

CRECIMIENTO, COMPETITIVIDAD, EMPLEO *
(Libro blanco de la Comisión de las Comunidades Europeas)

CAPITULO 7

**ADAPTACION DE LOS SISTEMAS DE EDUCACION
Y DE FORMACIÓN PROFESIONAL**

7.1. La formación, catalizador de una sociedad en fase de transformación

Para el relanzamiento del crecimiento, la restauración de la competitividad y el restablecimiento de un nivel de empleo socialmente aceptable en la Comunidad, la educación y la formación, al tiempo que mantienen su misión fundamental de promover el desarrollo personal y los valores de la sociedad, tendrán sin duda que desempeñar un papel determinante. No obstante, conviene comprender su carácter, alcance y límites. Ante los problemas económicos y sociales a los que se enfrentan actualmente, de naturaleza coyuntural en unos casos y de carácter esencial y profundamente estructural en otros, *nuestras sociedades plantean a los sistemas de educación y de formación exigencias acuciantes*, múltiples y a veces contradictorias. De la educación y de la formación se espera que resuelvan los problemas de competitividad de las empresas, la crisis del empleo, el drama de la exclusión social y de la marginación, que, en una palabra, ayuden a la sociedad a superar sus dificultades actuales y al mismo tiempo a controlar los profundos cambios que hoy le afectan.

Por una parte, estas exigencias y expectativas tienen una profunda razón de ser. En igualdad de condiciones, por otra parte, en los países en donde el nivel de educación general y de formación son más elevados (por ejemplo, en Alemania o en Japón), los problemas de competitividad y de empleo se plantean con menos agudeza. Aún así, no puede atribuirse a la educación y la formación la única clave de las cuestiones más acuciantes. Únicamente dentro de ciertos límites, y *en combinación con medidas a otros niveles* (políticas industrial y comercial, política de investigación, etc.), *pueden contribuir a resolver problemas* inmediatos. El papel que puedan desempeñar para la aparición, durante los próximos años, de un nuevo modelo de desarrollo en la Comunidad es indiscutible. No obstante, los sistemas de educación y de formación europeos no podrán garantizar esta función a menos que sean readaptados. Por ello, conviene revisar el lugar que ocupan la educación y la formación en el funcionamiento de la sociedad y sus relaciones con la actividad económica y social en su conjunto. *En una sociedad basada, mucho más que en el intercambio de mercancías, en la producción, la transmisión y el reparto de conocimientos, el acceso al saber teórico y práctico deberán ocupar una posición central.*

* COM (93) 700 final. Bruselas, 5 de diciembre de 1993. Se reproducen los apartados III (empleo) y IV (Hacia un nuevo modelo de desarrollo).

Estas medidas de adaptación deberán aplicarse, por fuerza, de forma progresiva y sus efectos se apreciarán paulatinamente. Por el momento, y a consecuencia de un determinado número de disposiciones aprobadas por los Estados miembros y por la Comunidad durante los últimos años, las acciones concebidas correctamente en materia de educación y de formación deberían, no obstante, traducirse en una serie de efectos positivos en tres planos diferentes: la lucha contra el paro mediante la formación de los jóvenes y la reconversión del personal liberado por los aumentos de productividad relacionados con el progreso tecnológico, el relanzamiento del crecimiento mediante el refuerzo de la competitividad de las empresas y el desarrollo de un crecimiento más rico en puestos de trabajo mediante una mejor adaptación de las competencias, generales y específicas, a la evolución de los mercados y de las necesidades sociales. Para trazar correctamente los límites y el contenido de las acciones que deberán adoptarse, es indispensable proceder a un diagnóstico de la situación actual en lo que se refiere a la educación y a la formación en la Comunidad.

7.2. Opinión de los Estados miembros

Los Estados miembros exponen en sus aportaciones la doble función del sistema de formación profesional:

- La formación es un instrumento de política activa de mercado de trabajo. Sirve para adaptar las cualificaciones profesionales a las necesidades del mercado, por lo que es un elemento clave para flexibilizar el mercado de trabajo. El sistema de formación desempeña un papel fundamental en la lucha contra el paro, facilitando la integración de los jóvenes en el mercado de trabajo y la reinserción de los parados de larga duración.
- Las inversiones en capital humano son necesarias para aumentar la competitividad, sobre todo para facilitar la asimilación y la difusión de las nuevas tecnologías.

Desde el punto de vista de las políticas de mercado de trabajo, las aportaciones de los Estados miembros están de acuerdo en la necesidad de promover la *formación continua* en sus diversos aspectos (por ejemplo, la formación en alternancia y complementaria, los sistemas de rotación y los permisos para formación). Varios Estados miembros consideran que habría que conceder prioridad a las *acciones preventivas* destinadas a personas poco cualificadas, cuyo puesto de trabajo puede estar en peligro, así como a las acciones encaminadas a integrar a los parados y a los jóvenes en el mercado de trabajo.

Existe acuerdo entre los Estados miembros sobre la necesidad de que *el sector privado participe en mayor medida* en los sistemas de educación y de formación profesional y en la formulación de las políticas de educación y de formación, para tener en cuenta las necesidades del mercado y las circunstancias locales mediante, por ejemplo, el fomento de la colaboración de las empresas con los sistemas de educación y de formación y la integración de la formación continua en sus planes estratégicos.

Entre las mejoras específicas de los sistemas de formación, se presentaron las propuestas siguientes:

- La transición del sistema educativo al trabajo debería facilitarse mediante una *formación más práctica* y el aprendizaje, garantizando un nivel mínimo más elevado antes de abandonar los sistemas educativos.
- La enseñanza podría racionalizarse si se establecieran periodos de formación general menos largos y que respondieran en mayor medida a las necesidades del mercado, promoviendo para ello la formación profesional como alternativa a la universidad.
- Debería garantizarse una *mejor coordinación* entre las acciones de las diferentes administraciones y organismos con responsabilidades en materia de formación y de mercado de trabajo.

En el marco de las disposiciones del Tratado de la Unión, se propone que la Comunidad concentre su acción en el aumento de la cooperación entre los Estados miembros y en el mantenimiento de las estrategias nacionales para mejorar los resultados y la calidad de la formación, en la creación de un espacio de educación abierto en la Comunidad mediante un reconocimiento más amplio de las cualificaciones y mediante la continuación de los programas comunitarios encaminados a otorgar una dimensión europea a la formación.

7.3. El diagnóstico

Ante todo, hay que tener presente que la situación puede ser muy diferente en los distintos Estados miembros. En algunos de ellos, el nivel de la educación básica es satisfactorio, mientras que el de la formación profesional es insuficiente. En otros Estados miembros es la formación continua la más deficiente, mientras que la básica resulta excelente. Finalmente, en algunos casos se garantiza la formación continua pero la formación inicial es deficiente.

La evaluación de la situación actual de la Comunidad en este sector dio lugar a la elaboración de un cuadro de contrastes, en el que se mezclan puntos débiles y un cierto número de elementos positivos.

a) Deficiencias

Los principales puntos débiles pueden reconocerse de acuerdo con las críticas dirigidas con mayor frecuencia a los sistemas de educación y de formación por los medios industriales, los padres de alumnos, los observadores sociales, etc. La primera de ellas es el *nivel medio, comparativamente bajo de formación en la Comunidad; concretamente, la gran cantidad de jóvenes que dejan el sistema escolar sin una formación básica indispensable*. En la Comunidad, el porcentaje total del grupo de edad habitual que abandona el sistema escolar con un diploma secundario de segundo ciclo es el 42%. En Estados Unidos es el 75% y el 90% en Japón. La proporción, en un grupo de edad determinado, de jóvenes en la enseñanza superior es por término medio el 30% en la Comunidad, frente al 70% en los Estados Unidos y el 50% en Japón.

Con este problema se relaciona de forma directa el del fracaso escolar, factor de marginación y de exclusión económica y social de impacto especialmente importante y en progresión creciente. En la Comunidad, entre el 25 y el 30% de los jóvenes, víctimas de este fracaso, abandonan el sistema escolar sin poseer las bases suficientes para integrarse de forma correcta en la vida activa. Estos jóvenes nutren en una proporción importante la población de jóvenes parados de larga duración.

Como lo demuestra la combinación, sorprendente a primera vista, de un elevado índice de desempleo y un déficit de cualificaciones en varios sectores, una segunda categoría de deficiencias, origen de la segunda población importante de parados, en un contexto de aceleración de los conocimientos y con la circunstancia de que las tecnologías y los modos de organización del trabajo pierden su vigencia cada vez más rápidamente, se encuentra en el desarrollo todavía insuficiente de los sistemas y de las especialidades de formación continua, en la desigualdad de acceso a este tipo de formación, en las limitadas posibilidades que en este sector tienen los trabajadores de las PYME, etc.

Aunque el problema de adaptación de las cualificaciones se plantea sobre todo para las competencias de los niveles inferior e intermedio, por otra parte se manifiesta un déficit real en una serie de sectores relacionados con las aplicaciones de la ciencia y de la tecnología y con las interacciones de éstas con el funcionamiento social: tecnologías de la información, aplicaciones de las biotecnologías, aplicaciones de las normativas en el sector del medio ambiente, cualificaciones que combinan competencias técnicas y competencias en materia de gestión, etc.

Con un sistema universitario que desde principios de los años 70 se ve obligado a responder al desafío de absorber una cantidad creciente de estudiantes y mantener al mismo tiempo la calidad de la enseñanza, y con una formación profesional que es víctima de su marginación y objeto de un desinterés creciente, los sistemas de formación y de educación de los países más desarrollados de la Comunidad están, por así decirlo, sometidos a limitaciones cada vez más importantes. Deben soportar el peso combinado de varios objetivos (aumentar el capital de formación inicial y la capacidad de adaptación de los individuos a los cambios profesionales y sociales durante toda su vida) y de antiguas tareas (socializar a los individuos, transmitirles los valores fundamentales de la convivencia ciudadana, etc.).

A estas características, observables en diversos grados en los diferentes países, pero que por término medio están presentes de forma importante en el conjunto de la Comunidad, se superpone un cierto número de insuficiencias a escala propiamente europea: inexistencia de un auténtico mercado europeo de las cualificaciones y profesiones, carencia de transparencia mutua y limitado reconocimiento de los títulos y de las competencias a escala comunitaria, y ausencia de un auténtico espacio europeo de la enseñanza abierta y a distancia.

b) Aspectos positivos

No obstante, a estas carencias y deficiencias hay que oponer algunos puntos positivos y avances esperanzadores.

Durante los últimos años, en la mayoría de los Estados miembros se ha producido una serie de avances cualitativos y cuantitativos importantes: elevación general del nivel de formación de la población, aumento del índice de escolarización, reanudación o desarrollo del crecimiento de las inversiones en el sector de la educación, aumento del personal docente. Se han concebido y realizado reformas, a veces profundas, de los sistemas universitarios y de las políticas y estructuras de la enseñanza, cuyos efectos deberían hacerse patentes durante la década de los 90: creciente participación del sector privado, descentralización de la gestión de los sistemas educativos, multiplicación de las iniciativas locales y regionales.

Estas medidas han ido acompañadas de cambios de actitud que se han traducido en un acercamiento (a veces no exento de riesgo) de los sistemas educativos y del mundo empresarial. Los representantes del primer sector expresan su creciente preocupación por impartir enseñanzas que preparen para la integración en el mundo laboral, mientras que los responsables del segundo sector son conscientes de la importancia, junto con el desarrollo de nuevas formas de organización del trabajo y de la descentralización de las responsabilidades, de la educación general unida a los conocimientos meramente profesionales.

Basándose en las acciones emprendidas, continuando y redoblando los esfuerzos realizados, los Estados miembros y la Comunidad deberían, en el momento actual, proceder a adaptar el sistema de educación y de formación europeo.

7.4. Elementos de reforma en los sistemas de educación y de formación profesional

a) Objetivos generales y grandes orientaciones

El principio fundamental de las diferentes categorías de acciones que deberán emprenderse debería ser la valorización del capital humano durante toda la vida activa, partiendo de la educación básica y apoyándose en la formación inicial para enlazar después con la formación continua. Mediante la generalización de la práctica que mejores resultados produzca, en los diferentes Estados miembros y a lo largo de las distintas fases, se conseguirá desarrollar un sistema de educación y de formación de la calidad necesaria.

Para luchar contra el paro de los jóvenes no cualificados, el objetivo debería ser establecer sistemas y fórmulas que permitan garantizar al mismo tiempo una formación básica sólida del nivel suficiente y una relación entre la formación escolar y la vida activa. Las competencias fundamentales indispensables para la reinserción social y profesional incluyen, al mismo tiempo, un dominio completo de los conocimientos básicos (lingüísticos, científicos, etc.) y de las competencias de carácter tecnológico y social: capacidad de evolucionar y de actuar en un entorno complejo y con una alta densidad tecnológica, caracterizado en particular por la importancia de las tecnologías de la información, y capacidades de

comunicación, de contacto y de organización. Incluyen, sobre todo, la capacidad fundamental de adquirir nuevos conocimientos y nuevas competencias, «de aprender a aprender» a lo largo de toda la vida. El trayecto profesional se efectuará en una lógica de progresión continua de las competencias.

Con el fin de organizar una transición más suave y eficaz a la vida activa, *deberían desarrollarse y sistematizarse las fórmulas de aprendizaje y de cursos de formación en la empresa*, que permiten adquirir competencias en el propio entorno profesional. Como complemento del aprendizaje, debería desarrollarse en mayor medida la *formación profesional* en centros de formación especializada, como posible alternativa a la universidad. Debería fomentarse la realización de periodos de formación más breves y más prácticos, manteniendo no obstante, un nivel de conocimientos generales que permita adaptarse convenientemente y que evite la especialización excesiva.

En sus esfuerzos para concebir y poner en práctica acciones educativas y de formación adaptadas al relanzamiento del crecimiento y del empleo, la Comunidad y los Estados miembros deben, además, partir del presupuesto siguiente: el 80% de la mano de obra europea del año 2000 se encuentra ya en el mercado de trabajo. En el centro de todas las iniciativas debe situarse de forma imperativa *la idea del desarrollo, de la generalización y de la sistematización de la educación permanente y de la formación continua*. Los sistemas de formación y educación deberán renovarse en función de la necesidad creciente, y que seguirá desarrollándose en el futuro, *de recomposición y de reconstrucción permanente de los conocimientos y del saber*. El establecimiento de sistemas de formación más flexibles y abiertos y el desarrollo de la capacidad de adaptación de los individuos serán, en efecto, cada vez más necesarios, tanto para las empresas, para aprovechar mejor las innovaciones tecnológicas por ellas ideadas o adquiridas, como para los propios individuos, una proporción importante de los cuales corre el riesgo de tener que cambiar cuatro o cinco veces de actividad profesional durante toda su vida.

En esta adaptación, los sistemas de educación y de formación deberán desempeñar un papel fundamental. En la Comunidad existe una escasez importante de determinadas categorías de técnicos, como por ejemplo los técnicos de mantenimiento de los sistemas de fabricación flexible o de los sistemas de control de las emisiones contaminantes en las empresas. Además, en varios sectores de punta Europa no dispone aún de los recursos humanos necesarios para realizar investigación de alto nivel. Estas dificultades podrán superarse mediante el esfuerzo coordinado de los centros de formación especializada y los centros de enseñanza superior. Por otra parte, la cooperación entre *las universidades y el mundo económico* constituye una vía fundamental de transmisión de los conocimientos, un vector de innovación y un factor de crecimiento de la productividad en los sectores en desarrollo, potenciales creadores de empleo.

También conviene facilitar a las *universidades* los medios para que desempeñen el papel que les corresponde en el desarrollo de la educación continua y de la formación permanente. En colaboración con los agentes públicos y privados a escala nacional y regional, pueden desempeñar *el papel de promotor de la for-*

mación permanente, por ejemplo, mediante acciones en materia de formación formadores, de reciclaje del personal docente de primaria y de secundaria, reciclaje del personal de las categorías intermedia y superior, etc.

Para otorgar a estas acciones su pleno poder operativo, las iniciativas adoptadas en este sector deberán apoyarse en una previsión correcta y suficientemente precoz de las necesidades de cualificaciones, mediante la identificación de los sectores en desarrollo y de las nuevas funciones económicas y sociales que habrá que asegurar, así como del tipo de competencias necesarias para el ejercicio. Sin establecer un ajuste en tiempo real (un plazo de adaptación inevitable), la organización a una escala tan amplia como sea necesaria de los estudios en este ámbito y el establecimiento de instrumentos de observación y mecanismos de transferencia de la información recogida hacia el sistema educativo, deberán permitir reducir al mínimo el desequilibrio entre las competencias necesarias y las disponibles.

Para llevar a buen término esta empresa de adaptación del sistema educativo y de formación y poner en marcha las acciones descritas, *no se trata exclusivamente, y en todas partes por igual, de aumentar los medios públicos destinados a este sector. Se trata más bien de proceder a reorganizar los recursos educativos en relación con la acción de los servicios de empleo.*

De forma general, el sector privado, y más en concreto las empresas, deben participar en mayor medida en los sistemas de formación profesional. Para facilitar esta mayor participación, deberían establecerse incentivos apropiados (de naturaleza fiscal y jurídica). *La dimensión de la formación debería integrarse en los programas estratégicos de las empresas.* También debería plantearse la posibilidad de destinar a acciones de formación una proporción importante de medios dedicados a indemnizar a los parados. Para permitir una asignación global óptima, debería garantizarse una mejor coordinación entre la oferta pública y la oferta privada de formación.

A los poderes públicos correspondería fundamentalmente, además de su papel motivador y de su tarea de control general de las acciones, *determinar orientaciones e indicaciones claras sobre los objetivos a alcanzar en los diferentes niveles.*

Los sistemas de educación y, sobre todo, de formación continua se han desarrollado además, durante los dos últimos decenios en un contexto en el que el tiempo vital estaba dominado por el tiempo de trabajo. Como consecuencia de los aumentos constantes de la productividad, asistiremos a una disminución suplementaria del tiempo de trabajo y a un reequilibrio entre éste y el tiempo de formación. Se abren nuevas vías para *acoplar la organización del tiempo de trabajo y el desarrollo de la formación*, que convendría explorar y aprovechar. Deberían multiplicarse, evaluarse y, llegado el caso, generalizarse las experiencias en este sentido basadas principalmente en acuerdos entre los implicados dentro de las empresas.

b) Los medios específicos

1) Acción de los Estados miembros o en concertación

En concertación a escala europea, incluso en el marco y con la ayuda de

instrumentos comunitarios, los Estados miembros deberían aprovechar en el sentido indicado los instrumentos que poseen. Un aspecto central debería ser el *desarrollo de auténticas políticas de formación que asocien a los poderes públicos, a las empresas y a los interlocutores sociales*. Con el fin de garantizar a escala europea una transparencia suficiente, de permitir a los diferentes Estados miembros beneficiarse de la experiencia acumulada en los otros y de adaptar sus acciones a las emprendidas en otros lugares, las políticas y las estrategias aplicadas deberían dar lugar a la *publicación de forma periódica* y a la *comunicación a gran escala de documentos de intención, de descripción y de evaluación*.

Debería darse un énfasis especial a la *formación continua del personal en las PYME*, que constituyen una proporción considerable de las empresas de la Comunidad y que representan un potencial innovador nada despreciable. Las *autoridades regionales y locales* tienen en este sector un papel especial que desempeñar, mediante el establecimiento de mecanismos de promoción de las asociaciones locales en materia de formación continua y de reciclaje de los trabajadores.

Por ser de un empleo más flexible para los presupuestos públicos que la financiación directa, deberían también aplicarse los *instrumentos fiscales* de que disponen los Estados miembros (reducción de las cargas sociales para las empresas que organicen acciones de formación, etc.). Los sistemas de subsidio de desempleo deberían adaptarse y establecerse fórmulas que permitan asignar una parte de estos créditos a acciones de formación, concretamente en favor de los parados de larga duración y de los jóvenes que se incorporan al mercado de trabajo sin cualificaciones.

Deberían establecerse *sistemas generalizados y polivalentes de «créditos a la formación» («cheques-formación»)*, capital recibido por cada joven y que puede gastarse en condiciones favorables durante toda su vida activa para adquirir conocimientos nuevos y actualizar sus competencias. Estos sistemas existen actualmente en algunos Estados miembros, limitadas no obstante, su cuantía y su población beneficiaria. Con base en modelos que correspondan de la mejor manera posible a las diferentes culturas nacionales deberían estudiarse y desarrollarse fórmulas más ambiciosas y de alcance más general: derecho a los «permisos de formación» sufragados en parte por el Estado, integración en los convenios colectivos del derecho a la formación, etc. En este contexto, deberían estudiarse y ponerse a prueba *sistemas de adaptación a las medidas adoptadas en materia de aumento de la flexibilidad de las condiciones de trabajo* y de distribución del tiempo de trabajo.

En asociación entre las universidades, los poderes públicos y las empresas, deberían establecerse sistemas de formación inicial o continua en los sectores correspondientes a las competencias tecnológicas y sociales que requieran las funciones y oficios en desarrollo (formación multidisciplinaria, formación para el trabajo en un entorno de fuerte densidad en tecnologías de la información, competencias híbridas, técnicas y de gestión). Un aspecto central debería ser el desarrollo de la *formación mediante las nuevas tecnologías* y sobre todo las

diversidad de la educación básica y de la formación, aportando elementos modularización y de interactividad.

Como continuación y siguiendo el modelo de las medidas adoptadas por determinados Estados miembros, los países de la Comunidad deberían también preparar las disposiciones necesarias para *aumentar la flexibilidad de los diferentes segmentos de los sistemas de enseñanza y la descentralización de gestión de los sistemas educativos; dentro de ciertos límites* y teniendo en cuenta los riesgos de aumento de las desigualdades y de erosión de la vocación humanística y cultural de la enseñanza, se trataría también de aumentar las posibilidades de elección de los estudiantes y de estimular la emulación entre los establecimientos de enseñanza superior.

2) Acción de la Comunidad

En apoyo al conjunto de estas acciones y como complemento de las mismas la Comunidad podría y debería emprender una serie de iniciativas específicas. Estas iniciativas pueden agruparse en torno a tres *grandes ejes*.

Como continuación de los programas y las disposiciones reglamentarias adoptadas hasta la fecha, y en el contexto de la aplicación de las orientaciones para los futuros programas en materia de educación y de formación, el primer objetivo debería ser *desarrollar aún más la dimensión europea de la educación*: elevar la calidad de la formación y promover la innovación educativa mediante la multiplicación de los intercambios de experiencias y de informaciones sobre las buenas prácticas y el desarrollo de proyectos conjuntos, crear un auténtico espacio y un mercado europeo de las cualificaciones y de la formación mediante la mejora de la transparencia y el desarrollo del reconocimiento mutuo de las cualificaciones y de las competencias; promover la movilidad de los profesores, de los estudiantes y de las personas en formación a escala europea, la movilidad física y la movilidad «virtual» que permiten las nuevas tecnologías de comunicación; desarrollar bases de datos y bases comunes de conocimiento sobre las necesidades en materia de cualificaciones, realizar investigaciones comparadas sobre las metodologías y las políticas adoptadas y mejorar la interoperabilidad de los sistemas de enseñanza a distancia y la normalización de los nuevos instrumentos descentralizados de formación multimedia, etc.

En relación con las medidas adoptadas a escala comunitaria en materia de política social y de política de empleo, y en concertación con los Estados miembros, la Comunidad debería *instaurar un marco político para las medidas a medio y largo plazo, de adaptación de los sistemas de formación continua y de crédito a la formación a las medidas de aumento de la flexibilidad y de reducción del tiempo de trabajo*.

De forma general, y con el fin de facilitar la construcción de un nuevo modelo de crecimiento, de competitividad y de empleo en el que la educación y la formación desempeñen un papel central, y de garantizar la indispensable igualdad de oportunidades y el desarrollo coherente de las tres dimensiones, educativa, de formación y cultural del sistema europeo de educación superior, debería

Comunidad debería *determinar de forma firme y clara las exigencias fundamentales y los objetivos a largo plazo de las acciones y políticas emprendidas en este sector*. En este contexto, podría marcarse el punto de partida y obtenerse un efecto de sensibilización, proclamando y organizando (por ejemplo en 1995) el «Año europeo de la educación».

CAPITULO 8

CONVERTIR EL CRECIMIENTO EN EMPLEO

8.1. Introducción

Para cumplir sus objetivos en materia de empleo y desempleo, la Comunidad necesitará tanto un *crecimiento económico sostenido como un modelo de crecimiento más intensivo en empleo*.

Ello exigirá *cambios en las políticas económicas y sociales y en el entorno del empleo*, en lo que respecta a la estructura del mercado de trabajo, y todos los incentivos del sistema fiscal y de la seguridad social. Implica nuevas relaciones y nuevos métodos de participación de todos los que lleven a cabo los cambios necesarios y los que se vean afectados por los mismos.

Crear más puestos de trabajo a partir de cualquier tasa de crecimiento económico que consiga la Comunidad exige una nueva solidaridad: entre los que tienen trabajo y los que no lo tienen, entre los que obtienen sus ingresos del trabajo y los que los obtienen de las inversiones.

Al mismo tiempo, la Comunidad necesita mejorar su *competitividad a largo plazo* y evitar reaccionar en exceso ante los cambios a corto plazo en la competitividad de los precios, derivados de las fluctuaciones incontroladas de los tipos de cambio. Esto significa *invertir en recursos humanos y desarrollar una política activa que fomente una nueva actividad económica y el crecimiento del empleo* en sectores competitivos a nivel nacional e internacional.

El presente capítulo reconoce la necesidad de *aumentar la eficacia de las políticas de mercado de trabajo* y de las políticas asociadas. Asimismo, reconoce que *el mercado por sí solo no puede resolver* los problemas del empleo, del desempleo, y la consiguiente problemática social, a que se enfrenta la Comunidad. Es necesario tener plenamente en cuenta los *costes reales del desempleo, tanto para la sociedad como para la economía*, al desarrollar políticas fiscales, sociales y de mercado de trabajo.

Esto significa modificaciones importantes, y no únicamente una desregulación de los mercados laborales europeos. Más bien, implica un *sistema renovado, racional y simplificado de reglamentación e incentivos*, que promueva la creación de empleo sin hacer recaer todo el peso del cambio en los que ya se

Todos los Estados miembros padecen en la actualidad graves problemas de desempleo a corto plazo. Sin embargo, la magnitud de estos problemas no del apartar a la Comunidad de su misión a más largo plazo. El final de la recesión n significará el final de las dificultades del empleo. A las preocupaciones a corto plazo habrá que contraponer *dos imperativos a más largo plazo: aumentar la oportunidades de empleo y conjugar el progreso económico y el progreso social*.

El enfoque y las propuestas que se perfilan en el presente capítulo apoyan l estrategia a medio plazo de «avanzar hacia el siglo XXI». Con el fin de alcanzar estos objetivos y conseguir la combinación adecuada desde el punto de vista d la política y sus *modalidades de aplicación*, será esencial implicar activamente a mayor número posible de agentes económicos y sociales en todos los niveles. Deberán fomentarse al máximo las iniciativas «de abajo arriba». En especial lo interlocutores sociales tienen una responsabilidad sustancial y la oportunidad d trabajar conjuntamente de una manera nueva para encontrar nuevas soluciones también a nivel europeo, a través de la maquinaria creada en el marco de Protocolo Social.

8.2. Opinión de los Estados Miembros

Todos los Estados miembros están de acuerdo en sus contribuciones, aunque con matices, sobre el diagnóstico en relación con el elevado nivel de desempleo en la Comunidad: las causas del desempleo y de la creación insuficiente de empleo son *de índole estructural*, y a ellas se añaden los efectos de la actual recesión.

Existe unanimidad en lo relativo al *mal funcionamiento de los mercados de trabajo*. El origen de la rigidez es la falta de flexibilidad del mercado de trabajo, en especial desde el punto de vista de la organización del tiempo de trabajo, de los salarios y de la movilidad, así como la inadecuación entre la oferta de trabajo y las necesidades del mercado, en particular en lo que se refiere a las cualificaciones de los trabajadores. Esta rigidez hace que los costes laborales sean relativamente elevados. Dichos costes han aumentado a un ritmo mucho más rápido en la Comunidad que entre nuestros principales competidores e incitan a las empresas a efectuar sus ajustes a las condiciones económicas especulando con el factor trabajo, favoreciendo así la sustitución del trabajo por una mayor intensidad de capital.

Así pues, los sistemas y normativas destinados a la protección social han tenido, al menos parcialmente, efectos negativos en el empleo, ya que han protegido sobre todo a los que ya tenían un trabajo, consolidando así su posición y algunas ventajas. En efecto, estos sistemas han constituido un obstáculo para la contratación de personas que se incorporan por primera vez al mercado de trabajo o de desempleados. A este respecto, varios Estados miembros hablan de un doble nivel de trato, que desfavorece a los desempleados.

Asimismo, se citan otros factores desfavorables para el empleo. Entre ellos, un nivel importante de costes no salariales, especialmente en forma de impuestos

protección social y de organismos responsables de empleo poco adaptados. Algunos Estados miembros citan también la competencia de los países con mano de obra barata como otra causa que ha contribuido a la pérdida de empleos, sobre todo en los sectores en los que predomina la mano de obra no cualificada.

Si existe convergencia entre los Estados miembros sobre el diagnóstico, también existe en gran medida en lo relativo a los remedios. No existe un remedio milagroso sino la necesidad de reformar profundamente el mercado de trabajo, a través de la introducción de una mayor flexibilidad en la organización del trabajo y de la distribución del tiempo de trabajo, una reducción de los costes laborales, el fomento de mejores cualificaciones y la aplicación de políticas activas de mercado de trabajo. Existe también una gran convergencia sobre la necesidad de conservar los sistemas de protección social. Por último, se hace referencia a la prioridad de la lucha contra el desempleo de los jóvenes y de larga duración, y contra la exclusión social.

La introducción de una mayor flexibilidad en materia de organización del trabajo debería realizarse, por ejemplo, suprimiendo los obstáculos que hacen más difícil o costoso el empleo a tiempo parcial o los contratos de duración determinada, y facilitando la adaptabilidad de las carreras a las situaciones personales o una jubilación progresiva. En lo que respecta a la distribución del tiempo de trabajo, se formulan sugerencias sobre el cómputo anual de las horas de trabajo o la reducción de la jornada laboral en tiempo de recesión. Deberían suprimirse también los obstáculos a la movilidad sectorial, geográfica o dentro de las empresas. La mayor flexibilidad deberá reflejarse en las normativas y en los sistemas de negociación colectiva, permitiendo una mayor adaptación a las características de los mercados locales y de las empresas.

En lo que respecta a la reducción de los costes laborales, se propone, por ejemplo, asociar el nivel de los salarios y el rendimiento de las empresas con la productividad con el fin de facilitar la contratación de los jóvenes, y como alternativa a los despidos en una época de recesión. Varios Estados miembros invitan a la moderación salarial para adaptarse a las circunstancias económicas tanto locales como sectoriales o generales, para mejorar la competitividad y contener la inflación, y para favorecer el empleo. No obstante, algunos Estados miembros indican que toda moderación salarial debería contemplar la necesidad de evitar una disminución excesiva de la demanda.

Una mayoría de Estados miembros se refiere en sus contribuciones a este tema. Sugieren una reducción de las cotizaciones sociales, según diversas modalidades, en especial concentrando dichas reducciones en los empleos no cualificados. Entre las propuestas para compensar la pérdida de ingresos destaca la posibilidad de gravar las actividades o productos contaminantes, la energía o los recursos naturales escasos, o bien el fomento de sistemas de seguro privados. No obstante, la posible introducción de «impuestos ecológicos» suscita opiniones diversas: algunos Estados miembros expresan sus reservas en cuanto a los efectos de tales impuestos sobre la competitividad internacional.

Para facilitar el empleo de los jóvenes, se sugiere introducir una mayor flexibilidad en relación con el salario mínimo, cotizaciones sociales reducidas u

otras condiciones contractuales, por ejemplo, a través de la introducción de modalidades flexibles de aprendizaje, de formación o de prácticas.

Las ideas que se presentan en materia de políticas activas de trabajo se centran en tres aspectos. Algunas se refieren a los servicios de empleo: refuerzo del papel de las agencias de empleo, que deberían cumplir mejor su función, es decir, aproximar la oferta y la demanda de trabajo a través de una mejor relación con las empresas y los mercados locales o mediante el establecimiento de agencias de empleo privadas. La mayoría de los Estados miembros considera que el desarrollo de actividades de servicios con predominio de mano de obra, incluso a través de una mayor liberalización, así como de nuevas actividades, por ejemplo en el ámbito social, cultural, sanitario, medioambiental y de la calidad de vida en general, ofrecen unas perspectivas de empleo considerables. Por último, algunos Estados miembros invitan a revisar los sistemas de protección para garantizar que estimulan la incorporación al empleo, a adaptar mejor las prestaciones a la situación del mercado y a concentrar los gastos en aquellas personas que realmente lo necesitan.

Varios Estados miembros sugieren la introducción de un análisis de la rentabilidad de las iniciativas legislativas comunitarias en el ámbito social.

Por último, en lo que se refiere a los instrumentos para articular estas importantes reformas, los Estados miembros hacen hincapié en la necesidad de alcanzar el consenso social y la disposición a colaborar de todas las partes implicadas; algunos proponen la búsqueda de consenso a nivel comunitario.

8.3. Magnitud y naturaleza del problema

a) Un nivel elevado de desempleo registrado y encubierto

Durante los tres últimos años el desempleo registrado en la Comunidad ha aumentado de manera alarmante. En la actualidad afecta a cerca de dieciséis millones de personas, alrededor del 10,5% de la población activa registrada. Todos los Estados miembros se han visto afectados, aunque los niveles de desempleo varían considerablemente de un Estado miembro a otro.

Este incremento sigue a un periodo de crecimiento económico *más fuerte* y estable, en el que el desempleo había ido disminuyendo. Sin embargo, incluso tras cuatro-cinco años de crecimiento económico *firme* a finales de los 80, cuando el desempleo alcanzó el nivel más bajo de la década, afectaba todavía a *doce millones de personas*, es decir, a *más del 8%* de la fuerza de trabajo, mientras que sólo un 60% de las personas en edad activa tenían empleo. De hecho, el nivel subyacente de paro encubierto era tal que de los diez millones de puestos de trabajo creados en este periodo, sólo tres millones fueron ocupados por desempleados registrados.

b) Baja tasa de empleo

La tasa de empleo en Europa, es decir, la proporción de su población en edad activa que trabaja, es la más baja de los países industrializados del mundo.

Además, ha disminuido durante las últimas dos décadas, pasando de algo más del 60% a algo menos de dicha cifra. Por el contrario, las tasas de empleo en Japón y Escandinavia se han mantenido de manera *persistente* por encima del 70%, y la de Estados Unidos, que en 1970 se situaba en un nivel similar al de la Comunidad, ha crecido durante dos décadas hasta situarse en su nivel actual del 70%.

Las divergencias en la creación de empleo entre la Comunidad y las demás economías desarrolladas, así como entre los Estados miembros, son mucho mayores de lo que cabría esperar de acuerdo con las diferencias en la situación económica. Entre 1970 y 1992, la economía estadounidense creció en términos reales en un 70%, algo menos que el crecimiento comunitario, que se situó en un 81%. No obstante, el empleo en Estados Unidos aumentó un 49%, frente a sólo el 9% en la Comunidad. En Japón, donde la economía creció en un 173% a partir de su nivel de 1970, el empleo creció un 25%.

En la mayoría de los países europeos, el producto del crecimiento económico ha sido absorbido *principalmente* por las personas que permanecían empleadas, mientras que muchos desempleados han sido excluidos.

La economía española constituye el ejemplo más sorprendente. Entre 1970 y 1992 la economía española creció un 103%. Pero en 1992, la tasa de empleo era de hecho un 0,3% inferior a la de 1970. Otras economías comunitarias también muestran un crecimiento de empleo relativamente bajo, si se compara con su producción. Durante el periodo 1970-1992, el crecimiento total de la producción y del empleo fue, respectivamente el siguiente: Alemania, 70% y 11%; Francia, 77% y 6%; Italia, 85% y 18%; Reino Unido, 51% y 3%.

NUEVOS INSTRUMENTOS

«Obligaciones de la Unión»

Las «obligaciones de la Unión» destinadas al crecimiento, serían emitidas por la Unión al ritmo necesario, con vencimientos a largo plazo, con la finalidad de fomentar los grandes proyectos de infraestructura de interés estratégico, incluyéndose las redes transeuropeas junto con los proyectos transfronterizos con la AELC, Europa central y oriental y Africa del Norte. Los beneficiarios serían los promotores de los proyectos (organismos del sector público, empresas privadas) que participen directamente en las redes transeuropeas. Se invitaría al BEI a hacer una evaluación y a aconsejar a la Comisión sobre la estructura global de los acuerdos financieros. Asimismo, se le invitaría a intervenir como agente para los diferentes contratos de préstamo.

«Obligaciones convertibles del FIE»

Se trata de obligaciones con vencimiento a largo plazo, emitidas por las empresas privadas o públicas que promuevan el proyecto, y garantizadas por el

- O bien serían convertibles, parcial o totalmente, en acciones o certificados de inversión.
- O irían acompañadas de garantías de suscripción que darían al titular el derecho a comprar acciones a un determinado precio.
- O estarían ligadas al rendimiento a través de una participación en los beneficios de la sociedad o empresa en cuestión.

El vencimiento de las obligaciones y las condiciones de conversión tendría que guardar una relación coherente con los beneficios esperados del proyecto y el periodo durante el cual se pueda ejercer la opción. El FIE crearía una ventana especial para este tipo de garantía, en particular para los proyectos de mayor envergadura ligados a las redes de telecomunicaciones.

Si bien las tasas de empleo de la Comunidad dependen en gran medida de los niveles de desarrollo (los Estados del Sur tienen tasas de empleo que se sitúan en torno al 50-55%) existe no obstante, una enorme «variación entre las economías con niveles similares de desarrollo económico. Así, los Países Bajos tienen una tasa de empleo muy superior a la de Bélgica, y Portugal una tasa muy superior a las de otras economías meridionales comparables.

c) Modificaciones del horario de trabajo

Al examinar las modificaciones del horario de trabajo y considerar las posibilidades que ofrece de crear empleo en la Comunidad, es importante establecer una distinción entre el volumen de trabajo y el número de personas ocupadas. Hasta la fecha, una serie de Estados miembros han tenido más éxito que otros a la hora de convertir un determinado volumen de trabajo en puestos de trabajo, ya sea a través de la reducción de la jornada laboral normal mediante métodos diversos, o a través de un aumento del número de trabajos a tiempo parcial.

Los Países Bajos han ido más lejos en este sentido que cualquier otro país. En 1991, la población activa trabajaba un promedio de sólo 33 horas a la semana, frente a las 39 horas semanales de la Comunidad en su conjunto. En Dinamarca, la cifra era similar: menos de 35 horas a la semana. En ambos casos, estas cifras reflejan la proporción relativamente elevada de personas que trabajan a tiempo parcial en lugar de a tiempo completo: un 33% en los Países Bajos y un 23% en Dinamarca, cifras más elevadas que en cualquier otro país de la Comunidad.

Entre 1983 y 1991, el periodo más largo para el que se dispone de datos comparables, el promedio de horas trabajadas por persona a la semana disminuyó únicamente en un 3% en la Comunidad en su conjunto, algo más de una hora. Por el contrario, en los Países Bajos la reducción fue del 13%, lo que equivale a que cada persona trabaje un promedio de 5 horas a la semana menos en 1991 que sólo 8 años antes.

La reducción del número de horas trabajadas en la Comunidad durante la década de los 80 no es importante en la mayoría de los países, a excepción de los Países Bajos. No obstante, parece que en los Estados miembros septentrionales, a excepción del Reino Unido, ha afectado al mercado laboral. El volumen de

trabajo realizado, desde el punto de vista del número total de horas trabajadas, *aumentó* sólo en torno al 2% en Dinamarca y Bélgica, pero debido a la reducción del promedio de horas trabajadas, el número de personas ocupadas aumentó un 8%. En Alemania, el volumen de trabajo aumentó en un 7%, y el número de personas ocupadas en un 12%. En los Países Bajos, más de la mitad del aumento del empleo (30%) parece atribuible a la caída de la duración media del tiempo de trabajo.

La experiencia de los últimos años puede aplicarse a las futuras perspectivas de creación de empleo y al debate sobre el reparto del trabajo y la renta. En realidad, esta redistribución se produjo durante los años 80 en muchos Estados miembros, aunque sólo en los Países Bajos, y quizá en Dinamarca, formó parte deliberadamente de la política de creación de empleo. Emulando el ejemplo neerlandés, se podría aumentar de manera significativa el crecimiento de empleo (véase el gráfico 1). No obstante, el tema es complejo y el potencial de creación de empleo depende de una serie de factores sociales, fiscales y reglamentarios. Asimismo, no todos los países están en condiciones de adoptar medidas de este tipo, en especial cuando sus niveles de renta per cápita son más bajos y, por tanto, la renta que debe compartirse con el trabajo es menor.

d) Dificultades que afectan a grupos específicos

Las tasas de desempleo juvenil (jóvenes de menos de 25 años) son el doble que las de los adultos. Sin embargo, oscilan entre menos del 10% en Alemania y Luxemburgo y el 20-30% en muchos de los países del sur de la Comunidad, así como en Francia e Irlanda.

La incidencia del desempleo entre las mujeres en edad activa de la Comunidad es significativamente más elevada que entre los hombres. En mayo de 1993, la tasa de desempleo femenino alcanzaba un promedio de algo más del 12%, mientras que en el caso de los hombres era del 9% aproximadamente.

El desempleo de larga duración se ha convertido en un mal endémico de la Comunidad. Más de la mitad de los desempleados llevan sin trabajo más de un año. Es un problema específico de los jóvenes de los países meridionales, donde representan el 50% de los desempleados de larga duración. En el norte, y en el caso de los hombres en particular, el desempleo se concentra más a menudo entre los trabajadores de mediana edad poco cualificados, que han perdido su trabajo por cierres de empresas. En estos países, el desempleo juvenil representa sólo un 15-25% del total.

8.4. Desempleo: costes y causas

Los costes económicos y sociales del desempleo son enormes. No sólo incluyen los gastos directos de la ayuda de la seguridad social a los desempleados, sino también los ingresos fiscales no recaudados que los desempleados pagarían de sus rentas si estuvieran trabajando; la mayor carga en los servicios sociales;

mayores niveles de pobreza, delincuencia y problemas de salud, así como de fracaso escolar.

El gráfico 2 ilustra los costes directos del desempleo en cada uno de los Estados miembros. Estos costes incluyen las cantidades que se pagan en prestaciones de desempleo y la pérdida de ingresos, es decir, las cantidades que se recaudarían a través de impuestos y cotizaciones sociales si los parados tuvieran un empleo. En el caso de Alemania, por ejemplo, las cifras indican que el desempleo costará al Estado 40.000 millones de ecus en 1993, 19.000 millones procedentes de los pagos de prestaciones y 21.000 millones de ingresos no percibidos. Según estas estimaciones, el desempleo en toda la Comunidad costará a los gobiernos más de 200.000 millones de ecus en 1993, lo que equivale al PIB de Bélgica. Hay que observar que estos costes no tienen en cuenta los demás costes de tipo social que se han mencionado anteriormente.

El actual desempleo comunitario se explica en parte por una débil tasa de crecimiento económico y en parte por la falta de flexibilidad del mercado de trabajo.

La lentitud del crecimiento no sólo se ha traducido en bajas tasas de creación de empleo, sino que también ha frenado el proceso de ajuste económico estructural. Antes de 1973, la creación de nuevos puestos de trabajo dentro de los sectores de crecimiento era lo suficientemente importante como para absorber a los que perdían su trabajo en la agricultura y en las industrias en declive, y el desempleo por lo general, permaneció por debajo del 2-3%.

Desde 1973, la creación de empleo en los sectores de crecimiento ha sido mucho más lenta. La redistribución del trabajo se ha hecho mucho más difícil debido a la escasez de alternativas de empleo, a las posibilidades limitadas de las empresas para trasladar la mano de obra de actividades en declive a actividades en expansión, y al importante impacto de las nuevas tecnologías a la hora de sustituir a la mano de obra, en particular en el caso de las ocupaciones manuales y poco cualificadas.

Aunque el empleo en el sector de manufactura empezó a crecer de nuevo durante el periodo de rápido crecimiento de finales de los años 80, el empleo en las industrias productoras de bienes, incluida la agricultura, ha tendido siempre a disminuir. Por el contrario, el empleo en las industrias productoras de servicios ha aumentado, con lo que compensa en parte las pérdidas de los demás sectores de la economía. Hay indicios de que ya no será posible mantener los niveles de crecimiento anteriormente alcanzados en las industrias de servicios. En primer lugar, los servicios representan ahora una proporción tal en todas las economías desarrolladas que los ingresos derivados del aumento de productividad de las industrias productoras de bienes no serán lo suficientemente importantes como para financiar el aumento del empleo de los demás sectores de la economía. Cualquier otro incremento de las rentas deberá derivarse ahora en gran medida de la mayor productividad dentro del propio sector de servicios. Dicho incremento es de hecho posible y es probable que se obtenga a partir de una mezcla de la adecuada aplicación de las tecnologías de la información y de nuevos métodos organizativos, así como de los cambios en la estructura de los sectores de servicios.

industrias de servicios sometidas a la competencia internacional o que representan un factor de producción importante para otras empresas.

Una consecuencia de la reestructuración sustancial del sector de los servicios es que el desempleo también afectará probablemente a aquéllos con un nivel educativo más elevado y no sólo a los menos cualificados de la población activa. A su vez, creará otros desafíos para contener el desempleo.

Al mismo tiempo, las economías y los mercados laborales de los Estados miembros no han reaccionado con rapidez para hacer frente a otros cambios estructurales, entre ellos los efectos de la continua industrialización de las zonas del mundo menos desarrolladas con la posibilidad de traslado de actividades que conlleva. Están también los efectos de la integración comunitaria con, por una parte, la realización del mercado interior, que implica racionalización, reestructuración y traslado de actividades, y por otra, la progresiva convergencia entre los Estados miembros más ricos y más pobres. Todos estos cambios exigen que el mercado de trabajo se adapte a la situación.

Los cambios sociales y demográficos son también importantes:

- El progresivo declive de la importancia de los hogares tradicionales (marido, mujer e hijos) como principal unidad económica y social de la sociedad, y la mayor participación de la mujer en el mercado de trabajo.
- Cambios demográficos, con menores índices de natalidad y el consiguiente envejecimiento de la población. Si bien hasta ahora esto no se ha traducido en un envejecimiento de la población activa, dado que esta tendencia se compensa con una mayor participación de mujeres más jóvenes, ello se producirá después del año 2000. No obstante, los cambios demográficos suponen una presión para los presupuestos de la seguridad social.
- Un cambio de las preferencias políticas y de los consumidores, que recurren más al sector privado para el suministro de bienes y servicios que al sector público, lo que ha provocado una reducción de las actividades del sector público, y por tanto del empleo, en muchas áreas de la economía, incluidas las áreas de potencial crecimiento de empleo.

8.5. Las consecuencias del cambio

Todos estos factores económicos y sociales han tenido los siguientes efectos:

- Aumentar el ritmo del cambio necesario en las estructuras económicas y del mercado de trabajo, a fin de mantener el rendimiento económico competitivo de la Comunidad, y los niveles de empleo y de renta real.
- Alterar la composición de la población activa comunitaria de un modo que requiere cambios importantes en la organización del mercado de trabajo, así como de las actividades de apoyo: desde la formación hasta las estructuras para el cuidado de niños.
- Limitar la capacidad de los gobiernos para intervenir directamente en el proceso de creación de empleo y obligarles a recurrir en mayor medida a la creación de condiciones adecuadas de mercado y al suministro de incentivos adecuados como medio de fomentar el empleo.

8.6. Necesidad de soluciones innovadoras

Ante los niveles persistentemente elevados de desempleo en la Comunidad y la evidencia de sus crecientes dimensiones estructurales, algunos observadores se han pronunciado por una desregulación masiva del mercado de trabajo, especialmente de las medidas de protección del empleo y de fijación de salarios, como único medio para equilibrar de nuevo sus mercados de trabajo.

La mayoría de los Estados miembros han adoptado algún tipo de medidas en esta dirección, haciendo especial hincapié en la moderación salarial, en una mayor flexibilidad del mercado de trabajo externo y en la reducción del crecimiento del gasto de la seguridad social. Muchas empresas han seguido también este camino, defendiendo un aumento de la flexibilidad interna y la reducción de los costes salariales fijos.

Al mismo tiempo, las medidas de los gobiernos han reflejado preocupaciones más amplias, tales como la necesidad de mantener la paz social y laboral y evitar la creación de más pobreza entre aquellos grupos que se encuentran en una situación de máxima precariedad dentro del mercado de trabajo.

Los argumentos no son sólo de tipo social o político. El hecho de que la distribución de la renta haya empeorado en algunos Estados miembros invita a actuar con precaución a la hora de imponer mayor presión sobre la renta. La Comunidad no puede esperar remediar las consecuencias del traslado internacional de muchos puestos de trabajo a través de la competencia de precios y salarios. Muchos problemas de la competencia de precios se deben más a las fluctuaciones erráticas de los tipos de cambio. Todo ello motiva la búsqueda de respuestas estratégicas a largo plazo más que a corto plazo.

Sin embargo, donde ha existido una mayor convergencia en las respuestas de los Estados miembros es en que las medidas adoptadas se han dirigido generalmente más a reducir el desempleo que a aumentar el empleo. Esto queda reflejado en los numerosos programas de empleo y formación creados para los desempleados, y en los incentivos específicos para fomentar la contratación de determinados grupos. Por desgracia, no se ha hecho mucho para adaptar los entornos y regímenes jurídicos y financieros que proporcionan los principales incentivos en el mercado de trabajo, a las nuevas realidades económicas y sociales, o para modificar las estructuras institucionales que los rodean.

En términos generales, el modo en que se recaudan los impuestos, y las cotizaciones sociales, parece tener muy poco o nada en cuenta sus efectos potenciales en el nivel de empleo, y mucho menos los efectos potenciales que pueden tener a la hora de, por ejemplo, hacer que las empresas desistan de ofrecer trabajo a los trabajadores menos cualificados y con menos salarios.

Asimismo, numerosos sistemas fiscales nacionales están mal adaptados a las necesidades de empleo actuales y futuras, y son muchos los obstáculos administrativos y disuasorios a pautas flexibles o variables de trabajo.

Los intentos de reducir los niveles de protección laboral para introducir una mayor flexibilidad en los mercados de trabajo han conducido muchas veces a la aparición de un mercado dual: unos con trabajos seguros y estables, y otros con

Además, la presión para aumentar la flexibilidad del mercado de trabajo sin adoptar medidas compensatorias, más que aumentar ha reducido muchas veces los incentivos para que las empresas y los individuos inviertan en la necesaria formación y reciclaje, al igual que la falta de incentivación fiscal para la formación.

Toda la gama de medidas especiales e incentivos de ayuda a la integración laboral de los desempleados de larga duración, los jóvenes, las mujeres cabezas de familia que quieren reincorporarse al mercado de trabajo, los minusválidos y los grupos desfavorecidos, son ahora tan numerosas y complejas que complican en exceso las decisiones de contratación de las empresas.

La incapacidad para encontrar remedio a estos problemas fundamentales es la clave de las dificultades del mercado de trabajo comunitario. Es importante encontrar un mejor equilibrio entre la lucha contra el desempleo y la creación de empleo, y garantizar que no dependemos *únicamente* de las fuerzas del mercado para resolver los muy complejos problemas que plantea conseguir un mayor crecimiento del empleo y de la economía. Asimismo, es importante que reconozcamos que todos estos factores, junto con la falta de eficacia en la interacción y la adaptación entre las políticas de mercado de trabajo y las demás políticas, han dificultado el crecimiento de mercados laborales más eficaces.

8.7. Propuestas de acción: objetivos generales

La Comisión considera que es necesario introducir *una serie de medidas complementarias de reforma* de la reglamentación del mercado de trabajo. *Sin embargo, éstas deberán ir acompañadas de otras acciones, destinadas en particular:*

- No sólo a reducir el nivel de desempleo, sino más bien a desarrollar el empleo;
- A centrarse no en el funcionamiento del mercado de trabajo, en el sentido estricto, sino en el más amplio entorno del empleo, prestando especial atención a los efectos financieros que *frenan* la creación de empleo, como los impuestos y las *exacciones obligatorias*.
- A aumentar la inversión comunitaria en recursos humanos, de los que en último término depende la competitividad a largo plazo.

Que puede conseguirse una tasa de empleo más elevada con un nivel determinado de actividad económica queda ampliamente demostrado no sólo a través de ejemplos de fuera de la Comunidad (Estados Unidos, Japón y Escandinavia), sino también dentro de la misma. Dinamarca tiene una de las tasas *más altas del mundo*.

La diversidad de los resultados demuestra que se pueden seguir múltiples caminos. El desafío de la Comunidad es conseguir buenos resultados en la creación de empleo de una manera que sea compatible con sus objetivos y criterios generales económicos y sociales.

Sin embargo, es necesario introducir cambios fundamentales de tipo social

y económico si se quiere distribuir la renta y las oportunidades de empleo más ampliamente entre aquéllos que desean o necesitan trabajar. *Este análisis* no se basa en una visión estática del trabajo y de la creación de riqueza. El objetivo debe ser siempre aumentar el número de puestos de trabajo y la riqueza aumentando la competitividad y el valor añadido. Sin embargo, la forma de plasmar este proceso en nuevas y adicionales oportunidades de empleo no es algo predeterminado. Las diferentes sociedades pueden seguir y de hecho siguen diferentes caminos políticos y sociales que obtienen resultados diferentes. Si Europa se fija como objetivo reducir el desempleo, lo que a su vez exige maximizar las oportunidades de empleo, debido a la presencia del desempleo encubierto, entonces será necesario emprender una reforma general de los sistemas de incentivos que afectan al empleo en el mercado de trabajo. De hecho, no existe una alternativa real si se quiere evitar la exclusión de una importante minoría de ciudadanos.

Deberán existir cuatro objetivos interdependientes:

- El primero, *reconocer los cambios que ya se están produciendo en el mercado de trabajo, en especial en lo que respecta al trabajo a tiempo parcial o variable, y teniendo en cuenta esta evolución, conseguir un reparto más amplio del trabajo y la renta*. Ello implica la modificación continua del modelo y el nivel del tiempo de trabajo para reflejar la nueva organización del trabajo y las necesidades de empleo, la adaptación de la incidencia de los impuestos de manera que se fomente más el empleo y una mejora de la adaptabilidad del mercado de trabajo mediante el ajuste del marco regulador.
- El segundo es mejorar el acceso al mercado de trabajo, especialmente en las regiones menos desarrolladas y entre los grupos sociales desfavorecidos. En particular, esto significa abordar los problemas del desempleo juvenil, luchar contra el desempleo de larga duración y la exclusión del mercado laboral y promover y redoblar nuestros esfuerzos con vistas a conseguir una igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres. A este respecto, los servicios públicos de empleo, junto con las agencias privadas, tendrán un papel esencial que desempeñar a la hora de adoptar un enfoque más proactivo en la colocación.
- El tercer objetivo es aumentar las reservas de capital humano, de manera que se garantice la optimización de la competitividad comunitaria. Especial atención deberá concederse a la formación continua y a la mejora de las cualificaciones, a la formación básica y previa y a las competencias en materia de nuevas tecnologías.
- El cuarto es anticipar y acelerar el desarrollo de nuevos trabajos y actividades, en especial aquéllos con una mayor intensidad de mano de obra. Ello incluye la explotación del potencial de las PYME y el desarrollo de nuevos trabajos en las industrias medioambientales y en el sector de los servicios, en especial, el sector asistencial y el audiovisual, las artes, las industrias culturales y turísticas.

8.8. Acciones específicas

a) Costes laborales y creación de empleo

El sistema actual de negociación colectiva y las disposiciones correspondientes en materia de impuestos y costes laborales provocan que el mayor crecimiento económico sea absorbido en primer lugar por las personas ya empleadas, en lugar de crear más puestos de trabajo. Modificar esta situación exigiría obtener un acuerdo con los interlocutores políticos y sociales sobre los puntos siguientes:

- Mantenimiento de los incrementos de los salarios por horas por debajo del crecimiento de la productividad.
- Adopción de medidas complementarias con el fin de garantizar que el crecimiento económico, a través de diversos instrumentos, se plasme en mayor medida en nuevos puestos de trabajo y en una reducción del desempleo.

b) Flexibilidad y creación de empleo

Existen signos claros de que productividad y costes salariales pueden no guardar correspondencia en los segmentos del mercado de trabajo de baja cualificación.

Los Estados miembros deberán procurar suprimir los obstáculos a las nuevas tendencias, preferencias y demandas de los trabajadores y empresarios en relación con los modelos y horarios de trabajo que aumenten el número de puestos de trabajo para determinados niveles de producción. Esto no puede conseguirse mediante un enfoque autoritario, de arriba hacia abajo, que pretenda imponer por ley una semana laboral más breve. Sería mejor fomentar estas tendencias mediante una serie de *medidas adecuadas* que incluirían:

- Ajuste del marco legal, de manera que los que estén dispuestos o deseen trabajar menos horas no sufran una pérdida de su protección social ni vean mermadas sus condiciones de empleo.
- Negociar el equilibrio de la protección social entre trabajadores a tiempo parcial y a tiempo completo para evitar discontinuidades importantes y para hacer que las decisiones de trabajadores y empresarios sobre los modelos preferidos de trabajo sean más neutrales.
- Reducir al mínimo los incentivos financieros artificiales que fomentan la realización de horas extraordinarias por parte de aquéllos que ya cuentan con ingresos por encima de la media.
- Fomentar las tendencias cíclicas nacionales hacia una semana de trabajo más breve por trabajador, siempre que resulte apropiado, incrementando la utilización de bienes de capital y garantizando la competitividad.
- Desarrollar medidas que ofrezcan incentivos para cubrir las nuevas oportunidades de empleo con personas procedentes del registro de desempleo, por ejemplo mediante sistemas de rotación como los que existen en Dinamarca.
- Reducciones de las horas computadas anualmente y una consideración

favorable de las interrupciones de la actividad profesional y de permisos de formación.

c) Impuestos e incentivos: creación de empleo poco cualificado

Los Estados miembros deberían procurar actuar ante los actuales elementos que desincentivan la contratación, en particular de los trabajadores menos cualificados, a través de una serie de medidas que pueden incluir:

- El ajuste de los sistemas fiscales que afectan a los empresarios, en especial haciendo que los costes no salariales de los empresarios sean *neutros progresivos*, en lugar de regresivos como ocurre en la actualidad en mayoría de los casos (véase el gráfico 4), con el fin de aumentar la oferta de puestos de trabajo en favor de los relativamente menos cualificados reduciendo su coste para los empresarios (*se trataría de ajustar y orientar la incidencia de los impuestos, sin modificar el nivel de los ingresos recaudados en general*).
- La reducción de los costes laborales relativos respecto a los demás factores de producción (capital, consumo o no de energía), por ejemplo reduciendo las cotizaciones patronales a la seguridad social y aumentando los ingresos a través de otros medios.
- Mejorar las perspectivas de entrada en el mercado de trabajo de los menos competitivos a través de una reestructuración de los sistemas nacionales de complemento de ingresos, de manera que se puedan completar los ingresos del trabajo con ingresos de la seguridad social desarrollando sistemas integrados de imposición y de complemento de ingresos: por ejemplo, el impuesto negativo sobre la renta podría evitar que las personas desistieran de trabajar, lo que reduciría la necesidad de efectuar estrictos controles costosos y penalizar los abusos de los actuales regímenes estáticos del seguro de desempleo. El potencial de generación de empleo de dichas medidas podría explotarse al máximo si se gestionara a través de una única agencia pública.
- Revisión de la manera de *poder adaptar el sistema actual* de impuestos, reglamentación y estructuras conexas para ampliar el concepto de trabajo, incluyendo todas las formas de trabajo remunerado o parcialmente remunerado en un marco que abarque la economía social, las empresas intermedias de empleo y la economía informal, con lo que se permita la reincorporación al mercado laboral formal de muchos *trabajadores actualmente marginados o que realizan trabajos clandestinos*.

d) PYME, nuevas actividades y creación de empleo

Los Estados miembros deberán intentar suprimir las barreras que existen para el aprovechamiento máximo del potencial de creación de empleo de las PYME y sectores de crecimiento de nuevos empleos y actividades, a través de una serie de medidas dirigidas a anticipar y acelerar el crecimiento de las PYME y de *nuevos puestos de trabajo*.

1) Desde el punto de vista de las PYME, podrían incluirse medidas con el fin de:

- Facilitar y aumentar al máximo la participación de las PYME en el mercado interior común, reforzando su competitividad en temas como su acceso a la financiación, a las fuentes de información, a los resultados de la investigación y desarrollo, y a la formación, incluyendo el apoyo prestado a través del nuevo objetivo 4 del Fondo Social Europeo.
- Identificar y revisar las limitaciones de tipo financiero, fiscal, administrativo y legal que afectan desproporcionadamente a las pequeñas y medianas empresas, con el fin de evitar que dichas medidas impidan el crecimiento del empleo. Las pequeñas empresas son importantes como creadoras de nuevos puestos de trabajo, pero tienen menos capacidad para afrontar los costes debido a su poco poder comercial y los elevados costes que para ellas supone cumplir la legislación ante la falta de personal especializado.
- Una parte importante del desarrollo de las PYME y de la generación de nuevos trabajos *depende de la utilización y el desarrollo* óptimos del trabajo femenino, de manera que se consiga la creación de empleo y se refuerce la lucha contra la desigualdad entre hombres y mujeres. Se espera que la integración plena de la mujer en el mercado laboral cree puestos de trabajo en la oferta de servicios y bienes no integrados todavía en el mercado y que actualmente realizan las mujeres en forma de trabajo no remunerado o de trabajo informal remunerado.

2) Desde el punto de vista de los nuevos trabajos y actividades podrían adaptarse medidas con los siguientes objetivos:

- Fomentar el desarrollo de nuevas oportunidades de empleo a través de cooperaciones entre el *sector público* y el *sector privado* a todos los niveles, y en especial en áreas de crecimiento potencial, como el medio ambiente, la energía, el transporte, el ocio, las artes, el deporte y el sector asistencial.
- *Respetando la actual política de la competencia*, fomentar sectores específicos, tales como las industrias audiovisuales, que podrían tener un fuerte impacto desde el punto de vista de la inversión interna, de los ingresos de explotación y de diversos tipos y niveles de empleo, en un mercado en expansión como el del ocio y los medios de comunicación. La financiación de la *puesta en marcha* puede ser importante, en especial en los casos en que un elevado beneficio potencial va acompañado de un elevado riesgo.
- Explotar plenamente el potencial de empleo que representa el sector del medio ambiente. Ello incluye no sólo la actividad de limpieza necesaria para subsanar deficiencias heredadas, sino las nuevas áreas de seguimiento, establecimiento de normas y mantenimiento, que ofrecen ahora un desafío y una oportunidad al empleo en ciencia y tecnología. El gasto público asociado a los programas comunitarios podría contribuir sobremedida a la creación de empleo en relación con el suministro de equipos, la construcción y la contratación de servicios, en particular en las regiones del objetivo 1:

ello podría representar por término medio 25.000 millones de ec. anuales entre 1993 y el año 2000, lo que se traduciría en la creación de 100.000 empleos permanentes y 200.000 empleos-año en los ámbitos mencionados hasta finales de siglo.

- Fomentar el crecimiento en los ámbitos con mayores posibilidades de empleo del sector asistencial y de la prestación de servicios domésticos. Es necesario realzar el valor del sector tal como se percibe e incrementar la necesidades de personal cualificado.
- Para apoyar todas estas medidas, reforzar el papel del desarrollo económico y del empleo local a través de la descentralización de la toma de decisiones y del presupuesto de las agencias públicas y del gobierno, respaldándolo a través de una cooperación a nivel comunitario entre los diversos ámbitos con el fin de transferir conocimientos técnicos y experiencia.
- Por último, el progreso en todos estos frentes depende de que en todos los niveles se anime a los interlocutores sociales a desarrollar nuevos modelos de relaciones en el lugar de trabajo con el fin de mejorar la flexibilidad y seguir el mismo ritmo que las nuevas estructuras de producción, tanto en las grandes como en las pequeñas empresas.

e) Aumentar las reservas de capital humano

La inadecuación de los actuales sistemas de educación y formación para hacer frente al desafío de la competitividad a largo plazo debe subsanarse a través del desarrollo de una serie de medidas en el contexto de estructuras nacionales, con el fin de:

- Establecer una garantía de carácter comunitario para que ninguna persona de menos de 18 años se encuentre sin empleo: se le deberá garantizar un lugar en el sistema de educación y formación o un puesto que combine trabajo y formación.
- Establecer objetivos progresivos hasta el año 2000 para la eliminación del analfabetismo y la falta de otras competencias básicas entre los jóvenes que abandonan la escuela.
- Elevar el nivel de la formación profesional inicial y fomentar el desarrollo de las capacidades empresariales de los jóvenes, así como su capacidad de aprovechar las nuevas tecnologías a través de la adecuada experiencia laboral.
- Ampliar el alcance y la gama de los actuales sistemas de aprendizaje y otras formas que combinen trabajo y formación, en activa cooperación con los interlocutores sociales.
- Mejorar la prestación coordinada de servicios de asesoramiento y colocación, especialmente a nivel local, para asesorar de manera sistemática a los jóvenes sobre las oportunidades laborales y profesionales.
- Animar a las universidades y a otras instituciones de educación superior a colaborar más intensamente con la industria y el comercio, en especial para facilitar la transferencia de innovación y adelantos tecnológicos a través de sistemas de formación continua de las empresas, especialmente las pequeñas y medianas.

- Estudiar las formas de introducir incentivos fiscales para las empresas y los individuos que inviertan en formación continua, como clara expresión del compromiso político público con el desarrollo de oportunidades de aprendizaje permanente para adultos.
- Debería animarse a los interlocutores sociales a establecer convenios colectivos, también a nivel comunitario, para ampliar el acceso a la formación continua y la participación en la misma como medio esencial para mejorar la motivación y la calidad de la fuerza de trabajo en su conjunto. Debería impulsarse la creación de *planes* de formación *dentro* de las empresas, vinculados a sus *programas de actividades*, recurriendo en su caso a las posibilidades que ofrece el nuevo objetivo 4 del Fondo Social Europeo. Debería hacerse especial hincapié en la formación *anticipativa* dentro de las empresas con el fin de planificar la reestructuración, y también las nuevas formas de dominar *los cambios tecnológicos*. Deberían evitarse los peligros de que un exceso de énfasis en la automatización produzca una «cultura sin cualificaciones» y la sustitución del trabajo, y debería darse prioridad, fomentándolos adecuadamente, a los experimentos que impliquen el desarrollo de tecnologías centradas en el hombre.

f) Orientación hacia grupos específicos

Los Estados miembros deberán garantizar que los puestos de trabajo adicionales se ponen a disposición de aquéllos que se encuentran en una situación de desventaja en el mercado laboral. Esto no se consiguió en el periodo de crecimiento del empleo de la segunda mitad de la década de los 80 y la Comunidad se enfrenta ahora al peligro de crear no sólo un mercado de trabajo doble sino también una sociedad doble. Con el fin de solucionar esta amenaza para la cohesión social, se pide a los Estados miembros, en primer lugar, que tengan en cuenta el potencial de reintegración de las propuestas señaladas anteriormente, desde el punto de vista del potencial de creación de empleo de los cambios en los costes laborales, la flexibilidad, el sistema fiscal y los incentivos, y en segundo lugar, que consideren la mejora de las medidas específicas de integración y reintegración a través de:

- Una intensificación de los esfuerzos para integrar o reintegrar a los desempleados de larga duración en el mercado laboral formal, proporcionando un mayor asesoramiento, y para encontrar alternativas a la inactividad. Ello incluiría la introducción de normas mínimas que deberán cumplir los Estados miembros en aquellas medidas para las que se solicite apoyo comunitario. Algunas de dichas normas podrían ser:
 - Relaciones coherentes con el mercado de trabajo.
 - Niveles mínimos de formación/cualificación.
 - Asesoramiento independiente.
 - Colocación adecuada después de la actividad.
 - Remuneración equitativa.
- Toda una gama de apoyo a través de infraestructuras «suaves» (cuidado de niños, alfabetización, etc.).

- Un mayor apoyo desde el punto de vista de los recursos y de las responsabilidades transferidas, fomentando relaciones con el sector privado y con los servicios de empleo, y con la amplia gama de agencias intermedias del mercado de trabajo (a menudo del sector voluntario, de las *administraciones locales y regionales*), que han demostrado que pueden desempeñar un papel fundamental como guías hacia el mercado laboral formal.
- En este contexto, examinar la manera de activar la economía social a través de exenciones fiscales, cooperaciones *entre el sector público y el sector privado*, modelos de apoyo *al reparto del trabajo y la renta*, para hacer participar a los desempleados, de manera voluntaria, en acciones que eliminen los desequilibrios que existen entre los que desean trabajar y las necesidades sociales no satisfechas.
- Reforzar las políticas de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en el empleo a través de:
 - La eliminación de cualquier política fiscal y de protección social potencialmente discriminatoria que pueda impedir la participación equitativa de la mujer en el mercado laboral formal.
 - Las mejoras de las actuales oportunidades profesionales para las mujeres, generando así una demanda de servicios de apoyo y de asistencia técnica, tales como el cuidado de niños y la formación profesional.
 - La garantía de que los sistemas de seguridad social y de impuestos reflejan el hecho de que los hombres y las mujeres pueden actuar como individuos a la hora de buscar empleo y compaginar la vida laboral y familiar.

Para resolver los problemas con que se enfrentan los jóvenes en el mercado de trabajo, se invitará a los Estados miembros a cooperar para establecer un sistema de garantía para los jóvenes en toda la Unión, que se denominará YOUTH-START. En el marco de este sistema, los Estados miembros adoptarán progresivamente todas las medidas necesarias para garantizar a todos los jóvenes de menos de 18 años el acceso a una forma reconocida de educación o formación, incluido el aprendizaje u otras formas que combinen trabajo y formación. Para cumplir este objetivo, los Estados miembros pueden solicitar ayudas en el marco del objetivo 3 del Fondo Social Europeo. Los Estados miembros adoptarán medidas especiales destinadas a aquellos jóvenes que abandonan la escuela sin un diploma o cualificación básica. En el marco de Youth Start, se ofrecerán oportunidades a los jóvenes interesados en participar en intercambios transnacionales voluntarios, que incluirán experiencia laboral y formación en otro Estado miembro. En este programa deberán participar las organizaciones voluntarias y los interlocutores sociales. Se animará a los jóvenes a desarrollar sus competencias profesionales, personales, empresariales y lingüísticas, a través de la obtención de experiencia en proyectos relativos a la protección medioambiental, la regeneración de las ciudades o la restauración de la herencia cultural. Se ofrecerá apoyo a las medidas innovadoras transnacionales que respalden Youth Start bajo los auspicios de la sección *Innovación* del Fondo Social Europeo, sobre la base también de la experiencia hasta la fecha del programa PETRA.

En todos estos esfuerzos destinados a los grupos desfavorecidos...

reforzar y centrar el papel de los servicios de empleo. Debe animarse a dichos servicios a intensificar los servicios de orientación y colocación ofrecidos a los desempleados, centrándose de manera más eficaz en los individuos afectados a nivel local. La prestación de estos servicios deberá vincularse con las unidades de asesoramiento profesional relacionadas, aunque a menudo separadas, y controlarse periódicamente.

Asimismo, deberá fomentarse la realización de auditorías coordinadas sobre las necesidades laborales a nivel local, que pongan de manifiesto las oportunidades de empleo que existen pero que no se satisfacen y ofrezcan esta información de manera más imaginativa. Podría disponerse más ampliamente de los resultados de estas auditorías a través de los mecanismos nacionales adecuados, así como a través de EURES a nivel europeo, cuando proceda.

Existe también la necesidad de fomentar las buenas prácticas en la actividad de las agencias de trabajo temporal. La experiencia indica que el trabajo temporal, tal como funciona en la actualidad en una serie de Estados miembros, puede llevar a la creación de trabajos estables, ayudando a acumular la experiencia laboral y la formación o sirviendo como periodo de prueba. Asimismo, muchas personas desean realizar trabajos de este tipo. No obstante, deberá garantizarse que el trabajo temporal ofrece una vía hacia el trabajo estable y que no lo sustituye.

8.9. Conclusiones

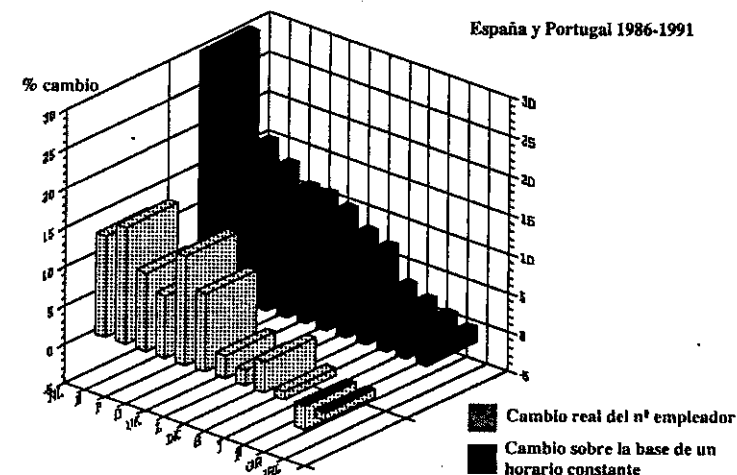
Reducir el desempleo requiere necesariamente mayores oportunidades de empleo a una escala sin precedentes. *Esta estrategia deberá basarse en una política voluntarista en materia de empleo* y exigirá una visión radicalmente nueva de toda la gama de instrumentos disponibles que pueden influir en el entorno del empleo, ya se trate de la *supresión de trabas administrativas o la buena gestión de las empresas*, o de incentivos reglamentarios, fiscales o de la seguridad social. Corresponderá a cada Estado miembro decidir cuáles de todas estas medidas responden a sus distintas situaciones nacionales.

Sin embargo, la Comunidad puede y debe desempeñar un importante papel de apoyo:

- Ofreciendo un foro donde pueda acordarse una amplia estrategia marco común.
- Reforzando las medidas nacionales con acciones comunitarias complementarias, ya sea en forma de apoyo financiero a través del Fondo Social Europeo (que representa un 13% de todo el gasto de los Estados miembros en políticas activas de mercado de trabajo en la actualidad) o a través del reciclaje y otras medidas destinadas a garantizar la transferencia de buenas prácticas y experiencia.

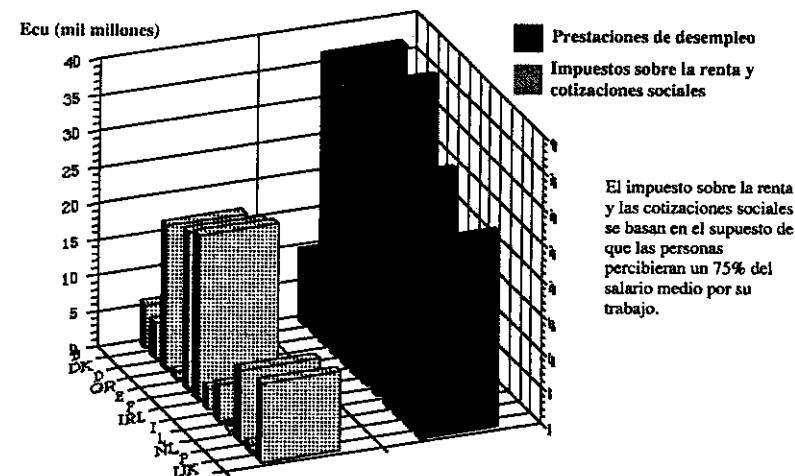
El objetivo general será fomentar la evolución de los mercados de trabajo nacionales hacia un mercado de trabajo comunitario. Esto crearía una fuerza de trabajo más cualificada, más flexible, más móvil, con una mayor competencia lingüística, capaz de aprovechar las ventajas heredadas de Europa en los mercados del mundo en desarrollo.

Contribución de las reducciones de las horas trabajadas al crecimiento del número de empleados, 1983-1991



El hecho de que, entre 1983 y 1991, la media de horas de trabajo semanales disminuyera en todos los Estados miembros, excepto en el Reino Unido, significa que el trabajo existente se compartió entre más individuos.

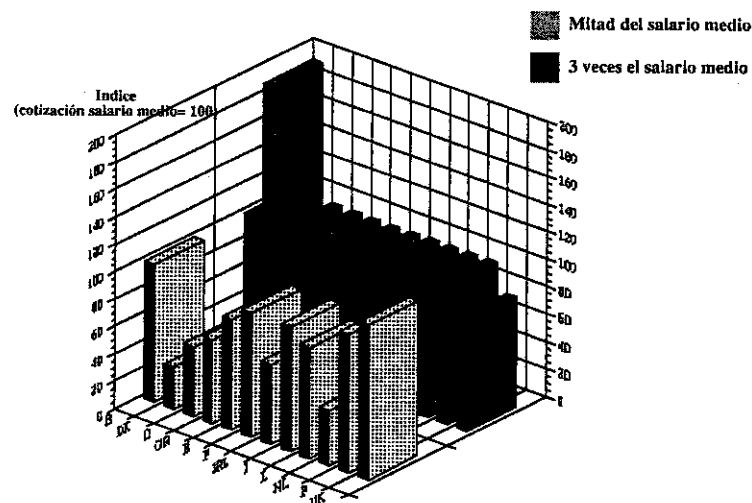
El coste del desempleo en los Estados miembros



El impuesto sobre la renta y las cotizaciones sociales se basan en el supuesto de que las personas percibieran un 75% del salario medio por su trabajo.

En la mayoría de Estados miembros es importante el gasto en subsidios de desempleo y en ingresos no generados por el impuesto sobre la renta y por la cotizaciones sociales. Para la Comunidad en su conjunto, el coste de estos dos elementos se estima en 210.000 millones de ecus en 1993 -casi el 4% del PIB comunitario-. El coste real todavía sería mayor, por los menores impuestos indirectos y todas las costes sociales asociados al desempleo.

Cotizaciones sociales de los empresarios en diferentes niveles salariales



En la mayoría de los Estados miembros, las cotizaciones sociales de los empresarios son regresivas —para los salarios altos se aplica un tipo menor que para los salarios bajos—. Las únicas excepciones son Bélgica y Portugal, que poseen un mismo tipo para todas las escalas salariales, y en el Reino Unido, con un tipo que aumenta, aunque sólo ligeramente, a medida que crecen los salarios. En todos los países, excepto Dinamarca, se aplica el mismo tipo de salarios medio que al salario que se equivale a la mitad de aquél, aunque el tipo es inferior para los salarios equivalentes a tres veces el salario medio. En Dinamarca las cotizaciones son muy regresivas, pero la tasa es muy baja (1% del salario, frente al 20% en los demás Estados miembros).

CAPITULO 9

EXACCIONES OBLIGATORIAS APLICABLES AL TRABAJO

Ninguna estrategia concertada a nivel comunitario para restablecer un proceso de crecimiento y salir de una crisis estructural puede hacer abstracción del peso y las estructuras de las exacciones obligatorias (1), a través de las cuales se mueve el 40% del PIB comunitario.

Entre 1970 y 1991, las exacciones obligatorias pasaron en la Comunidad del 34% al 40% del PIB. En ese mismo periodo, en Estados Unidos permanecieron estables, situándose ligeramente por debajo del 30%. En Japón, las exacciones obligatorias han aumentado sensiblemente desde 1980, pero en la actualidad representan el 31% del PIB, es decir, una proporción similar a la de Estados Unidos y una cuarta parte inferior a la media registrada en la Unión Europea.

Dentro de la Unión Europea se observan divergencias entre Estados miem-

(1) Conjunto de los impuestos y cotizaciones sociales obligatorias.

bros. En varios países, a saber, Dinamarca, Países Bajos, Bélgica y Francia, el nivel global de las exacciones obligatorias ronda o supera el 45% del PIB. Por el contrario, en el Reino Unido las exacciones obligatorias se han estabilizado desde 1980 en un nivel claramente inferior a la media comunitaria (véase cuadro 1).

La creciente importancia de las exacciones obligatorias nos lleva a preguntarnos si tal aumento, que se deriva en parte de la desaceleración del crecimiento económico registrada en los últimos veinte años en relación con el periodo anterior, no ha pasado a ser, en sí, una causa de tal desaceleración. Ello explica que la mayoría de los Gobiernos de los Estados miembros *deseen estabilizar o reducir la proporción de las exacciones obligatorias en el PIB*. Sin embargo, estas políticas de estabilización de las exacciones obligatorias suponen un esfuerzo a largo plazo con vistas a controlar el gasto público, y, con frecuencia, han tropezado con la necesidad prioritaria de reducir déficit públicos excesivos.

La masa de exacciones obligatorias *incide también por su estructura en el crecimiento, la competitividad y el empleo*. Para las empresas, esta estructura determina, en parte, las decisiones de contratación e inversión, ya que modifica los costes de los factores de producción (trabajo, capital, energía, otros recursos escasos). En particular, cuando la demanda es incierta, las exacciones que aumentan de inmediato los costes de producción repercuten sobre las empresas más que las que gravan la producción vendida o los resultados.

Conviene pues, analizar si las estructuras de los sistemas de exacciones, sumamente dispares de un Estado miembro a otro, no podrían adaptarse progresivamente de modo que resultasen menos desfavorables para el trabajo. Para ello, habría que *disminuir los costes no salariales de la mano de obra*, es decir, las exacciones obligatorias (impuestos y cotizaciones sociales de empresarios y trabajadores) que gravan el trabajo. En pro de una mayor eficacia, esta reducción de las exacciones que encarecen el coste del trabajo debería coordinarse con políticas de empleo dinámicas. Asimismo, debería integrarse en una estrategia de vuelta al crecimiento basada en el restablecimiento de la confianza (reactivación de la demanda), en una progresión de las inversiones, en especial las inmateriales (formación, investigación), y en una utilización más racional de los equipos merced a un reajuste de la jornada laboral.

A fin de mantener un nivel elevado de protección social y hacer frente a la necesaria reducción de los déficit presupuestarios, *la bonificación fiscal, que representaría entre 1 y 2 puntos de PIB*, se compensaría, en su mayor parte, con un aumento de otras exacciones, en particular los gravámenes sobre los recursos naturales escasos y la energía —para intensificar la protección del medio ambiente— y en su caso, los impuestos sobre el consumo y las rentas del capital.

Tanto en lo que respecta a la reducción de las cargas laborales, como en lo referente a la compensación con otros ingresos fiscales, los Estados miembros adoptarían medidas adecuadas a su situación particular, siempre y cuando fuesen compatibles con el correcto funcionamiento del mercado interior.

Cuadro 1
Evolución de las exacciones obligatorias
Valores en % del PIB

| País | 1970 | 1980 | 1991 |
|--------|------|------|--------|
| B | 36,1 | 43,6 | 43,7 |
| DK | 40,5 | 44,8 | 47,1 |
| D | 35,7 | 40,7 | 40,5 |
| GR | - | 30,7 | 39,7 |
| E | - | 25,8 | 34,4** |
| F | 35,1 | 41,1 | 42,8 |
| IRL | 31,6 | 33,7 | 36,4 |
| IT | 25,8 | 29,9 | 39,0 |
| L | 30,8 | 45,4 | 47,1 |
| NL | 37,4 | 44,3 | 46,3 |
| P | - | 29,7 | 35,6 |
| RU | 37,2 | 34,8 | 34,4 |
| EUR 10 | 34,4 | 37,3 | 39,6* |
| EUR 12 | - | - | 40,1* |
| EU | 29,2 | 29,3 | 29,8 |
| JAP | 19,7 | 25,4 | 30,9 |

Fuente: Eurostat y OCDE, *estimación: TF, **1990

9.1. Opinión de los Estados miembros

La mayoría de los Estados miembros hacen referencia a este extremo en sus contribuciones y sugieren una disminución de las cotizaciones sociales con arreglo a diversos métodos, especialmente concentrando tal reducción en los empleos no cualificados. Entre las sugerencias formuladas para compensar la pérdida de ingresos, cabe destacar la posibilidad de aplicar impuestos a las actividades o productos contaminantes, la energía o los recursos naturales escasos, o el fomento de regímenes de seguro privados. La posible introducción de «impuestos verdes» suscita, no obstante, opiniones divergentes, ya que algunos Estados miembros albergan ciertas dudas con respecto a sus efectos en la competitividad internacional.

9.2. Estructuras actuales y consecuencias para el empleo

a) Las exacciones aplicadas directamente al trabajo representan el 23,5% del PIB comunitario, esto es, *más de la mitad del conjunto de las exacciones obligatorias* y desde 1970, han aumentado un 40% en términos reales, es decir, a un ritmo dos veces superior al de Estados Unidos (véase cuadro 2).

En varios Estados miembros, las exacciones sobre el trabajo superan el 25% aproximándose en ocasiones, al 30% del PIB (Países Bajos, Bélgica, Dinamarca Alemania, Francia).

En el Reino Unido, las exacciones se han estabilizado, desde 1980, en un nivel sensiblemente inferior a la media comunitaria y comparable al nivel actual de Japón.

Si expresamos tales exacciones no ya en relación con el producto interior bruto, sino con el coste total de la mano de obra, las cargas fiscales y sociales representan, en promedio, *más del 40% de los costes totales de la mano de obra en la Comunidad*. Dichas cargas son mucho más elevadas que en Japón (20%) y Estados Unidos (30%).

b) Diversidad de las exacciones

En algunos Estados miembros, las exacciones sobre el trabajo vienen constituidas, sobre todo, por el impuesto sobre la renta, con una escasa o muy escasa proporción de cotizaciones sociales: este es el caso en Dinamarca, el Reino Unido e Irlanda.

Por el contrario, otros Estados miembros imponen cotizaciones sociales muy elevadas y un impuesto sobre la renta relativamente insignificante. Este es el caso, concretamente, de Francia y Grecia.

Cuadro 2
Evolución de las exacciones obligatorias aplicables al trabajo
(aproximación utilizada: IRPF + cotizaciones sociales)

| País | En % del PIB | | Variación 1991-70 |
|------|--------------|------|----------------------|
| | 1970 | 1991 | |
| B | 19,6 | 29,5 | 9,9 |
| DK | 21,2 | 27,3 | 6,1 |
| D | 18,8 | 25,9 | 7,1 |
| GR | 10,1 | 16,5 | 6,4 |
| E | 8,2 | 20,4 | 12,2 |
| F | 16,9 | 25,4 | 8,5 |
| IRL | 8,3 | 17,8 | 9,5 |
| IT | 12,7 | 23,6 | 10,9 |
| L | 16,2 | 25,0 | 8,8 |
| NL | 22,7 | 29,7 | 7,0 |
| P | - | 16,0 | - |
| RU | 16,7 | 16,7 | 0,0 |
| EUR | 16,6 | 23,5 | 6,9 |
| EU | 15,9 | 19,4 | 3,5 |
| JAP | 8,6 | 17,6 | 9,0 |

Fuente: OCDE

Cuadro 3
Estructura de las exacciones obligatorias por grandes categorías
en % del PIB (1991)

| País | Impuestos | | | TOTAL |
|------|----------------------|--------------------|-----------------------|-------|
| | Impuestos indirectos | Impuestos directos | Cotizaciones sociales | |
| B | 11 | 17 | 16 | 44 |
| DK | 17 | 29 | 1 | 47 |
| D | 11 | 13 | 16 | 40 |
| GR | 19 | 8 | 12 | 39 |
| E | 10 | 12 | 12 | 34 |
| F | 14 | 10 | 19 | 43 |
| IRL | 16 | 15 | 6 | 37 |
| IT | 11 | 15 | 13 | 39 |
| L | 16 | 17 | 14 | 47 |
| NL | 11 | 17 | 18 | 46 |
| P | 15 | 11 | 10 | 36 |
| RU | 13 | 14 | 7 | 34 |
| EUR | 12 | 14 | 14 | 40 |
| EU | 5 | 16 | 9 | 30 |
| JAP | 5 | 17 | 9 | 31 |

* Incluidos impuestos sociales

Fuente: Eurostat y OCDE, *estimación TF

Por último, en la Comunidad, las dos terceras partes de las cotizaciones sociales obligatorias recaen sobre los empresarios y la tercera parte restante sobre los asalariados. No obstante, en algunos Estados miembros tales como Bélgica y Francia, la parte correspondiente a los empresarios es mayor y representa las tres cuartas partes, aproximadamente, del total de las cotizaciones sociales; en los Países Bajos, por el contrario, las cotizaciones patronales a la seguridad social constituyen menos de la mitad del conjunto de las cotizaciones sociales.

c) Repercusiones para el empleo

El elevado nivel de los costes no salariales de la mano de obra desincentiva el empleo, ejerciendo un efecto disuasorio; fomenta la sustitución del trabajo por capital y favorece la economía paralela; afecta especialmente al empleo de las PYME y, por último, da lugar a fugas de inversiones o actividades.

Frente a una demanda insuficiente, la empresa intenta ante todo reducir sus costes y, como el trabajo constituye la variable de ajuste, despiden a una parte de su personal. El aumento del desempleo supone la disminución de las personas que cotizan y una subida de las cotizaciones, el coste del trabajo aumenta, etc.

creándose así una especie de círculo vicioso. La empresa que, al despedir trabajadores, reduce sus propios costes, repercute también el coste del desempleo en las demás empresas, las de sectores en los que los despidos no resultan tan fáciles y cuya situación va deteriorándose.

Las empresas que requieren mucha mano de obra, para las cuales el coste laboral y las cotizaciones sociales son relativamente importantes, se ven inducidas a su vez, a reducir plantilla, a trasladar sus actividades a otro lugar o a refugiarse en la economía sumergida, bien directamente, bien a través de la subcontratación.

Dependiendo de los países y los métodos de cálculo, la economía sumergida representa en la Comunidad entre un 5% y más del 20% del PNB. Suponiendo que fuese del 10%, la pérdida de exacciones obligatorias sería del orden de 5 puntos de PIB. Referida al empleo, la pérdida es aún mayor, ya que al ser desempeñadas por «falsos parados», tales actividades dificultan el retroceso del desempleo.

Mediante una disminución de las exacciones que gravan el trabajo, unida a un control más estricto del fraude se podría, si no reintroducir parte de esas actividades en el circuito normal de la economía, sí al menos frenar esta tendencia.

d) El caso concreto de las PYME

Mientras que el 70% de los empleos del sector privado son creados por PYME, son precisamente estas últimas las que aceptan con más dificultad la complejidad administrativa y las elevadas cargas que conlleva el trabajo. Por un lado, la magnitud de estas últimas, y no tanto la del salario neto, parece provocar en los pequeños empresarios una reacción psicológica de rechazo frente a la decisión de contratar personal. Por otro lado, por muy justificados que estén, los controles, formularios, comprobaciones, multiplicados por el número de Administraciones implicadas, se perciben como un coste adicional del trabajo. Esta sobrecarga parece aún mayor por recaer en alguien «no preparado para ello» y aplicarse a un pequeño número de puestos de trabajo.

Varias medidas en el ámbito de la fiscalidad podrían facilitar el funcionamiento de las PYME:

- Simplificar los trámites administrativos; la instauración de una única ventanilla para todas las exacciones fiscales y sociales sería un paso adelante.
- Conceder un derecho de opción a las PYME por el que se permita a aquéllas que no estén constituidas en sociedades capitalistas, quedar sujetas al tipo del impuesto sobre sociedades y no al del impuesto sobre la renta.
- Favorecer la financiación externa mediante la eliminación de la doble imposición que afecta a las empresas con capital riesgo.
- Garantizar la continuidad de las PYME, evitando que los impuestos aplicables en caso de cesión, especialmente si es transfronteriza, puedan poner en peligro la existencia de la empresa.

9.3. Orientaciones para reducir los costes del trabajo

a) Objetivo

Para propiciar el mantenimiento del empleo y la creación de nuevos puestos de trabajo, sin reducir el nivel salarial, resulta pues oportuno, disminuir los costes no salariales, en particular de la mano de obra menos cualificada. En efecto, el desempleo afecta especialmente a los trabajadores no cualificados. Asimismo, en la mayoría de los Estados miembros, los costes no salariales tienen una incidencia relativamente mayor en los trabajadores con bajos salarios.

Los Estados miembros deberían fijarse *por objetivo reducir los costes no salariales del trabajo en un importe equivalente a uno o dos puntos de PIB*, pudiendo esta cifra ser más o menos elevada en función de la estructura fiscal de los Estados miembros.

b) Aplicación

Si bien el objetivo es la disminución del coste del trabajo, la reducción puede referirse en distintas proporciones, dependiendo de los Estados miembros, a las cotizaciones sociales de los empresarios y/o a las cotizaciones de los trabajadores, y/o a los impuestos que gravan directamente los salarios.

Las cotizaciones sociales en sí se dividen, en ocasiones, en función de sus diversas finalidades: familia, sanidad, jubilación, desempleo. En estos casos, la reducción podría referirse, en primer lugar, a las cotizaciones mediante las cuales se financian gastos que dependen normalmente de la solidaridad nacional: complementos familiares, pensión asistencial de vejez, enfermedades graves, desempleo de larga duración. En el caso de las cotizaciones que dependen en mayor medida de un planteamiento contributivo (pensiones de jubilación, por ejemplo), corresponde a cada Estado miembro determinar las proporciones respectivas de las contribuciones obligatorias y de las contribuciones voluntarias que se asimilen a mecanismos de seguro o ahorro.

Por otro lado, la reducción de las cargas aplicables al trabajo debería centrarse de forma prioritaria *en las retribuciones más bajas*. Ello permitiría limitar el coste presupuestario de la medida por empleo mantenido o creado y hacer frente, al mismo tiempo, a la gravedad del desempleo entre los trabajadores menos cualificados.

Asimismo, sería conveniente fomentar una mayor flexibilidad del trabajo.

La experiencia de algunos Estados miembros permite pensar que una organización más flexible del trabajo podría dar lugar a la creación de nuevos puestos. El fomento de esta flexibilidad laboral podría ir unido a una reducción de las cargas fiscales/sociales que gravan el trabajo en la actualidad.

En los servicios que suponen un contacto con el público, el reajuste de la jornada laboral, junto con los oportunos incentivos fiscales, permitiría aumentar el empleo, utilizar en mayor medida las instalaciones (horarios de apertura más largos) y responder a una demanda (horas de apertura más cómodas, mayor

Los incentivos podrían también ir dirigido de forma especial a la creación de nuevos puestos de trabajo y la contratación de jóvenes.

No obstante, está claro que la eficacia de las medidas de reducción sustanciadas de las exacciones obligatorias depende de la simplicidad de tales medidas. Si bien puede considerarse oportuno supeditar determinadas ventajas fiscales a actuaciones que contribuyan a los objetivos de políticas de empleo dinámicas, es importante evitar la introducción de mecanismos que, por su complejidad, resulten en gran medida inoperantes.

c) Repercusiones para el empleo

Los resultados de varios modelos econométricos (véase cuadro en anexo) demuestran que una disminución de las cargas sociales compensada por la subida de otras exacciones tiene una incidencia positiva evidente en el empleo. Los resultados más positivos se observan en aquellos casos en que la reducción de las cotizaciones sociales patronales va dirigida a las categorías de trabajadores con un bajo nivel de cualificación y cuando se establece un impuesto sobre CO₂/energía y no tanto cuando se introduce un aumento del IVA. En una hipótesis favorable dichos modelos muestran, en el caso de una reducción de las cotizaciones sociales patronales en un 1% del PIB, una disminución del 2,5% de la tasa de desempleo en un plazo de cuatro años.

9.4. Posibles compensaciones

Habida cuenta de la necesidad de limitar, en la medida de lo posible, los déficit presupuestarios, las reducciones de las exacciones obligatorias que se lleven a cabo para recortar los costes laborales deberían ir acompañadas de medidas de compensación.

La disminución de las cotizaciones sociales podría financiarse parcialmente mediante las cotizaciones de las personas que encuentren un empleo, la disminución de las prestaciones de desempleo resultante de la progresión del empleo y un mayor control del gasto público, que permita mejorar su eficacia.

Sin embargo, en la mayoría de los casos, serán necesarias medidas fiscales de compensación para garantizar la neutralidad presupuestaria de las reducciones aplicadas. Entre las diversas posibilidades, habría que optar por medidas que no tuviesen un efecto negativo sobre la competitividad de la industria comunitaria.

Obviamente, convendría estudiar detenidamente los efectos y la combinación de las diversas posibilidades.

a) Fiscalidad del medio ambiente

Cabe pensar en la introducción de impuestos medioambientales, que gravan, por ejemplo, la utilización de recursos naturales escasos y energía.

ingresos equivalentes al 1% del PIB. En todos los casos, habría que garantizar la oportuna previsibilidad, así como la necesaria neutralidad fiscal, para no penalizar a aquellos sectores expuestos a la competencia internacional; asimismo, deberían estudiarse los incentivos fiscales adecuados.

La subida de los impuestos especiales sobre los productos energéticos puede también formar parte de una estrategia de protección del medio ambiente que gozaría de una relativamente amplia aceptación entre la población. Una de las opciones posibles, que podría ir unida a la introducción de un impuesto sobre el CO₂, consistiría en ampliar los impuestos especiales que actualmente se aplican a los hidrocarburos y demás productos energéticos, responsables también de los daños causados al medio ambiente.

De acuerdo con diversos estudios realizados tanto por los servicios de la Comisión como en algunos Estados miembros, la transferencia de un 1%, aproximadamente, de las cargas sociales a un impuesto CO₂/energía del orden de 10 dólares por barril incidiría positivamente no sólo en el medio ambiente, sino también en la utilización de CO₂.

b) Impuestos sobre el consumo

El aumento de los impuestos especiales aplicables al tabaco y las bebidas alcohólicas constituye, al mismo tiempo, una fuente de ingresos presupuestarios adicionales, un medio de prevención frente a una plaga social y un factor de ahorro para los presupuestos de la Seguridad Social (tratamiento del cáncer y el alcoholismo).

Dado que el IVA apenas afecta a la competitividad internacional (por ser deducible a la exportación), ha surgido la idea de un «IVA social». Algunos consideran que se podría aumentar el IVA para compensar la reducción de las cargas sociales. En teoría, el incremento del IVA, unido a una disminución de dichas cargas, podría mejorar la competitividad de las empresas en la Comunidad. De hecho, el sistema de tipos mínimos vigente a nivel comunitario permite a los Estados miembros subir sus tipos de IVA. No obstante, todo aumento del IVA y, por ende, de los precios incide necesariamente en el consumo y puede presentar inconvenientes en el plano económico. Conviene pues, estudiar minuciosamente cada caso. Además, desde el punto de vista comunitario, es necesario evitar que una serie de aumentos desordenados del IVA, especialmente en los Estados miembros en que el tipo general del IVA es ya elevado, falseen la competencia y pongan en peligro la aproximación de los tipos impositivos lograda con motivo de la creación del gran mercado. Si los Estados miembros son partidarios de un aumento del IVA, resultaría más oportuno coordinar tal movimiento a nivel comunitario, en concreto, mediante el incremento del tipo mínimo común del 15%. Si se produjese una ruptura en el proceso de aproximación de los tipos tributarios que se viene desarrollando en estos últimos años en la Comunidad, la introducción, en 1997, del régimen definitivo de IVA (pago del IVA en el país de origen) podría resultar problemática.

Cuadro 4
HIPOTESIS GENERAL. Reducción de las cotizaciones sociales patronales y compensación con otras exacciones obligatorias

| MODELOS UTILIZADOS | | | |
|----------------------------|--|---|--|
| a. Elementos del modelo | | | |
| | QUEST | HERMES | MIMIC |
| Países | EC en su conjunto | B, D, F, I, NL, UK | Países Bajos |
| Periodo | 7 años | 9 años | 10 años |
| Hipótesis | Descenso general 1% del PIB (reducción media del tipo del 10%) Descenso limitado a los bajos salarios | Descenso general 0,3% en 1993 al 1% en 2001 | Descenso general tipo aplicado del 17,8% al 15,1% Descenso del tipo de la cotización del 17,8% al 11,3% limitado al tramo de salario anual hasta 20.500 HFL |
| Medidas de compensación | Aumento del IVA Aumento del IRPF Impuesto CO ₂ del orden de 10\$ barril | Impuesto CO ₂ | IVA ligado al consumo energía |

b. Resultados de las simulaciones en materia de empleo

(a) Valores expresados en puntos de tasa de desempleo

(b) Magnitud de la creación de empleo adicional: diferencia % con respecto a la situación de referencia en 2001

| | QUEST (a) | MIMIC (a) | HERMES (b) |
|--|-----------|-----------|------------|
| - Descenso de las cotizaciones sociales y aumento del IVA | 0,0 | - | - |
| - Descenso de las cotizaciones sociales y aumento del IRPF | -0,7 | - | - |
| - Descenso de las cotizaciones sociales e introducción impuesto CO ₂ | -0,9 | 0,3 | 0,64 |
| - Descenso diferenciado de las cotizaciones sociales e introducción impuesto CO ₂ | -2,7 | -0,6 | - |

c) *Otros impuestos*

Entre las demás posibilidades, cabe citar las medidas relacionadas con la fiscalidad del capital.

Sería conveniente, sin por ello obstaculizar la inversión, reequilibrar la estructura de las exacciones obligatorias que recaen sobre los distintos factores de producción (trabajo, capital, recursos naturales escasos), al objeto de favorecer el empleo en lugar de desincentivarlo.

La imposición de las rentas del capital financiero, tal como viene proponiendo la Comisión desde 1989, tendría además, la ventaja de hacer más atractivas para el ahorro las inversiones productivas y la creación de empresas.

9.5. **Conclusión**

Para combatir eficazmente el desempleo y propiciar la creación de puestos de trabajo, resulta fundamental reducir sustancialmente los costes no salariales del trabajo (entre uno y dos puntos del PIB), sobre todo los de la mano de obra menos cualificada.

Esta reducción de las exacciones fiscales y sociales, que forma parte de una política dinámica de empleo, debería ir acompañada de medidas fiscales de compensación, al objeto de no agravar los déficits presupuestarios.

La diversidad de los sistemas de exacciones fiscales y sociales vigentes en la Unión Europea impide definir un único método para transferir parte de las cargas que gravan el trabajo a las que se aplican a otros factores de producción o al consumo. No obstante, entre las posibles medidas de compensación cabe citar la fiscalidad de medio ambiente (impuesto sobre el CO₂ e impuestos especiales sobre la energía), los impuestos especiales sobre los productos nocivos para la salud, la imposición de los intereses para todos los residentes comunitarios y en su caso, siempre que se cumplan determinadas condiciones, el aumento del IVA.

Para que estas modificaciones de la estructura de las exacciones obligatorias puedan dar lugar a una recuperación de las economías europeas, los Estados miembros deben adquirir conciencia de la importancia de la concertación y de la cooperación en este ámbito.

CAPITULO 10

REFLEXIONES SOBRE UN NUEVO MODELO DE DESARROLLO
PARA LA COMUNIDAD10.1. **Relación estructural entre el medio ambiente y el empleo**a) *Utilización ineficiente de recursos en la Comunidad*

combinación subóptima de dos de sus principales recursos, esto es, la mano de obra y los recursos naturales. El modelo se caracteriza por una utilización insuficiente del factor trabajo y una sobreutilización de los recursos naturales, que se traducen en un deterioro de la calidad de vida. La Comunidad debe estudiar cómo puede fomentarse un crecimiento económico sostenible que contribuya a una mayor intensidad de empleo y a un menor consumo de energía y recursos naturales.

1) *Infrautilización de la mano de obra*

Desde hace varias décadas, la utilización de mano de obra se ha visto constantemente desalentada. Aunque el incremento de la productividad del trabajo ha sido un importante factor que ha contribuido a un aumento constante de los ingresos netos per cápita, parece haberse llegado a una situación crítica. Por una parte, la sustitución del trabajo por el capital ha venido acompañada de un constante aumento del consumo de energía y materias primas, que ha llevado a una sobreexplotación de los recursos naturales.

Por otra parte, las estrategias de las empresas se han orientado en cierta medida al ahorro de mano de obra, aunque el aumento de productividad de las empresas se vea neutralizado paulatinamente por el aumento de los costes para la colectividad. Uno de los ejemplos más claros lo constituye el desempleo; se realizan despidos de trabajadores, pero con ello se provoca un incremento de los subsidios de desempleo.

Los recursos financieros necesarios para cubrir dichos subsidios aumentan los costes laborales indirectos aún más, intensificando, así, la tendencia al ahorro de mano de obra. Además, este efecto pernicioso ha supuesto una considerable pérdida de competitividad en los mercados exteriores, a medida que se instalaba tecnología más compleja en países con bajo nivel de salarios.

Numerosos países han intentado afrontar el problema mediante una reducción de la asistencia social, aunque con escaso éxito. El consiguiente aumento de la pobreza y de las diferencias de renta ha provocado tensiones sociales y una disminución de la calidad de vida en muchos centros urbanos.

La infrautilización de la mano de obra no es sólo de carácter cuantitativo, sino también cualitativo. La organización del trabajo demasiado uniformizada, a menudo en unidades de producción enormes, ha distanciado al individuo de los frutos de su trabajo. Por ello, la consiguiente pérdida de motivación y creatividad, en comparación con lo que ocurre en empresas pequeñas y explotaciones agrícolas, probablemente haya influido en la producción así como en el grado de satisfacción que procuran muchos puestos de trabajo. Algunas empresas han logrado recuperar los recursos humanos perdidos combinando de forma eficaz y flexible unidades de producción pequeñas y más o menos independientes.

2) *Sobreutilización de los recursos*

sobreutilización de los recursos naturales. Durante las dos últimas décadas, y en particular a partir de 1973, cada vez se ha hecho más patente que no se dispone de estos recursos en cantidades ilimitadas. Su sobreutilización ha sido sistemática debido a que los precios de mercado no incorporan suficientemente su carácter limitado ni la consiguiente mayor escasez que supone su consumo. Esta situación no puede mantenerse por más tiempo, y ello por diferentes razones:

- La corrección de los deterioros sufridos requiere costes crecientes (espacios contaminados).
- La menor cantidad y calidad de los recursos naturales representa una carga para las futuras generaciones y un menor potencial de prosperidad económica a largo plazo.
- Una extrapolación de los niveles actuales de consumo y producción de la industria a todo el mundo muestra que habría que contar aproximadamente con el décuplo de los recursos actualmente disponibles, lo que ilustra las posibilidades de difusión de las tensiones a nivel global si no se modifican las tendencias actuales.
- Ciertas formas de contaminación amenazan no sólo determinados sistemas ecológicos, sino también el equilibrio natural de todo el planeta (cambio climático, capa de ozono, biodiversidad).

Estas deficiencias representan pérdidas de bienestar significativas, aunque ocultas. Dado que los actuales sistemas contables no reflejan recursos que carecen de precio, tales como el medio ambiente, sólo se dispone de estimaciones parciales. Por ejemplo, se admite generalmente que los costes externos de los actuales sistemas de transporte (contaminación ambiental, accidentes, atascos) representan como mínimo el 3 o 4% del PIB. A medida que se van realizando más investigaciones y va aumentando el conocimiento de estos costes ocultos, que finalmente alguien tiene que soportar, va aumentando la preocupación en torno a dichas estimaciones.

Otra deficiencia del actual modelo de desarrollo guarda relación con los efectos externos de la utilización de las energías fósiles y la energía nuclear. Si bien es cierto que el progreso tecnológico permite resolver numerosos problemas, también lo es que la energía ya no puede considerarse como un recurso ilimitado, especialmente si se consideran los costes externos relacionados con el cambio climático, la acidificación, los riesgos para la salud y los riesgos de los residuos nucleares. Por consiguiente, la importancia relativa de la energía en el nuevo modelo de desarrollo es un elemento fundamental a tener en cuenta.

Si se considera detenidamente la forma en que la Comunidad utiliza sus recursos naturales y humanos, se observan deficiencias fundamentales en la estructura de incentivos de la economía comunitaria derivadas de la intervención pública (régimen fiscal de los gastos laborales, infraestructura de transporte) y de las fuerzas del mercado (externalidades medioambientales). Por lo tanto, se plantea el interrogante de si una parte cada vez más importante de las cifras con las que se mide el crecimiento económico no reflejan un progreso ficticio en lugar de un progreso económico real, y si muchos conceptos económicos tradicionales (por ejemplo, el PIB, como se concibe tradicionalmente) no deberían perder su preponderancia en la elaboración de las futuras políticas económicas.

b) Necesidad de un nuevo modelo de «desarrollo sostenible»

La utilización inadecuada de los recursos disponibles –infrautilización de mano de obra y sobreutilización de los recursos naturales– está claramente en desacuerdo con las preferencias de la sociedad, tal como se revelan a través del sistema democrático: la gente espera para sí misma y para su descendencia más puestos de trabajo y unos ingresos estables, por una parte, y una mayor calidad de vida, por otra. Este último elemento queda reflejado por una demanda creciente de empleos satisfactorios y bienes públicos y productos respetuosos con el medio ambiente.

Cualquier nueva política deberá incluir respuestas sustantivas a la cuestión de cómo reducir la contaminación y mejorar la calidad de vida en sentido amplio. El primero de estos elementos se refiere a la inversión de la actual relación negativa entre el crecimiento económico «clásico» y una mayor contaminación. La gente ya no entiende, por ejemplo, por qué la utilización de más embalajes, envases o la presencia de mayor volumen de publicidad impresa en sus buzones contribuye a unas mayores cifras de crecimiento económico, según se registra de forma oficial.

Por otra parte, la mejora de la calidad de vida no sólo guarda relación con la protección de la naturaleza y de los hábitat, sino también con la atracción de espacio natural, la mejor integración de los nuevos edificios y de las infraestructuras de transporte en los centros urbanos históricos o la disponibilidad de parques y otras zonas verdes en las áreas urbanas. De tal forma, puede mejorarse sustancialmente la calidad de vida de millones de personas.

Por ello, una política más adecuada debería poder ofrecer a la sociedad un mayor grado de bienestar con un menor consumo y, consiguientemente, con una menor presión sobre los recursos naturales. En este contexto, la creación de puestos de trabajo que respondan a los nuevos retos ambientales, así como el aprovechamiento de los recursos humanos, debe realizarse a nivel local, fomentando la responsabilidad individual y la participación social. Por consiguiente, el nuevo modelo de desarrollo para la Comunidad debe combatir la utilización ineficiente de los recursos disponibles con una amplia perspectiva, esto es, tomando en consideración la calidad de vida de los ciudadanos.

Algunos de estos aspectos poseen una dimensión comunitaria. De hecho, es más fácil la superación de la fase de transición hacia un modelo económico más eficiente si varios países actúan conjuntamente, ya que ello minimizaría los costes y maximizaría los resultados. Además, numerosas medidas afectan implícita o explícitamente a las políticas sectoriales así como a la orientación de las fuerzas del mercado dentro del mercado interior. Este nuevo papel para la Comunidad ha sido reconocido explícitamente por el Tratado al considerar un desarrollo sostenible como uno de los objetivos generales de la Comunidad.

c) Papel fundamental de las tecnologías limpias

Un importante objetivo del nuevo modelo de desarrollo será romper la

relación directa entre prosperidad económica y contaminación medioambiental o incluso, lograr que la relación entre economía y medio ambiente sea positiva en lugar de negativa. La clave para lograr dicho objetivo radicaré finalmente en la creación de una nueva base de tecnología limpia.

Existen ya importantes ejemplos que demuestran que se puede romper dicha relación incluyendo explícitamente los recursos naturales en la relación de producción. A pesar de haber sido el más importante del mundo industrializado, el crecimiento de las economías alemana y japonesa durante las dos últimas décadas se logró con un incremento insignificante de su consumo de energía, mientras que con anterioridad se consideraba lógica una relación lineal entre ambas variables. El factor impulsor de este cambio fundamental fue el elevado precio de la energía, que contrariamente a las expectativas, no afectó negativamente al crecimiento económico, sino que más bien lo fomentó.

Aunque los modelos económicos tienden a considerar exógeno el proceso tecnológico, debe reconocerse que éste se deriva esencialmente de importantes incentivos procedentes de los sectores público y privado. Además, debe tenerse en cuenta que la tecnología es fruto del trabajo humano y que, en este sentido, es crucial la inversión permanente en recursos humanos. La superación de los actuales problemas medioambientales constituye un importante reto para los próximos años.

La nueva tecnología integrada, de la que probablemente sólo se ha visto por ahora la parte visible del iceberg, deberá redundar en una menor necesidad de recursos naturales mediante:

- Una mejora de la productividad de los recursos naturales que participan en el proceso productivo: por ejemplo, aumento de la eficiencia energética, productos menos intensivos en materias primas (coches más ligeros, etc.).
- Un aumento de la vida útil de los productos; haciendo más atractivos los servicios de reparación y revisión, que son, por excelencia, actividades intensivas en mano de obra.
- Un mayor grado de reutilización y reciclaje; empleo más frecuente de piezas de repuesto y de las mismas materias primas.
- Una mejora de las tecnologías de producción; son los procesos productivos, y no los consumidores finales, quienes generan la mayor cantidad de aguas residuales, residuos sólidos, etc.

La introducción gradual de tecnologías limpias dará lugar a una renovación permanente del stock de capital de la Comunidad e implicará la necesidad de proporcionar una formación específica a ingenieros y gestores. La adopción de tecnologías limpias por parte de la industria pasará a ser mucho más importante que las actividades de limpieza del medio ambiente que se realizan actualmente (tales como el tratamiento de residuos y aguas residuales), a pesar de la importancia de éstas a corto plazo. La importancia relativa, e incluso absoluta, de estas actividades se espera que disminuya a medida que la sociedad se acerque al modelo de desarrollo sostenible.

Asimismo, al margen de una mejora sustancial del medio ambiente, es probable que las nuevas tecnologías limpias generen considerables beneficios secundarios para la Comunidad:

- Desde el punto de vista de la competencia, y con una doble perspectiva; la Comunidad aumentaría la capacidad global de su economía mediante la utilización óptima de sus recursos y la prevención de costosas operaciones de limpieza, al mismo tiempo que podría beneficiarse por ser la primera en actuar; no debe subestimarse este último elemento, ya que las nuevas tecnologías no sólo constituyen una necesidad del mundo industrializado, sino también de los países de reciente industrialización (PRI) y de los países menos desarrollados (PMD).
- En materia de estrategia; se reduciría y se gestionaría mejor la enorme dependencia de la Comunidad de la importación de energía y materias primas; el ahorro por las importaciones no realizadas podría utilizarse para fomentar un desarrollo sostenible, especialmente transfiriendo tecnologías limpias a los PMD.
- La Comunidad mostraría a escala internacional cómo puede lograrse un desarrollo sostenible, disminuiría su utilización excesiva de materias primas y por consiguiente, mitigaría considerablemente los problemas futuros de distribución de unos recursos naturales escasos a escala mundial.

10.2. Modos de facilitar el cambio estructural

a) Necesidad de una política microeconómica estratégica

La ruptura de la relación entre prosperidad económica y deterioro medioambiental mediante la creación de una nueva base de tecnologías limpias es poco probable que ocurra si no existe una política de apoyo activa e imaginativa. Con este fin, los instrumentos de política existentes tendrán que reorientarse en la medida en que estén fomentando la utilización ineficaz de los recursos de la Comunidad. Habrá de concederse especial atención a las numerosas disposiciones que se han ido elaborando durante las últimas décadas y que no responden a los objetivos del nuevo modelo de desarrollo sostenible. Además, *los precios de mercado deberán incluir sistemáticamente todos los costes externos causados a la sociedad*. Este examen deberá concluirse con el establecimiento de un conjunto de indicadores e incentivos inequívocos destinados a los agentes económicos y a los encargados de la toma de decisiones.

El primer elemento fundamental de una política microeconómica estratégica lo constituye una reorientación y fomento significativos de la investigación fundamental en sectores de particular importancia para el modelo de desarrollo sostenible (energías renovables, reciclaje y materiales nuevos, biotecnologías, etc.). Esta reorientación también afecta a la ciencia económica y, en particular, a la denominada contabilidad «medioambiental», que consiste esencialmente en el análisis y estimación sistemáticos de todos los efectos externos. Combinando la información científica y económica, se llegará a una mejor comprensión de los problemas y soluciones relacionados.

El segundo elemento fundamental es la aceleración de la conversión de los resultados de la investigación fundamental en innovaciones comercializables. Con este fin, deberá elaborarse un conjunto coherente de incentivos que incluya formas de organización del trabajo innovadoras y estén destinados a los agentes económicos interesados en inversiones relacionadas con los nuevos productos y procesos de producción. Esto debería crear una sinergia entre consumidores y empresarios respecto al proyecto social de logro de un desarrollo económico sostenible.

b) Instrumentos de política macroeconómica

El conjunto de incentivos indicados anteriormente implica una revisión gradual y sistemática de muchos instrumentos de política económica, algunos de los cuales tienen dimensión comunitaria. En este contexto merecen especial atención los siguientes instrumentos:

- *Los impuestos indirectos* sobre la contaminación constituyen una forma eficaz de combatir las subvenciones ocultas en la medida en que se generan costes externos que pesan sobre el conjunto de la sociedad. Por consiguiente, los precios de mercado deben corregirse con objeto de incluir el deterioro del medio ambiente que causa la utilización de determinados productos (por ejemplo, corrección del precio de las fuentes energéticas en función de su contenido en CO₂).
- Las disposiciones fiscales y en particular, los regímenes de deducción impositiva, constituyen una forma eficaz de fomentar actividades favorables a un desarrollo sostenible (por ejemplo, investigación sobre las innovaciones relacionadas con el medio ambiente previa a la comercialización), aunque en muchos casos se estén aplicando inadecuadamente con repercusiones medioambientales negativas (por ejemplo, regímenes generosos de deducciones fiscales para la utilización de automóviles privados e imposición de los bienes inmobiliarios que provoca la proliferación de suburbios).
- *La dinámica del mercado interior* puede dirigirse hacia una asignación óptima de recursos dentro de la Comunidad: en primer lugar, una competencia en condiciones de igualdad ofrece mayores posibilidades de generar la renovación del stock de capital y los cambios tecnológicos necesarios; en segundo lugar, las disposiciones en materia de contratación pública podrían modificarse explícitamente y orientarse hacia un crecimiento sostenible; en tercer lugar, la relocalización interna de las actividades económicas contribuirá a una explotación óptima de los recursos naturales de la Comunidad, así como a una reducción de las excesivas presiones medioambientales en algunas regiones. Naturalmente, este mismo argumento se aplica a la ampliación de la Comunidad.
- *Comercio internacional y política de cooperación*: Los problemas medioambientales llevan a una cooperación internacional más intensa dado que encierran a menudo aspectos transfronterizos y globales. En

muchos casos, la participación de los recursos comunitarios en la solución de problemas medioambientales exteriores es rentable desde el punto de vista de la solución de los problemas medioambientales del interior de la Comunidad (acidificación, contaminación de los ríos, reducción del CO₂). Esto también es cierto respecto de los problemas estructurales en el ámbito del crecimiento y el empleo. En ambos casos, una solución realista y sostenible ha de tener en cuenta esta dimensión internacional, particularmente en relación con las regiones próximas a la Comunidad, por ejemplo Europa Central y Oriental, la Comunidad de Estados Independientes y la Cuenca Mediterránea.

c) Instrumentos de política sectorial

Aparte de los instrumentos macroeconómicos, la Comunidad también dispone, en cierto grado, de instrumentos sectoriales, cuya importancia es probable que aumente a medida que la Comunidad intente seguir el nuevo modelo económico mencionado anteriormente. Los siguientes sectores merecen particular atención y han sido tratados explícitamente en el Quinto programa de acción sobre el medio ambiente:

- *Energía*: La forma en que se consume la energía constituye el centro de un nuevo modelo de desarrollo. Paralelamente a la liberalización del mercado interior de la electricidad y el gas, la Comunidad habrá de adoptar decisiones estratégicas que hasta la fecha han sido competencia exclusiva de los Estados miembros. Las opciones con que se enfrentará la Comunidad se refieren particularmente a un desarrollo vigoroso de la gestión de la demanda así como a una diversificación del aprovisionamiento aumentando el consumo de fuentes de energía favorables a la conservación del medio ambiente. En el pasado se han utilizado valiosos instrumentos (v.g., Euratom), cuyo papel debe reorientarse y reforzarse.
- *Transporte*: Las enormes pérdidas de bienestar indicadas en la sección anterior deberán eliminarse mediante una revisión de la inversión y planificación en materia de infraestructuras de transporte (especialmente en zonas urbanas). Se podría realizar una revisión a fondo de los instrumentos fiscales y las subvenciones utilizadas comúnmente en el pasado, así como de los criterios de ordenación y planificación urbana.
- *Agricultura*: La actual revisión de la reforma de la PAC lleva a una reducción general de los precios de sostenimiento, que se compensa con un apoyo financiero directo a los agricultores acompañado de otras medidas que permitan remunerar las prácticas agrícolas ecológicas, así como con una remuneración adecuada de las actividades que preservan los equilibrios hidrogeológicos (calidad del agua potable, protección contra la erosión del suelo), o mejorando la atracción del entorno natural. Esta tendencia habrá de reforzarse gradualmente en los próximos años. De este modo, se eliminarán progresivamente los actuales desequilibrios medioambientales.

sentándose las bases para actividades sostenibles y una mejor calidad de vida en las zonas rurales. A este respecto, también es importante evaluar, desde el punto de vista económico y del medio ambiente, los proyectos piloto emprendidos por varios Estados miembros relacionados con la producción de biocombustible (biomasa, diéster, bioetanol), particularmente con vistas a conseguir un sistema de producción/consumo de energía respetuoso con el medio ambiente.

- *Industria:* Habrá que utilizar un conjunto de nuevos instrumentos medioambientales destinados a las empresas. Esto ya se ha iniciado a través de la «auditoría medioambiental», el «etiquetado medioambiental», los acuerdos voluntarios, los regímenes de responsabilidad, etc. Algunos de estos instrumentos ofrecerán interesantes oportunidades de nuevos puestos de trabajo, particularmente en el sector de servicios relacionados con el medio ambiente.

d) Recomendaciones a corto plazo

Si la actual recesión tiene una dimensión que va más allá del ciclo económico, desde ahora debe iniciarse la preparación de proyectos a largo plazo. Ello implica no sólo una reorientación sistemática de las políticas públicas según las líneas esbozadas anteriormente, sino también la adopción de medidas anticíclicas que, al mismo tiempo, podrían contribuir a los objetivos de un modelo de desarrollo sostenible.

Una recomendación fundamental se refiere a la prevención de una mayor degradación del medio ambiente mediante la creación de una «infraestructura medioambiental». A pesar del desarrollo gradual de las tecnologías limpias, las actividades de saneamiento del medio ambiente a corto y medio plazo seguirán siendo significativas, debiendo incluso aumentar sustancialmente en el futuro inmediato. Ello supondrá la realización de inversiones considerables en instalaciones de reciclado de residuos (exceso de oferta de residuos de papel), en incineradores de residuos (con la mejor tecnología disponible) y en instalaciones de tratamiento de aguas residuales.

Muchas de estas actividades implican obras que supondrán probablemente la creación de un número significativo de puestos de trabajo a corto plazo, y su financiación deberá realizarse con cargo a las tasas e impuestos aplicados de conformidad con el principio de «quien contamina paga», previsto en el Tratado. El gasto público y la capacidad de creación de empleo pueden ser muy importantes en la medida en que la infraestructura básica está por construir (por ejemplo, redes de depuración de aguas residuales).

La misma posibilidad de creación de empleo se deriva del aumento de la capacidad de los sistemas de transporte colectivo, que puede mejorar sustancialmente la calidad de vida de millones de personas que viven en las aglomeraciones urbanas.

Las consultas realizadas también revelan que existe una demanda considerable de proyectos a escala local relacionados con el esparcimiento y respetuosos

con el medio ambiente, y la voluntad explícita de pagar por su realización (creación de parques o de circuitos para caminar, correr o pasear en bicicleta, etc.).

Se ha indicado reiteradamente que el consumo de energía constituye uno de los puntos fundamentales del nuevo modelo de desarrollo económico. En particular, la eficiencia del consumo energético puede mejorarse sustancialmente en los hogares -frecuentemente se estima una eficiencia del orden del 40% o 50% a condición de realizar inversiones adecuadas en la vivienda (acristalamiento doble o triple, aislamiento del tejado, utilización de calderas con las mejores tecnologías disponibles). En este sector se puede crear una considerable cantidad de empleos siempre que se ofrezcan incentivos suficientes.

Por último, para afrontar el doble reto de combatir el desempleo y la contaminación medioambiental puede considerarse una reducción de los costes laborales a cambio de un aumento de los gastos derivados de la contaminación. Una propuesta de la Comisión, en perfecta consonancia con las perspectivas de cambio estructural a largo plazo, se refiere al impuesto «CO₂-energía»: se trata de gravar los costes externos derivados de la utilización de la energía, pudiéndose emplear los sustanciales ingresos ($\pm 1\%$ del PIB) para hacer frente a los elevados costes salariales de las empresas.

Un importante aspecto de la propuesta se refiere a la recomendación ampliamente respaldada, de un mayor recurso a la imposición indirecta, así como de una ampliación y equilibrio de los impuestos sobre los productos energéticos. En la Comunidad, estas propuestas cuentan con el apoyo popular; alrededor del 60% de los ciudadanos europeos se muestran a favor de dicho impuesto.

10.3. Conclusiones

Hay que reconocer la naturaleza del cambio estructural que está experimentando la Comunidad y actuar en consecuencia. Es importante desarrollar un proyecto social que contemple la mejora de la calidad de vida en la Comunidad, que pueda motivar a los ciudadanos y, por consiguiente, pueda generar la determinación necesaria:

a) Los serios problemas económicos y sociales que afronta actualmente la Comunidad son el resultado de deficiencias fundamentales; una infrautilización cualitativa y cuantitativa de la mano de obra, unida a una sobreutilización de los recursos naturales. Ambos elementos constituyen el núcleo del modelo de desarrollo económico seguido por la Comunidad durante las pasadas décadas.

b) El principal reto que debe superar un nuevo modelo de desarrollo económico es invertir la relación, actualmente negativa, entre las condiciones medioambientales y la calidad de vida, por una parte, y la prosperidad económica, por otra. A este respecto, una amplia utilización de tecnologías limpias constituye un aspecto clave. Debe subrayarse que se dispone actualmente de gran cantidad de conocimientos científicos que sólo esperan ser integrados en el sistema económico.

c) La transición hacia un nuevo modelo de «desarrollo sostenible»...

el establecimiento de un conjunto coherente de incentivos de mercado. La tarea básica consistirá en una revisión sistemática de las políticas macroeconómicas y sectoriales existentes, teniendo como objetivo básico que los precios de mercado incorporen todos los efectos externos. De hecho, numerosas decisiones políticas en materia de fiscalidad, concesión de subvenciones, competencia, infraestructura, organización del trabajo, utilización de la tierra, planificación urbana, etc., se fueron adoptando de forma gradual y ad hoc, o siguiendo consideraciones a largo plazo que ya no responden al objetivo de desarrollo sostenible. Lo mismo es aplicable, y aun en mayor medida, a los ámbitos de las políticas en materia de energía, transporte, industria y agricultura, en los cuales diversas decisiones adoptadas en las décadas de los años cincuenta y los años sesenta deberán ser objeto de una revisión.

d) Toda recomendación para superar a corto plazo la recesión actual deberá basarse en la reorientación de la política económica mencionada anteriormente. Además, con la misma perspectiva a largo plazo, pueden ofrecerse considerables oportunidades de empleo mediante la construcción de infraestructuras destinadas a la protección del medio ambiente, la mejora de la eficiencia energética, la creación de espacios naturales de esparcimiento y el saneamiento de las zonas contaminadas.

Eje de desarrollo I Redes de información

1. ¿Por qué?

En la actualidad el mundo está asistiendo a una mutación de los sistemas de producción, la organización del trabajo y las pautas de consumo cuyos efectos van a ser comparables a los de la primera revolución industrial.

Esta mutación se debe al desarrollo de las tecnologías de la información y comunicación. En concreto, las tecnologías digitales están haciendo posible, con un rendimiento muy alto, la integración de la transmisión de datos e información (sonido, texto e imagen) en un único sistema de comunicación.

Ante nosotros se abre el mundo «multimedios».

Las estructuras y métodos de producción van a verse profundamente afectados. En consecuencia, van a cambiar la organización de las empresas, las responsabilidades de los dirigentes y las relaciones con los trabajadores. Las PYME van a ser las principales beneficiarias de todo ello. Los nuevos servicios de comunicación les permitirán realizar ahorros que supondrán, en término medio, el 4% de su cifra de negocios; además, tendrán una gran presencia en los importantes mercados que se abren. Las condiciones de trabajo van a cambiar al posibilitarse la introducción de métodos más flexibles en relación con los horarios, el lugar de trabajo (teletrabajo) e, inevitablemente, las condiciones contractuales y los sistemas de remuneración. Según algunas estimaciones, seis millones de norteamericanos recurren ya al teletrabajo. Los nuevos sistemas de

transmisión de datos van a permitir a las empresas globalizar sus actividades y estrategias mediante formas de alianza y cooperación a una escala que hasta ahora no había sido posible.

El cambio se va a reflejar también en las pautas de consumo.

La necesidad de movilidad va a ser menos importante y se va a poder disponer de productos y servicios que conjugarán las ventajas de la producción en serie y los requisitos concretos e individuales de los consumidores. Todos vamos a poder disponer de otra gama mucho más rica de nuevos servicios de información, acceso a las bases de datos, audiovisuales, cultura y ocio. En concreto, a partir de un ordenador portátil conectado eventualmente a un televisor o a un teléfono se va a poder acceder a una información general sin intermediarios ni complicaciones técnicas.

Este mismo fenómeno va a afectarnos también como ciudadanos.

Los servicios que ofrecen los poderes públicos van a poder ser más rápidos y selectivos y menos impersonales, a condición de que se adopten medidas para proteger la vida privada. Algunos servicios en los que los poderes públicos desempeñan tradicionalmente un papel preponderante (salud, educación, seguridad social, etc.) podrán prestarse a mayor escala y con mayor rapidez y eficacia. El mercado podrá ocupar un puesto más importante. Cualquier médico, profesor o estudiante podrá acceder instantáneamente a enormes bases de datos.

No se trata de un sueño tecnológico realizable sólo en el próximo siglo.

Desde algunos de estos puntos de vista, esta nueva sociedad ya es una realidad y son muchos los que están empezando a sacar provecho de ella. Es evidente que este cambio se está dando primero en las potencias de la Triada, para extenderse después progresivamente al resto del planeta. En primer lugar, va a determinarse en función de las necesidades de los usuarios, sean empresas o consumidores. La industria ya está empezando a adaptarse a esta nueva perspectiva. Están produciéndose reorganizaciones de gran envergadura que hacen ya obsoletas las distinciones tradicionales entre sectores tales como el de la electrónica, informática, telecomunicaciones y audiovisual, y difuminan la frontera que separa el sector secundario del terciario, la industria y los servicios. Están modificando las relaciones de fuerza en la industria: la capitalización de Nintendo, fabricante de juegos de video, ya es 1/3 de la de IBM, y su volumen de negocios es casi el doble del de Microsoft, que es el principal productor de programas informáticos. Este proceso, que ya se está dando en los Estados Unidos, provoca alianzas y fusiones sin precedentes entre empresas. Y va a acelerarse en Europa. Está obligando a los poderes públicos a revisar el marco reglamentario.

Hay inquietud por lo que respecta al empleo, aspecto difícil de evaluar con precisión.

La rápida difusión de nuevas tecnologías de la información puede, indudablemente, acelerar la transferencia de algunas actividades de fabricación hacia países con costes salariales mucho menos elevados.

No obstante, al conseguir que aumente la productividad en todo el tejido industrial, estas tecnologías van a mantener muchos puestos de trabajo que de otro modo se perderían.

Vamos a asistir a una racionalización del sector servicios. El enorme potencial

de prestación de servicios nuevos vinculados a la producción y el consumo, a la cultura y el ocio, va a permitir crear sin embargo, un número importante de nuevos puestos de trabajo. Así, «Minitel» ha creado en Francia, gracias a los servicios que genera, más de 350.000 empleos. El crecimiento previsible de la oferta de servicios en el sector audiovisual va a hacer aumentar considerablemente la demanda de nuevos programas. De aquí a final de siglo, el número de canales de televisión va a decuplicarse y el de los abonados al cable, a triplicarse.

Sea como fuere, sería inútil encerrarse de nuevo en una disputa sobre el «maquinismo» como la que se produjo en la primera revolución industrial. La difusión de nuevas tecnologías en el mundo es inevitable.

No se pretende aplazar esta transformación, sino controlarla para evitar los dramas de adaptación que caracterizaron al siglo pasado y que serían inaceptables en la sociedad actual.

Este cambio se está dando, sobre todo, por la presión del mercado y por iniciativa de las empresas. Organizarlo y acelerarlo sin dejar de apoyar el esfuerzo de las empresas es lo que se está haciendo en los Estados Unidos y Japón por medio de decisiones gubernamentales. En estos países se está insistiendo en la creación de infraestructuras básicas y en el apoyo a las nuevas aplicaciones y al desarrollo tecnológico. El programa estadounidense de creación de la «National Information Infrastructure» ha fijado una inversión global de 85.000 millones de euros.

A Europa le conviene sobremano responder a este desafío, porque las economías que antes consigan realizar esta mutación en buenas condiciones van a obtener grandes ventajas competitivas.

En relación con sus principales competidores, Europa cuenta con ventajas comparables desde el punto de vista cultural, social, tecnológico e industrial. Su mercado está plenamente integrado desde el 1 de enero de 1993. No obstante, aún hay demasiados monopolios y un exceso de reglamentación. La interoperabilidad todavía no está garantizada.

Los Estados que ya han tomado la delantera por lo que a liberalización respecta, están viendo cómo su mercado se desarrolla con más rapidez y con costes cada vez menores para los usuarios.

La principal desventaja de Europa reside en la fragmentación de los diversos mercados y en la ausencia de grandes enlaces interoperables. Para salvar este obstáculo es necesario, a nivel europeo, movilizar la voluntad y los medios en una asociación entre el sector público y el privado.

2. ¿Cómo?

El plan se articula en torno a cinco prioridades:

Prioridades y medios

1. Difundir la explotación de las tecnologías de la información.
 - Empezar proyectos europeos de aplicaciones y servicios de interés

público (transporte, salud, formación, educación, protección civil, etc.) e intensificar la cooperación entre administraciones (programa IDA).

- Promocionar el teletrabajo.
- Implicar más a los usuarios en la elaboración y ejecución de las políticas tecnológicas.
- Desarrollar las redes básicas (RDSI y banda ancha).

2. Dotar a Europa de servicios básicos transeuropeos.

- Garantizar la interoperabilidad entre redes.
- Intensificar la coordinación entre las políticas de telecomunicación y las intervenciones de los fondos estructurales.

3. Continuar con la instauración de un marco reglamentario adecuado.

- Eliminar el falseamiento de la competencia.
- Garantizar el suministro de servicios universales.
- Acelerar el proceso de normalización.
- Garantizar la protección de los datos de la vida privada y la seguridad de los sistemas de información y comunicación.
- Ampliar el Derecho de propiedad intelectual.
- Liberalización y armonización.

4. Desarrollar la formación en nuevas tecnologías.

- Favorecer la adquisición de los conocimientos básicos necesarios para la utilización de las nuevas tecnologías y la explotación de su potencial.
- Generalizar la utilización de nuevas tecnologías en la enseñanza y la formación.
- Adaptar la formación de ingenieros e investigadores.

5. Aumentar el rendimiento tecnológico e industrial.

- Consolidar la labor de I+DT y adaptarla a las nuevas condiciones de mercado (IV P.M. I+D).
- Fomentar la observación tecnológica e industrial.
- Valorizar los resultados de la I+DT en sus aplicaciones industriales.
- Negociar a nivel mundial unas condiciones justas de acceso a todos los mercados.

Para que el plan sea un éxito es preciso establecer claramente las medidas, elaborar un calendario y poner en marcha los medios. Se propone crear una «task force» sobre infraestructuras europeas de la información. Por mandato del Consejo Europeo, esta «task force» se encargará de precisar las prioridades y establecer las modalidades de actuación y los medios necesarios. El 31 de marzo de 1994 deberá presentar un informe al Presidente del Consejo Europeo para que su aplicación sea efectiva a mediados de 1994, tras concertación entre las partes implicadas y previa aprobación del Consejo Europeo.

3. ¿Qué redes?

En el caso del transporte por carretera, encontramos autopistas con más o

menos carriles que disponen de vías de acceso o salida y zonas de servicios y que permiten la circulación de *automovilistas* que han elegido libremente su destino.

En el de la comunicación, tendremos:

- Autopistas por las que circula la información: son las redes de banda ancha a base de fibras ópticas;
- Áreas de acceso y servicio: discos, ficheros, bases de datos, correo electrónico, servidores, etc.
- Automovilistas: son los usuarios que van a elegir aplicaciones en su trabajo o su vida privada.

Mientras que las redes telefónicas son internacionales, las redes digitales que encaminan la información en forma de textos, datos o imágenes se están desarrollando principalmente en Europa sólo a nivel nacional.

Para abrir el acceso a gran cantidad de servicios interactivos y crear un espacio común de información, es necesario:

- Gestionar los proyectos con coherencia.
- Interconectar las distintas redes y hacer interoperables los diferentes servicios.
- Invertir e innovar para suministrar muy diversos datos en poco tiempo.

Son condiciones indispensables para estimular la creación de mercados nuevos. Para romper el círculo vicioso creado por la debilidad de la oferta y la demanda deben emprenderse rápidamente y con decisión nuevos proyectos.

Con este ánimo se han propuesto los ocho proyectos estratégicos que figuran en la lista adjunta.

Esos proyectos se refieren simultáneamente a las redes físicas, los servicios y las aplicaciones.

Crear una red de comunicación de gran velocidad

Esta infraestructura es necesaria para el desarrollo de servicios multimedia; utilizará las técnicas de transmisión de datos más avanzadas (fibras ópticas) y sacará el máximo provecho de la digitalización de la información y de su transferencia a gran velocidad (alta definición, interactividad, multiplicación de funciones, etc.).

Prolongará las redes digitales de servicios integrados, que tendrán que haberse generalizado en la Comunidad antes del año 2000.

Emprender tres programas de desarrollo de servicios electrónicos.

Estos servicios son necesarios para diversificar las aplicaciones a partir de una red de infraestructuras dada:

- *Imagen electrónica*: Los servicios de vídeo interactivo van a revolucionar las pautas de trabajo, las técnicas de formación y los modelos de ocio. El objetivo consiste en garantizar la interoperabilidad de estos nuevos servicios «a la carta» a nivel europeo para el año 1997.
- *Acceso electrónico a la información*: Consiste en agrupar informaciones (administrativas, científicas o culturales, etc.) en bases de datos accesibles para cualquier usuario de la Comunidad.
- *Correo electrónico*: Los distintos servicios comerciales de transmisión electrónica de documentos deben desarrollarse y hacerse interoperables

porque el desarrollo de este servicio es especialmente importante para aumentar la competitividad de las PYME.

Promocionar cuatro aplicaciones prioritarias: Teletrabajo, teleformación, telemedicina y teleadministración.

- *Teletrabajo*: Ya están realizándose una serie de proyectos al respecto en los Estados miembros. La Comunidad va a conceder ayuda a programas piloto sobre la creación de una red transfronteriza de gestión de recursos humanos.
- *Teleformación*: El objetivo consiste en establecer para 1996 una red que conecte más de cien universidades o institutos entre sí para hacer accesible módulos comunes de enseñanza.
- *Telemedicina*: Para el año 2000 van a estar conectados entre sí, por vía multimedia, los grandes centros de lucha contra el cáncer, los bancos de médula ósea y los principales centros de seguridad social.
- *Teleadministración*: Para mejorar el funcionamiento del mercado interior (impuestos, aduanas, organismos estadísticos, etc.), es indispensable lo intercambios de datos entre administraciones y el acceso de empresas y ciudadanos a esas informaciones.

4. ¿Qué decisiones?

En la actualidad el Consejo de Ministros y el Parlamento Europeo debaten el desarrollo de las redes telemáticas (IDA). En otoño de 1993, la Comisión presentó dos proyectos de redes de telecomunicación: un plan director de la red de servicios integrados (RDSI) y un conjunto de orientaciones para las redes de banda ancha

5. ¿Qué medios?

El importe de la financiación necesaria en los diez próximos años se calcula en torno a 150.000 millones de ecus. Las necesidades correspondientes a los proyectos prioritarios seleccionados para el periodo 1994-1999 ascienden a 67.000 millones de ecus. La satisfacción de estas necesidades recaerá principalmente sobre inversores privados. La contribución de las autoridades públicas nacionales y comunitarias se hará con carácter marginal y de incitación, al igual que respecto de las demás redes.

La Comunidad podría destinar con cargo a la línea presupuestaria «redes», a los fondos estructurales y principalmente, al programa de investigación, 5.000 millones de ecus a lo largo de este periodo.

Estos medios podrían completarse mediante préstamos del BEI y garantías del Fondo Europeo de Inversión, y también mediante los nuevos mecanismos financieros descritos en el Anexo III.

REDES TRANSEUROPEAS DE TELECOMUNICACIONES: PROPUESTAS

| Autoposta de la información <i>Ambito</i> | Campo de acción para los proyectos estratégicos | Inversiones necesarias Periodo 94-99 <i>(en miles de millones ecus)</i> |
|--|--|---|
| Redes avanzadas | <ul style="list-style-type: none"> - Creación de una red de comunicaciones de gran velocidad - Consolidación de la red digital de servicios integrados | 20 |
| Servicios electrónicos generales | - Acceso electrónico a la información | 1 |
| | - Correo electrónico | 1 |
| | - Imagen electrónica: servicios de vídeo interactivo | 10 |
| Apl. telemáticas | - Teletrabajo | 3 |
| | - Teleadministración | 7 |
| | - Teleinformación | 3 |
| | - Telemedicina | 7 |
| TOTAL | | 67 |

Eje de desarrollo II Las redes transeuropeas

1. ¿Por qué las redes?

El progreso de Europa a lo largo de la historia se basa en la calidad de las redes de comunicaciones que han permitido a sus habitantes un fácil acceso a los recursos naturales y técnicos. Desarrollando de este modo la circulación de personas y bienes, Europa ha podido aunar prosperidad económica, calidad de vida y eficacia comercial; ha podido mantenerse en la vanguardia de la tecnología y fortalecer la industria que ha cosechado grandes éxitos; baste con recordar el Airbus. Nuestros sistemas de transporte, de energía y de telecomunicaciones constituyen ejemplos sólidos de esta tradición.

Necesitamos seguir esforzándonos, salvar nuevas etapas, imaginar nuevas fronteras en vista de la globalización de los mercados, de la creciente movilidad de los capitales y la tecnología y de las necesidades de inversión que se hacen patentes en el Este y en el Sur. El desarrollo de redes transeuropeas de infraestructura de transporte, de telecomunicaciones y de energía responde a esta exigencia, que ha sido subrayada en todas las contribuciones de los Estados miembros.

Fomentar infraestructuras nuevas o mejor diseñadas, accesibles a todos los ciudadanos, permite:

- Circular mejor, con mayor seguridad y a un coste inferior, y de este modo multiplicar los intercambios disminuyendo los costes, reduciendo distancias y liberando otras oportunidades de actividad.
- Ordenar el territorio europeo para frenar la aparición de graves desequilibrios socioeconómicos en todos los Estados miembros.
- Construir un puente en la dirección de Europa del Este, indispensable para responder a las enormes necesidades de inversión relacionadas con el deterioro de los medios de comunicación y para organizar los elementos económicos complementarios.

Estas infraestructuras también darán la posibilidad de

- Capacitar a nuestra industria para iniciar proyectos impulsores a medio y largo plazo, y para desarrollar nuevos productos.
- Buscar la combinación óptima de los modos de transporte existentes (multimodalidad), con el fin de aumentar su eficacia a la vez que se limitan las repercusiones negativas sobre el medio ambiente.
- Completar el mercado único: después de gran esfuerzo colectivo que ha sido realizado para suprimir las fronteras, hay que reforzar los enlaces, incluidos los que conectan a las regiones más alejadas.

Asegurar una circulación más rápida, segura y protectora del medio ambiente, facilitar un mayor número de intercambios, aproximar a los Estados miembros a sus vecinos del Este y del Sur, todo ello simbolizaría la consecución de la Europa.

2. ¿Por qué ahora?

En los últimos 10 años hemos aminorado nuestro esfuerzo de inversión en el ámbito de las infraestructuras.

Esto es válido sobre todo para el transporte, y da lugar a rigideces, retrasos y disfunciones que los medios económicos denuncian como una de las principales causas de la actual debilitación de la competitividad. Las nuevas disposiciones del Tratado de la Unión Europea (artículo 129) permitirán remediar esta situación.

La falta de atención que ha padecido el desarrollo de las infraestructuras influye en la degradación de las condiciones de vida cotidianas.

Las pérdidas de tiempo debidas a la congestión del tráfico, la infratilización de los nuevos medios de comunicación, los daños al medio ambiente por el recurrirse a tecnologías eficaces pero nocivas, el deterioro de la calidad del medio urbano y en la consiguiente factura social. El mismo es cierto para las regiones rurales menos pobladas cuya propia existencia está amenazada por su situación de enclave.

Los rápidos avances que se han logrado en el tratamiento de la información, la ingeniería del medio ambiente, la propulsión y los nuevos materiales modifican completamente las perspectivas. Vivimos con redes separadas, compartimentadas.

con medios de transporte a menudo perjudiciales para el medio ambiente. En la actualidad ya es posible combinar diferentes modos de transporte, utilizar la electrónica para organizar mejor los enlaces y el tráfico, conectar en todos los sectores, redes correspondientes a autoridades nacionales diferentes, integrar normas ambientales estrictas en los proyectos de infraestructura. *Está emergiendo una nueva generación de proyectos. También la lógica del desarrollo es distinta.*

Algunos países como los Estados Unidos y el Japón han iniciado esfuerzos programados de gran trascendencia para renovar sus infraestructuras; las nuevas potencias industriales, como Singapur, Taiwan, algunas zonas de China o Argentina, se dotan de redes que responden a los últimos avances tecnológicos.

Movilizando los recursos elegidos en proyectos transeuropeos mantendremos nuestra competitividad en el exterior a la vez que se mejorará la calidad de vida en Europa.

Tampoco es posible imaginar el desarrollo de una cooperación más profunda con los países de Europa central y una asociación económica con Rusia sin, al mismo tiempo, iniciar proyectos ambiciosos en el terreno de las infraestructuras. Hay una complementariedad necesaria.

Por último, las inversiones potenciales hasta final del siglo, estimadas en 250.000 millones de ecus, constituyen un elemento capital para el apoyo continuado al crecimiento económico.

3. ¿Cómo proceder?

El Tratado de la Unión Europea define perfectamente, en su artículo 129, las misiones de la Comunidad y los instrumentos para la creación de las redes.

La acción de la Comunidad tendrá por objetivo favorecer la interconexión y la interoperabilidad de las redes, así como el acceso a las mismas en el marco de un sistema de mercados abiertos y competitivos. Tendrá en cuenta, en particular, la necesidad de establecer enlaces entre las regiones insulares, sin litoral y periféricas, y las regiones centrales de la Comunidad (artículo 129 B).

La Comunidad establece un conjunto de orientaciones relativas a los objetivos, prioridades y grandes líneas de acción (*planes directores*); estas orientaciones identificarán *proyectos de interés común*; la Comunidad apoyará los *esfuerzos financieros* de los Estados miembros para los proyectos definidos, en particular en forma de estudios de viabilidad, de garantías de crédito o de bonificaciones de interés; puede también *contribuir a coordinar* las políticas de los diferentes Estados miembros y cooperar con los terceros países (artículo 129 C).

El Parlamento Europeo y el Consejo de Ministros, por mayoría cualificada, decidirán las orientaciones y los proyectos de interés común; lo que se refiera al territorio de un Estado miembro determinado deberá ser aprobado por éste.

La Comunidad tiene dos misiones:

- Reducir los riesgos financieros o administrativos.
- Conseguir que los inversores privados participen en mayor medida en los proyectos de interés europeo.

Desde esta perspectiva, se recomienda que el esfuerzo se dirija prioritariamente

a los proyectos de interés comunitario, bien preparados en los aspectos financieros y administrativos, incluyéndose los estudios de impacto ambiental.

La evaluación de los proyectos hará referencia a los riesgos financieros, a las posibles fuentes de financiación, la situación jurídica (duración de las concesiones), la gestión y los efectos sobre el medio ambiente.

Para garantizar a los inversores la necesaria previsibilidad y estabilidad, cada proyecto irá acompañado de un plan de acción administrativo y financiero.

4. ¿Dónde estamos?

a) Transporte

Desde 1990, el Consejo ha acogido favorablemente el plan de trenes de alta velocidad que se actualizará en 1994 para integrarlo en una perspectiva multimodal.

El 29 de octubre de 1993, el Consejo y el Parlamento Europeo aprobaron tres planes directores sobre:

- *Transportes combinados*, con dos etapas de trabajos de 6 y 12 años.
- *Rutas*, con 55.000 km de enlaces transeuropeos, incluidos 12.000 km de autopistas, que se realizarán en 10 años.
- *Vías navegables* con la creación de una red interoperable en 10 años.

En 1994 se presentarán otros tres planes sobre:

- *Infraestructura ferroviaria clásica*, para integrar líneas de transporte de viajeros (regionales, urbanas) y de mercancías a la red intermodal, también para prolongar los enlaces con Europa central y oriental.
- *Infraestructura de aeropuertos*, para conectar mejor la red comunitaria con la red mundial, y también para reducir el aislamiento de determinadas regiones de la Comunidad.
- *Infraestructura de puertos*, para facilitar el comercio intra y extracomunitario y descongestionar algunos enlaces terrestres, mejorando el medio ambiente.

b) Energía

A principios de 1994 se presentará un plan director y una serie de proyectos de interés común sobre la electricidad y el gas. Su aplicación depende en gran medida de la creación de un auténtico mercado interior de la energía.

5. ¿Qué prioridades?

Los proyectos se ocuparán sobre todo de la red transeuropea de transporte. Este es el sector donde las inversiones son mayores y donde más importante es el déficit entre la financiación disponible y las necesidades que se han de satisfacer. El objetivo es desarrollar una auténtica estrategia multimodal, indispensable para sanear la economía y mejorar las condiciones de vida.

A partir de los planes directores ya aprobados, se propone seleccionar grandes proyectos prioritarios y de interés comunitario para acercar a todos los países del continente europeo. Se trata de:

- Nuevos enlaces transfronterizos de carácter estratégico en el sector ferroviario (eje del Brenner, Lyon-Turín, París-Barcelona-Madrid) o de autopistas (Berlín-Varsovia-Moscú).
- Mejorar la combinación entre los diferentes modos de transporte (enlace Heathrow-Londres-túnel de la Mancha).
- Aumentar la interoperabilidad y la eficacia de las redes mediante la instauración de sistemas de control del tráfico, reduciendo sensiblemente las molestias.

El desarrollo de las redes en el sector de la *energía* responde a dos prioridades: reducir los costes utilizando mejor las capacidades existentes y reforzar nuestra seguridad de suministro. La primera prioridad afecta especialmente a la electricidad y la segunda al gas.

El conjunto permitirá, en última instancia, utilizar más racionalmente la energía disponible en todo el continente europeo.

En el caso de la energía eléctrica, se tratará esencialmente de reforzar la interconexión entre las redes para evitar la saturación de parte de ellas o, en otros casos, abastecer mejor las zonas más alejadas.

Una mejor utilización de las capacidades eléctricas existentes contribuirá a la conservación del medio ambiente.

Por lo que respecta al gas, Europa debe hacer frente a un aumento de su consumo que será satisfecho, en mayor medida aunque hasta ahora, mediante importaciones procedentes del Mar del Norte, de Argelia o de Rusia.

Para garantizar nuestra seguridad económica es primordial acelerar la construcción de gasoductos transeuropeos limpios, para asegurar el suministro y al mismo tiempo para abrir las vías a una cooperación a largo plazo con los países productores.

Desde esta perspectiva, el Consejo propondrá próximamente ocho grandes programas, cuyo éxito está estrechamente relacionado con la profundización del mercado interior.

6. ¿Qué medios?

Las necesidades de financiación para los próximos 15 años pueden evaluarse en más de 400.000 millones de ecus; hasta finales de siglo, ascenderán a 250.000 millones de ecus (220.000 millones de ecus para el transporte, 30.000 millones de ecus para la energía).

El importe de las inversiones prioritarias relacionadas con los proyectos propuestos se eleva a 82.000 millones de ecus para el transporte y 13.000 millones de ecus para la energía.

La evaluación que se ha presentado tiene por finalidad conseguir, mediante la asociación entre el sector público y el privado, las mejores condiciones para una

• El equilibrio financiero: la financiación debe poder quedar asegurada, buena parte, por los inversores privados.

• La compatibilidad con la financiación pública: las eventuales intervenciones de los Estados miembros deberán respetar las orientaciones sobre el déficit y deuda pública.

• La subsidiariedad: la Comunidad intervendrá para apoyar los estudios de viabilidad, garantizar los créditos o facilitar la reabsorción de los eslabones que falten en los proyectos de interés común.

La financiación se basa en tres principios:

En lo que respecta a los 26 proyectos de transporte que ya se han estudiado en el marco de los planes directores (23) o en otras instancias del Consejo (3) la Comunidad ya ha financiado estudios de viabilidad y trabajos por valor de 1.000 millones de ecus.

La Comunidad podrá poner a disposición, para el periodo 1994-1999, mediante diversos instrumentos (2), cerca de 15.000 millones de ecus que se añadirán a los créditos por un importe equivalente (medidas para la iniciativa de crecimiento).

Los ocho grandes programas de energía movilizarán 13.000 millones de ecus a través de unos mismos instrumentos presupuestarios.

La intervención presupuestaria de la Comunidad podrá reforzarse significativamente mediante los préstamos del Banco Europeo de Inversión y las garantías del Fondo Europeo de Inversión, así como los nuevos mecanismos descritos en el Anexo.

Redes transeuropeas

| | |
|------------------------------|------|
| - TAV | 1990 |
| - CARRETERAS | 1993 |
| - TRANSPORTE COMBINADO | 1993 |
| - VIAS NAVEGABLES | 1993 |

Anexo

La inversión en pro de una Europa competitiva

El análisis que ha hecho la Comisión de las redes transeuropeas y los grandes proyectos ambientales, así como de la financiación necesaria, puede resumirse como sigue:

1. *Redes de transporte y energía - 250.000 millones de ecus hasta el año 2000 (95.000 millones de ecus para proyectos prioritarios)*

Estas redes de infraestructura de transporte permitirán a nuestros ciudadanos viajar con mayor rapidez y seguridad y a menor coste. También constituirán

(2) Se trata de una línea presupuestaria «redes» dotada de 3.000 millones de ecus, de los que 1.000 millones corresponden al Fondo de Cohesión y 2.000 millones al Fondo de Estructurales y del Fondo de Cohesión.

enlace con Europa oriental y con Africa del Norte. En total, en los próximos 15 años será necesario invertir unos 400.000 millones de ecus en las redes transeuropeas de transporte y energía, y de esta cantidad, 250.000 millones de ecus se requerirán antes de 1999.

El artículo 129 B del Tratado explica cómo proceder. La Comunidad (3) establece un conjunto de orientaciones que definen *proyectos de interés común*. A continuación, apoya los esfuerzos financieros de los Estados miembros (estudios de viabilidad, garantías de crédito, bonificaciones de interés). También puede contribuir a coordinar las políticas de los Estados miembros y cooperar con terceros países.

Los principales planes directores han sido propuestos por la Comisión o adoptados por el Consejo y el Parlamento. La Comisión ha determinado una serie de proyectos prioritarios para los próximos cinco años (26 proyectos de transporte que representan 82.000 millones de ecus y 8 proyectos de energía cuyo coste es de 13.000 millones de ecus).

2. Telecomunicaciones -150.000 millones de ecus hasta el año 2000 (67.000 millones para ecus en proyectos prioritarios)

Un sistema de *autopistas de información* para la Comunidad proporcionará el mejor medio para crear, gestionar y transferir información, y para acceder a ella. El sistema comporta:

- La creación de *infraestructuras* (comunicaciones por cable, terrestres o por satélite), incluidas las redes digitales integradas.
- El desarrollo de *servicios* (imágenes electrónicas; bases de datos, correo electrónico).
- El fomento de las *aplicaciones* (teletrabajo, teleformación, administraciones enlazadas).

La inversión que podría hacerse hasta finales de siglo se ha estimado en 150.000 millones de ecus. La Comisión ha definido, para el periodo 1994-1999, una serie de proyectos prioritarios cuyo coste asciende a 67.000 millones de ecus.

3. Medio ambiente - 174.000 millones de ecus para grandes proyectos ambientales hasta el año 2000

El medio ambiente es un elemento integral de las redes transeuropeas por ejemplo por lo que se refiere a las redes de transporte combinado, cuyo objetivo es transferir el tráfico de las carreteras a las vías férreas. La Comisión tiene también programas ambientales de una magnitud suficiente para que merezcan recibir una ayuda financiera de la Comunidad. Estos proyectos están relaciona-

(3) El Consejo decide por mayoría cualificada en decisión conjunta con el Parlamento Europeo (artículo 189 B); las orientaciones y los proyectos de interés común que se refieran al territorio de un Estado miembro requerirán la aprobación de dicho Estado.

dos, en particular, con la gestión hidrológica, el tratamiento de las aguas residuales urbanas, la renovación de los sistemas de suministro de agua y la limpieza del Mediterráneo y el Mar Báltico; el coste estimado es de 314.000 millones de ecus a lo largo de 12 años, o 174.000 millones de ecus hasta final de siglo. La Comunidad podría contribuir a la financiación de unos 25.000 millones de ecus en el terreno ambiental, durante el periodo 1994-1999.

4. Financiación de las redes transeuropeas y de los grandes proyectos ambientales.

La financiación de estas inversiones procederá, en su mayor parte, de los Estados miembros, bien a través de inversores privados (sobre todo en el sector de telecomunicaciones) o de empresas públicas. Sin embargo, la Comunidad puede desempeñar una función, tal como se prevé en el Tratado, apoyando los esfuerzos económicos de los Estados miembros y movilizand el capital privado (4). Para ello se requiere una multitud de instrumentos financieros, como se indica en el cuadro que figura a continuación; algunos de ellos ya existen, y dos se nuevos (las «obligaciones de la Unión» y las «obligaciones convertibles del FEI»). Los nuevos instrumentos son necesarios para los proyectos incluidos específicamente en los planes directores y sirven de complemento a los préstamos del Banco Europeo de Inversiones, que son más generales. Los elementos presupuestarios siguen dentro de los límites fijados en Edimburgo. No necesitaría una financiación adicional a cargo de los presupuestos nacionales. En el caso de los nuevos instrumentos, los promotores devolverían el capital y los intereses, con el presupuesto de la Comisión como respaldo para la devolución de las obligaciones de la Unión, y el capital del Fondo Europeo de Inversión disponible en el caso de las obligaciones convertibles. No habría ningún riesgo de desestabilización de los mercados de capital, dado que las cantidades cuestionadas representan menos del 1% de los mercados de los eurobonos y del crédito bancario.

Financiación comunitaria de las redes transeuropeas (financiación anual media, 1994-1999)

| Fuente | Cantidad en ecus |
|---------------------------------------|------------------|
| Presupuesto comunitario desglosado en | 5.300 millones |
| Redes transeuropeas (RTE) | 500 millones |
| Fondos estructurales: | |
| (RTE) | 1.350 millones |
| (medio ambiente) | 600 millones |

(4) Además, el FEI puede garantizar, hasta un total de 6.000 millones de ecus, créditos privados para grandes proyectos de infraestructura, hasta 1999 1.000 millones anuales por término medio.

| <i>Fuente</i> | <i>Cantidad en ecus</i> |
|--|-------------------------|
| Fondos de cohesión: | |
| (RTE) | 1.150 millones |
| (medio ambiente) | 1.150 millones |
| I+D: | |
| telecomunicaciones | 500 millones |
| (transporte) | 50 millones |
| Banco Europeo de Inversiones (créditos) | 6.700 millones |
| Obligaciones de la Unión (5) (especialmente transporte y energía) | 7.000 millones |
| Obligaciones convertibles (5) garantizadas por el FEI (especialmente telecomunicaciones) | 1.000 millones |
| TOTAL | 20.000 millones |

BIBLIOGRAFIA

(5) Véase el cuadro.