

INICIATIVAS DE LA UNIÓN EUROPEA POR EL EMPLEO

Eneko Landaburu
Director General de Política Regional y Cohesión de la Comisión Europea

Introducción

- Problema crucial del desempleo: más de 18 millones de parados en la Unión, lo que equivale casi a la población del Benelux.
- Amenazada por la construcción europea y especialmente por la U.E.M. acusada de promover políticas económicas restrictivas.
- Dimensión regional de esta plaga: las disparidades en el índice de desempleo entre las regiones son considerables (véase el informe de cohesión); hay una diferencia de 1 a 7 entre las diez regiones más favorecidas y las diez más afectadas.
- De Essen a Amsterdam, todos los Consejos europeos se han volcado en este problema y han avanzado hacia una estrategia común de lucha contra el desempleo. Esta labor debe consolidarse y formalizarse con ocasión del Consejo extraordinario sobre el empleo del 21 de noviembre pasado.
- La Comisión debe desempeñar un papel de coordinación, pero también de impulso e innovación en las políticas de empleo, que son competencia, en primer término, de los Estados miembros (I).
- Dimensión específica de las políticas estructurales en el apoyo al crecimiento, a la inversión y al empleo: en este ámbito, el papel de la Comisión es directamente operativo (II).

I. ¿Qué papel desempeña la Comisión en las políticas de empleo, que, en primer término, siguen siendo responsabilidad de los Estados miembros?

A. PAPEL PRINCIPAL DE COORDINACIÓN EN EL INFORME CONJUNTO SOBRE EL EMPLEO

1. Resumen del procedimiento:

—Iniciado en el Consejo Europeo de Essen (diciembre de 1994): planteamiento integrado del problema del empleo a raíz del Libro Blanco de Jacques Delors:

- Los Estados miembros elaboran cada año programas plurianuales de empleo y presentan a la Comisión un informe sobre su aplicación.
- La Comisión sintetiza los programas de los Estados miembros y elabora, junto con el Consejo, un proyecto de informe.
- Este proyecto de informe conjunto es estudiado por el Consejo Ecofin y el Consejo de Empleo y Asuntos Sociales para su presentación en el Consejo europeo.

—Hasta la fecha, se han presentado dos informes conjuntos en los Consejos europeos de Madrid y Dublín.

—El Tratado de Amsterdam institucionalizó este procedimiento (artículo 4 del nuevo capítulo sobre el empleo) e introdujo dos innovaciones principales:

- El Consejo, por mayoría cualificada y a propuesta de la Comisión, debe elaborar *directrices* en materia de empleo, compatibles con las grandes orientaciones de las políticas económicas.
- El Consejo, por mayoría cualificada y previa recomendación de la Comisión, puede hacer recomendaciones a los Estados miembros de acuerdo con los resultados de su estudio anual sobre las políticas de empleo de éstos.

—En Amsterdam, el Consejo europeo adoptó una *resolución* sobre el empleo y el crecimiento que intensifica el carácter complementario de la política de empleo y la política económica e hizo un llamamiento para anticipar la aplicación del nuevo capítulo sobre el empleo.

2. Resultados del Consejo de Luxemburgo: no sólo presentar un informe, sino necesidad de ser:

—Concreto: insistir en las prácticas correctas realizadas en los diferentes Estados miembros:

- El Sr. Juncker había pedido a los jefes de Estado o de Gobierno que presenten tres o cuatro medidas nacionales que hayan resultado especialmente eficaces, aplicadas tanto por las administraciones como por el sector privado o los agentes locales.
 - Resultados obtenidos: traspasar las fronteras y mostrar ejemplos palpables que se puedan intercambiar o transferir con el fin de desembocar en medidas concretas.
- Operativo: establecimiento de directrices como las previstas en Amsterdam:
- 4 temas prioritarios se han fijado: empleabilidad, empresariado, adaptabilidad e igualdad de oportunidades.
 - Ejercicio de coordinación y de valorización de buenas prácticas confiado a la Comisión, que ha formulado recomendaciones centradas sobre la empleabilidad bajo la forma de objetivos intermedios a 5 años; ofrecer una formación a todo joven en paro de más de 6 meses y a todo parado de más de 1 año; doblar, alcanzando 20% (salvo para España donde la tasa de paro es la más elevada) la proporción de parados comprometidos con un programa de formación.
 - Objetivos intermedios preferidos a objetivos generales de creación de empleo rehusados por ciertos Estados miembros. Su verificación, teniendo siempre en cuenta las especificidades nacionales, se efectuará sin embargo sobre una base anual en el marco de una «vigilancia multilateral» (no sanciones pero establecimiento de una «obligación moral para la convergencia»).

B. PAPEL DE IMPULSO E INNOVACION EN EL SEGUIMIENTO DEL PACTO DE CONFIANZA Y FUNDAMENTALMENTE EN LOS TRES COMETIDOS CONCRETOS CONFIADOS A LA COMISIÓN EN AMSTERDAM

1. Grupo de trabajo sobre las PYME:

- Creación solicitada por el Consejo para mejorar y simplificar el entorno de las PYME: incremento de su potencial de creación de empleo:
- Objetivos: propuestas de medidas concretas que deben adoptar los Estados miembros para mejorar la calidad de la legislación y reducir los gravámenes inútiles que pesan sobre las PYME.
 - Creado por la Comisión el 30 de julio de 1997; informe provisional para Luxemburgo.

2. BEI:

—Cometido confiado en Amsterdam para:

- Estudiar la posibilidad de una facilidad especial de financiación de proyectos de alta tecnología para las PYME.
- Estudiar sus posibilidades de intervención en los sectores de la educación, la salud, el medio urbano y la protección del medio ambiente.
- Estudiar la posibilidad de concesión de préstamos a muy largo plazo para las grandes redes.

—El consejo de administración del 21 de julio de 1997 aprobó la puesta en marcha de esas nuevas intervenciones y decidió utilizar una parte del excedente de 1996 para abrir una ventanilla especial de instrumentos financieros, sobre todo de capital riesgo, para las PYME innovadoras.

Estas medidas deben ser avaladas ahora por la Junta de Gobernadores.

3. Creación de un nuevo grupo sobre la competitividad:

—Sucesor del grupo Ciampi, celebró su primera reunión el 25 de julio de 1997 bajo la presidencia de J.C. Paye.

—Objetivos: análisis, iniciativas y recomendaciones a los Estados miembros en materia de competitividad, principalmente en los sectores de las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación.

—Primera contribución a la Cumbre de Luxemburgo: un documento corto y operativo.

4. Seguimiento más general de otros aspectos del pacto de confianza; en concreto:

—Plan de acción sobre el mercado interior, fundamentalmente destinado a sacar partido del potencial de crecimiento del sector de los servicios.

—Innovación: reflejar la riqueza científica europea en innovaciones técnicas, industriales y sociales:

- Quinto programa marco de investigación.
- Agilización del contexto administrativo y fiscal.
- Mejores condiciones de acceso al capital (véase el apartado sobre el BEI).

—Educación y formación: se necesita profundizar en lo siguiente:

- Acceso a las competencias: formación permanente y reconocimiento de las competencias aparte del campo habitual de los títulos.
- Acompañamiento de la sociedad de la información.
- Preparación de un estatuto europeo del aprendizaje.

El capítulo más importante del pacto de confianza sigue siendo, desde el punto de vista económico, el correspondiente a los Fondos estructurales. Por consiguiente, quería dedicar la segunda parte de mi intervención a dicho capítulo.

II. Apoyo al crecimiento y al empleo en los Fondos estructurales comunitarios

Quisiera aquí recordar brevemente las orientaciones formuladas por la Comisión en su Comunicación de marzo 1996, insistiendo especialmente en su evolución y en las novedades surgidas desde entonces. En efecto, el punto crucial de una política pertinente de lucha contra el paro parece estar cada vez más el relanzamiento de la inversión.

A. RESUMEN DEL MENSAJE DE LA COMISIÓN Y CANALIZACIÓN DE ÉSTE EN LAS INTERVENCIONES DE LOS FONDOS ESTRUCTURALES

1. Las principales orientaciones sobre el contenido de las intervenciones:

—parten del hecho de que la función principal de los Fondos estructurales es impulsar un crecimiento y un desarrollo a largo plazo y que, por lo tanto, mediante los Fondos se debe, al mismo tiempo, aumentar el contenido de empleo de ese crecimiento y hacerlo más solidario, gracias a lo siguiente:

- mejor acompañamiento del apoyo a las inversiones productivas y en infraestructuras potenciando los recursos humanos y los factores no materiales del crecimiento (fundamentalmente la innovación);
- mayor insistencia en el desarrollo local integrado y sobre todo en las iniciativas locales de empleo que suponen nuevas fuentes de empleo;
- fomento de una organización más dinámica del trabajo y del horario laboral durante toda la vida profesional;
- integración de las medidas de formación, asesoramiento y ayuda al empleo: recorrido integrado de inserción;
- activación de recursos pasivos relacionados con el subsidio de desempleo;
- fomento de la igualdad de oportunidades;

—proponen utilizar prioritariamente, en beneficio de los citados objetivos, todos los márgenes de maniobra de los Fondos estructurales:

- deflactor derivado de la actualización de los programas: de 2.000 a 3.000 millones de ecus sin asignar para el período 1997-1999;
- nuevo período del objetivo n.º 2 (1997-1999): dotación financiera de 8.000 millones de ecus;

- revisión intermedia de los demás objetivos de los Fondos, iniciada este verano.

2. Manifestación en la programación:

- La Comisión ha enviado directrices detalladas a los Estados miembros sobre el nuevo período de aplicación del objetivo n.º 2 y la revisión intermedia de los objetivos.
- Los Comités de seguimiento están realizando un esfuerzo significativo en relación con la nueva programación del objetivo n.º 1: se observa una mayor preocupación por el empleo (introducción del catastro en Grecia y ayuda del P.O. de medio ambiente: 2.400 puestos de trabajo creados, la mitad de ellos de nivel universitario).
- Se da la misma situación en cuanto a la utilización del deflactor en las iniciativas locales de desarrollo y empleo (véase el caso de Irlanda) y en los pactos territoriales de los que hablaré más adelante.
- En lo que se refiere al objetivo n.º 2 y su nuevo período, se tiene muy en cuenta el aspecto del empleo:
 - en el contenido de las intervenciones, que intenta ajustarse lo más posible a las orientaciones de la Comisión: desarrollo local y nuevas fuentes de empleo, recursos humanos, IDT e innovación, medio ambiente e igualdad de oportunidades;
 - en los objetivos cuantificados de los diferentes programas: la repercusión prevista por las administraciones nacionales representará una ayuda a 900.000 puestos de trabajo, de los que casi la mitad (420.000) serán de nueva creación.

Estas cifras pueden compararse con las del período anterior: 650.000 puestos de trabajo mantenidos o creados: los resultados del concurso sobre la creación de empleo con las realizaciones más brillantes estarán disponibles durante el primer trimestre de 1998.

Actualmente, queda por ampliar y consolidar estos primeros logros en los Comités de seguimiento y la Comisión está trabajando en ello.

B. APLICACIÓN DE LAS INTERVENCIONES

La Comisión ha insistido en ampliar y profundizar la cooperación, sobre todo en el sector privado: propuesta, dentro del pacto de confianza, de una medida piloto en forma de *pactos territoriales para el empleo*, con dos objetivos derivados:

- contribuir a una reflexión colectiva sobre el empleo a escala local: diagnóstico y estrategia;
- preparar un plan de acción integrado que conste de medidas innovadoras en materia de creación de empleo.

1. Resumen de las etapas de aplicación:

- Recurso a iniciativas locales: estrategia ascendente, iniciada con ocasión del Consejo de Florencia.
- El Consejo europeo de Dublín solicitó a las autoridades nacionales que seleccionaran las zonas candidatas para la realización.
- Sobre la base de las indicaciones proporcionadas se inició un diálogo entre los promotores del pacto y la Comisión que trató los siguientes puntos:
 - valoración general de las orientaciones;
 - elaboración de un programa de trabajo para la asistencia técnica (estudios, peritaje exterior, participación en actividades de red, apoyo a la elaboración de un plan de acción detallado).
- En Amsterdam, el Consejo Europeo tomó nota de una lista de 79 proyectos (más diez proyectos británicos durante el verano) a los que la Comisión dedicará una asistencia técnica de 200.000 ecus.
- Desde el comienzo de 1998 la Comisión valorará una primera serie de planes de acción correspondientes a los proyectos más avanzados.
- De aquí al final de la primavera, se formalizarán todos los planes de acción y el reconocimiento comunitario y se pasará a la ejecución mediante los recursos existentes:
 - no se trata de una nueva iniciativa comunitaria;
 - no modifica los procedimientos de los Fondos estructurales, en particular el papel del Comité de seguimiento;
 - no se destinan recursos nuevos sino que se utilizan los márgenes de flexibilidad y el deflactor; por ejemplo, decisión del Comité de seguimiento del MCA objetivo 1 en España de reservarles 55 Mecus del deflactor de los programas nacionales;
 - se individualiza el apoyo a los pactos mediante la creación de medidas específicas (una por Fondo) dentro de los P.O. o mediante la utilización del sistema de subvención global.

2. Primeros logros:

- Constitución de una red comunitaria: red de los PTE: en la actualidad hay 89 proyectos en desarrollo en los 15 Estados miembros (de los cuales 6

en España) que cubren más del 10% de la población de la Unión Europea:

- debate electrónico por Internet;
- actividades: seminarios temáticos especialmente provechosos para la creación de empleo (cultura, medio ambiente, turismo, nuevas fuentes de empleo y cambios industriales) (Östersund, del 18 al 19 de septiembre de 1997; Viareggio, del 2 al 3 de octubre de 1997; Oporto, del 13 al 14 de noviembre de 1997; conferencia de prensa de presentación el 13 de noviembre de 1997);
- especialistas comunitarios de apoyo y seguimiento.

— Algunas medidas ejemplares:

- En Finlandia, el pacto territorial de Lahti, dentro de su plan de acción, desarrolla un programa de asistencia y manutención a domicilio de las personas dependientes de la tercera edad; de esta forma se crearán unos 300 puestos de trabajo.
- En Alemania, el pacto territorial de Zeitz (Sajonia Anhalt) tiene por objeto impulsar la colaboración entre grandes empresas, entidades locales e interlocutores sociales para favorecer una dispersión creadora de PYME, cuya ausencia se deja sentir en la zona. En una región muy afectada por el desempleo (índice del 20%) causado por la reestructuración de industrias pesadas heredadas de los «Kombinats», este plan de acción, que consta de un conjunto integrado de medidas, pretende reducir a la mitad el número de parados de aquí a final del siglo.

Conclusión: Agenda 2000

- Tendencias importantes registradas: la evolución demográfica, la revolución tecnológica y la reestructuración de los mercados y las empresas tendrán un impacto crucial en los sistemas de empleo.
- Tres respuestas fundamentales a largo plazo: cooperación, empleabilidad y capacidad de adaptación. No se fomenta una flexibilidad a ultranza sino el concepto de «flexibilidad segura».
- En lo que se refiere a los Fondos estructurales: simplificación, concentración e insistencia en el empleo (véanse los nuevos objetivos n.ºs 2 y 3), sin olvidar su adaptación a una Unión Europea ampliada (véase el nuevo objetivo n.º 1 y el mecanismo de preadhesión).