

LA POLÍTICA DE EMPLEO EN LA UNIÓN EUROPEA: DE LA ESTRATEGIA DE LISBOA A LA ESTRATEGIA “EUROPA 2020”

ÁNGEL LUIS DE VAL TENA

Profesor Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social
Universidad de Zaragoza

EXTRACTO

Palabras Clave: Trabajo Autónomo, Fomento

La Estrategia Europea de Empleo (Luxemburgo, 1997) supuso un primer y decisivo paso hacia una política de empleo comunitaria, coordinando la actuación de los Estados miembros. Ante los desafíos de la globalización, el incremento de la tasa de desempleo era un problema común cuya solución no podía abordarse exclusivamente desde las posiciones nacionales, de ahí que el así llamado “Proceso de Luxemburgo” iniciara una serie de actuaciones dirigidas a lograr el pleno empleo en la Unión Europea.

Este objetivo ambicioso fue ratificado posteriormente por la Estrategia de Lisboa (2000), que, sin anular la anterior, desarrolló su acción en paralelo durante varios años, de manera que ambas estrategias, con aquel objetivo compartido en materia de empleo, se complementaron, interaccionando la una sobre la otra. Es cierto que, a los cinco años de su puesta en práctica, las dos estrategias se revisaron y reforzaron, sobre todo ante las variables circunstancias económicas del momento y los cambios en la dimensión de la Unión Europea.

En la creación de un espacio europeo de empleo ha resultado eficaz y positivo el “método abierto de coordinación”, como modelo de gobierno basado en la asociación entre los Estados miembros y las instituciones de la Unión Europea, que ha impulsado los programas nacionales de reforma. Si las primeras estrategias comunitarias sobre el empleo se proyectaron en un periodo de crecimiento económico, la llegada de la crisis obligó a un profundo replanteamiento, simplificando los objetivos y perfeccionando el método de coordinación. En este nuevo marco se aprueba la Estrategia “Europa 2020”, que prevé las nuevas líneas de actuación en materia de política económica y de empleo para la próxima década.

ABSTRACT

Key Words: Autonomous Work, Promotion

The European Employment Strategy (Luxembourg, 1997) meant a first and decisive step towards a common employment policy, and the work coordination of Member States. Whiting globalization challenges, the increase of unemployment rates was a problem that could not be solved exclusively from a national perspective. That is, they implemented the so called “Luxembourg process”, which undertakes the coordination of Member States’ employment policies to reach full employment in Europe.

Such ambitious objective has been ratified later on by the Lisbon Strategy (2000) which, without forgetting the previous one, was developed in parallel, and in the sense that these two strategies with the same objective for full employment were completed together. After five years, counting from the moment of which strategies were put into practice, both strategies were revised and reinforced, mainly because of the current situation economic circumstances and the European Union changes.

In the creation of a European common place, the “open method of coordination (OMC)” has been positive and effective, as a government model based on the Member State association and the European institutions that seek national programs reforms. The first community employment strategies were set under economic growth, the crisis led to reorganize and re-think those strategies to adapt them to the situation by simplifying its objectives and improving the method of coordination. In this sense, the new European strategy called “Europe 2020” has been published and states the economic and employment policy to be implemented in the next decade.

ÍNDICE

1. ANTECEDENTES: LA COOPERACIÓN EUROPEA EN MATERIA DE EMPLEO
2. LA ESTRATEGIA EUROPEA DE EMPLEO: DEL PROCESO DE LUXEMBURGO A LA ESTRATEGIA DE LISBOA
 - 2.1. Lanzamiento de la Estrategia Europea de Empleo: la cumbre de Luxemburgo (1997)
 - 2.2.1. Objetivos e instrumentos
 - 2.2.2. El nuevo método de trabajo: el *método abierto de coordinación* (MAC)
 - 2.2. La Estrategia de Lisboa (2000): hacia la Europa de la innovación, el conocimiento y el pleno empleo
 - 2.2.1. Adaptación y refuerzo de los procesos existentes: Cardiff (reformas microeconómicas y estructurales), Colonia (reformas macroeconómicas y presupuestarias) y Luxemburgo (empleo)
 - 2.2.2. Las debilidades del mercado laboral europeo
 - 2.2.3. Objetivos
 - 2.3. Balance intermedio de la Estrategia Europea de Empleo (2002) y nuevas directrices (2003-2005)
 - 2.3.1. Redefinición y reforma de la Estrategia Europea de Empleo
 - 2.3.2. Nuevos objetivos principales
 - 2.3.3. Directrices generales y recomendaciones específicas
 - 2.4. Relanzamiento de la Estrategia de Lisboa (2005)
 - 2.4.1. El informe Kok
 - 2.4.2. Las propuestas de la Comisión Europea
 - 2.4.3. Directrices integradas: macroeconómicas, microeconómicas y de empleo
 - 2.5. Refuerzo del Programa Comunitario de Lisboa (2008-2010)
 - 2.5.1. La Estrategia de Lisboa renovada para el crecimiento y el empleo
 - 2.5.2. Directrices revisadas para las políticas de empleo
 - 2.6. Evaluación final de la Estrategia de Lisboa
3. LA NUEVA ESTRATEGIA “EUROPA 2020”
 - 3.1. Consulta de la Comisión Europea sobre la futura Estrategia “UE 2020” (2009)
 - 3.2. La propuesta de la Comisión Europea (marzo 2010): Estrategia “Europa 2020”
 - 3.3. La Estrategia “Europa 2020”: debate (marzo 2010) y aprobación definitiva (junio 2010) por el Consejo Europeo
4. REFLEXIÓN FINAL: ECONOMÍA Y EMPLEO EN LA UNIÓN EUROPEA

1. ANTECEDENTES: LA COOPERACIÓN EUROPEA EN MATERIA DE EMPLEO

Desde el Tratado de Roma (1957), el pleno empleo fue uno de los objetivos de la Comunidad Económica Europea, destacando la actuación del Fondo Social Europeo (FSE) como instrumento de ayuda para fomentar el empleo y la movilidad de los trabajadores. Con aquella finalidad, la cooperación entre los Estados miembros se centraba en la colaboración entre gobiernos dentro de organizaciones internacionales especializadas; así, en la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y en la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

En la década de los noventa, se pudo advertir cómo la creación de riqueza en los países europeos no venía acompañada de un incremento sostenido del empleo, con más y mejores puestos de trabajo. Afloraron problemas estructurales que, sumados a las dificultades macroeconómicas, pusieron de

manifiesto la necesidad de dar una respuesta coordinada a nivel europeo. El “Libro Blanco de Delors” (1993), sobre el crecimiento, la competitividad y el empleo, insistía en la necesidad de articular una respuesta coordinada por parte de los Estados miembros, destacando la importancia de la formación y la cualificación, así como la necesidad de mejorar la eficacia de las instituciones del mercado laboral, el papel de la iniciativa privada o la promoción del acceso al mercado de trabajo de determinados grupos, sobre todo de jóvenes, mujeres y desempleados de larga duración; en síntesis, se proponía dar mayor importancia a las políticas activas frente a las políticas pasivas.

Sobre la base del Libro Blanco, el Consejo Europeo de Essen (1995) estableció cinco objetivos que los Estados miembros se comprometían a perseguir: desarrollo de los recursos humanos a través de la formación profesional; apoyo a las inversiones productivas mediante políticas salariales moderadas; mejora de la eficacia de las instituciones del mercado laboral; identificación de nuevas fuentes de empleo a través de las iniciativas locales; y, por último, promoción del acceso al mercado de trabajo para determinados grupos, como los jóvenes, los desempleados de larga duración y las mujeres. Sin duda, estos objetivos eran difíciles de alcanzar sin el compromiso firme de los Estados miembros.

Decisivo resultó el Tratado de Amsterdam (1997), que modificó el Tratado de la Unión Europea, los Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos. En concreto, incorporó un nuevo título sobre “Empleo” al Tratado de la Unión Europea, señalando expresamente que “los Estados miembros y la Comunidad se esforzarán (...) por desarrollar una estrategia coordinada para el empleo, en particular para potenciar una mano de obra cualificada, formada y adaptable y mercados laborales con capacidad de respuesta al cambio económico, con vistas a lograr los objetivos¹ definidos en el artículo B del Tratado de la Unión Europea y en el artículo 2 del presente Tratado” (art. 109 N). Este Tratado, manteniendo la competencia de los Estados miembros sobre la política de empleo, refuerza notablemente el enfoque comunitario de manera global, proponiendo una estrategia coordinada para el empleo, de manera que resulta una cuestión de interés común la promoción de una mano de obra cualificada y de un mercado laboral más reactivo a los cambios económicos. Asimismo, proporciona la base jurídica para la creación de un Comité de Empleo e introduce el voto por mayoría cualificada en los ámbitos relativos al empleo, lo que facilitará la toma de decisiones.

¹ Entre otros, la Unión Europea tendrá el siguiente objetivo: “promover el progreso económico y social, un alto nivel de empleo y conseguir un desarrollo equilibrado y sostenible, principalmente mediante la creación de un espacio sin fronteras interiores, el fortalecimiento de la cohesión económica y social y el establecimiento de una unión económica y monetaria que implicará, en su momento, una moneda única, conforme a las disposiciones del presente Tratado”.

2. LA ESTRATEGIA EUROPEA DE EMPLEO: DEL PROCESO DE LUXEMBURGO A LA ESTRATEGIA DE LISBOA

2.1. Lanzamiento de la Estrategia Europea de Empleo: la cumbre de Luxemburgo (1997)

En la Cumbre europea de Luxemburgo sobre el empleo, celebrada en noviembre de 1997, los Jefes de Estado o de Gobierno lanzaron la Estrategia Europea de Empleo (EEE), con la finalidad de coordinar las políticas nacionales en materia de empleo. Anticipaban así la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam, prevista en 1999.

2.1.1. Objetivos e instrumentos

El primer objetivo de la EEE era reducir significativamente el desempleo a escala europea en cinco años.

La coordinación de las políticas nacionales de empleo tenía como fin último que los Estados miembros se comprometieran sobre un conjunto de objetivos y metas comunes, en torno a cuatro pilares:

- La empleabilidad, aumentando las posibilidades de acceder a un puesto de trabajo, incrementando la formación. Se proponía: luchar contra el desempleo de larga duración y el desempleo de los jóvenes; modernizar los sistemas de educación y de formación; realizar un seguimiento activo de los desempleados, facilitándoles una alternativa en el ámbito de la formación o del empleo (al cabo de 6 meses para los jóvenes desempleados y de 12 meses para los desempleados de larga duración); reducir el abandono escolar prematuro en un 50 por ciento, así como el establecimiento de un acuerdo marco entre la patronal y los interlocutores sociales para que las empresas intervengan en la formación y en la adquisición de experiencia.

- El espíritu empresarial, poniendo en práctica normas claras, estables y fiables para la creación y la gestión de empresas y simplificando las obligaciones administrativas para las pequeñas y medianas empresas (PYME). La estrategia consistía en reducir significativamente el coste derivado de la contratación de un trabajador adicional, facilitar el paso al empleo independiente y la creación de microempresas, desarrollar mercados de capital riesgo a fin de facilitar la financiación de las PYME y reducir las cargas fiscales que gravan el trabajo antes del año 2000.

- La adaptabilidad, que conlleva la modernización de la organización y la flexibilidad del trabajo y la elaboración de contratos adaptables a los distintos tipos de trabajo, el apoyo a la formación dentro de las empresas mediante la supresión de los obstáculos fiscales y la movilización de ayudas públicas para mejorar la competencia de la población activa, la creación de puestos de trabajo viables y un funcionamiento eficaz del mercado laboral.

- La igualdad de oportunidades, que pasa por luchar contra las diferencias entre hombres y mujeres y un mayor empleo de estas últimas, aplicando políticas de interrupción de la actividad profesional, de permiso parental y de trabajo a tiempo parcial, así como unos servicios de calidad para el cuidado de los niños. También la EEE proponía a los Estados miembros que facilitaran la reincorporación al trabajo, en particular de las mujeres.

Para conseguir aquel primer objetivo, la EEE establecía una vigilancia multilateral que alentara a los Estados miembros a aplicar políticas más eficaces en este ámbito. En concreto, se pretendía elaborar un informe conjunto sobre el empleo anual y unas directrices de empleo -prioridades que establece la Comisión para las políticas de empleo de cada uno de los Estados miembros- que sirvieran de base para los planes nacionales de acción (PNA) elaborados por los Estados miembros.

2.1.2. *El nuevo método de trabajo: el método abierto de coordinación (MAC)*

Si importantes eran los objetivos perseguidos y los instrumentos conformados en la EEE, también lo fue el nuevo método de trabajo: el -así llamado- “método abierto de coordinación” (MAC). Este método proporcionaba un nuevo marco de cooperación entre los Estados miembros, con objeto de lograr la convergencia entre las políticas nacionales para realizar algunos objetivos comunes, y se iba a aplicar en ámbitos que eran competencia de los Estados miembros como el empleo, además de otros como la protección social, la inclusión social, la educación, la juventud y la formación. Era, por lo tanto, un “original experimento de promoción de políticas sociales de base continental, que pretende no sólo modificar los objetivos y las políticas, sino también las dinámicas de interacción entre los principales actores que operan en las áreas relevantes”².

En el marco de este método intergubernamental, los Estados miembros evaluaban a otros Estados miembros -control de grupo- y la Comisión desempeñaba únicamente una función de supervisión³.

Se basaba principalmente en la identificación y la definición común de los objetivos que debían cumplirse (adoptados por el Consejo, previa negocia-

² Ferrara, M. y Sacchi, S.: “The Open Method of Coordination and National Institutional Capabilities”, en Zeitlin, J. y Pochet, Ph. (Eds.): *The Open Method of Co-ordination in Action, The European Employment and Social Inclusion Strategies*, PIE Peter lang, Brussels, 2005, pág. 138.

³ Siendo positiva la participación de todos los agentes y el aprendizaje mutuo a través de las mejores prácticas, se advierte que “conlleva el reparto de responsabilidades y, por ende, la dificultad de identificar al último responsable” (TERRADILLOS ORMAETXEA, E.: “La interacción entre políticas activas de empleo y políticas económicas en la UE, el juego del método abierto de coordinación y sus efectos sobre la política de empleo española”, *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, núm. 62, 2006, pág. 77).

ción entre los Estados miembros, como manifestación del principio de subsidiariedad), los instrumentos de medida definidos conjuntamente (estadísticas, indicadores y directrices) que permitieran valorar el cumplimiento de los objetivos fijados y la “evaluación comparativa”, es decir, la comparación de los resultados de los Estados miembros y el intercambio de las mejores prácticas (supervisión efectuada por la Comisión).

En el ámbito del empleo, el MAC suponía medidas del denominado “Derecho indicativo”, que eran más o menos vinculantes para los Estados miembros, pero que no adoptaban nunca la forma de directivas, reglamentos o decisiones, imponiendo a los Estados miembros la elaboración de planes de reforma nacionales, que los transmitían a la Comisión. Por eso, los Estados miembros reaccionaron de diferentes modos a las exigencias del MAC, ante las condiciones reales de los mercados de trabajo de cada país⁴.

2.2. La Estrategia de Lisboa (2000): hacia la Europa de la innovación, el conocimiento y el pleno empleo

Para dar un nuevo impulso a las políticas comunitarias, se celebró el Consejo Europeo extraordinario de Lisboa, en marzo de 2000. En aquellos momentos, la coyuntura económica era muy favorable, de ahí que resultara conveniente adoptar medidas a largo plazo con el objetivo de que la economía de la Unión Europea fuera la más competitiva a nivel mundial y se alcanzara el pleno empleo antes del año 2010.

La universalización de la economía imponía -ya entonces- que Europa se situara a la vanguardia en todos los sectores de actividad en los que la competencia se intensificaba. Además, la creciente importancia de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) en las esferas profesionales y privadas acarrearba una doble consecuencia: proponer la revisión completa del sistema educativo europeo y garantizar el acceso a la formación permanente.

2.2.1. Adaptación y refuerzo de los procesos existentes: Cardiff (reformas microeconómicas y estructurales), Colonia (reformas macroeconómicas y presupuestarias) y Luxemburgo (empleo)

La EEE que se acordó en 1997 en Luxemburgo -de ahí que se le denomine “Proceso de Luxemburgo”-, junto con otras actuaciones centradas en desarrollar acuerdos para el funcionamiento de los mercados de bienes, de servicios y de capitales (“Proceso de Cardiff”, junio 1998) y en impulsar medidas ma-

⁴ Vid. DE PABLOS, J. C. y Martínez, A.: “La Estrategia Europea de Empleo: historia, consolidación y claves de interpretación”, *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, núm. 77, 2008, pág. 121.

croeconómicas y presupuestarias (“Proceso de Colonia”, junio 1999), constituyeron, en su conjunto, una serie de instrumentos suficientes, que se tomaron como puntos de partida y de convergencia en los trabajos y posteriores acuerdos a que se llegaron en la Cumbre de Lisboa. No se consideró necesario impulsar un nuevo proceso; al contrario, la estrategia preveía la adaptación y el refuerzo de los procesos existentes para posibilitar el crecimiento económico, el empleo y la cohesión social, de manera que pudieran desarrollar todo su potencial.

Sobre la base de tres pilares -económico, social y medio ambiental-, la Estrategia de Lisboa entendió que era el momento propicio para que los Estados miembros aprovecharan las oportunidades de la nueva economía del conocimiento y, sobre todo, para erradicar la plaga social que representa el desempleo.

2.2.2. *Las debilidades del mercado laboral europeo*

El objetivo de alcanzar el pleno empleo parecía posible con una situación económica favorable, si bien los primeros signos de desaceleración de la economía y los problemas estructurales complicaban sobremanera el logro de aquél objetivo.

Un análisis del mercado laboral europeo puso de relieve las siguientes carencias:

- Insuficiencia de la creación de empleos en el sector servicios, cuando éste es el más importante desde el punto de vista de la ocupación.
- Importantes desequilibrios regionales.
- Tasa de desempleo de larga duración elevada.
- Falta de adecuación entre la oferta y la demanda de mano de obra, circunstancia bastante frecuente en períodos de recuperación económica.
- Insuficiente participación de las mujeres en el mercado laboral.
- La evolución demográfica europea y, principalmente, el envejecimiento de la población.

Para superar estas dificultades se debían aplicar medios específicos, máxime cuando la recuperación económica los facilita. Además de enfrentarse a los desafíos tecnológicos y sociales, éstos deberían servir de apoyo para alcanzar el objetivo del pleno empleo.

2.2.3. *Objetivos*

En el plano social, el objetivo primero, aunque no único, era alcanzar cuotas de ocupación en la Unión Europea que se aproximaran al pleno empleo. Las líneas de actuación debían centrarse en los siguientes campos:

- El reto tecnológico. Las TIC, además de un reto importante, poseían también un potencial considerable sobre el empleo, por ello se proponía

mejorar la calidad y la cantidad de los empleos en la Unión Europea a corto y medio plazo, gracias al impacto de las TIC. La economía digital, que permitía mejorar la calidad de vida, era un factor de mayor competitividad y de creación de empleo.

- □ Una sociedad basada en el conocimiento. Para que las personas que llegaban al mercado laboral pudieran actuar en la economía del conocimiento, era necesario que su nivel de formación fuera suficientemente elevado. Como la relación inversa entre el nivel de estudios y la tasa de desempleo tendía a acentuarse, era necesario que Europa aumentara el nivel de instrucción al término de los estudios. Sólo dotándose de tales medios podía desarrollar Europa el potencial de creación de empleos que aportaban las TIC.
- □ Mejora de la competitividad en Europa. Para ser la zona económica más competitiva del mundo se tenían que mejorar también las condiciones de investigación y crear un clima favorable al espíritu emprendedor gracias, en particular, a la reducción de los gastos vinculados a la burocracia.
- □ Integración de los mercados financieros y coordinación de las políticas macroeconómicas. El potencial del euro debía constituir una oportunidad para integrar los mercados financieros europeos. Con respecto a las políticas económicas, la prioridad seguía siendo la estabilidad macroeconómica, tal como se definía en el “Pacto de estabilidad y crecimiento”, pero integrando al mismo tiempo objetivos de crecimiento y empleo. La transición hacia una economía del conocimiento suponía que las políticas estructurales desempeñaban un papel más importante que en épocas anteriores.
- □ Modernizar y reforzar el modelo social europeo. El modelo social europeo disponía de los recursos necesarios para apoyar la transición hacia la sociedad del conocimiento. La integración social debía promoverse favoreciendo el trabajo, garantizando regímenes de pensión viables -precisamente cuando la población europea se define como en fase de “envejecimiento”- y garantizando la estabilidad social.

En síntesis, el Consejo de Lisboa se fijó el objetivo de convertir a Europa en “la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer económicamente de manera sostenible con más y mejores empleos y con mayor cohesión social” en diez años. En esa estrategia global, por supuesto, la EEE adquiere todavía mayor relevancia, presentándose como complementaria.

2.3. Balance intermedio de la Estrategia Europea de Empleo (2002) y nuevas directrices (2003-2005)

La Comisión, a partir de evaluaciones nacionales que aplicaban un esquema temático común, hizo un balance intermedio de la EEE tras cinco años de aplicación⁵. Como datos positivos se destacaban la creación de empleo, la reducción del paro y el incremento de la participación en el mercado de trabajo; asimismo, se subrayaban los progresos conseguidos en los ámbitos de la modernización de la organización del trabajo y se reconocía el valor añadido del nuevo método de coordinación de las políticas nacionales de empleo. Sin embargo, recomendaba que se tuvieran en cuenta factores como el envejecimiento de la población, las disparidades regionales, la globalización y la ampliación de la Unión Europea.

Ciertamente, las tendencias del mercado de trabajo mostraban una reducción del desempleo estructural en toda la Unión Europea, un mayor crecimiento del empleo, una relación entre progresos en materia de productividad y el nivel de formación de la población y una mayor capacidad de respuesta del empleo mediante el desarrollo de los contratos de duración limitada.

El balance mostraba una mejora estructural neta del mercado de trabajo entre 1997 y 2001, que incluía:

- La creación de 10 millones de puestos de trabajo (+6,5 por ciento), 6 millones de los cuales fueron ocupados por mujeres.
- Una reducción del desempleo de más de 4 millones de personas (-25 por ciento).
- El incremento de la participación en el mercado de trabajo de 5 millones de personas, principalmente mujeres.
- La disminución del 20 al 18 por ciento de las diferencias entre hombres y mujeres en materia de tasa de empleo, y del 12 al 9 por ciento en materia de desempleo.
- La reducción de la presión fiscal global del trabajo en -aproximadamente- el 2 por ciento, e incluso el 3 por ciento para los salarios bajos.

La Comisión destacaba también que el nuevo método de coordinación de las políticas nacionales (MAC), había resultado muy eficaz para la creación de un espacio europeo de empleo. El compromiso político de los Estados miembros se traducía en planes nacionales de acción (PNA), en primer lugar para reducir el desempleo y posteriormente para definir objetivos de empleo a largo plazo. No obstante, seguían existiendo problemas estructurales y retos considerables:

⁵ Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, de 17 de julio de 2002, relativa al balance de cinco años de aplicación de la Estrategia Europea de Empleo [COM (2002) 416 final].

- □ Una reducción del número de desempleados, un 42 por ciento de los cuales se encontraban en paro de larga duración (más de 13 millones en 2001).
- □ La obtención de una tasa de empleo de la población activa del 70 por ciento, especialmente mediante la integración de las mujeres y los trabajadores de más edad.
- □ La mejora de la tasa de productividad (la diferencia entre la Unión Europea y los Estados Unidos pasó del 17,3 al 19,5 por ciento entre 1996 y 2001).
- □ La reducción de las grandes disparidades regionales, sobre todo por lo que respecta al desempleo, en varios Estados miembros.

2.3.1. Redefinición y reforma de la Estrategia Europea de Empleo

En este contexto, la Comisión proponía cuatro grandes temas principales que deberían abordarse con vistas a la reforma de la EEE:

- Responder a los desafíos a medio plazo. La evolución del contexto en el que se inscribe la EEE exigía una respuesta al envejecimiento de la mano de obra, a la viabilidad de los sistemas de seguridad social, a los retos de la sociedad de la información y a las desigualdades sociales. La Comisión insistía en la necesidad de crear más y mejores empleos, que fueran también más productivos. Asimismo, consideraba que la reducción de las disparidades entre diferentes grupos no era solamente una cuestión de equidad sino también de eficacia. Por otra parte, la inversión en recursos humanos y la promoción del aprendizaje permanente eran elementos necesarios para mejorar el funcionamiento del mercado de trabajo europeo. Se consideraba pertinente el desarrollo continuo de los servicios de empleo a fin de colocar al mayor número posible de desempleados en el mercado de trabajo y de evitar la aparición de situaciones de congestión.

- Simplificar las directrices para el empleo sin merma de su eficacia. El objetivo consistía en clarificar las prioridades mediante una definición más nítida de las mejoras globales buscadas y los resultados que se deseaban conseguir, así como centrándose en la puesta en práctica de las directrices para el empleo. Con ello se facilitaría la comunicación entre las diferentes partes y la puesta en práctica de un seguimiento más eficaz. No obstante, la Comisión insistía en el mantenimiento de un ámbito de aplicación amplio de las directrices que debían desarrollarse en correlación con unas políticas macroeconómicas y unas políticas estructurales favorables al crecimiento y la competitividad, y políticas favorables a la integración. Asimismo, era importante que las directrices fueran estables, ya que un incremento de las prioridades y los objetivos no favorecían la eficacia del sistema. Debía mantenerse la presentación de informes anuales de los Estados miembros que permitiera una vigilancia multilateral eficaz, lo que representaba una “presión de convergencia”.

- Mejorar la cooperación entre los diferentes agentes de la EEE. Se pidió a los interlocutores sociales que pusieran sus estrategias en los diferentes niveles geográficos y sectoriales al servicio de la Estrategia de Lisboa, de manera que la Comisión les consultaría en el momento de la fase de preparación de las próximas directrices para el empleo. Se pretendía, en consecuencia, movilizar a los agentes de todos los ámbitos territoriales, teniendo en cuenta que los diferentes niveles desempeñaban un papel en materias como la formación o los servicios de empleo. Asimismo, se precisaba una mejor coordinación a nivel nacional entre los servicios de empleo, los departamentos competentes en materia de empleo y los que trabajaban en el ámbito de los asuntos financieros, la educación y la formación, la igualdad entre hombres y mujeres, la seguridad social, la justicia y los asuntos de interior, así como las cuestiones relacionadas con la sociedad de la información.

- Mejorar la coherencia y la complementariedad en relación con los otros procesos comunitarios, en particular, las Orientaciones Generales de Política Económica (OGPE). El Consejo Europeo de Barcelona de 2002 pidió que se sincronizaran el “paquete sobre el empleo” y las OGPE, con el fin de permitir un refuerzo mutuo de los dos conjuntos de instrumentos.

2.3.2. Nuevos objetivos principales

Estimando que la EEE era un elemento fundamental de apoyo a la Agenda de Lisboa, la Comisión⁶ recomendaba la simplificación de las directrices, la definición de objetivos cuantitativos, una mejor coordinación de las políticas y la movilización de los distintos agentes que intervenían en la aplicación de la EEE. Y ello con tres objetivos principales:

- El pleno empleo, mediante el incremento de las tasas generales de empleo (67 por ciento en 2005 y 70 por ciento en 2010 de media para la Unión Europea), de las tasas de empleo de las mujeres (57 por ciento y 60 por ciento, respectivamente) y la de los trabajadores mayores (50 por ciento en 2010).

- La calidad y la productividad en el trabajo, puesto que ambas están estrechamente relacionadas. La calidad incluye, en particular, la satisfacción con la remuneración y las condiciones de trabajo, la salud y la seguridad en el lugar de trabajo, la existencia de una organización flexible del trabajo y de disposiciones en materia de ordenación del tiempo de trabajo, y el equilibrio entre la flexibilidad y la seguridad.

- El fortalecimiento de la cohesión social para fomentar la inserción en el mercado laboral de todas las personas que deseen trabajar (23 millones de solicitantes de empleo en 2001; la tasa de empleo de los 38 millones de personas con discapacidad no llega al 40 por ciento).

⁶ Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, de 14 de enero de 2003, sobre el futuro de la Estrategia Europea de Empleo [COM (2003) 6 final].

2.3.3. Directrices generales y recomendaciones específicas

En las Directrices para el empleo (2003) se especificaban las prioridades de las reformas estructurales que debían ponerse en práctica para alcanzar los principales objetivos económicos de la Unión Europea⁷. Así, para alcanzar los objetivos generales, el Consejo pedía a los Estados miembros que pusieran en práctica reformas estructurales para incluir:

- Medidas activas y preventivas a favor de los desempleados y de las personas inactivas, por ejemplo la identificación de las necesidades de los desempleados en una etapa temprana de su desempleo, proponiéndoles una formación, una reconversión, una nueva experiencia profesional, un empleo o cualquier otra medida que facilite su inserción profesional (antes del sexto mes para los desempleados jóvenes y del decimosegundo para los desempleados adultos), la modernización de las instituciones del mercado laboral y la evaluación regular de los programas.

- La creación de empleo y el fomento del espíritu empresarial, prestando especial atención a la explotación del potencial que ofrecían las nuevas empresas, el sector de los servicios y el de la investigación y el desarrollo. Se trataba, asimismo, de simplificar las cargas administrativas y reglamentarias para la creación de empresas y de pequeñas y medianas empresas (PYME), así como la contratación de personal, facilitar el acceso al capital y fomentar la educación y la formación en el ámbito de la dirección y la gestión de empresas.

- La promoción de la capacidad de adaptación al trabajo, de la movilidad, del diálogo social y de la responsabilidad social de las empresas, con objeto de diversificar las modalidades en términos de contratos y de trabajo, de crear un mejor equilibrio entre vida privada y vida profesional, y entre flexibilidad y seguridad. Se trataba, igualmente, de facilitar el acceso a la formación, de mejorar las condiciones en términos de salud y de seguridad, de productividad y de la calidad del trabajo. Además, los Estados miembros se debían hacer cargo de una gestión anticipada de las reestructuraciones económicas, facilitando el acceso al mercado laboral y a la formación. Debían bordar el déficit de mano de obra y los estrangulamientos del mercado de trabajo mediante la movilidad profesional y geográfica.

- La promoción del desarrollo del capital humano y del aprendizaje permanente a fin de que la proporción de las personas de 22 años que finalicen sus estudios en la enseñanza secundaria superior llegue, al menos, al 85 por ciento, y la participación de la población en edad de trabajar (entre 25 y 64 años) en el aprendizaje permanente alcance, al menos, al 12,5 por ciento de promedio en la Unión Europea. Las políticas nacionales debían fomentar, en particular,

⁷ Decisión núm. 578/2003/CE del Consejo, de 22 de julio de 2003, relativa a las Directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros.

las inversiones en recursos humanos y el compromiso de las empresas en la formación de adultos.

- La promoción del envejecimiento activo mediante la mejora de las condiciones de trabajo, en particular la salud y la seguridad en el trabajo, del acceso a la formación profesional, de la flexibilidad de la organización del trabajo, así como mediante la supresión de las medidas de fomento de los abandonos prematuros del mercado laboral y de las jubilaciones anticipadas. Los Estados miembros debían tener como objetivo retrasar cinco años la edad efectiva media de abandono del mercado laboral (estimada en 59,9 años en 2001).

- La promoción de la igualdad entre hombres y mujeres, reduciendo las diferencias en lo que respecta a la tasa de empleo, de desempleo y a la remuneración. Las diferencias de remuneración deberían rebajarse interviniendo sobre la segregación sectorial y profesional, sobre la clasificación de los empleos y sobre las diferencias en los sistemas de remuneración, así como a través de la mejora de la transparencia y del acceso a la educación y la formación. Se trataba, asimismo, de compaginar mejor la vida profesional y la vida familiar a través del aumento del número de centros de cuidado de niños a fin de acoger, al menos, a un 90 por ciento de los niños con edades comprendidas entre 3 años y la edad de escolarización obligatoria y a un 33 por ciento de los niños menores de 3 años de aquí a 2010, y facilitando el regreso al trabajo después de períodos de permiso.

- La integración de las personas desfavorecidas y la lucha contra la discriminación en el mercado laboral, en particular de los jóvenes que hayan abandonado prematuramente el sistema escolar, de los trabajadores poco cualificados, de las personas con discapacidad, de los inmigrantes y de las minorías étnicas. Los Estados miembros debían tener por objetivo reducir hasta el 2010 la proporción de jóvenes que abandonaban prematuramente el sistema escolar a un 10 por ciento (media máxima para la Unión Europea), así como la diferencia en términos de tasa de desempleo para las personas desfavorecidas y para los nacionales de terceros países con arreglo, en su caso, a las prioridades nacionales.

- Incentivos fiscales y financieros para que el trabajo resultara más atractivo, reduciendo el número de trabajadores pobres y, si procede, suprimiendo las trampas del desempleo, de la pobreza y de la inactividad, y fomentando la participación en el mercado laboral de los grupos desfavorecidos a través de la revisión -incluso la reforma- de los sistemas fiscales y de prestaciones. Los Estados miembros debían garantizar una gestión eficaz de las prestaciones de protección social que incluyera un estímulo a la búsqueda de empleo efectiva, el mantenimiento de la empleabilidad y, en su caso, la supresión de los incentivos a la inactividad. Debían reducir los tipos marginales efectivos de imposición, si eran elevados, y, en su caso, la presión fiscal que pesaba sobre los trabajadores con salarios más bajos.

- Regularización del trabajo no declarado mediante un equilibrio entre la simplificación del entorno profesional (medidas incitativas apropiadas en el sistema fiscal y de prestaciones) y la aplicación de sanciones, a fin de lograr que se respete la legislación.

- La reducción de las diferencias regionales en materia de empleo, en particular a través del desarrollo del potencial local de creación de empleo y la colaboración entre todas las partes interesadas. Los Estados miembros debían propiciar condiciones favorables para las actividades del sector privado y la inversión, destinando la ayuda pública al desarrollo del capital humano y a la creación de infraestructuras.

Del examen de los planes nacionales de acción, del análisis de las directrices generales de empleo y de las conclusiones del Grupo Europeo de Empleo, el Consejo hizo recomendaciones específicas a cada país⁸.

Así, España debía tener las siguientes prioridades:

- Hacer que los contratos fijos fueran más atractivos para los empleadores y disuadir del uso de contratos de duración determinada, a fin de contrarrestar la segmentación del mercado de trabajo.

- Hacer que la labor de las agencias de trabajo temporal tuviera un mayor atractivo para los trabajadores.

- Suprimir los obstáculos al trabajo a tiempo parcial.

- Aprovechar las posibilidades que ofrecía la diferenciación salarial en función del aumento de la productividad a nivel local, regional y sectorial.

- Aumentar los incentivos para que las mujeres participaran en el mercado de trabajo, reduciendo el coste de los servicios para el cuidado de los hijos y otras personas dependientes.

- Mejorar las medidas activas del mercado de trabajo para las personas desfavorecidas, en particular los jóvenes, las personas con discapacidad, los inmigrantes y los desempleados de larga duración; completar la modernización de los servicios públicos de empleo; potenciar la coordinación entre los servicios de empleo regionales y eliminar los últimos obstáculos a la movilidad geográfica.

2.4. Relanzamiento de la Estrategia de Lisboa (2005)

La Comisión, cinco años después del inicio de la Estrategia de Lisboa, hizo un balance de los resultados obtenidos. Constatando que la economía europea no había alcanzado los resultados previstos en materia de crecimiento, de productividad y de empleo, ralentizándose -sobre todo- la creación de empleo, mientras las inversiones en investigación y desarrollo continuaban siendo insuficientes, la Comisión proponía imprimir un nuevo impulso a la Estrategia,

⁸ Recomendación 2004/741/CE del Consejo, de 14 de octubre de 2004, sobre la aplicación de las políticas de empleo de los Estados miembros [DO L 326 de 29.10.2004].

con un nuevo proceso de coordinación simplificado, acompañado de una concentración de esfuerzos en los Planes Nacionales de Acción (PNA), insistiendo en la necesidad de una reacción urgente por parte de los Estados miembros. Ya no se hacía hincapié en los objetivos cifrados y se mantenía únicamente el de destinar el 3 por ciento del PIB a la investigación y el desarrollo en 2010.

2.4.1. El informe Kok

Para la revisión intermedia y posterior relanzamiento de la Estrategia de Lisboa, la Comisión Europea encargó un informe al grupo de alto nivel presidido por Win Kok; informe titulado “Hacer frente al problema: la Estrategia de Lisboa para el crecimiento y el empleo” (noviembre 2004). En el informe se evaluaban los avances obtenidos en el marco de la Estrategia de Lisboa, destacando la ausencia de acciones políticas comprometidas, así como la incapacidad de completar el mercado interior de bienes y de crear el de servicios; asimismo, criticaba, una agenda de trabajo sobrecargada, la falta de coordinación y la incompatibilidad de las prioridades.

2.4.2. Las propuestas de la Comisión Europea

La Comisión decidió no centrar la atención en los objetivos cifrados sino en las acciones que debían llevarse a cabo. La fecha de 2010 y los objetivos relacionados con las diversas tasas de empleo ya no se consideraban prioritarios. En este contexto, se pretendían reactivar las prioridades políticas, particularmente en materia de crecimiento y de empleo.

Para lograr avances, los Estados miembros debían concentrar sus esfuerzos en las reformas acordadas en el marco de la Estrategia y aplicar políticas macroeconómicas orientadas hacia la estabilidad y políticas presupuestarias sanas. Era indispensable una asociación renovada para el crecimiento y el empleo que permitiera imprimir un nuevo impulso a la Estrategia de Lisboa. Con el fin de promover el crecimiento, la Comisión proponía:

- Hacer que la Unión Europea fuera más atractiva para los inversores y los trabajadores desarrollando el mercado interior, mejorando las reglamentaciones nacionales y la europea, garantizando mercados abiertos y competitivos tanto dentro como fuera de Europa y, por último, ampliando y mejorando las infraestructuras europeas.

- Fomentar el conocimiento y la innovación, aumentando las inversiones en investigación y desarrollo, facilitando la innovación, la adopción de las tecnologías de la información y de la comunicación (TIC), el uso sostenible de los recursos y la contribución a la creación de una base industrial europea sólida.

La nueva propuesta de la Comisión, relativa al marco financiero para el periodo 2007-2013, reflejaba además un cambio de orientación en favor del

crecimiento y del empleo. Con el fin de crear más puestos de trabajo y de mejor calidad, la Comisión preveía:

- Atraer a un mayor número de personas hacia el mercado de trabajo y modernizar los sistemas de protección social. Los Estados miembros y los interlocutores sociales debían aplicar políticas que incentivaran a los trabajadores a permanecer activos y disuadirlos de que abandonen prematuramente el mundo laboral; asimismo, debían reformar el sistema de protección social con el fin de lograr un mejor equilibrio entre seguridad y flexibilidad.

- Mejorar la capacidad de adaptación de los trabajadores y de las empresas y aumentar la flexibilidad de los mercados de trabajo para ayudar a Europa a adaptarse a las reestructuraciones y a la evolución de los mercados; la simplificación del reconocimiento mutuo de las cualificaciones profesionales debía facilitar la movilidad de la mano de obra en toda Europa; los Estados miembros debían eliminar lo antes posible cualquier tipo de restricción en este ámbito.

- Invertir más en capital humano mediante la mejora de la educación y las cualificaciones.

La Comisión, por último, insistía en un reparto de responsabilidades más claro y eficaz.

Proponía una coordinación que simplifique el número de informes y su presentación; también que los programas nacionales relacionados con la Estrategia de Lisboa se presentaran en un formato que reuniera tres procesos de coordinación: políticas del mercado del empleo (proceso de Luxemburgo); reformas microeconómicas y estructurales (proceso de Cardiff); medidas macroeconómicas y presupuestarias (proceso de Colonia).

Además, la Comisión preveía presentar directrices integradas para el empleo y las orientaciones generales de política económica en un mismo documento. Estas directrices se referirían simultáneamente a las políticas macroeconómicas, al empleo y a las reformas estructurales.

2.4.3. Directrices integradas: macroeconómicas, microeconómicas y de empleo

Las directrices integradas para el crecimiento y el empleo para el período 2005-2008 reunieron en un texto único, coherente y simplificado las Orientaciones Generales de Política Económica (OGPE) y las directrices de empleo. Constituían el instrumento político principal para el desarrollo y la aplicación de la Estrategia de Lisboa.

Las directrices de empleo pasaban a exponerse, por tanto, en un instrumento político integrado, que abarcaba tanto el ámbito macroeconómico como el microeconómico de la Unión Europea. Dicho instrumento presentaba de este modo una visión estratégica clara de los desafíos europeos y permitía a la Unión canalizar los esfuerzos de los Estados miembros sobre las acciones prioritarias. Algunas directrices de empleo debían aplicarse de manera cohe-

rente con las directrices correspondientes de los demás ámbitos. Esto permitía el refuerzo mutuo de los diferentes ámbitos de la economía.

En primer lugar, con el fin de atraer a más personas para que se incorporaran al mercado de trabajo y modernizar los sistemas de protección social, la Comisión proponía:

- Aplicar políticas de empleo conducentes al pleno empleo, la mejora de la calidad y la productividad del trabajo y el fortalecimiento de la cohesión social y territorial (Directriz Integrada núm. 17).

- Promover un enfoque del trabajo basado en el ciclo de vida (Directriz Integrada núm. 18).

- Asegurar unos mercados de trabajo integradores, aumentar el atractivo del trabajo y hacer que el trabajo resulte remunerador para los solicitantes de empleo, entre ellos las personas desfavorecidas y las personas inactivas (Directriz Integrada núm.19).

- Mejorar la adecuación a las necesidades del mercado de trabajo (Directriz Integrada núm. 20).

En segundo lugar, para mejorar la adaptabilidad de los trabajadores y las empresas y aumentar la flexibilidad de los mercados laborales, la Comisión proponía:

- Promover la flexibilidad combinada con la seguridad del empleo y reducir la segmentación del mercado de trabajo, prestando la debida atención al papel de los interlocutores sociales (Directriz Integrada núm. 21).

- Asegurar una evolución de los costes laborales y establecer mecanismos de fijación de salarios que favorezcan el empleo (Directriz Integrada núm. 22).

En tercer lugar, para incrementar la inversión en capital humano, mejorando la educación y las cualificaciones, la Comisión proponía:

- Ampliar y mejorar la inversión en capital humano (Directriz Integrada núm. 23).

- Adaptar los sistemas de educación y de formación para que respondan a las nuevas exigencias en materia de competencias (Directriz Integrada núm. 24).

2.5. Refuerzo del Programa Comunitario de Lisboa (2008-2010)

La Comisión presentó una serie de acciones para poner en marcha el segundo ciclo (2008-2010) de reformas de la Estrategia de Lisboa para el crecimiento y el empleo, al objeto de alcanzar sus objetivos. A tal efecto, la actuación de la Unión Europea y de los Estados miembros debía reforzarse en cuatro ámbitos prioritarios: el aprovechamiento del potencial de las empresas; la inversión en capital humano y la modernización del mercado laboral; el conocimiento y la innovación; y la lucha contra el cambio climático y la eficacia energética.

2.5.1. La Estrategia de Lisboa renovada para el crecimiento y el empleo

La Estrategia de Lisboa había demostrado su valía. Desde el nuevo impulso que se le dio en 2005, se habían creado en Europa más de 6,5 millones de puestos de trabajo, con lo que el paro había descendido al nivel más bajo de los últimos veinticinco años. El crecimiento, por su parte, había sido constante. Sin embargo, Europa debía hacer frente a una desaceleración económica mundial y afrontar retos a largo plazo sin precedentes (el envejecimiento demográfico, la mundialización, el cambio climático, la dependencia energética, etc.).

Para completar el Programa Comunitario de Lisboa (PCL), la Comisión identificó unos objetivos que presentaban, o bien un verdadero valor añadido a escala comunitaria, o bien una fuerte incidencia sobre el crecimiento y el empleo en la Unión Europea. Esos objetivos se apoyaban en las directrices integradas y se enmarcaban plenamente en los cuatro ámbitos prioritarios de la Estrategia de Lisboa, a saber:

- La inversión en capital humano y la modernización del mercado de trabajo. Unos recursos humanos mejor adaptados a las necesidades de los mercados de trabajo constituían al mismo tiempo la clave de una Europa competitiva a escala mundial y el fundamento de una mayor autonomía para las personas.

- La energía y el cambio climático. Era esencial completar el mercado interior de la electricidad y el gas introduciendo un sistema de intercambio de cuotas de emisión. Resultaba, pues, fundamental adoptar medidas legislativas que permitieran alcanzar los objetivos de la Unión Europea en lo relativo a la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero y a las energías renovables, a fin de que estas últimas representaran el 20 por ciento del consumo energético en 2020. Además, era indispensable orientar la política industrial hacia un consumo sostenible. Por eso la Comisión proponía crear un mercado interior de las tecnologías medioambientales y promover mercados piloto para las tecnologías de ahorro de energía.

- El refuerzo de la competitividad económica, aprovechando el potencial de las empresas, especialmente de las PYME, que representan más del 99 por ciento de las empresas y emplean al 67 por ciento de la mano de obra de la Unión Europea. El potencial de crecimiento y empleo de las PYME seguía sin estar plenamente aprovechado.

- El apoyo al conocimiento y la innovación, creando una quinta libertad del mercado único, basada en el triángulo que conforman la investigación, la innovación y la educación, con el fin de generar un Espacio Europeo de la Investigación. Esto conllevaba una concentración y una utilización más eficaz de los recursos de I+D, así como convocatorias de proyectos comunes en este ámbito.

2.5.2. Directrices revisadas para las políticas de empleo

Como en el periodo anterior, las directrices para el empleo constituían uno de los tres bloques de las directrices integradas del periodo 2008-2010. Completaban, de nuevo, las Orientaciones Generales de Política Económica 2008-2010 (OGPE), respondiendo a las políticas macroeconómicas y las reformas microeconómicas nacionales.

Los Estados miembros debían aplicar políticas que permitieran lograr el pleno empleo, mejorar la calidad y la productividad del trabajo, y fortalecer la cohesión social y territorial (orientación núm. 17). De este modo, en 2010, la Unión Europea debía alcanzar una tasa general de empleo del 70 por ciento, una tasa de empleo femenino de, al menos, el 60 por ciento y una tasa de empleo de trabajadores de edad (de 55 a 64 años) del 50 por ciento.

La Comisión proponía tres ámbitos de acción prioritarios para el crecimiento y el empleo:

- Atraer a más personas para que se incorporaran al mercado de trabajo, incrementar la oferta de mano de obra y modernizar los sistemas de protección social. Teniendo en cuenta el envejecimiento de la población europea, las políticas de empleo debían estar más adaptadas a las distintas etapas del ciclo de vida (orientación núm. 18). Las acciones debían promover la prolongación de la participación en el empleo y el envejecimiento activo, garantizando la modernización y la viabilidad de los sistemas de protección social (incluidos los relativos a las jubilaciones y la salud). Las políticas debían permitir una mejor conciliación de la vida familiar y profesional, mediante el desarrollo de servicios de guardería y de cuidado de personas dependientes.

El mercado de trabajo europeo debía favorecer la inserción y lograr que el trabajo resultara más atractivo, en especial, para los solicitantes de empleo. Debía constituir un factor de inserción social (orientación núm. 19). En este sentido, se debían aplicar medidas de inclusión activa tempranas y personalizadas, así como incentivos y medidas disuasivas en relación con los impuestos y las prestaciones sociales. En suma, deberían crearse nuevos empleos en los servicios a los individuos y a las empresas.

Se podía lograr una mayor adecuación entre la demanda y la oferta de empleo (orientación núm. 20) mediante la modernización de las estructuras nacionales del mercado de trabajo, difundiendo las vacantes de empleo y de formación de forma más transparente y previendo el déficit de mano de obra. También era esencial promover la movilidad intraeuropea y aprovechar la oferta de mano de obra inmigrante.

- Mejorar la adaptabilidad de los trabajadores y de las empresas a la coyuntura. Para afrontar mejor los cambios económicos y sociales, el mercado de trabajo debía ser más flexible y homogéneo, garantizando la seguridad del empleo (orientación núm. 21). Los Estados miembros debían integrar estos objetivos

en sus legislaciones nacionales y promover métodos de organización del trabajo innovadores. Debían prever los cambios económicos para reducir los costes sociales derivados y facilitar las transiciones profesionales de los trabajadores.

La evolución de los costes laborales y el establecimiento de mecanismos de fijación de salarios debían favorecer el empleo (orientación núm. 22). Los interlocutores sociales debían establecer marcos de negociación salarial que tomaran en consideración los objetivos de productividad y del mercado de trabajo. Sin embargo, debía reducirse la presión fiscal sobre los trabajadores con salarios más reducidos.

- Invertir en capital humano mediante la mejora de la educación y de las cualificaciones.

Debía ampliarse la inversión en capital humano (orientación núm. 23). Esto se lograría a través de políticas inclusivas en materia de educación y formación, en todos los niveles de enseñanza. Este objetivo también debía alcanzarse reduciendo el número de alumnos que abandonaban la escuela prematuramente. En fin, se debían adoptar estrategias en materia de educación y formación permanentes, que podrían estar respaldadas, sobre todo, por incentivos financieros.

Los sistemas de educación y de formación debían adaptarse mejor a las exigencias en materia de competencias (orientación núm. 24). Se debía garantizar la apertura y calidad de estos sistemas así como la diversidad de la oferta de formación y de las oportunidades de movilidad. Todo el mundo debía poder tener acceso a la educación y la formación, en especial, mediante la organización del tiempo de trabajo, la orientación profesional y el reparto de los costes. La educación y la formación no formales e informales debían estar mejor reconocidas y convalidadas.

2.6. Evaluación ¿ final de la Estrategia de Lisboa

La Estrategia de Lisboa, que se puso en marcha en 2000 como respuesta a los desafíos de la globalización y del envejecimiento, tuvo un objetivo original muy ambicioso: convertir la economía europea, basada en el conocimiento, en la más competitiva y dinámica del mundo, con capacidad para crecer de manera sostenible con más y mejores empleos y con mayor cohesión social, pero respetando el medio ambiente. Para conseguirlo, la Unión Europea debía aumentar su productividad y competitividad frente a una competencia global cada vez más fuerte, el cambio tecnológico y el envejecimiento de la población. De todos modos, se reconocía que la agenda de reformas no podía llevarse a cabo sólo a nivel de la Unión Europea porque, como muchas áreas implicaban competencias de los Estados miembros, resultaba necesaria una estrecha colaboración entre éstos y la Unión Europea para obtener resultados positivos.

Ciertamente, la Estrategia para el crecimiento y el empleo fue evolucionando gradualmente hacia una estructura excesivamente compleja, con objetivos y acciones múltiples y una división confusa de las responsabilidades y tareas, particularmente entre la Unión Europea y los Estados miembros. Ante esta realidad y tras una revisión intermedia, la estrategia de Lisboa se relanzó en 2005, priorizando el crecimiento y el empleo, al mismo tiempo que se establecía una nueva estructura de gobernanza basada en un enfoque de asociación entre los Estados miembros y las instituciones de la Unión Europea.

Un Documento de Trabajo de los Servicios de la Comisión realiza la evaluación de la Estrategia de Lisboa⁹. En el mismo, de entrada, se advierte que, al evaluar los diez años de la Estrategia de Lisboa, lo relevante debe ser el impacto en el crecimiento y el empleo, si bien la evaluación de este impacto no es fácil, fundamentalmente porque el ciclo económico y los acontecimientos exteriores, así como las políticas públicas, desempeñan un papel determinante. Además, como también se pretendía mejorar el ritmo y la calidad de las reformas a nivel nacional y europeo, la evaluación debe también considerar si la Estrategia configuró las agendas de la reforma, forjando un mayor consenso entre los interesados respecto de los retos y respuestas políticas.

Hay dos datos objetivos que, sin duda, distorsionan esta evaluación final. Por una parte, la Unión ha crecido de quince Estados miembros en 2000 a veintisiete en la actualidad y el euro se ha convertido en una divisa importante: la pertenencia a la eurozona ha crecido de doce países en 1999 a dieciséis actualmente y el euro ha constituido un ancla para la estabilidad macroeconómica durante la crisis actual. Por otra parte, la Estrategia de Lisboa ha llegado a su fin en un momento en que el impacto de la crisis económica se deja sentir profundamente en Europa. La crisis ha tenido efectos profundos y duraderos en las economías de Europa: el PIB disminuyó un 4 por ciento en 2009; el desempleo se acerca al 10 por ciento; las finanzas públicas están destrozadas, con un déficit que alcanzan el 7 por ciento del PIB; y los niveles de deuda han aumentado un 20 por ciento en dos años, dando al traste con veinte años de saneamiento.

Según el citado documento de la Comisión, la Estrategia de Lisboa, en su conjunto, “ha tenido un impacto positivo en la Unión Europea, aunque no se hayan alcanzado sus objetivos principales”; recordemos algunas cifras: un nivel de empleo del 70 por ciento y un gasto en I+D del 3 por ciento del PIB. Es cierto que el nivel de empleo de la Unión Europea alcanzó el 66 por ciento en 2008 (frente al 62 por ciento de 2000), antes de volver a caer a consecuencia de la crisis; pero la Unión Europea no ha logrado superar el desfase de incremento de la productividad con respecto a los principales países industrializados: el

⁹ Cfr. Documento de Evaluación de la Estrategia de Lisboa [SEC(2010) 114 final].

gasto total en I+D en la Unión Europea, expresado como porcentaje del PIB, apenas mejoró marginalmente (del 1,82 por ciento en 2000 al 1,9 por ciento en 2008). Sin embargo, sería demasiado simplista concluir que la Estrategia ha fracasado por no haber alcanzado estos objetivos.

El documento de evaluación concluye, en síntesis, que la Estrategia de Lisboa ha contribuido a crear un amplio consenso sobre las reformas que necesita la Unión Europea y ha logrado beneficios concretos para los ciudadanos y las empresas, aunque un mayor empleo no siempre ha logrado sacar a los ciudadanos de la pobreza. Las reformas estructurales han hecho a la economía de la Unión Europea más resistente y nos han ayudado a afrontar mejor la crisis económica. Pese a ello, la Estrategia de Lisboa no estaba suficientemente preparada para abordar parte de las causas de la crisis desde el principio. Si bien se avanzó mucho, el ritmo de ejecución de las reformas fue lento y desigual. Asimismo, un vínculo más fuerte entre la Estrategia de Lisboa y otros instrumentos o medidas e iniciativas sectoriales de la Unión Europea habría mejorado su eficacia.

En cuanto al método seguido, la asociación entre la Unión Europea y los Estados miembros ha sido generalmente una experiencia positiva. Se ha intensificado el aprendizaje político y el intercambio de buenas prácticas. Pero la aplicación ha sido desigual, con unas estructuras de gobernanza débiles. Quizá por eso las recomendaciones específicas para cada país han tenido un impacto variable.

Sin duda, el saneamiento presupuestario creó las condiciones para un estímulo fiscal coordinado cuando la crisis comenzó a sentirse y la demanda disminuyó, y contribuyó inicialmente a estabilizar la economía, evitando un ciclo vicioso de demanda decreciente, menor inversión y mayor desempleo. De otra parte, las reformas acordadas en el contexto de la Estrategia de Lisboa han producido beneficios tangibles, incluido un mayor empleo (antes de la crisis se crearon 18 millones de nuevos puestos de trabajo), un entorno empresarial más dinámico, con menos burocracia y más posibilidades de elección para los consumidores, y un futuro más sostenible. Aunque es difícil demostrar un nexo causal entre las reformas de la Estrategia de Lisboa y los resultados en términos de crecimiento y empleo, existen pruebas de que las reformas han desempeñado un papel importante. Con todo, el aumento del empleo no ha llegado suficientemente a las personas que se encontraban más alejadas del mercado de trabajo. Algunos grupos siguen enfrentándose a dificultades específicas como un limitado acceso a la formación para quienes carecen de cualificaciones, o la falta de servicios de capacitación. En algunos Estados miembros, además, el mercado de trabajo sigue estando segmentado.

La renovación de la Estrategia en 2005 contribuyó a aclarar su ámbito y objetivos. En particular, la definición de cuatro áreas prioritarias (investigación e innovación; inversión en las personas y modernización de los mercados de

trabajo; apertura del potencial empresarial, particularmente de las PYME; y energía y cambio climático) supuso un importante paso adelante en la definición de los objetivos en los que debía centrarse el programa. En todos los Estados miembros, estas cuestiones ocupan ahora los primeros lugares en las prioridades políticas, demostrando la capacidad de la Estrategia de Lisboa para determinar la agenda de reformas. Por ejemplo, el éxito del concepto de “flexi-guridad” representa la capacidad de la Estrategia de Lisboa para fomentar y centrar los debates políticos y generar soluciones mutuamente aceptables, aunque en muchos casos aún es preciso aplicar las medidas pertinentes.

No obstante, este balance positivo ha quedado ensombrecido por la crisis financiera y económica de origen internacional que se ha desarrollado desde principios de 2008, quebrando la larga senda de crecimiento económico y del empleo que vivió la economía europea desde mediados de los noventa.

En España, sobre todo, la consecuencia más grave ha sido una intensa destrucción de empleo. En los últimos dos años se han perdido en nuestro país más de dos millones de puestos de trabajo y el desempleo ha crecido en casi dos millones y medio de personas, lo que ha duplicado la tasa de paro hasta acercarse al 20 por ciento. Por ello, recuperar la senda de la creación de empleo constituye el objetivo último fundamental de todas las políticas públicas.

Es indudable que la principal y directa causa de la pérdida de empleo durante los últimos dos años ha sido la caída de la actividad productiva; fenómeno común en los países de nuestro entorno socioeconómico, y en particular en los integrantes de la eurozona. Pero en España la incidencia de esta contracción productiva sobre el empleo ha sido superior a la sufrida en otros países. Y existe una amplia coincidencia en señalar como responsables de este negativo comportamiento tanto a las diferencias en la estructura productiva del crecimiento económico, como a algunas particularidades estructurales de nuestro mercado laboral, que las reformas abordadas en las últimas décadas no han logrado eliminar o reducir de forma sustancial. A su corrección se dirigen esencialmente las medidas contenidas en el reciente RD-Ley 10/2010, de 16 de junio, de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo¹⁰.

3. LA NUEVA ESTRATEGIA “EUROPA 2020”

3.1. Consulta de la Comisión Europea sobre la futura Estrategia “UE 2020” (2009)

A finales de 2009, la Comisión presentó un documento de consulta pública sobre un nuevo programa cuyo fin era ofrecer mejores perspectivas de futuro a

¹⁰ BOE de 17 de junio de 2010.

la economía de la Unión Europea: Estrategia “UE 2020”¹¹. Sobre la base de los logros y enseñanzas de la Estrategia de Lisboa, esta nueva estrategia debería centrarse en impulsar la recuperación económica, superando la situación de la crisis y afianzando el crecimiento, de manera que se impida que otra similar pueda reproducirse en el futuro. Los objetivos a perseguir serían tres: crear valor basando el crecimiento en el conocimiento, potenciar el papel de los ciudadanos en unas sociedades inclusivas y crear una economía competitiva, conectada y más verde. Para cada uno de estos objetivos, los Estados miembros son invitados a establecer objetivos nacionales para cinco años, adaptados a sus situaciones particulares de partida.

El documento de consulta proponía que el texto definitivo incluyera unas “directrices integradas”, que confirmen las prioridades políticas en pro de las cuales deberían cooperar los Estados miembros con la propia la Unión Europea. Estas nuevas directrices sustituirían a las vigentes, establecidas conforme a la Estrategia de Lisboa desde 2005.

Con las aportaciones recibidas -el plazo finalizó el 15 de enero de 2010- de parte de los Estados miembros, la Comisión debía elaborar una propuesta detallada al Consejo Europeo de primavera.

3.2. La propuesta de la Comisión Europea (marzo 2010): Estrategia “Europa 2020”

La estrategia “Europa 2020” presenta una visión de la economía social de mercado de Europa para la próxima década y se basa en tres áreas prioritarias, interrelacionadas, que se refuerzan mutuamente:

- Crecimiento inteligente, desarrollando una economía basada en el conocimiento y la innovación.
- Crecimiento sostenible, fomentando una economía de bajo nivel de carbono, eficiente en términos de recursos y competitiva.
- Crecimiento integrador, estimulando una economía con un alto nivel de empleo que fomente la cohesión social y territorial.

El progreso hacia estos fines se medirá en función de cinco objetivos principales representativos en el ámbito de la Unión Europea, que los Estados miembros deberán traducir en objetivos nacionales:

- El 75 por ciento de la población entre 20 a 64 años de edad debería tener empleo.
- El 3 por ciento del PIB de la Unión Europea debería invertirse en I+D.
- Debería alcanzarse el objetivo «20/20/20» en materia de clima y energía.
- La tasa de abandono escolar debería ser inferior al 10 por ciento y, al

¹¹ COM (2009) 647 final.

menos, el 40 por ciento de los jóvenes debería tener estudios superiores completos.

- El riesgo de pobreza debería amenazar a 20 millones de personas menos.

Para lograr estos objetivos, la Comisión propone la agenda “Europa 2020”, consistente en una serie de grandes iniciativas. Ahora bien, la ejecución de estas iniciativas es una prioridad compartida, y la acción necesaria se deberá emprender a todos niveles: organizaciones comunitarias, Estados miembros, autoridades regionales y locales. De ahí que, para garantizar que cada Estado miembro adapte la Estrategia “Europa 2020” a su situación particular, la Comisión proponga que los objetivos de la Unión Europea se traduzcan en objetivos y trayectorias nacionales.

Aquellos objetivos son representativos de las tres prioridades de crecimiento inteligente, sostenible e integrador, pero no son exhaustivos ya que será precisa una amplia gama de acciones a nivel nacional, comunitario e internacional para sustentarlos.

La Comisión propone siete iniciativas emblemáticas para catalizar los avances en cada tema prioritario:

- “Unión por la innovación”, con el fin de mejorar las condiciones generales y el acceso a la financiación para investigación e innovación y garantizar que las ideas innovadoras se puedan convertir en productos y servicios que generen crecimiento y empleo.

- “Juventud en movimiento”, para mejorar los resultados de los sistemas educativos y facilitar la entrada de los jóvenes en el mercado de trabajo.

- “Una agenda digital para Europa”, con el fin de acelerar el despliegue de internet de alta velocidad y beneficiarse de un mercado único digital para las familias y empresas.

- “Una Europa que utilice eficazmente los recursos”, para ayudar a desligar crecimiento económico y utilización de recursos, apoyar el cambio hacia una economía con bajas emisiones de carbono, incrementar el uso de fuentes de energía renovables, modernizar nuestro sector del transporte y promover la eficacia energética.

- “Una política industrial para la era de la mundialización”, para mejorar el entorno empresarial, especialmente para las PYME, y apoyar el desarrollo de una base industrial fuerte y sostenible, capaz de competir a nivel mundial.

- “Agenda de nuevas cualificaciones y empleos”, para modernizar los mercados laborales y potenciar la autonomía de las personas mediante el desarrollo de capacidades a lo largo de su vida, con el fin de aumentar la participación laboral y adecuar mejor la oferta y la demanda de trabajos, en particular mediante la movilidad laboral.

- “Plataforma europea contra la pobreza”, para garantizar la cohesión social y territorial, de tal forma que los beneficios del crecimiento y del empleo

sean ampliamente compartidos y las personas que sufren de pobreza y exclusión social pueden vivir dignamente y tomar parte activa en la sociedad.

Estas siete iniciativas se materializarán tanto en la Unión Europea como en los Estados miembros. Instrumentos de la Unión Europea como el mercado único, las ayudas financieras y los instrumentos de política exterior se movilizarán plenamente para hacer frente a los problemas y alcanzar los objetivos de “Europa 2020”.

Para obtener resultados, será necesaria una gobernanza económica más fuerte. La Estrategia “Europa 2020” se basará en dos pilares: el enfoque temático ya señalado, que combina prioridades y objetivos principales; e informes nacionales, que ayudarán a los Estados miembros a desarrollar sus estrategias para volver a un crecimiento y unas finanzas públicas sostenibles. En la Unión Europea se adoptarán directrices integradas para cubrir el ámbito de aplicación de las prioridades y objetivos establecidos. Y se harán recomendaciones específicas a los Estados miembros, pudiendo emitirse advertencias políticas en caso de respuesta inadecuada. La presentación de informes sobre “Europa 2020” y la evaluación del “Pacto de Estabilidad y Crecimiento” se llevarán a cabo simultáneamente, aunque manteniendo dichos instrumentos por separado y la integridad del Pacto.

El Consejo Europeo tendrá plena potestad para la nueva Estrategia y constituirá la pieza central del dispositivo. La Comisión supervisará los avances hacia los objetivos, facilitará el intercambio político y hará las propuestas necesarias para orientar la acción y promover las iniciativas emblemáticas de la Unión Europea. El Parlamento Europeo será la fuerza motriz que movilice a los ciudadanos y actuará como colegislador en iniciativas clave. Este enfoque de colaboración debería extenderse a los comités de la Unión Europea, los parlamentos nacionales y las autoridades nacionales, regionales y locales, los interlocutores sociales, las partes interesadas y las organizaciones sociales, con el fin de que todos puedan aportar algo a la consecución de los objetivos.

En definitiva, la Comisión propuso que el Consejo Europeo respaldara el enfoque de la Estrategia y los objetivos principales de la Unión Europea y que aprobara los detalles de la Estrategia, incluyendo las directrices integradas y los objetivos nacionales.

3.3. La Estrategia “Europa 2020”: debate (marzo 2010) y aprobación definitiva (junio 2010) por el Consejo Europeo

A propuesta de la Comisión, el Consejo Europeo, celebrado durante los días 25 y 26 de marzo de 2010, debatió la nueva Estrategia “Europa 2020” para el empleo y el crecimiento, alcanzando un acuerdo sobre sus principales contenidos, incluidos los objetivos clave que orientarán su aplicación y los acuerdos para su supervisión mejorada.

Así, en primer lugar, el Consejo Europeo refrendó los siguientes objetivos prioritarios, que constituyen la meta compartida que orienta la actuación de los Estados miembros y de la Unión:

- Aumentar hasta el 75 por ciento la tasa de empleo de los hombres y mujeres de edades comprendidas entre los 20 y los 64 años, incluso mediante una mayor participación de los jóvenes, los trabajadores de mayor edad y los trabajadores de menor cualificación, mejorando la integración de los migrantes legales.

- Mejorar las condiciones de la investigación y el desarrollo, en particular con el objetivo de aumentar los niveles combinados de inversión pública y privada en este sector hasta el 3 por ciento del PIB.

- Reducir la emisión de gases de efecto invernadero en un 20 por ciento con respecto a los niveles de 1990, incrementar hasta el 20 por ciento la proporción de las energías renovables en el consumo final de energía y avanzar hacia un aumento del 20 por ciento en el rendimiento energético. La Unión Europea se compromete a adoptar una decisión para avanzar hacia una reducción del 30 por ciento en comparación con los niveles de 1990 a más tardar en 2020, como oferta condicionada con vistas a un acuerdo mundial y general para el periodo posterior a 2012, siempre que otros países desarrollados se comprometan a aplicar reducciones comparables de emisiones y que los países en desarrollo contribuyan de manera adecuada en función de sus respectivas responsabilidades y capacidades.

- Mejorar los niveles de educación, en particular con el objetivo de reducir el índice de abandono escolar e incrementar el porcentaje de la población que finaliza los estudios de enseñanza superior o equivalente.

- Promover la integración social, en particular mediante la reducción de la pobreza.

A la vista de los objetivos prioritarios, los Estados miembros establecerán sus objetivos singulares. Y lo harán según sus respectivos procedimientos decisorios y en el marco de un diálogo con la Comisión para comprobar la coherencia con los objetivos prioritarios de la Unión Europea.

El Consejo ya ha presentado dos instrumentos jurídicos que contienen las orientaciones generales para la política económica y para la política de empleo, instrumentos diferentes, aunque conectados intrínsecamente. De una parte, la Recomendación del Consejo de 27 de abril de 2010, sobre directrices generales para las políticas económicas de los Estados miembros y de la Unión¹², y, de otra, la Decisión del Consejo sobre directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros¹³. Estas directrices, aplicadas mediante los instrumentos

¹² Parte I de la “Europa 2020” Directrices Integradas [COM (2010) 193 final]

¹³ Parte II de la “Europa 2020” Directrices Integradas [SEC (2010) 488 final]

jurídicos mencionados, constituyen conjuntamente las Directrices Integradas para la aplicación de la Estrategia “Europa 2020”. Son directrices integradas para garantizar que las políticas nacionales y comunitarias contribuyan plenamente al logro de los objetivos de la Estrategia “Europa 2020”. Y en aras de la coherencia y la claridad, su número es limitado y reflejan las conclusiones del Consejo Europeo. En efecto, se reducen de veinticuatro a diez el número de Directrices Integradas a las que deben responder los diferentes objetivos nacionales que orienten los nuevos Planes Nacionales de Reforma. Reagrupamiento que, a juicio de la Comisión Europea, se hace para lograr una mayor concreción, posibilitando un mejor control por parte de este órgano. De estas diez directrices adoptadas, las seis primeras abordan la política económica de los Estados miembros de la Unión Europea, mientras que las cuatro últimas se ocupan de las políticas de empleo, en su sentido más amplio.

Las directrices integradas para las políticas de empleo de los Estados miembros son las siguientes:

- Aumentar la participación en el mercado laboral y reducir el desempleo estructural (Directriz Integrada núm. 7).
- Conseguir una población activa cualificada que responda a las necesidades del mercado laboral, promoviendo la calidad del trabajo y el aprendizaje permanente (Directriz Integrada núm. 8).
- Mejorar los resultados de los sistemas educativos y de formación en todos los niveles e incrementar la participación en la enseñanza superior (Directriz Integrada núm. 9).
- Promover la inclusión social y luchar contra la pobreza (Directriz Integrada núm. 10)

Los Estados miembros deben elaborar programas nacionales de reforma en los que detallarán las medidas que emprenderán para aplicar la nueva estrategia, con énfasis especial en las actuaciones necesarias para cumplir los objetivos nacionales y en las medidas para eliminar los estrangulamientos que frenan el crecimiento a escala nacional. Y la Comisión seguirá desarrollando y presentando al Consejo las medidas que proponga adoptar a escala de la Unión Europea, en concreto mediante iniciativas emblemáticas.

Para el éxito de la aplicación de la estrategia, son esenciales unos mecanismos de supervisión eficientes:

- El Consejo Europeo, una vez al año, efectuará una evaluación global de los avances realizados, tanto a escala nacional como de la Unión Europea, respecto a la aplicación de la estrategia; asimismo, celebrará periódicamente debates dedicados a la evolución económica y a las principales prioridades de la estrategia.
- Se reforzará la coordinación de la política económica general haciendo un mejor uso de los instrumentos facilitados por el artículo 121 del Tratado

(TFUE). También se fortalecerá la coordinación de la zona del euro para abordar los retos que debe afrontar.

- Deberán acomparse de forma más adecuada los plazos de comunicación y evaluación de los programas nacionales de reforma y de los programas de estabilidad y convergencia, con el fin de incrementar la coherencia global del asesoramiento político a los Estados miembros. No obstante, estos instrumentos se mantendrán claramente separados. Se preservará plenamente la integridad del “Pacto de Estabilidad y Crecimiento”, así como las competencias específicas del Consejo ECOFIN en la supervisión de su cumplimiento.

- Un estrecho diálogo entre los Estados miembros y la Comisión contribuirá a mejorar la calidad de la supervisión y a fomentar el intercambio de las mejores prácticas. Esto podría incluir aunar expertos de la Comisión y de los Estados miembros para analizar la situación sobre el terreno.

- Se mantendrá una estrecha cooperación con el Parlamento Europeo y con otras instituciones de la Unión Europea. Se hará partícipes a los parlamentos nacionales, los interlocutores sociales, las regiones y otros sectores interesados, para aumentar así el grado de responsabilización respecto a dicha estrategia.

Finalmente, el Consejo Europeo, celebrado el 17 de junio de 2010, adoptó “Europa 2020”, la nueva estrategia para el empleo y un crecimiento inteligente, sostenible e integrador. Así, se constituye un marco coherente para que la Unión movilice todos sus instrumentos y políticas y para que los Estados miembros actúen con una mayor coordinación, favoreciendo la realización de las reformas estructurales.

A partir de este momento, lo decisivo será su aplicación, esto es, la puesta en marcha de medidas específicas para desbloquear el potencial de crecimiento de la Unión Europea.

4. REFLEXIÓN FINAL: ECONOMÍA Y EMPLEO EN LA UNIÓN EUROPEA

La creación de empleo de manera continuada y sostenida hasta alcanzar, de ser posible, la plena ocupación ha sido un objetivo permanente de la Unión Europea y de los Estados miembros, si bien, tras el impulso que supuso la aprobación del Tratado de Amsterdam, se decidieron a adoptar una estrategia coordinada para el empleo, entendiendo que las acciones nacionales, de manera independiente y sin una articulación conjunta, resultaban insuficientes, cuando no presentaban características contradictorias.

La Estrategia Europea de Empleo, que nació en la Cumbre de Luxemburgo (1997) sobre empleo, fue el primer eslabón de una cadena de actuaciones dirigidas a reducir notablemente la tasa de desempleo a nivel europeo. La coor-

dinación de las políticas nacionales de empleo, en efecto, tuvo como prioridad luchar contra el desempleo de larga duración, aumentando las posibilidades de acceder al mercado de trabajo de determinados colectivos con dificultades. Para ello, también se propuso fortalecer el espíritu empresarial, modernizar las organizaciones productivas, introduciendo flexibilidad en la gestión del personal, y favorecer la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en el trabajo. Y para conseguir estos objetivos comunes se implantó el “método abierto de coordinación” (MAC), con intercambio de experiencias y vigilancia multilateral, y cuyos resultados se tomaban como base para elaborar los planes nacionales de acción.

El balance intermedio de esta estrategia fue positivo. Los indicadores mostraban un claro crecimiento del empleo y, en consecuencia, una reducción del desempleo estructural en toda la Unión Europea, habiéndose incrementado el nivel de formación de los trabajadores y la capacidad productiva de las empresas. El objetivo del pleno empleo parecía no muy lejano, fijándose a tal fin unas directrices generales para el empleo, donde se especificaban las reformas estructurales que debían ponerse en práctica, y unas recomendaciones específicas para cada Estado miembro.

Mientras se desarrollaba el “Proceso de Luxemburgo” y otros en materia económica, desde la propia Unión Europea se quiso dar un impulso a las políticas comunitarias de manera conjunta y coordinada. Así, el Consejo extraordinario de Lisboa (2000) alumbró una estrategia global, adaptando y reforzando los procesos ya existentes. En el plano social, la Estrategia de Lisboa, dada la coyuntura económica favorable, tuvo como objetivo principal alcanzar, en el conjunto de la Unión Europea, unas cuotas de ocupación muy próximas al pleno empleo. El Programa Comunitario de Lisboa, revisado y reforzado, consiguió unos resultados parciales muy positivos hasta que la crisis financiera y económica quebró la línea de crecimiento que había sido una constante desde mediados de los años noventa. Los indicadores, a su vez, se vieron distorsionados por la incorporación de nuevos Estados miembros, con características muy singulares de sus mercados de trabajo.

La valoración final de la Estrategia de Lisboa que ha realizado la Comisión es positiva, en su conjunto, aunque no se hayan alcanzado sus objetivos principales. Al margen de las cifras, lo cierto es que la actual situación de la economía europea, en general, y de algunos Estados miembros, en particular, han subordinado las medidas de política de empleo a las intervenciones macroeconómicas y presupuestarias, sin olvidar que el saneamiento de los balances públicos y las medidas de impulso económico redundarán posteriormente en un aumento de la ocupación. La política social queda en un segundo plano y sólo después de sentar las bases para el crecimiento económico se centrarán los esfuerzos, de nuevo, en el empleo.

Así lo confirma la nueva estrategia económica y para el empleo “Europa 2020”, donde se prevé que el crecimiento inteligente, sostenible e integrador traiga también a un alto nivel de ocupación. Mejorando las bases de nuestro sistema económico se proyecta aumentar hasta el 75 por ciento la tasa de empleo en la Unión Europea durante las próxima década, con unas directrices integradas, económicas y de empleo, simplificadas y de más fácil concreción en los planes nacionales de reforma. Aquel es el objetivo final; ahora bien, en el presente se impone la realización de reformas estructurales, tanto del sistema financiero como del mercado de trabajo, en la mayoría de los Estados miembros. Adoptada por el Consejo Europeo, celebrado en junio de 2010, lo decisivo será la aplicación de la Estrategia “Europa 2020”, pues tanto sus objetivos como sus directrices parecen *a priori* acertadas. Los programas nacionales de reformas, bajo la coordinación e impulso de las instituciones comunitarias, serán los elementos clave para alcanzar las metas establecidas.

En suma, la dependencia de las incidencias económicas hacen del empleo un factor variable, cuyas proyecciones únicamente pueden hacerse sobre la base de una determinada coyuntura económica, de manera que si cambia esta última habrá que revisar siempre las previsiones de la política específica de empleo. El crecimiento económico, en mayor o en menor medida, lleva en paralelo el aumento de la ocupación y la reducción del desempleo; más aún, sin crecimiento económico no puede haber más empleo. La política de empleo, por consiguiente, queda subordinada a la política económica, de ahí que sea equivocado pretender resolver las situaciones de crisis sólo interviniendo en el mercado de trabajo, reformando su legislación. Esta reforma, en su caso, será una más entre otras de índole económico-financieras. Ejemplo de ello es la actual situación por la que atraviesa España, donde una de las consecuencias directas de crisis económica ha sido la alarmante destrucción del empleo y donde las reformas deben abarcar muchos ámbitos, aunque también a la normativa reguladora del mercado de trabajo.