Parlamento Europeo debería desempeñar un papel importante en la Estrategia, no solo en su capacidad de colegislador, sino también como fuerza impulsora

para movilizar a los ciudadanos y a sus parlamentos nacionales. El Parlamento podría, por ejemplo, aprovechar su próxima reunión con los parlamentos nacionales para discutir su contribución a Europa 2020 y para comunicar conjuntamente opiniones al Consejo Europeo de primavera.

Autoridades nacionales, regionales y locales

Todas las autoridades nacionales, regionales y locales deberían ejecutar la colaboración, asociando estrechamente a parlamentos, interlocutores sociales y representantes de las organizaciones sociales, para contribuir a la elaboración de programas nacionales de reforma y a su aplicación.

Al entablar un diálogo permanente entre varios niveles de Gobierno, las prioridades de la Unión se acercan a los ciudadanos, reforzando la asunción que se precisa para la aplicación de la Estrategia Europa 2020.

Interlocutores sociales y sociedad civil

Por otro lado, el Comité Económico y Social y el Comité de las Regiones también deberían estar estrechamente asociados. El intercambio de buenas prácticas, la evaluación comparativa y el establecimiento de redes (promovidos por varios Estados miembros) han demostrado ser herramientas útiles para conformar la asunción y el dinamismo en torno a la necesidad de reformas.

En definitiva, el éxito de la nueva Estrategia dependerá básicamente de que las instituciones de la Unión Europea, los Estados miembros y las regiones expliquen claramente porqué las reformas son necesarias (e inevitables para mantener nuestra calidad de vida y consolidar nuestros modelos sociales), el destino que quieren alcanzar Europa y sus Estados miembros en 2020, y qué contribución precisan de los ciudadanos, las empresas y sus organizaciones representativas. Reconociendo la necesidad de tener en cuenta las circunstancias y tradiciones nacionales, la Comisión propondrá un herramienta común de comunicación a tal efecto.

6. DECISIONES PARA EL CONSEJO EUROPEO

La Comisión propone que el Consejo Europeo, en su reunión de primavera 2010:

- adopte las prioridades temáticas de la Estrategia Europa 2020;
- establezca los cinco objetivos emblemáticos según lo propuesto en la Sección 2 del presente documento, relativos a: inversión en I+D, educación, energía y cambio climático, tasa de empleo y reducción de la pobreza, y definición del lugar que Europa debería ocupar en 2020; que invite a los Estados miembros, en diálogo con el Parlamento Europeo, a traducir estos objetivos de la UE

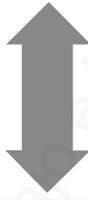
en objetivos nacionales sobre los cuales deberán adoptarse decisiones en el Consejo Europeo de junio, teniendo en cuenta las circunstancias nacionales y los distintos puntos de partida;

- invite a la Comisión a hacer propuestas de iniciativas emblemáticas y pida al Consejo (y a sus formaciones) que sobre esta base adopten las decisiones necesarias para su ejecución;
- acepte reforzar la coordinación de la política económica para promover efectos mutuos positivos y que colabore con la Unión para hacer frente a los retos más eficazmente; que, con este fin, apruebe la combinación de evaluaciones temáticas y por país, tal como se propone en la presente Comunicación, pero manteniendo estrictamente la integridad del pacto; asimismo, que preste una atención especial a la consolidación de la UEM;
- invite a todas las partes e interesados (por ejemplo, parlamentos nacionales y regionales, autoridades regionales y locales, interlocutores y organizaciones sociales, sin olvidar a los ciudadanos de Europa) para que ayuden a ejecutar la Estrategia, trabajando en asociación y tomando medidas en los ámbitos de su responsabilidad;
- pida a la Comisión que haga un seguimiento de los avances e informe anualmente al Consejo Europeo de primavera, describiendo los progresos hacia los objetivos, incluidas la evaluación comparativa internacional y el estado de ejecución de las iniciativas emblemáticas.

En sus reuniones subsiguientes:

- apruebe las directrices integradas propuestas que constituyen su apoyo institucional, previo dictamen del Parlamento Europeo;
- valide los objetivos nacionales tras un proceso de verificación mutua para asegurar la coherencia;
- discuta asuntos específicos relativos a la situación de Europa y cómo puede avanzar más deprisa. Una primera discusión relativa a investigación e innovación podría tener lugar durante su reunión de octubre, sobre la base de una contribución de la Comisión.

ANEXO I - EUROPA 2020: RESUMEN		
OBJETIVOS PRINCIPALES		
<p>— La tasa de empleo de la población de entre 20 y 64 años debería pasar del actual 69 % a, como mínimo, el 75 %.</p> <p>— Alcanzar el objetivo de invertir el 3 % del PIB en I+D, en particular mejorando las condiciones para la inversión en I+D por parte del sector privado y desarrollando un nuevo indicador que haga un seguimiento de la innovación.</p> <p>— Reducir las emisiones de gases de efecto invernadero en un 20 % en comparación con los niveles de 1990, incrementar el porcentaje de las energías renovables en nuestro consumo final de energía al 20 % y aumentar un 20 % la eficacia en el uso de la energía.</p> <p>— Reducir el porcentaje de abandono escolar al 10 % desde el actual 15 % e incrementar el porcentaje de personas de entre 30 y 34 años con estudios superiores completos del 31 % a, como mínimo, un 40 %.</p> <p>— Reducir el número de europeos que viven por debajo del umbral nacional de pobreza en un 25 %, liberando de la pobreza a 20 millones de personas.</p>		
CRECIMIENTO INTELIGENTE	CRECIMIENTO SOSTENIBLE	CRECIMIENTO INTEGRADOR
INNOVACIÓN Iniciativa emblemática de la UE: «Unión por la innovación». Mejorar las condiciones generales y de acceso a la financiación destinada a investigación e innovación con el fin de reforzar la cadena de innovación e impulsar los niveles de inversión en toda la Unión.	CLIMA, ENERGÍA Y MOVILIDAD Iniciativa emblemática de la UE: «Una Europa que aproveche eficazmente los recursos». Ayudar a des- ligar crecimiento económico y uso de recursos, redu- ciendo las emisiones de carbono de nuestra economía, incrementando el uso de energías renovables, moder- nizando nuestro sector del transporte y promoviendo un uso eficaz de la energía.	EMPLEO Y CUALIFICACIONES Iniciativa emblemática de la UE: «Una agenda para nuevas cualificaciones y empleos». Modernizar los mercados laborales facilitando la movilidad de los trabajadores y el desarrollo de cualificaciones a lo largo de la vida, con el fin de incrementar la partici- pación en el empleo y de adecuar mejor la oferta a la demanda.
EDUCACIÓN Iniciativa emblemática de la UE: «Juventud en movi- miento». Reforzar los resultados de los sistemas educativos y consolidar el atractivo internacional de la educación superior europea.	COMPETITIVIDAD Iniciativa emblemática de la UE: «Una política indus- trial para la era de la mundialización». Mejorar el entorno empresarial, especialmente para las PYME, y apoyar el desarrollo de una base industrial fuerte y sostenible que pueda competir mundialmente.	LUCHA CONTRA LA POBREZA Iniciativa emblemática de la UE: «Plataforma europea contra la pobreza». Garantizar la cohesión social y territorial de tal forma que los beneficios del creci- miento y del empleo lleguen a todos y de que las per- sonas afectadas por la pobreza y la exclusión social puedan vivir con dignidad y participar activamente en la sociedad.
SOCIEDAD DIGITAL Iniciativa emblemática de la UE: «Una agenda digital para Europa». Acelerar la implantación de internet de alta velocidad y beneficiarse de un mercado único digital para familias y empresas.		

ANEXO 2 - ARQUITECTURA DE EUROPA 2020	
Estructura institucional general	<p>Directrices integradas que establezcan el ámbito de las prioridades políticas de la UE, incluidos los objetivos principales que la UE debería alcanzar en 2020 y que deben ser traducidos en objetivos nacionales.</p>
Resultados	<p>Informes por país:</p> <p>Objetivo: ayudar a los Estados miembros a definir y aplicar estrategias de salida para restaurar la estabilidad macroeconómica, identificar los problemas nacionales y volver a encarrilar sus economías sobre la vía de un crecimiento y unas finanzas públicas sostenibles.</p> <p>Enfoque: evaluación reforzada de los principales retos macroeconómicos a los que se enfrentan los Estados miembros, teniendo en cuenta los efectos mutuos entre Estados miembros y los ámbitos políticos.</p> <p>Instrumentos: informes de los Estados miembros a través de sus programas de estabilidad y convergencia, seguidos por recomendaciones separadas, pero sincronizadas, sobre política fiscal en los dictámenes del Programa de Estabilidad y Convergencia y sobre desequilibrios macroeconómicos y problemas de crecimiento en el marco de las Grandes Orientaciones de Política Económica (artículo 121.2).</p>
	
	<p>Enfoque temático:</p> <p>Objetivo: alcanzar los objetivos principales acordados para la UE combinando acciones concretas en los niveles de la UE y nacionales.</p> <p>Enfoque: papel estratégico de las formaciones sectoriales del Consejo para controlar y revisar los progresos hacia los objetivos acordados.</p> <p>Instrumentos: informes de los Estados miembros mediante programas nacionales mejorados de reforma que incluyan información sobre obstáculos al crecimiento y avances hacia los objetivos, seguidos por asesoramiento político al nivel de la UE en forma de recomendaciones con arreglo a las Grandes Orientaciones de Política Económica (artículo 121.2) y las Directrices para el empleo (artículo 148).</p>

ANEXO 3 - CALENDARIO PROPUESTO 2010-2012**2010***Comisión Europea*

Propuestas sobre el enfoque general de EUROPA 2020

Consejo Europeo de primavera

Acuerdo sobre el enfoque general y elección de los objetivos principales de la UE

Comisión Europea

Propuestas de directrices integradas de EUROPA 2020

Parlamento Europeo

Debate sobre la Estrategia y dictamen sobre las directrices integradas

Consejo de Ministros

Refinado de los parámetros fundamentales (objetivos UE y nacionales, iniciativas emblemáticas y directrices integradas)

Consejo Europeo de junio

Aprobación de la Estrategia Europa 2020, validación de los objetivos UE y nacionales y adopción de las directrices integradas

Comisión Europea

Directrices operativas para las siguientes etapas de Europa 2020

Consejo Europeo de otoño

Discusión a fondo sobre un asunto temático seleccionado (p. ej. I+D+i)

Estados miembros

Programas de estabilidad y convergencia y programas nacionales de reforma

**2011***Comisión Europea*

Informe anual a la Cumbre Europea de primavera, dictámenes sobre los programas de estabilidad y convergencia y propuestas de recomendaciones

Consejo de Ministros

Revisión de las propuestas de recomendaciones de la Comisión

Parlamento Europeo

Debate en pleno y adopción de una resolución

Consejo Europeo de primavera

Evaluación de los avances y orientaciones estratégicas

Estados miembros, Comisión Europea, Consejo

Seguimiento de las recomendaciones, aplicación de las reforma e informes

**2012**

Mismo procedimiento, con atención especial a la supervisión de los avances

ANEXO 3. CONSEJO EUROPEO: CONCLUSIONES

Bruselas, 25 y 26 de marzo de 2010

I. EUROPA 2020: NUEVA ESTRATEGIA EUROPEA PARA EL EMPLEO Y EL CRECIMIENTO

1. Durante estos dos últimos años nos hemos enfrentado a la peor crisis económica desde 1930. Esta crisis ha invertido en gran medida los avances logrados desde 2000. Nos encontramos ahora frente a niveles excesivos de endeudamiento, lento crecimiento estructural y elevado desempleo. La situación económica está mejorando, pero la recuperación aún es frágil.

2. Requisitos previos para el crecimiento y el empleo son restaurar la estabilidad macroeconómica y volver a situar las finanzas públicas en una senda sostenible. Según lo acordado en diciembre de 2009, el abandono de las medidas excepcionales de apoyo adoptadas para combatir la crisis, una vez garantizada plenamente la recuperación, será importante a este respecto.

3. Las reformas estructurales son esenciales para lograr una recuperación sólida y sostenible y preservar la viabilidad de nuestros modelos sociales. Están en juego la creación de empleo y el bienestar social. Si no actuamos, Europa perderá terreno. La responsabilidad del Consejo Europeo consiste en mostrar el camino que hay que seguir.

4. La UE necesita una nueva estrategia basada en una coordinación más eficaz de las políticas económicas para proporcionar más crecimiento y empleo. A raíz de la comunicación de la Comisión «Europa 2020: Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador» y de los debates mantenidos en el Consejo, el Consejo Europeo ha acordado los siguientes elementos de esta nueva estrategia, que se adoptará formalmente en junio.

5. Debemos centrar en mayor medida nuestros esfuerzos con objeto de impulsar el potencial de competitividad, productividad, crecimiento y convergencia económica de Europa:

a) La nueva estrategia se centrará en aquellos ámbitos clave en que sea necesario actuar: conocimiento e innovación, una economía más sostenible, una elevada tasa de empleo e integración social.

b) El Consejo Europeo ha acordado los siguientes objetivos prioritarios, que constituyen la meta compartida que orienta la actuación de los Estados miembros y de la Unión:

- aumentar hasta el 75% la tasa de empleo de los hombres y mujeres de edades comprendidas entre los 20 y los 64 años, incluso mediante una mayor participación de los jóvenes, los trabajadores de mayor edad y los trabajadores de menor cualificación y mejorando la integración de los migrantes legales;
- mejorar las condiciones de la investigación y el desarrollo, en particular con el objetivo de aumentar los niveles combinados de inversión pública y privada en este sector hasta el 3% del PIB; la Comisión elaborará un indicador que refleje la intensidad de la I+D y de la innovación;
- reducir la emisión de gases de efecto invernadero en un 20% con respecto a los niveles de 1990; incrementar hasta el 20% la proporción de las energías renovables en el consumo final de energía; y avanzar hacia un aumento del 20% en el rendimiento energético; la UE se compromete a adoptar una decisión para avanzar hacia una reducción del 30% en comparación con los niveles de 1990 a más tardar en 2020, como oferta condicionada con vistas a un acuerdo mundial y general para el periodo posterior a 2012, siempre que otros países desarrollados se comprometan a aplicar reducciones comparables de emisiones y que los países en desarrollo contribuyan de manera adecuada en función de sus respectivas responsabilidades y capacidades;
- mejorar los niveles de educación, en particular con el objetivo de reducir el índice de abandono escolar e incrementar el porcentaje de la población que finaliza los estudios de enseñanza superior o equivalente; teniendo en cuenta la propuesta de la Comisión, el Consejo Europeo establecerá los porcentajes numéricos de dichos objetivos en junio de 2010;
- promover la integración social, en particular mediante la reducción de la pobreza. Es necesario seguir trabajando sobre unos indicadores apropiados. El Consejo Europeo volverá a estudiar esta cuestión en su sesión de junio de 2010.

Estos objetivos abarcan los principales ámbitos en los que es necesario realizar esfuerzos rápidamente. Están interrelacionados y se refuerzan mutuamente. Ayudarán a medir los avances logrados en la ejecución de la Estrategia. Aunque algunos de estos objetivos se reflejan en la legislación de la UE, otros no tienen carácter reglamentario y no conllevan un reparto de la carga; representan un objetivo común que debe perseguirse mediante una combinación de actuaciones a escala nacional y de la UE.

c) A la vista de los objetivos prioritarios, los Estados miembros establecerán sus objetivos nacionales, teniendo en cuenta sus respectivas posiciones de partida y sus circunstancias nacionales. Y lo harán según sus respectivos procedimientos decisivos y en el marco de un diálogo con la Comisión para comprobar la coherencia con los objetivos prioritarios de la UE. Los resultados de este diálogo los habrá de haber estudiado el Consejo para junio de 2010.

d) La nueva estrategia abordará los principales estrangulamientos que obstaculizan el crecimiento a escala nacional y de la UE, incluidos los que guardan relación con el funcionamiento del mercado interior y las infraestructuras.

e) Los Estados miembros elaborarán programas nacionales de reforma en los que detallarán las medidas que emprenderán para aplicar la nueva estrategia, con énfasis especial en las actuaciones necesarias para cumplir los objetivos nacionales y en las medidas para eliminar los estrangulamientos que frenan el crecimiento a escala nacional.

f) La Comisión seguirá desarrollando y presentando al Consejo las medidas que propone adoptar a escala de la UE, en concreto mediante las iniciativas emblemáticas.

g) Todas las políticas comunes, en particular la política agrícola común y la política de cohesión, apoyarán la estrategia. Un sector agrícola sostenible, productivo y competitivo contribuirá de forma importante a la nueva estrategia, teniendo en cuenta el potencial de crecimiento y empleo de las zonas rurales, al tiempo que garantiza la competencia leal. El Consejo Europeo destaca la importancia de fomentar la cohesión económica, social y territorial, así como el desarrollo de infraestructuras con objeto de contribuir al éxito de la nueva estrategia.

h) La estrategia incluirá una dimensión exterior reforzada que garantice que los instrumentos y políticas de la UE se despliegan para fomentar nuestros intereses y posiciones en la escena mundial mediante la participación en los mercados abiertos y equitativos a escala mundial.

6. Unos mecanismos de supervisión eficientes son esenciales para el éxito de la aplicación de la estrategia:

a) Basándonos en la labor de supervisión de la Comisión y en el trabajo realizado en el Consejo, el Consejo Europeo, una vez al año, efectuará una evaluación global de los avances realizados, tanto a escala nacional como de la UE, respecto a la aplicación de la estrategia. El desarrollo de la productividad es un indicador esencial de progreso. Se considerará a la vez la evolución macroeconómica, estructural y de la competitividad, junto con la evaluación de la estabilidad financiera general, sobre la base de la aportación de la Junta Europea de Riesgos Sistémicos.

b) El Consejo Europeo celebrará periódicamente debates dedicados a la evolución económica y a las principales prioridades de la estrategia. En octubre de 2010, examinará la cuestión de la investigación y el desarrollo, centrándose sobre todo en el modo de impulsar el potencial de innovación de la UE a la luz de los

actuales desafíos. A principios de 2011 abordará la política energética, debatiendo también sobre el mejor modo en que ésta puede apoyar el cambio hacia una economía eficiente y con bajas emisiones de carbono y hacia una mayor seguridad en el abastecimiento.

c) Se reforzará la coordinación de la política económica general haciendo un mejor uso de los instrumentos facilitados por el artículo 121 del Tratado (TFUE).

d) Se fortalecerá la coordinación de la zona del euro para abordar los retos que afronta esta zona. La Comisión presentará antes de junio de 2010 propuestas a este respecto haciendo uso de los nuevos instrumentos de coordinación económica ofrecidos por el artículo 136 del Tratado (TFUE).

e) La UE ha de centrarse en los desafíos acuciantes de la competitividad y la evolución de la balanza de pagos. El Consejo Europeo volverá a tratar esta cuestión en junio de 2010.

f) Deberán acompasarse de forma más adecuada los plazos de comunicación y evaluación de los programas nacionales de reforma y de los programas de estabilidad y convergencia, con el fin de incrementar la coherencia global del asesoramiento político a los Estados miembros. No obstante, estos instrumentos se mantendrán claramente separados. Se preservará plenamente la integridad del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, así como las competencias específicas del Consejo ECOFIN en la supervisión de su cumplimiento.

g) Un estrecho diálogo entre los Estados miembros y la Comisión contribuirá a mejorar la calidad de la supervisión y fomentar el intercambio de las mejores prácticas. Esto podría incluir aunar expertos de la Comisión y de los Estados miembros para analizar la situación sobre el terreno.

h) Será esencial garantizar la calidad, fiabilidad y actualidad de los datos estadísticos presentados por los institutos nacionales de estadística si se desea contar con una supervisión digna de crédito y eficaz. Se requiere una rápida decisión sobre las propuestas de la Comisión en este ámbito.

i) Se mantendrá una estrecha cooperación con el Parlamento Europeo y con otras instituciones de la UE. Se hará partícipes a los parlamentos nacionales, los interlocutores sociales, las regiones y otros sectores interesados, para aumentar así el grado de responsabilización respecto a dicha estrategia.

7. El Consejo Europeo pide al Presidente del Consejo Europeo que establezca, en cooperación con la Comisión, un grupo de trabajo con representantes de los Estados miembros, la Presidencia rotatoria y el BCE, que presente al Consejo, antes de que acabe el presente año, las medidas que se necesitan para alcanzar el objetivo de un marco mejorado de resolución de la crisis y una mejor disciplina presupuestaria, explorando todas las opciones para reforzar el marco jurídico.

8. Se requieren avances rápidos en el fortalecimiento de la regulación y la supervisión financieras tanto dentro de la UE como en foros internacionales como el G20,

garantizando a la vez unas condiciones comparables en todo el mundo. Es especialmente necesario progresar en cuestiones tales como los requerimientos de recursos propios, las entidades financieras de importancia sistémica, la financiación de los instrumentos de gestión de crisis, una mayor transparencia de los mercados de derivados, el examen de medidas concretas en relación con las permutas de cobertura de deuda soberana y la aplicación de principios internacionalmente acordados para las primas concedidas en el sector de los servicios financieros. La Comisión presentará en breve un informe sobre posibles fuentes de financiación innovadoras, tales como una tasa mundial sobre las transacciones financieras.

9. Para ello, la UE deberá avanzar rápidamente en todas estas cuestiones en el plano interno. En particular es necesario terminar los trabajos relativos al nuevo marco europeo de supervisión financiera a tiempo para que la Junta Europea de Riesgos Sistémicos y las tres Comisiones Europeas de Supervisión comiencen sus trabajos a principios de 2011.

10. El Consejo y la Comisión volverán a informar sobre estas cuestiones al Consejo Europeo de junio de 2010, con antelación a la Cumbre de Toronto.

ANEXO

Nueva estrategia europea para el empleo y el crecimiento. Próximas etapas

a) Tomando en consideración los objetivos prioritarios de la UE, la Comisión presentará rápidamente, con arreglo al Tratado, sus propuestas para unas directrices integradas más específicas, incluidas las directrices para el empleo y las orientaciones generales de las políticas económicas. Dichas directrices serán debatidas por el Consejo para que, tras consultarse al Parlamento Europeo y a otras instituciones respecto a las directrices para el empleo, puedan ser refrendadas en el Consejo Europeo de junio de 2010.

b) La Comisión está trabajando en la determinación de los principales obstáculos al crecimiento a escala de la UE y el Consejo los debatirá. Los Estados miembros harán lo propio a escala nacional, en estrecha cooperación con la Comisión. El Consejo Europeo de junio de 2010 tomará nota de este trabajo para que pueda ser tenido en cuenta al elaborar los programas nacionales de reforma.

c) Los objetivos nacionales, tal y como los recoge el apartado 5, letra c), de las presentes conclusiones, deberían presentarse, pues, con antelación suficiente para que puedan tenerse en cuenta al elaborar los programas nacionales de reforma.

d) En el primer año de la nueva estrategia, los Estados miembros presentarán sus programas nacionales de reforma en el otoño de 2010 a más tardar, detallando las medidas que tomarán para aplicar la estrategia. Estas medidas deberían recibir el máximo apoyo mediante la movilización de todos los instrumentos pertinentes de la UE, incluidos instrumentos de financiación innovadores en cooperación con el Grupo del BEI, para incentivar el proceso de reforma.

e) La Comisión presentará, en octubre de 2010 a más tardar, las medidas necesarias a escala de la UE para aplicar la nueva estrategia, en concreto mediante las iniciativas emblemáticas.

f) El Consejo acompañará de forma más eficaz los diversos procesos con el fin de mejorar la coherencia global de las recomendaciones de actuación que se dirijan a los Estados miembros.

Ministerio de Trabajo e Inmigración