



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 14.1.2003  
COM(2003) 6 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO, AL PARLAMENTO  
EUROPEO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL Y AL COMITÉ DE LAS  
REGIONES**

**El futuro de la Estrategia Europea de Empleo (EEE)  
«Una estrategia para el pleno empleo y mejores puestos de trabajo para todos»**

Introducción .....	3
1. La EEE: un componente clave de la agenda de Lisboa .....	4
1.1. Hacer frente a los retos a medio y largo plazo.....	4
1.2. Instrumentos centrados en la aplicación y los resultados .....	6
1.3. Garantizar la coherencia con otros procesos.....	8
1.4. Una mejor gobernanza .....	9
2. Una nueva generación de Directrices de Empleo .....	9
2.1. Tres objetivos globales .....	10
2.1.1. Pleno empleo .....	10
2.1.2. Calidad y productividad en el trabajo .....	10
2.1.3. Cohesión y mercado de trabajo inclusivo .....	11
2.2. Centrarse en las prioridades.....	11
2.2.1. Medidas activas y preventivas destinadas a los desempleados y los inactivos .....	12
2.2.2. Hacer que sea rentable trabajar.....	12
2.2.3. Fomentar el espíritu de empresa para crear más y mejores puestos de trabajo .....	13
2.2.4. Transformar el trabajo no declarado en empleo regular .....	13
2.2.5. Promover el envejecimiento activo.....	14
2.2.6. Inmigración.....	14
2.2.7. Promover la adaptabilidad en el mercado de trabajo.....	15
2.2.8. Invertir en capital humano y estrategias de aprendizaje permanente .....	15
2.2.9. Igualdad entre hombres y mujeres .....	16
2.2.10. Apoyo a la integración y lucha contra la discriminación en el mercado de trabajo de las personas desfavorecidas .....	17
2.2.11. Hacer frente a las disparidades regionales en materia de empleo.....	18
2.3. Puesta en práctica y gobernanza .....	18
2.3.1. Servicios de aplicación eficaces y eficientes .....	18
2.3.2. Una fuerte implicación de los interlocutores sociales .....	19
2.3.3. Movilización de todos los agentes pertinentes .....	20
2.3.4. Una financiación adecuada.....	20
Anexo: Ejemplos de posibles indicadores y objetivos para la EEE.....	22

# **COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO, AL PARLAMENTO EUROPEO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES**

## **El futuro de la Estrategia Europea de Empleo (EEE) «Una estrategia para el pleno empleo y mejores puestos de trabajo para todos»**

### **INTRODUCCIÓN**

Cuando la Cumbre de Empleo de Luxemburgo (noviembre de 1997) inauguró la Estrategia Europea de Empleo (EEE) de conformidad con las nuevas disposiciones del Título de Empleo del Tratado, tenía el ambicioso objetivo de conseguir un progreso decisivo en el plazo de cinco años.

La Comunicación de 17 de julio de 2002<sup>1</sup> reexaminó la experiencia de cinco años en el marco del «proceso de Luxemburgo» y determinó los principales temas de debate sobre el futuro de la EEE.

La Comunicación estimuló un activo debate a nivel de todas las instituciones que, en particular, desembocó en una Resolución del Parlamento Europeo<sup>2</sup> y una posición común del Comité de Empleo y del Comité de Política Económica, que se remitió al Consejo. Asimismo, han contribuido al debate los interlocutores sociales europeos y otras partes interesadas. El debate confirmó la importante contribución de la EEE a los mejores resultados obtenidos en materia de empleo y a la convergencia de las políticas de empleo en la UE en los cinco últimos años. También subrayó la necesidad de reformar la EEE a fin de alinearla más estrechamente con la Estrategia de Lisboa y de abordar los nuevos retos.

La Comunicación de la Comisión, de 3 de septiembre de 2002, relativa a la racionalización de los ciclos anuales de coordinación de la política económica y de la política de empleo<sup>3</sup>, elaborada como seguimiento y complemento de la Comunicación sobre evaluación, recibió un amplio apoyo de las instituciones de la UE a finales de 2002. A continuación, se presentó en noviembre el proyecto de Informe conjunto sobre el empleo<sup>4</sup>, en el que la Comisión presentó orientaciones generales sobre las acciones futuras.

Con vistas a la adopción de las Directrices de Empleo en función de las orientaciones políticas del Consejo Europeo de primavera, y con arreglo al nuevo procedimiento racionalizado, el objetivo de la presente Comunicación es presentar un esbozo de la estrategia revisada complementada con ejemplos de los fines, consideraciones y objetivos concretos existentes y propuestas de posibles nuevos objetivos. Con ello se ofrecerá la base para un debate abierto con todas las partes interesadas, especialmente los Estados miembros, el Parlamento Europeo, las organizaciones representativas de

---

<sup>1</sup> COM(2002) 416 de 17 de julio de 2002 «Balance de cinco años de aplicación de la estrategia Europea de Empleo».

<sup>2</sup> PE 316.370 de 25.9.2002.

<sup>3</sup> COM(2002) 487.

<sup>4</sup> COM(2002) 621 de 13.11.2002.

los interlocutores sociales y la sociedad civil. De conformidad con el nuevo enfoque racionalizado del seguimiento global de la Agenda de Lisboa, la Comisión efectuará una propuesta formal de Directrices y Recomendaciones de Empleo con arreglo a este debate y de la orientación política general anunciada por el Consejo Europeo de primavera, lo que conducirá a la adopción por el Consejo a finales del primer semestre de 2003.

El presente texto es un documento de debate. La Comisión presentará, en abril de 2003, a partir de las Conclusiones del Consejo Europeo de primavera, sus propuestas detalladas para las Orientaciones generales de política económica y las Directrices de Empleo de manera que se garantice la coherencia de planteamiento de los dos documentos.

Como parte de la transición hacia una racionalización de los procesos de coordinación de las políticas, la presente Comunicación se remitirá, junto con el Informe de síntesis de la Comisión y el Informe de aplicación de las Orientaciones generales de política económica y del mercado interior, como contribución al Consejo Europeo de Primavera. Mientras que el Informe de síntesis contiene los mensajes clave que la Comisión dirige al Consejo Europeo de Primavera, la presente Comunicación presenta en mayor detalle las implicaciones de estos mensajes por lo que se refiere a la política de empleo.

## **1. LA EEE: UN COMPONENTE CLAVE DE LA AGENDA DE LISBOA**

En el Consejo Europeo de Lisboa, la Unión Europea definió una estrategia global que tiene como objetivo el crecimiento económico a largo plazo, el pleno empleo, la cohesión social y el desarrollo sostenible en una sociedad basada en el conocimiento. En la actualidad, se reconoce ampliamente que debería considerarse a la EEE como un instrumento clave para sostener la Estrategia de Lisboa en la UE ampliada, con lo que la EEE contribuirá también a la cohesión económica y social.

### **1.1. Hacer frente a los retos a medio y largo plazo**

Las reformas del pasado han contribuido a incrementar la resistencia del empleo a la desaceleración económica, a incrementar el empleo en más de 10 millones de puestos de trabajo y a reducir el desempleo del 10,1 % al 7,4 % (es decir, en cuatro millones de personas) y el desempleo de larga duración del 5,2 % al 3,3 % durante el período de vigencia del proceso de Luxemburgo. Esto significa que deben sostenerse y ampliarse las reformas para crear los nuevos 15 millones de puestos de trabajo que se necesitan para conseguir el objetivo de Lisboa. Si bien se han producido notables mejoras estructurales en los mercados de trabajo de la UE, siguen existiendo importantes carencias estructurales, que deben abordarse con determinación. Las *tasas de empleo y de población activa* de la UE siguen siendo insuficientes. *El desempleo* sigue siendo elevado en varios Estados miembros, especialmente entre determinadas categorías tales como los jóvenes (3 millones de desempleados en 2001), los trabajadores mayores, las mujeres o las personas con desventajas específicas. Coincidiendo con esto, están apareciendo casos de *congestión del mercado de trabajo* en algunos sectores y regiones de la UE. Siguen existiendo importantes *diferencias entre los hombres y las mujeres* tanto en términos de empleo como de desempleo, remuneración o segregación sectorial u ocupacional. Falta aún mucho para lograr una integración general efectiva de la igualdad entre hombres y mujeres en todos los

Estados miembros. Siguen existiendo grandes *diferencias dentro de las regiones y entre ellas*. Asimismo, es esencial invertir el declive del crecimiento de la *productividad laboral*.

Tanto los actuales Estados miembros como los *futuros Estados miembros* poseen estas carencias estructurales, aunque existan diferencias de magnitud. Si bien la situación en materia de empleo de los países candidatos varía sustancialmente, los principales retos incluyen: la necesidad de incrementar la oferta de trabajo para contribuir a un crecimiento económico sostenido; la necesidad de que se igualen las tasas de empleo, especialmente para los hombres y con especial atención a los trabajadores mayores; la necesidad de garantizar un flujo ordenado de la agricultura y la industria a los servicios sin generar mayores disparidades regionales a medio plazo; y la necesidad de mejorar y actualizar las cualificaciones para permitir que los países candidatos compitan eficazmente en la Unión ampliada y en la economía global. En la última década se han emprendido importantes reformas del mercado de trabajo en todos los países candidatos, y la EEE deberá prestarles su apoyo para gestionar su transformación económica y social.

La EEE, a la vez que aborda las deficiencias estructurales que siguen caracterizando al mercado de trabajo de la UE, debería asimismo reflejar los nuevos desafíos que surgirán en materia de empleo.

Las *tendencias demográficas* constituyen un reto específico a medio y largo plazo, ya que muestran el envejecimiento de la población activa y, a largo plazo, una reducción de la población en edad de trabajar. Este hecho tenderá a limitar la oferta de mano de obra, el potencial de crecimiento económico y la sostenibilidad de los sistemas de protección social. Por tanto, el aumento *de la tasa de población activa*<sup>5</sup> se ha convertido en una prioridad, y se presta una mayor atención al papel que pueden desempeñar los trabajadores de terceros países.

*La globalización y la tendencia a una sociedad más basada en el conocimiento* están acelerando aún más el ritmo de la reestructuración económica, lo que conlleva el riesgo de una erosión de las cualificaciones y de exclusión social. La gestión positiva de los cambios económicos y sociales se está convirtiendo en una máxima prioridad de la política de empleo. La *inversión en capital humano* es un requisito básico para conseguir el objetivo de Lisboa de convertirse en la economía basada en el conocimiento más competitiva. El peso creciente de los servicios en la economía, el ritmo del cambio tecnológico, el incremento del componente de conocimiento e información en el valor de la producción así como la magnitud de la reestructuración económica y social son también argumentos en favor de esta inversión. La UE adolece de una inversión insuficiente en capital humano y en instrumentos de TIC, que son necesarios para incrementar la productividad y la calidad del trabajo.

*La vida laboral se está volviendo más compleja* a medida que las pautas de trabajo se vuelven más irregulares. *En la actualidad*, deben tenerse en cuenta una serie de *transiciones*, incluida la transición entre la escuela y la vida laboral, entre puestos de

---

<sup>5</sup> Véase el Informe conjunto «Aumento de la tasa de población activa y fomento de la prolongación de la vida activa» presentado al Consejo Europeo de Barcelona, adoptado con arreglo al COM(2002) 9 final de 24.1.2002.

trabajo, entre diferentes situaciones laborales, entre la vida activa y la jubilación y entre el trabajo y la formación, las interrupciones de la carrera profesional y los períodos dedicados al cuidado de personas. Este último punto plantea el problema de la distribución equitativa del trabajo remunerado y el no remunerado entre las mujeres y los hombres. Un porcentaje creciente de la población activa se plantea ahora la cuestión del *equilibrio entre la flexibilidad y la seguridad*.

La EEE debe aportar una respuesta política a los retos mencionados, estructurados con arreglo a los ambiciosos objetivos de Lisboa de pleno empleo, calidad en el trabajo («mejores puestos de trabajo») e inclusión social.

La coherencia global entre la EEE y la Agenda de Lisboa se verá apoyada por la alineación de los plazos de la EEE con el horizonte a medio plazo de 2010, con una revisión intermedia en 2006<sup>6</sup>. Esta revisión coincidirá con la revisión de los fondos estructurales, con lo que se garantizará una coherencia adecuada y el apoyo mutuo entre los instrumentos políticos y los financieros, en particular el Fondo Social Europeo.

## **1.2. Instrumentos centrados en la aplicación y los resultados**

El método abierto de coordinación de la EEE basado en el artículo 128 del Tratado ha demostrado su utilidad. Habida cuenta de la petición del Consejo Europeo de Barcelona de un refuerzo de la EEE y de la finalización del debate en el Consejo sobre la «racionalización», debe examinarse el uso óptimo de los instrumentos previstos en el Tratado y desarrollados hasta ahora en la práctica.

### ***Unas Directrices de Empleo estables y orientadas a los resultados***

En la actualidad, existe la percepción generalizada de que, tras las sucesivas revisiones introducidas desde 1997, las Directrices se han vuelto complejas, y sería preciso *simplificarlas*. En una Unión ampliada, y teniendo en cuenta la más amplia gama de interesados que deberán participar, las Directrices deberían proporcionar enfoques y orientaciones más generales para las reformas de las políticas de empleo, con una determinación de las acciones prioritarias y responsabilidades claramente definidas.

El acuerdo del Consejo sobre la racionalización apoya la propuesta de la Comisión de una mayor *estabilidad* de las Directrices. La experiencia ha mostrado que, a menudo, se precisa tiempo para concebir, aprobar y aplicar medidas importantes del mercado de trabajo, e incluso más tiempo para demostrar su impacto en el mercado de trabajo. Si bien el Tratado prevé directrices anuales, y podrían realizarse excepciones por motivos justificados, deberían evitarse los cambios hasta la revisión intermedia prevista en 2006.

El objetivo de la eficacia exige asimismo unas directrices más *orientadas a los resultados*, que insistan en menor medida en los métodos utilizados, y definan mejor los resultados que deben conseguirse. Siempre que sea posible, esto debería basarse en objetivos cuantitativos adecuados.

---

<sup>6</sup> Véase el apartado 30 de las Conclusiones de Barcelona.

### ***Orientación específica sobre las políticas a través de las recomendaciones***

Desde su utilización por primera vez en 2000, las recomendaciones de empleo han mostrado su eficacia para mantener el impulso de las reformas de las políticas. Con la creciente diversidad dentro de la UE y unas Directrices más orientadas a los resultados, la elaboración de recomendaciones adquirirá la máxima importancia. Estas recomendaciones permiten establecer diferencias justificadas de la orientación sobre las políticas entre los Estados miembros con arreglo a su situación respectiva, y son un medio para efectuar una aplicación que se ajuste al enfoque de racionalización. Se revisarán anualmente y podrán actualizarse en caso necesario en función de los cambios de la situación económica o social, o de las políticas del país en cuestión.

### ***Centrar la aplicación a través de los PNA***

Los PNA se prevén en el Tratado y deberán seguir siendo el fundamento para una transmisión eficaz de la información sobre la aplicación de las Directrices de Empleo como una parte independiente del «paquete nacional de aplicación». Han demostrado ser un instrumento clave para la vigilancia multilateral dentro de la EEE. Los PNA deben transmitir informaciones esenciales que cubran lo siguiente: los elementos principales de una respuesta política a las directrices; la repercusión de las medidas tomadas previamente; el seguimiento de las recomendaciones; el progreso hacia los objetivos; nuevas direcciones e iniciativas en el ámbito de las políticas; así como los presupuestos que implican, especialmente en relación con el FSE.

La estabilidad de las Directrices facilitará el proceso de transmisión de información y reducirá los trámites en los Estados miembros.

### ***El Informe conjunto sobre el empleo***

El Tratado establece que el *Informe conjunto sobre el empleo* es la base para las conclusiones del Consejo Europeo sobre la situación del empleo. En el marco de la racionalización, este informe será la contribución específica al Consejo de Empleo, Política Social, Sanidad y Consumidores del Consejo Europeo de Primavera, y contiene información clave sobre las políticas relativas al empleo y el mercado de trabajo.

### ***Aprovechar la evaluación y el aprendizaje mutuo***

El valor añadido de la EEE está estrechamente vinculado con su capacidad para fomentar el aprendizaje mutuo y desarrollar una cultura de la evaluación para mejorar la calidad de sus políticas y medidas. *El programa de evaluación por homólogos*<sup>7</sup> ha demostrado ser un valioso instrumento a este respecto, que facilitará en el futuro la transferencia de los conocimientos prácticos entre los actuales y los futuros Estados miembros. Debería considerarse como un componente clave de la EEE y debería lograrse una divulgación más amplia de sus resultados.

A partir de la experiencia del principal programa de evaluación de la EEE organizado por la Comisión y los Estados miembros en 2001/2002, debería elaborarse *un programa de evaluación continua* a nivel nacional y de la UE. Debería aprovecharse

---

<sup>7</sup> [Http://peerreview.almp.org](http://peerreview.almp.org).

el nuevo Programa de medidas de estímulo del empleo<sup>8</sup> para apoyar los proyectos pertinentes.

*Los indicadores* desempeñan una función de gran importancia en la evaluación de las políticas nacionales de empleo y de los resultados obtenidos por el mercado de trabajo de la UE. Deben fundamentarse en estadísticas sólidas y datos armonizados. Los Estados miembros deberían efectuar las inversiones necesarias para recoger los datos pertinentes. La base de datos sobre políticas del mercado de trabajo<sup>9</sup>, de reciente creación, aportará un valioso instrumento para efectuar una supervisión de las directrices futuras.

### **1.3. Garantizar la coherencia con otros procesos**

Será prioritaria para el futuro de la EEE una mejor articulación con los procesos de coordinación de políticas relacionados, tanto si están sólidamente establecidos y se basan en el Tratado, como en el caso de las Orientaciones generales de política económica, como los más recientes en el ámbito de la educación y la formación, el espíritu de empresa, la inclusión social, las pensiones y la inmigración.

El reciente acuerdo sobre racionalización<sup>10</sup> proporciona una base adecuada para una mayor complementariedad y coherencia entre la EEE y las Orientaciones generales de política económica. Confirma la función de estas últimas como un instrumento integrador de política económica, así como la función directora de la EEE para ofrecer orientaciones y garantizar la coordinación de las prioridades de la política de empleo que deben suscribir los Estados miembros.

El 3 de diciembre de 2002, el Consejo confirmó que «facilitar la participación en el empleo de las personas que pueden y desean trabajar» era uno de los principales objetivos de la Estrategia de Inclusión Social establecidos en el contexto de la EEE. Mientras que el alcance del método abierto de coordinación en el ámbito de la inclusión sobrepasa ampliamente la esfera del empleo y el mercado de trabajo, ambas estrategias comparten un mismo fin en este ámbito, por lo que deberían coordinarse estrechamente.

De forma similar, existen importantes interacciones entre la EEE y el método abierto de coordinación para las pensiones, por el cual los Estados miembros han acordado una serie de objetivos comunes y un marco para el intercambio de políticas, todo ello con el objetivo de que las pensiones sean adecuadas y sostenibles habida cuenta del envejecimiento demográfico. En el marco de la EEE se abordarán aspectos importantes de las estrategias de los Estados miembros sobre el futuro de las pensiones.

En junio de 2002, el Consejo Europeo mostró su determinación a acelerar el desarrollo de una política común de la UE sobre inmigración. La creciente importancia de la inmigración para ayudar a la UE a hacer frente al impacto del

---

<sup>8</sup> Decisión nº 1145/2002/CE de 10.6.2002.

<sup>9</sup> Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 2001. Cat. Nº KS-36-01-920-EN-N.

<sup>10</sup> Informe adoptado por EPSCO y el Consejo ECO/FIN el 3.12.2002 sobre la racionalización de los procesos de coordinación de las políticas.

envejecimiento demográfico en el empleo y el crecimiento económico muestra la necesidad de garantizar una mayor coordinación dentro de la EEE.

#### **1.4. Una mejor gobernanza**

Desde el primer momento, la EEE ha sido un proceso abierto. La Cumbre de Empleo de Luxemburgo de noviembre de 1997 hizo un llamamiento *«a la movilización de todos los agentes: Estados miembros, regiones, interlocutores sociales e instituciones comunitarias, a fin de aprovechar la oportunidad única que se ofrece hoy día de cambiar el curso de las cosas asociándose a la nueva andadura coherente y resuelta definida por el Consejo Europeo...»* Desde entonces, este llamamiento se ha confirmado en muchos Consejos Europeos. El Libro Blanco sobre la gobernanza reconoció la innovación positiva que ofrece el «método abierto de coordinación», que muestra que puede contribuir a un nuevo sistema de gobierno más eficaz, eficiente y democrático en la UE.

Una aplicación enérgica y sostenible de la EEE requiere una mayor sensibilización de la población y una mayor visibilidad. Es preciso fomentar la participación de todas las partes interesadas, de conformidad con los principios de la Comisión sobre las normas mínimas de consulta, a fin de no solamente incrementar la eficacia del desarrollo y la aplicación de las políticas, sino también de reforzar una mejor gobernanza del proceso, con lo que se contribuiría asimismo a una mejor integración de los objetivos de la EEE en el marco global de las políticas nacionales. Esto precisa un mayor desarrollo de la dimensión territorial de la EEE tanto a nivel regional como local, a través de una combinación estratégica de políticas basadas en la colaboración, la activación de las organizaciones de la sociedad civil para enriquecer el desarrollo de las políticas, y una mayor implicación de los órganos parlamentarios en el proceso. Además, la Comisión tiene la intención de intensificar el diálogo social tripartito en materia de empleo.

## **2. UNA NUEVA GENERACIÓN DE DIRECTRICES DE EMPLEO**

La nueva generación de Directrices de Empleo reflejará los principios mencionados. Se considera necesaria una reestructuración, que se aparte de los actuales «objetivos horizontales» y directrices específicas agrupadas en cuatro «pilares», habida cuenta de la necesidad de reflejar los nuevos desafíos para la UE, así como de la necesidad de simplificación. Sin prejuzgar por el momento la estructura precisa de las futuras directrices, parecería necesario que recogieran los siguientes elementos:

- Tres objetivos globales que reflejen los logros de Lisboa.
- Una mayor insistencia en la aplicación y la gobernanza de la EEE.
- La determinación de una serie limitada de prioridades.
- Mensajes específicos dirigidos a los interlocutores sociales.
- La definición de objetivos adecuados.

Uno de los grandes logros y éxitos de la Estrategia Europea de Empleo ha sido la fijación de objetivos. La revisión de la estrategia hacia unas directrices más orientadas a los resultados exige una adaptación de los objetivos. Los objetivos deberían reforzar los tres objetivos globales y las prioridades específicas de actuación que se determinan a continuación. En el anexo se incluyen ejemplos de áreas e indicadores para posibles objetivos, muchos de los cuales ya se han acordado a nivel de la UE,

para su examen antes de la propuesta formal de Directrices de la Comisión, después del Consejo Europeo de primavera.

## **2.1. Tres objetivos globales**

Las futuras directrices deberían tener como objetivo mantener el impulso de las reformas estructurales en el mercado de trabajo como parte de una estrategia para promover y gestionar el cambio en los actuales y los futuros Estados miembros. Las Directrices propuestas, que reflejarán los logros políticos de la Agenda de Lisboa, deberían promover tres objetivos complementarios que se apoyan mutuamente.

### *2.1.1. Pleno empleo*

La consecución del objetivo de *pleno empleo* mediante el incremento de las *tasas de empleo* en el sentido de los objetivos de Lisboa y Estocolmo es de capital importancia para el crecimiento económico de la UE y para la sostenibilidad de los sistemas de protección social. El Informe conjunto sobre el empleo de 2002 demostró que, si bien algunos Estados miembros están adoptando un planteamiento más estratégico respecto de estos objetivos (mediante una mejor determinación de las reservas potenciales de trabajo y la búsqueda de respuestas políticas globales), el progreso hacia el pleno empleo exige un esfuerzo ininterrumpido, especialmente habida cuenta de las condiciones económicas inciertas.

Por tanto, ocupan un lugar central en las Directrices los objetivos de Lisboa y Estocolmo en relación con la *tasa general de empleo* (una media del 67 % en 2005 y el 70 % en 2010 para la UE), la tasa de empleo de las *mujeres* (respectivamente el 57 % y el 60 %) y la de los *trabajadores mayores* (50 % en 2010). Se ha alentado a los Estados miembros a establecer sus propios objetivos nacionales a este respecto. Además, el incremento del empleo y del crecimiento económico debe sustentarse por el crecimiento de la *oferta de mano de obra*.

El incremento de la tasa de empleo y de la población activa precisa de una amplia combinación de políticas que incluya medidas en el ámbito de la oferta y de la demanda. A este respecto, existen otras políticas nacionales y de la UE, especialmente las que influyen en el clima macroeconómico y el entorno general de creación de empleo.

### *2.1.2. Calidad y productividad en el trabajo*

La Agenda de Lisboa hace un llamamiento para lograr más y *mejores* puestos de trabajo y la EEE debería reflejar este enfoque equilibrado. La calidad ocupa un lugar central en el modelo social europeo y abarca una serie de dimensiones, tal como se estableció en el Consejo Europeo de Laeken a finales de 2001. En particular, esto incluye la satisfacción con la remuneración y las condiciones de trabajo, la salud y la seguridad en el lugar de trabajo, la existencia de una organización flexible del trabajo, las disposiciones en materia de ordenación del tiempo de trabajo y el equilibrio entre la flexibilidad y la seguridad.

Tal como se subrayaba en el Informe conjunto del Consejo y la Comisión «Aumento de la tasa de población activa y fomento de la prolongación de la vida activa» presentado en el Consejo Europeo de Barcelona, la calidad de los puestos de trabajo

ofrecidos influye en la decisión de incorporarse al mercado de trabajo, así como de permanecer en un empleo o en el mercado de trabajo. Asimismo, la orientación hacia puestos de trabajo de mayor calidad está estrechamente relacionada con el paso a *una economía basada en el conocimiento*; los datos disponibles muestran que la mayor parte de los puestos de trabajo de reciente creación ha tenido lugar en sectores cualificados y de fuerte intensidad cognitiva. Asimismo, la calidad está fuertemente relacionada con la *productividad*, por lo que puede aportar una contribución clave a una mayor competitividad de la UE.

Es esencial que se preste la máxima atención al incremento de la productividad, en particular mediante una inversión continuada en capital humano, tecnología y organización del trabajo.

### 2.1.3. *Cohesión y mercado de trabajo inclusivo*

La reducción del desempleo y de las restantes *disparidades* en el acceso al mercado de trabajo, tanto en términos socioeconómicos como regionales, es una cuestión que afecta a la equidad y la eficacia de la EEE.

El acceso a un puesto de trabajo, la existencia de oportunidades para adquirir las cualificaciones necesarias que permitan incorporarse al mercado de trabajo y permanecer en él (lo que, en particular, refleja la amplia utilización de las TIC y la transición a una sociedad basada en el conocimiento), y la posibilidad de progresar en términos de remuneración y cualificaciones son importantes factores que promueven la inclusión social. Un enfoque global respecto de las personas desfavorecidas no debe solamente abordar los problemas a que se enfrentan los desempleados, sino también todas las personas inactivas que desean conseguir un trabajo. Los desempleados de larga duración (aproximadamente 5,5 millones en 2001) constituyen un grupo con un elevado riesgo de exclusión social. Si se tienen en cuenta todas las personas desempleadas e inactivas que desean trabajar, la UE poseía en 2001 un potencial de mano de obra no aprovechado de más de 23 millones de personas. Solamente las personas con discapacidad se elevan a 38 millones en la UE; únicamente trabaja el 46 % de las personas que declaran poseer una discapacidad moderada y el 24 % de las que declaran una discapacidad grave. En un momento en el que la UE inaugura el Año Europeo de las Personas con Discapacidad 2003, es de capital importancia reconocer las dificultades a que se enfrentan estas personas para acceder al mercado de trabajo o permanecer en él, y para dar pasos decisivos a fin de explotar mejor el potencial de empleo de las personas con discapacidad.

En muchos casos, existe una importante dimensión regional o local de la exclusión del mercado de trabajo. En muchos Estados miembros actuales y futuros hay grandes disparidades regionales en términos de empleo y desempleo. Algunas áreas rurales o urbanas experimentan tasas de desempleo o de inactividad especialmente elevadas. La EEE debería hacer frente a estas desigualdades y apoyar la cohesión económica y social.

## 2.2. **Centrarse en las prioridades**

Como reflejo de la evaluación de los cinco primeros años de la EEE, así como de los debates efectuados en los últimos meses sobre el futuro de la EEE, la Comisión considera que las siguientes prioridades, que apoyan los tres objetivos globales

mencionados, serían las más apropiadas para las futuras directrices. Se examinan a continuación algunas propuestas específicas, basadas en la experiencia obtenida con la EEE, en el marco de cada una de las prioridades, para su debate y estudio antes de la propuesta formal de la Comisión relativa a las Directrices de Empleo.

#### 2.2.1. *Medidas activas y preventivas destinadas a los desempleados y los inactivos*

Hasta ahora, uno de los efectos más significativos de la EEE ha sido la introducción o el refuerzo en todos los Estados miembros de un enfoque preventivo y más activo respecto de los desempleados. Este enfoque es de particular relevancia en un contexto de desaceleración económica y reestructuración a gran escala.

Debería consolidarse este enfoque con el objetivo de reducir al mínimo las incorporaciones al desempleo de larga duración. A este respecto, un principio rector podría ser *hacer la oferta adecuada a la persona adecuada en el momento adecuado*. Un enfoque de este tipo se basaría en una *rápida determinación* de las necesidades de cada solicitante de empleo y la elaboración, en una fase inicial, de un *plan de acción personalizado*, a fin de lograr una integración sostenible en el mercado de trabajo.

Podría haber acciones más ambiciosas en relación con la oferta de medidas activas a los solicitantes de empleo. Teniendo en cuenta que el actual objetivo de activación del 20 % ha sido superado en la mayoría de los Estados miembros, así como que es necesario mejorar aún más los resultados en términos de integración efectiva de los desempleados en el mercado de trabajo, parecería apropiado incrementar sustancialmente este objetivo. Esto debería verse acompañado por un mayor hincapié en la calidad de los programas, la *integración efectiva* de los beneficiarios en el mercado de trabajo y la *rentabilidad*, aprovechando las lecciones obtenidas con las evaluaciones realizadas hasta ahora. Debería ser prioritaria la apertura de medidas activas destinadas a todas las personas sin empleo que deseen reincorporarse al mercado de trabajo, independientemente de si están registrados como desempleados, habida cuenta de la necesidad de incrementar la tasa de la población activa. Asimismo, podría prestarse una mayor atención a las personas con empleo en la actualidad pero que corren el riesgo de encontrarse en paro.

Los principales resultados que se esperan obtener con el enfoque preventivo y activo incluyen reducciones del *desempleo juvenil* y del *desempleo de larga duración*.

#### 2.2.2. *Hacer que sea rentable trabajar*

El sistema de incentivos financieros es uno de los principales determinantes de la participación en el mercado de trabajo y se le ha prestado una gran atención en las Directrices de Empleo y las Orientaciones generales de política económica. La relación entre las rentas del trabajo, que dependen tanto de la remuneración como de la fiscalidad, y los ingresos que se obtienen por desempleo o inactividad, determina la decisión de incorporarse al mercado de trabajo y de permanecer en él. Debería tratar de alcanzarse el objetivo de «hacer que sea rentable trabajar», tanto desde el punto de vista del solicitante de empleo como desde el del empresario. De conformidad con las recomendaciones del Informe conjunto relativas al incremento de la tasa de la población activa, se precisa una revisión sistemática de los sistemas fiscales y de protección social, haciendo especial hincapié en la eliminación del desempleo y las trampas de la pobreza, alentando la incorporación y la permanencia de las mujeres en el mercado de trabajo, o su reintegración tras una interrupción de su carrera profesional, y manteniendo a los trabajadores mayores durante un mayor período de

tiempo en la vida activa. Además, la fiscalidad del trabajo, especialmente para los trabajadores con baja cualificación, debe permitir que se reduzca la atracción del trabajo no declarado y alentar la creación de empleo.

### 2.2.3. *Fomentar el espíritu de empresa para crear más y mejores puestos de trabajo*

La innovación y la actividad empresarial son factores clave para impulsar la competitividad, el crecimiento y la creación de puestos de trabajo sostenibles de mayor productividad y mejor calidad. El fomento del espíritu de empresa depende de una amplia combinación de políticas, que incluyen, en particular: un mejor marco reglamentario y administrativo, el acceso a una mano de obra cualificada, el fomento de actitudes más positivas hacia las competencias empresariales y de gestión, un entorno financiero favorable, mercados de productos y laborales que funcionen adecuadamente y condiciones favorables para la investigación y la innovación.

La adaptación de la Estrategia de Empleo a otros procesos pertinentes, y la tendencia hacia directrices más simples y orientadas a los resultados, sugeriría un enfoque más preciso que se concentre en los aspectos más directamente relacionados con el capital humano y el potencial de creación de empleo de las nuevas empresas. Podría prestarse atención a las siguientes cuestiones: la sensibilización sobre la posibilidad de emprender una carrera de empresario y facilitar que los empresarios actuales o potenciales obtengan *cualificaciones de gestión* a través del sistema educativo a fin de apoyar la creación y el desarrollo de empresas; el *espíritu de empresa de las mujeres* y la creación de empresas por los desempleados, los inactivos o los jóvenes; la reducción de las barreras administrativas, fiscales o financieras para la *contratación de personal*, especialmente en empresas innovadoras y pequeñas; la sensibilización sobre la *responsabilidad social* de las empresas; y la asistencia a las empresas a fin de facilitar las *mejoras de la organización del trabajo y las condiciones laborales*, incluido en relación con la introducción de nuevas tecnologías, por ejemplo a través de la información y el asesoramiento adecuados.

### 2.2.4. *Transformar el trabajo no declarado en empleo regular*

El trabajo no declarado afecta a todos los Estados miembros en diferentes grados y está por lo general relacionado con trabajos de baja calidad con poca o casi ninguna seguridad para los trabajadores, que en algunos casos son inmigrantes ilegales. El *trabajo no declarado* socava la financiación y la aplicación de la protección social y los servicios públicos.

Para hacer frente al trabajo no declarado se precisa una *combinación de políticas que incluya acciones preventivas y la aplicación de sanciones*. Las iniciativas que podrían promoverse incluyen la simplificación de los procedimientos y la legislación; una mayor sensibilización pública sobre los posibles efectos negativos del trabajo no declarado y la economía sumergida; el intercambio de información y una mayor comunicación; la cooperación entre autoridades; la reducción de la presión fiscal sobre el trabajo; vigilancia y sanciones eficaces; y la plena aplicación del Plan de acción para la lucha contra la inmigración ilegal<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> Adoptado por el Consejo el 28 de febrero de 2002 (DO C 142 de 14 de junio de 2002).

Es de capital importancia que los Estados miembros mejoren la recogida de datos y supervisen los progresos en este ámbito, incluida la evaluación del impacto de las iniciativas políticas.

#### *2.2.5. Promover el envejecimiento activo*

La consecución del objetivo de Estocolmo de una tasa de empleo del 50 % para los trabajadores mayores (de 55 a 64 años de edad) en 2010 y el objetivo de Barcelona de incrementar en cinco años la media de edad a la que las personas dejan de trabajar en la UE para 2010 constituyen importantes retos para la UE y los Estados miembros. Tal como se prevé en el informe conjunto «El aumento de la tasa de población activa y la promoción del envejecimiento activo»<sup>12</sup>, para ello se precisa un enfoque preventivo dinámico estructurado alrededor de grandes objetivos, tales como: crear más puestos de trabajo y conseguir una mejor calidad en el trabajo; hacer que sea rentable trabajar; promover cualificaciones más elevadas y adaptables en el trabajo y hacer que todos puedan acceder al trabajo. A partir de este marco, el informe pide que se dé prioridad a la formulación de estrategias globales y a iniciativas conjuntas de las administraciones y los interlocutores sociales para mantener durante más tiempo a los trabajadores en actividad, una revisión específica de los sistemas fiscales y de protección social, estrategias más generales de lucha contra las diferencias de remuneración y acceso al mercado de trabajo entre los sexos, prestar un mejor apoyo a las personas con responsabilidades familiares y reexaminar los esfuerzos para reducir eficazmente el fracaso escolar.

#### *2.2.6. Inmigración*

Teniendo en cuenta el envejecimiento y la insuficiencia de cualificaciones relacionada con él, la consecución de los objetivos de Lisboa en 2010 y fechas posteriores dependerá, en particular, de la forma que adopte la inmigración en la UE y de su dinámica. La inmigración económica podría contribuir a solucionar casos de congestión del mercado de trabajo de corta duración en varios sectores. A largo plazo, la inmigración puede influir en la manera en que la UE hace frente al envejecimiento y los desequilibrios demográficos y a sus efectos en el empleo y el crecimiento económico. En primer lugar, la UE debe movilizar sus recursos humanos existentes, incluidos los trabajadores migrantes que residen legalmente en la actualidad en la UE. No obstante, las políticas de inmigración también pueden desempeñar un papel para hacer frente a los desequilibrios del mercado de trabajo. Estas políticas deben concebirse de manera que se apoyen los objetivos a largo plazo de los países de origen.

La contribución de los inmigrantes al empleo y el crecimiento económico dependerá de su integración en el mercado de trabajo y de su inclusión con éxito en la sociedad. Es preciso reducir las diferencias en materia de desempleo entre los nacionales de la UE y los nacionales de otros países. Las medidas orientadas al empleo deberían estar relacionadas con estrategias globales de integración, teniendo en cuenta la repercusión de la emigración en los países de origen. En estas estrategias deberá abordarse una serie de retos clave, como por ejemplo la promoción de la plena participación y el

---

<sup>12</sup> Véase el Informe conjunto «El aumento de la tasa de población activa y la promoción del envejecimiento activo» presentado en el Consejo Europeo de Barcelona, adoptado a partir de COM(2002) 9 final de 24.1.2002.

empleo para los inmigrantes de segunda generación (que en muchos casos experimentan graves problemas sociales y de empleo), la consideración de las necesidades específicas de las mujeres inmigrantes, y la lucha contra la inmigración ilegal y el trabajo no declarado (teniendo en cuenta que estos dos fenómenos se alimentan el uno al otro). Asimismo, deberían elaborarse otras políticas destinadas a garantizar a los inmigrantes derechos y responsabilidades comparables a las de los ciudadanos de la UE, a fin de garantizar su plena participación en la vida social, cultural y civil.

Es prioritario seguir desarrollando la política de inmigración de la UE, incluido el establecimiento de un marco transparente común para la admisión y las condiciones de residencia de los trabajadores migrantes y su movilidad.

#### 2.2.7. *Promover la adaptabilidad en el mercado de trabajo*

La capacidad de las empresas y de sus trabajadores para gestionar el cambio de forma positiva será un factor clave para el éxito de las futuras políticas de empleo, que dependerá de un adecuado equilibrio entre la flexibilidad y la seguridad en el mercado de trabajo. Además del marco normativo que definirán los gobiernos, la negociación entre los interlocutores sociales debe desempeñar una función clave en el marco de esta prioridad.

Deberá seguir alentándose la flexibilidad, en particular por lo que respecta a la existencia de diferentes acuerdos contractuales o de ordenación del tiempo de trabajo. Al mismo tiempo, deberán tomarse medidas para evitar una segmentación del mercado de trabajo entre diferentes tipos de trabajadores y para facilitar las transiciones entre diferentes formas de trabajo. Debería alentarse una mejor divulgación de las iniciativas destinadas a modernizar la organización del trabajo y a mejorar la flexibilidad dentro de las empresas.

Debería promoverse asimismo un enfoque dinámico de la seguridad, que refleje la gran contribución del *acceso a la formación*. Si bien la *inversión de las empresas* en la formación de trabajadores adultos representa el 2,3 % del total de costes laborales, con arreglo a los datos disponibles más recientes, es imperativo incrementar la inversión a fin de promover la adaptabilidad de la mano de obra, aumentar la productividad y fomentar un envejecimiento activo. Unas mejores condiciones de trabajo, incluida la salud y la seguridad en el trabajo, también forman parte del necesario equilibrio entre la flexibilidad y la seguridad, y son especialmente necesarias para lograr un incremento de la tasa de actividad, especialmente para los trabajadores mayores y las personas con discapacidad. Así pues, la reducción del número de *accidentes en el trabajo* y de *enfermedades profesionales* podría contemplarse a nivel nacional y de la UE, como una de las prioridades más importantes.

#### 2.2.8. *Invertir en capital humano y estrategias de aprendizaje permanente*

En los últimos años, se han logrado importantes avances por lo que se refiere al desarrollo de estrategias de aprendizaje permanente. No obstante, todavía queda mucho por hacer. Se trata de un requisito clave para mejorar la calidad en el trabajo y la productividad, y es un factor de promoción de la participación en la población activa y de la inclusión social.

Para conseguir una respuesta política eficaz es necesario que actúen todas las partes interesadas, incluidas las autoridades públicas, los individuos, las empresas, los interlocutores sociales, las ONG y los entes que imparten formación. Los gobiernos deberían liderar el establecimiento de los componentes de las estrategias de aprendizaje permanente<sup>13</sup>. Asimismo, deberían reexaminar el gasto público a fin de reorientarlo hacia la acumulación de capital humano e incrementar la eficacia de la inversión en educación y formación. En muchos Estados miembros actuales y futuros, siguen siendo importantes retos la reducción del fracaso escolar y el abandono de los estudios y la mejora del nivel educativo, con lo que se establecen los fundamentos para el futuro acceso al aprendizaje permanente. Además, las autoridades públicas deberían establecer normas de calidad y elaborar incentivos para que los empresarios y los individuos incrementen el volumen y la calidad de la inversión privada en capital humano.

Las empresas deben invertir más en la formación de adultos para incrementar la productividad, poner al día las cualificaciones de las personas con empleo y mantener durante más tiempo a los trabajadores en activo. Resulta preocupante la creciente desigualdad en el acceso a la formación, que perjudica a los trabajadores menos cualificados y de mayor edad. Debería invertirse la actual tendencia a reducir la inversión en formación de las empresas a medida que aumenta la edad de los trabajadores.

La reciente Comunicación de la Comisión «Puntos de referencia europeos en educación y formación»<sup>14</sup> presenta las referencias pertinentes para su utilización en el contexto de la EEE.

#### 2.2.9. Igualdad entre hombres y mujeres

El incremento continuado de la participación de las mujeres en el mercado de trabajo es de capital importancia para conseguir los objetivos de Lisboa en materia de empleo, especialmente alentando a las mujeres de mayor edad a permanecer más tiempo en el mercado de trabajo y facilitando la participación de las mujeres con niños de corta edad.

Parece necesario reforzar la *integración del factor igualdad* en otros ámbitos políticos, por ejemplo, a través de la adopción de un enfoque global, mediante la realización de evaluaciones sistemáticas de la inclusión de la igualdad en las nuevas propuestas de políticas, la elaboración de mecanismos institucionales y sistemas de supervisión, y el incremento de la formación y la sensibilización.

A fin de incrementar el crecimiento del empleo y mejorar la calidad en el trabajo, las políticas de empleo deberían *centrarse en las desigualdades estructurales* del mercado de trabajo. Entre estas desigualdades se incluyen las diferencias entre hombres y mujeres en materia de empleo, desempleo y formas de empleo atípicas; la segregación por géneros en los sectores y las profesiones; las diferencias de

---

<sup>13</sup> Estos componentes se definieron en la Comunicación de la Comisión «Hacer realidad un espacio Europeo del aprendizaje permanente», COM (2001) 678, y son los siguientes: trabajar en cooperación, percepción de la demanda de aprendizaje, asignación adecuada de recursos, facilitar el acceso, creación de una cultura del aprendizaje y búsqueda de la excelencia.

<sup>14</sup> COM(2002) 629 de 20.11.2002.

remuneración entre hombres y mujeres; y la promoción de mujeres a cargos decisorios. Debe reducirse significativamente la infrarrepresentación de las mujeres en los ámbitos clave que configuran la futura sociedad basada en el conocimiento, en concreto, la enseñanza superior y la investigación.

Además, es importante *promover unas condiciones más favorables* para que las mujeres y los hombres se incorporen o reincorporen al mercado de trabajo, o para que permanezcan en él. Por ejemplo, se trata de políticas que prevean la existencia, el acceso y la calidad adecuados de los servicios de cuidado de niños y otros dependientes, la distribución equitativa de las responsabilidades de asistencia y del trabajo doméstico, y el fomento del recurso por los hombres a permisos parentales y de otro tipo, así como la posibilidad de que tanto los hombres como las mujeres se acojan al trabajo flexible.

A este respecto, es esencial el objetivo de Barcelona relativo a la oferta de *instalaciones de cuidado de niños*<sup>15</sup>.

#### 2.2.10. *Apoyo a la integración y lucha contra la discriminación en el mercado de trabajo de las personas desfavorecidas*

Es importante integrar a las personas desfavorecidas en el mercado de trabajo para prevenir la exclusión social, incrementar las tasas de empleo y conseguir la sostenibilidad de los sistemas de protección social.

Parecería necesario que los Estados miembros determinaran las personas o los grupos de personas con una participación especialmente baja en el mercado de trabajo (por ejemplo, relacionada con la discapacidad, el origen étnico, la situación familiar, la edad, el lugar de residencia, etc.) y elaboraran las respuestas políticas adecuadas, basadas, en la medida de lo posible, en objetivos cuantificados. Para ello será necesario un mayor esfuerzo para mejorar los datos y el seguimiento de la situación de las personas que se consideren desfavorecidas, respetando al mismo tiempo el derecho a la protección de los datos personales. A partir de las evaluaciones existentes, las políticas aplicadas deberían utilizar una combinación de medidas activas y preventivas del mercado de trabajo con destinatarios precisos; asimismo, deberían utilizarse en mayor grado las medidas para promover la creación de oportunidades de trabajo adecuadas, los incentivos a la contratación para los empresarios, las medidas de sensibilización y las oportunidades de creación de empleo en la economía social o en sectores que respondan a las nuevas demandas. También debería aplicarse una amplia serie de medidas de acompañamiento, políticas que permitan realmente que las personas afectadas puedan optar por el trabajo, y medidas destinadas a eliminar la discriminación en el mercado de trabajo, basadas, en particular, en las directivas comunitarias pertinentes<sup>16</sup>.

---

<sup>15</sup> Las Conclusiones del Consejo Europeo de Barcelona establecen el objetivo de «proporcionar servicios de cuidado de niños en 2010 a como mínimo el 90 % de los niños de entre 3 años y la edad de escolarización obligatoria y, como mínimo, al 33 % de los niños menores de 3 años de edad».

<sup>16</sup> Directivas 2000/43/CE del Consejo, de 29 de junio de 2000, y 2000/78/CE, de 27 de noviembre de 2000.

### *2.2.11. Hacer frente a las disparidades regionales en materia de empleo*

Sigue existiendo el problema de las disparidades regionales en materia de empleo y desempleo. Sería particularmente importante para la política de empleo enfrentarse a estas disparidades, ya que las regiones con malos resultados dificultan la consecución de los objetivos de Lisboa en materia de empleo. Son también esenciales los esfuerzos para reducir las disparidades regionales a fin de reforzar la cohesión en la Unión Europea.

Para conseguir este objetivo, es de capital importancia incrementar la calidad del capital humano mediante importantes inversiones en cualificaciones y aprendizaje permanente. Las cualificaciones que posee la mano de obra difieren considerablemente entre las regiones, con una concentración de las personas con bajas cualificaciones en las regiones con peores resultados. Asimismo, estas regiones poseen bajos niveles de incorporación de las mujeres al mercado de trabajo.

La cooperación a nivel local y regional es esencial para explotar plenamente el potencial de creación de empleo y elaborar estrategias que aborden más eficazmente las carencias en materia de cualificaciones. También desempeñan una importante función los servicios públicos de empleo, tanto para descubrir las oportunidades regionales y locales como para mejorar el funcionamiento del mercado de trabajo al hacer frente a las carencias de cualificaciones y de mano de obra. Por último, podría hacerse un mayor esfuerzo a fin de reforzar la capacidad de la economía social para crear más puestos de trabajo y mejorar su calidad.

En muchos Estados miembros, los acuerdos salariales deben tener más en cuenta las diferencias regionales de productividad y las condiciones del mercado de trabajo.

## **2.3. Puesta en práctica y gobernanza**

La evaluación de los cinco primeros años de la EEE ha mostrado el valor añadido del método de coordinación de las políticas aplicado en el ámbito del empleo, y ha puesto de manifiesto también que una mejor gobernanza es un asunto clave para el futuro. En su Resolución de septiembre de 2002, el Parlamento Europeo subrayaba la necesidad de integrar mejor la EEE en las políticas nacionales, regionales y locales del mercado de trabajo de los Estados miembros y en las políticas del FSE. En particular, pedía una implicación más estrecha de los parlamentos nacionales, los agentes locales, las ONG y la sociedad civil en el proceso europeo en materia de empleo, así como un compromiso más intenso de los interlocutores sociales.

Por tanto, la mejora de la puesta en práctica de la EEE debería ser una importante prioridad en la nueva generación de directrices.

### *2.3.1. Servicios de aplicación eficaces y eficientes*

Una aplicación con éxito de las políticas de empleo depende de una serie de servicios operativos, lo que se reconoció claramente en las recientes negociaciones de adhesión, en las que se concedió una gran importancia al «desarrollo institucional» como parte del acervo comunitario.

Debería prestarse atención a los servicios de puesta en práctica que desempeñan un papel especialmente importante en el contexto de la EEE. Entre ellos se incluyen, en particular:

- Servicios de empleo: se necesitan servicios de empleo modernos para una aplicación eficaz y eficiente de las estrategias activas y preventivas, lo que incluye la gestión de casos concretos. También son responsables de poner en relación de forma eficaz las ofertas y las demandas del mercado de trabajo. Todo esto incluye, en especial, la promoción de la transparencia de los mercados de trabajo a nivel local, regional, nacional y de la UE a fin de facilitar la movilidad de los trabajadores. Asimismo, en muchos casos los servicios de empleo se encargan de gestionar los flujos de inmigración.
- Servicios de reintegración social relacionados con la función de integración en el mercado de trabajo. La experiencia muestra la necesidad de una cooperación estrecha entre los servicios sociales y de empleo a fin de evitar la aparición de sistemas duales que dependan de las características del solicitante de empleo, y para promover vías para la integración.
- Servicios de formación que, basándose en una combinación de mercado privado y público, deben impartir una formación de calidad adaptada a las necesidades personales, así como satisfacer la demanda de cualificaciones en el mercado de trabajo.
- Inspecciones de Trabajo que puedan ayudar a las empresas a mejorar las condiciones de trabajo y que sancionen los delitos graves, incluido el trabajo no declarado.

### 2.3.2. *Una fuerte implicación de los interlocutores sociales*

El Consejo Europeo de Barcelona instó «a los interlocutores sociales para que pongan sus estrategias en los distintos ámbitos territoriales (europeo, nacional, regional y local) y sectoriales al servicio de la Estrategia y de los Objetivos de Lisboa, y que para ello presenten anualmente un informe de sus aportaciones tanto a escala nacional, en los planes para el empleo, como a escala europea, con su presentación directa a la Cumbre Social». Barcelona subrayó asimismo que la EEE reformada debe «reforzar el papel y la responsabilidad de los interlocutores sociales al aplicar y supervisar las orientaciones<sup>17</sup>».

Tal como anunciaron en su declaración conjunta en el Consejo Europeo de Laeken, los interlocutores sociales adoptaron el 28 de noviembre de 2002 un programa de trabajo plurianual para abordar una serie de importantes asuntos que apoyan la Estrategia de Lisboa para el período 2003-2005. Este programa incluirá la transmisión de información sobre las acciones de los interlocutores sociales en los Estados miembros para aplicar las directrices de empleo, así como otras iniciativas relevantes en los ámbitos de la igualdad entre los sexos, la tensión y el acoso, el envejecimiento activo y la movilidad, el teletrabajo, el trabajo no declarado y la gestión de las consecuencias sociales del cambio económico. En Laeken, los interlocutores sociales también declararon que deseaban la sustitución del Comité Permanente de Empleo y la creación de un órgano de concertación tripartito para el crecimiento y el empleo. La Comisión aceptó esta sugerencia, y propuso que se celebrara cada año una Cumbre

---

<sup>17</sup> Conclusiones de Barcelona, apartados 29 y 30.

Social Tripartita para el Crecimiento y el Empleo antes del Consejo Europeo de primavera.

En pleno respeto de la autonomía de los interlocutores sociales, sería deseable:

- alentar a los Estados miembros a fundamentar sus políticas de empleo en una sólida colaboración con los interlocutores sociales a todos los niveles, desde la fase de la concepción de las políticas a la aplicación, la transmisión de información y la evaluación;
- alentar a los interlocutores sociales a nivel nacional a que contribuyan a una aplicación con éxito de las directrices en todos los ámbitos en los que tienen responsabilidades; a este respecto, pueden subrayarse ante los interlocutores sociales algunas de las prioridades de las directrices, tales como la reestructuración económica, el envejecimiento activo, el capital humano y el aprendizaje permanente<sup>18</sup>, la organización del trabajo y el equilibrio entre la flexibilidad y la seguridad, la reducción de las diferencias de remuneración entre hombres y mujeres o la lucha contra la discriminación;
- alentar a los interlocutores sociales a nivel de la UE a contribuir al éxito de la estrategia, especialmente a través de su programa de trabajo conjunto y su contribución a la Cumbre Social Tripartita para el Crecimiento y el Empleo.

### 2.3.3. *Movilización de todos los agentes pertinentes*

La primera generación de Directrices de Empleo trató de alentar la participación de los interesados en la EEE, especialmente los interlocutores sociales y las autoridades territoriales. Se han conseguido importantes progresos en relación con el desarrollo de una auténtica dimensión territorial, pero la sociedad civil sigue sin participar en el proceso. Además, se considera en demasiados casos que los PNA «pertenecen» a los departamentos ministeriales y no están plenamente integrados en el marco global de políticas nacionales, ni son coherentes con él, en parte como resultado de una falta de implicación parlamentaria.

Podría alentarse a los Estados miembros a que divulgasen información más específica sobre los objetivos y los procedimientos de la EEE, con lo que se reforzaría su perfil y la voluntad y la capacidad de los interesados potenciales para tomar parte en ella. Deberían implicar activamente a todos los interesados (incluida la sociedad civil) y fomentar y apoyar la participación de los niveles políticos o administrativos pertinentes en el desarrollo y la aplicación de las estrategias nacionales. Asimismo, deberían alentarse y apoyarse las estrategias de empleo locales y regionales basadas en asociaciones. Los PNA deberían estar plenamente integrados en el marco nacional de toma de decisiones, con lo que se garantizaría una mayor coherencia y consistencia. Deberían divulgarse las buenas prácticas en algunos Estados miembros, especialmente por lo que respecta a la implicación parlamentaria.

### 2.3.4. *Una financiación adecuada*

La eficacia de la EEE exige que la aplicación de las directrices de empleo se refleje también en la dotación financiera. Una implicación más estrecha de los órganos

---

<sup>18</sup> Invitando a los interlocutores sociales a aplicar el documento acordado «Marco conjunto de acciones para el desarrollo permanente de competencias y cualificaciones».

parlamentarios en el proceso del PNA debería facilitar por sí mismo una mayor integración de las estrategias de empleo en el marco de las políticas nacionales, y los cambios propuestos de calendario con arreglo al acuerdo de racionalización deberían permitir una mayor integración en el ciclo presupuestario nacional, teniendo en cuenta que los PNA se completarán en otoño.

El Consejo Europeo de Berlín de 1999 decidió que el Fondo Social Europeo (FSE) sería un instrumento financiero clave de apoyo a la Estrategia Europea de Empleo. Sin embargo, el FSE y los demás Fondos Estructurales todavía deben centrarse más en la puesta en práctica de la EEE. El desafío consiste en garantizar que los programas de los Fondos Estructurales respondan mejor a las necesidades cambiantes de los mercados de trabajo regionales y nacionales, y que sigan recibiendo una financiación adecuada para poder tener un efecto en estos problemas específicos. La revisión intermedia de los programas, prevista en 2003, ofrece una primera oportunidad para revisar y, en su caso, reorientar los programas para una mejor aplicación de las prioridades de los Planes Nacionales de Acción para el Empleo, y para enfrentarse mejor a las carencias del mercado de trabajo específicas de cada país.

\*

\*\*\*\*\*

La presente Comunicación tiene como objetivo apoyar y complementar el Informe de primavera de la Comisión, que es la contribución de la Comisión al Consejo Europeo de primavera. Debería servir de base para consultas más amplias de las instituciones de la UE, así como de todos los interesados, en el período que le precede. A partir de estas consultas, así como de las Conclusiones del Consejo Europeo de primavera, la Comisión presentará una propuesta formal de Directrices y Recomendaciones de Empleo en abril de 2003.

**ANEXO: EJEMPLOS DE POSIBLES INDICADORES Y OBJETIVOS PARA LA EEE**

INDICADOR	Objetivos existentes a nivel de la UE (2010)	Situación actual en la UE	Objetivos para la nueva EEE (2010) <sup>19</sup>
<b>Pleno empleo</b>			
<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Tasa de empleo               <ul style="list-style-type: none"> <li>-General</li> <li>-Mujeres</li> <li>-Trabajadores mayores</li> </ul> </li> </ul>	Objetivos de Lisboa y Estocolmo 67% (2005), 70% 57% (2005), 60% 50%	64,5% (2001) 55% (2001) 38,8% (2001)	
<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Incremento anual de la oferta de mano de obra en la UE</li> </ul>		0,7% (media anual 1995 - 2001)	
<b>Medidas activas y preventivas para los desempleados y los inactivos</b>			
<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Prevención del desempleo de larga duración</li> </ul>	Ofrecer un nuevo comienzo a cada joven y adulto en paro antes de 6 o 12 meses respectivamente (Directrices de Empleo)	5 Estados miembros lo cumplen plenamente (Proyecto JER2002, COM(2002) 621)	
<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Porcentaje de desempleados que participan en medidas activas</li> </ul>	20% (Directrices de Empleo)	Media 33% (2001)  Tres mejores 51% (2001)	
<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Reducción de la tasa de desempleo juvenil</li> </ul>		7,1% media UE 2001 Media de los tres mejores Estados miembros 3% (1997 - 2001)	
<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Reducción del desempleo de larga duración</li> </ul>		3,1% media UE 2001 Media de los tres mejores Estados miembros 1% (1997 - 2001)	

<sup>19</sup> Podrían definirse objetivos adecuados tras el Consejo Europeo de primavera sobre temas pertinentes determinados entre las áreas indicadas en este cuadro.

<b>Hacer que sea rentable trabajar</b>			
➤ Reducción de la presión fiscal de los trabajadores con baja remuneración	Los Estados miembros establecerán objetivos nacionales (Directrices de Empleo)	37,8%	
➤ Reducción del número de trabajadores pobres <sup>20</sup> en porcentaje de la población activa (trabajadores por cuenta ajena y por cuenta propia)		Por cuenta ajena: 6% Por cuenta propia: 17% (1997)	
<b>Promover el espíritu de empresa para crear más y mejores empleos</b>			
➤ Tasa de creación de empresas			
➤ Tasa de supervivencia de nuevas empresas			
<b>Transformar el trabajo no declarado en empleo regular</b>			
➤ Reducir el trabajo no declarado		Grandes variaciones entre los Estados miembros	
<b>Promover el envejecimiento activo</b>			
➤ Incremento de la edad media de abandono efectivo del mercado de trabajo	Incrementar en 5 años, es decir, a los 65 años	59,9 años	
<b>Inmigración</b>			
➤ Reducir las diferencias en materia de desempleo entre nacionales de la UE y no nacionales de la UE		8,3 puntos	
<b>Promover la adaptabilidad en el mercado de trabajo</b>			
➤ Reducir las diferencias de acceso a la			

<sup>20</sup> Los trabajadores pobres se definen como las personas que trabajan y que poseen una renta disponible equivalente inferior al 60 % de la media de la renta nacional disponible equivalente. La renta disponible equivalente se define como la renta disponible total del hogar dividida por su «tamaño equivalente».

formación de los trabajadores a tiempo parcial o con contrato de duración determinada en comparación con los trabajadores a tiempo completo o con contrato por tiempo indefinido			
➤ Inversión de las empresas en la formación de trabajadores adultos		2,3% (1999) de los costes laborales totales	
➤ Número de accidentes en el trabajo y enfermedades profesionales por 100 000 trabajadores		Índices (1994 = 100, 1999 = 90)	
<b>Invertir en capital humano y estrategias de aprendizaje permanente<sup>21</sup></b>			
➤ Reducción de la tasa de abandono escolar	10% a nivel de la UE y reducir a la mitad el porcentaje de 2000 en cada Estado miembro	19,4%	
➤ Incrementar el nivel de estudios de las personas de 25 a 64 años de edad (secundaria superior)	80%	63,8%	
➤ Participación de adultos en la educación y la formación	15% a nivel de la UE y ningún Estado miembro por debajo del 10%	8,4%	
➤ Inversiones per capita en recursos humanos	Importantes incrementos anuales, objetivos que se establecerán a nivel nacional		
<b>Igualdad entre los sexos</b>			
➤ Diferencias entre hombres y mujeres -Empleo -Desempleo		18 puntos 2,3 puntos	
➤ Diferencias de remuneración entre hombres y mujeres		16% (1998)	
➤ Diferencias entre hombres y mujeres en		7 puntos (1998)	

<sup>21</sup> La Comisión ha propuesto estos objetivos en el marco de su Comunicación «Puntos de referencia europeos en educación y formación», COM(2002) 629.

el acceso a puestos directivos			
➤ Cobertura de los servicios de cuidado de niños de 0 a 3 años	33%	7-70%	
➤ Cobertura de los servicios de cuidado de niños de entre 3 años y la edad de escolarización obligatoria	90%	50-90%	
<b>Apoyar la integración en el mercado de trabajo de las personas desfavorecidas y luchar contra su discriminación laboral</b>			
➤ Reducción de las diferencias en materia de desempleo de las personas desfavorecidas (p. ej., minorías étnicas o personas con discapacidad)	Los Estados miembros establecerán el objetivo nacional (Directrices de Empleo)		

<b>Combatir las diferencias regionales en materia de empleo</b>			
➤ Diferencias en las tasas regionales de empleo		Véase el Informe de primavera 2003 para datos concretos	