



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 12.4.2005
COM(2005) 141 final

2005/0057 (CNS)

**DIRECTRICES INTEGRADAS PARA EL CRECIMIENTO Y EL EMPLEO
(2005-2008)**

incluidas una

RECOMENDACIÓN DE LA COMISIÓN

relativa a las directrices generales para las políticas económicas de los Estados miembros y de la Comunidad (en virtud del artículo 99 del Tratado CE)

y una

propuesta de

DECISIÓN DEL CONSEJO

relativa a las directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros (en virtud del artículo 128 del Tratado CE)

(presentada por la Comisión)

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

En la presente Comunicación se establecen las primeras directrices integradas para el crecimiento y el empleo correspondientes al período 2005-2008, de acuerdo con la solicitud del Consejo Europeo de primavera de 2005.

Esta exposición de motivos es común a la Recomendación de la Comisión relativa a las directrices generales para las políticas económicas y a la propuesta de Decisión del Consejo relativa a las directrices de empleo.

1.1. La necesidad de centrarse más en el crecimiento y el empleo

El periodo siguiente al Consejo Europeo de Lisboa de marzo de 2000 estuvo marcado por un drástico cambio de rumbo de la economía mundial. El optimismo ante las perspectivas futuras de crecimiento, el dinamismo de los mercados de valores y la confianza de los inversores en la nueva revolución tecnológica dieron paso a una creciente incertidumbre sobre la economía mundial. Algunos de los factores que parecen haber causado esta situación son la explosión de la burbuja tecnológica en 2001, la recesión del comercio mundial en 2001, los escándalos contables, la incertidumbre geopolítica derivada de los ataques terroristas y la guerra de Iraq. La incertidumbre generada por estos factores afectó a la confianza de las empresas y los consumidores y mermó la demanda nacional. Como resultado, el crecimiento medio anual de algunos Estados miembros se mantuvo por debajo del 1 % durante el período 2001-2003.

La recuperación económica ha ido afianzándose gradualmente desde el segundo semestre de 2003 y, a pesar de los decepcionantes resultados económicos de la Unión Europea (UE) en la segunda mitad de 2004, las previsiones más recientes de la Comisión señalan una recuperación de la actividad económica en el transcurso de 2005. Los tipos de interés históricamente bajos y la previsión de un aumento del empleo y de los salarios reales contribuyen a crear las condiciones adecuadas para la mejora de la demanda interna.

En estas circunstancias, la inflación se ha mantenido moderada, a pesar de las variaciones de los precios de la energía, y el empleo también ha seguido creciendo, apoyado por avances moderados de los salarios.

Se prevé que los índices de desempleo disminuyan, aunque lentamente, hasta el 8,7 % en 2006. La tasa de empleo general estimada es de 62,9 % para la UE-25 en 2003, lo cual está significativamente por debajo del objetivo acordado del 70 %. El avance hacia el objetivo del índice de empleo femenino del 60 % ha sido lento, y se sitúa actualmente en el 56,1 % para la UE-25, aunque se espera un nuevo repunte. La tasa de empleo de los trabajadores de más edad, que siguió subiendo hasta poco más de 40,2 %, es la más alejada del objetivo del 50 % fijado para 2010. Al mismo tiempo, la mejora de la calidad del trabajo ha progresado de manera irregular y la recesión económica ha puesto más de relieve los problemas de inclusión social. Tras varios años de disminución, el desempleo de larga duración volvió a aumentar y parece improbable que se reduzca en el futuro próximo.

La recuperación económica ha dependido en gran medida de la reactivación del crecimiento mundial y del rápido aumento del comercio internacional. A medida que el ciclo del crecimiento mundial alcance su madurez y absorba el efecto amortiguador de la subida de los precios mundiales del petróleo, se hará cada vez más hincapié en la demanda interna en la UE como factor impulsor de la recuperación.

Aunque el restablecimiento de una tasa más elevada de crecimiento económico en la UE es un alivio del que hay que congratularse, la lentitud de su recuperación económica sigue siendo inquietante. Significa que la economía de la UE se encuentra en diversos aspectos más lejos que en marzo de 2000 de su objetivo de convertirse en la economía más competitiva del mundo. En estas circunstancias, y aunque en términos generales los competidores de la Unión se han visto afectados por los mismos impactos económicos, la distancia entre el potencial de crecimiento de Europa y el de sus socios económicos no se ha reducido significativamente.

La primera explicación de la persistencia de estos resultados insatisfactorios de la economía de la Unión es que su **insumo de mano de obra siendo comparativamente bajo**. Gracias a los esfuerzos realizados por los Estados miembros, la tasa de empleo aumentó de 61,9 % en 1999 a 62,9 % en 2003. Sin embargo, sigue habiendo un considerable margen de mejora, especialmente entre los trabajadores jóvenes y los de más edad, si se han de cumplir los objetivos de Lisboa. La tasa de empleo relativamente baja, junto con el número relativamente bajo de horas de trabajo, indican que Europa tiene un depósito de mano de obra no utilizada. Una parte sustancial de la mano de obra potencial queda desocupada, incapaz de contribuir a la elevación de los niveles de vida.

La segunda explicación clave del mal rendimiento de la UE está vinculada al **bajo nivel de crecimiento de su productividad**, que ha seguido una tendencia descendente durante varias décadas. En los últimos diez años, esta tendencia puede explicarse en parte por la reincorporación al empleo de un número significativo de trabajadores menos cualificados. No obstante, una parte importante de la disminución se debe a la escasa inversión empresarial, a la aminoración del ritmo de progreso e innovación tecnológicos y a la relativamente lenta difusión de las tecnologías de la información y las comunicaciones. El crecimiento de la productividad laboral por hora en Europa ha seguido ralentizándose desde el principio de la década, lo cual ha dado lugar a una tendencia de crecimiento de la productividad laboral menor que el de sus principales competidores por primera vez en varios decenios. En la actualidad, más de una tercera parte de la diferencia de nivel de vida (en concreto, el PIB per cápita) entre la UE y de los Estados Unidos es el resultado de diferencias en la productividad por hora. La inversión de la tendencia de disminución del crecimiento de la productividad, que es el problema más importante que ha de superar la competitividad de la Unión, representa también un medio fundamental de incrementar el crecimiento.

Lograr un mayor potencial de crecimiento y más puestos de trabajo aportará una contribución esencial para el desarrollo sostenible y la cohesión social de la UE. Por otra parte, hacen falta políticas de sostenibilidad social y medioambiental que contribuyan a una economía dinámica y con un elevado nivel de empleo, capaz de desarrollar y aplicar las tecnologías necesarias para proteger la calidad de vida de las generaciones futuras. Además de una orientación más específica centrada en el crecimiento y el empleo, las directrices

integradas para el período 2005-2008 proporcionan a los Estados miembros flexibilidad para elegir las respuestas locales más idóneas para sus tareas de reforma, promoviendo así la asunción nacional.

El relanzamiento de la estrategia de Lisboa recogido en las presentes directrices integradas tiene por objeto proponer las respuestas apropiadas a estas tendencias. Define una estrategia para hacer frente a un crecimiento relativamente débil y una creación de empleo insuficiente. Este planteamiento incluye amplias reformas de los mercados de productos y de mano de obra; según los cálculos de la Comisión, las reformas de la segunda mitad de los años noventa lograron un incremento de la tasa de crecimiento potencial de casi la mitad o hasta tres cuartos de un punto porcentual a medio plazo. A lo largo de un período de diez años, esto implicaría un incremento del nivel del PIB de hasta el 7 % o el 8 %. Teniendo en cuenta la heterogeneidad de las medidas de reforma y las complementariedades y contrapartidas entre las aplicadas en diferentes ámbitos, los costes precisos de la inacción pueden ser difíciles de medir pero son, en todo caso, sustanciales.

A medio plazo, en el contexto de progreso insuficiente de la estrategia de Lisboa y de recuperación económica tan sólo moderada, lastrada por una persistente falta de confianza, es necesario centrarse en el crecimiento y el empleo para preservar y mejorar los niveles de vida en la Unión, respetando al mismo tiempo el objetivo del desarrollo sostenible. En un horizonte temporal más amplio, esta atención prioritaria es tanto más importante para prevenir tendencias que podrían afectar significativamente a las perspectivas de crecimiento y empleo. Dentro de la Unión, el envejecimiento de la población europea ejercerá una enorme presión sobre las finanzas públicas y la oferta de mano de obra. Según los cálculos de la Comisión, el solo efecto del envejecimiento de la población reduciría la tasa de crecimiento potencial hasta en un punto porcentual de aquí a 2040. En el exterior, la globalización lleva a la integración de nuevos países en el sistema económico internacional. La UE debe aprovechar las oportunidades que brinda la apertura de los mercados en rápida expansión de Asia, como China y la India. Al mismo tiempo, debe afrontar la nueva división internacional del trabajo que esa apertura conlleva, sobre todo teniendo en cuenta que China empieza a especializarse más en productos de alto valor añadido y que la India se está convirtiendo en centro mundial para la subcontratación. La amenaza de la creciente escasez de recursos y de la volatilidad de los precios, el cambio climático y la pérdida de biodiversidad constituyen también desafíos fundamentales.

1.2. Perspectivas de futuro

La Comunidad y los Estados miembros deben afrontar estos desafíos con un espíritu de optimismo realista. Hay numerosos ejemplos de reformas logradas y vuelcos económicos que demuestran que el cambio puede ser un éxito. Es particularmente alentador el reconocimiento generalizado de la urgencia de tomar medidas para responder a los desafíos. Existe una disposición general a impulsar reformas que sitúen a la Unión en una senda de mayor crecimiento y hagan realidad sus ambiciones sociales y medioambientales. La UE tiene un gran potencial para un mayor desarrollo de sus ventajas competitivas, y es crucial que se actúe con **determinación para aprovechar plenamente ese potencial y reforzar la confianza de los ciudadanos de la UE.**

En este contexto, la UE y los Estados miembros deben hacer hincapié en la inversión en conocimiento como garantía del dinamismo económico y el vigor de la economía europea en su conjunto. **La realización de una sociedad del conocimiento, basada en políticas de capital humano, educación, investigación e innovación, es fundamental para impulsar nuestro potencial de crecimiento y preparar el futuro.** El crecimiento sostenible exige también un mayor dinamismo demográfico, la mejora de la integración social y el aprovechamiento pleno del **potencial que encarna la juventud europea**, como lo reconoció el Consejo Europeo al adoptar el Pacto Europeo para la Juventud.

Junto con la realización del mercado interior y la promoción de una competencia leal, la creación de un clima favorable para la actividad y la iniciativa empresariales, el desarrollo de infraestructuras, la configuración de un mercado de trabajo adaptable e inclusivo, y unas reformas guiadas por el conocimiento son fuentes de crecimiento económico y de aumento de la productividad. Todos estos elementos existirán con más probabilidad en un contexto de políticas macroeconómicas que favorezcan el crecimiento.

1.3. Las directrices integradas (2005-2008)

Estas cuestiones exigen centrarse en reformas que impulsen el potencial de crecimiento de la Unión y, al mismo tiempo, el mantenimiento de políticas macroeconómicas saneadas que apunten al éxito de la labor de reforma. El acuerdo alcanzado por los europeos sobre cómo fortalecer y aplicar el Pacto de Estabilidad y Crecimiento permitirá adoptar políticas presupuestarias para tratar estas cuestiones de manera más coherente¹. Aumentar el potencial de crecimiento de la Unión contribuirá a realizar el objetivo global de desarrollo sostenible.

Las directrices integradas son la versión directa de estas prioridades a escala europea. Representan una etapa concreta en el proceso de reajuste y adaptación de la estrategia de Lisboa.

Reajuste en torno al crecimiento y el empleo

El reciente Consejo Europeo de marzo de 2005 ha **relanzado la estrategia de Lisboa centrándola en el crecimiento y el empleo en Europa**, de acuerdo con las propuestas de la Comisión². Con esta decisión, los jefes de Estado y de gobierno han transmitido un mensaje claro sobre las prioridades de la Unión para los próximos años. La Unión, tanto a escala europea como nacional, debe en lo sucesivo centrarse en estos temas y llevar a cabo las acciones necesarias para desarrollar el conocimiento, el poder de atracción y la creación de empleo³.

¹ Informe anexo a las conclusiones del Consejo Europeo de marzo de 2005, (http://ue.eu.int/cms3_fo/showPage.asp?lang=en&id=432&mode=g&name=).

² COM(2005) 24, de 2.2.2005, «Trabajando juntos por el crecimiento y el empleo. Relanzamiento de la estrategia de Lisboa».

³ Conclusiones del Consejo Europeo de marzo de 2005, (http://ue.eu.int/cms3_fo/showPage.asp?lang=en&id=432&mode=g&name=).

Se ha de prestar especial atención a la realización del programa de Lisboa. Para alcanzar estos objetivos, la Unión debe recurrir más a todos los medios nacionales y comunitarios — incluidos los Fondos Estructurales y el desarrollo rural—, a fin de explotar mejor las sinergias entre ellos. Además, la participación de las partes interesadas puede contribuir a poner de relieve la necesidad de adoptar reformas estructurales, a mejorar la calidad de su realización y a incrementar el sentido de asunción de la estrategia de Lisboa. Los Estados miembros y la Comunidad deben aprovechar todas las oportunidades para hacer que los gobiernos regionales y locales, los interlocutores sociales y la sociedad civil participen en la puesta en práctica de las directrices integradas. Deben describir detalladamente sus progresos al respecto en los informes que deben elaborarse en relación con el programa de Lisboa.

Para que este reajuste sea efectivo, el Consejo Europeo ha decidido reforzar la coherencia y la complementariedad de los mecanismos existentes poniendo en marcha un nuevo ciclo de gobernanza. Estas mejoras simplifican considerablemente los procesos y deben facilitar la adaptación y la puesta en práctica de estas prioridades a escala nacional.

Un nuevo ciclo de gobernanza

- En primer lugar, el Consejo Europeo pidió a la Comisión que plasmara la prioridad concedida al crecimiento y el empleo en unas nuevas orientaciones generales de las políticas económicas, en virtud del artículo 99, velando por la coherencia entre las dimensiones económica, social y medioambiental de la estrategia de Lisboa, y en nuevas directrices para el empleo, basadas en el artículo 128 del Tratado. Por lo tanto, estos dos instrumentos importantes obedecen a los objetivos de la renovada estrategia de Lisboa, al servicio del crecimiento y el empleo.
- La coherencia global se refuerza aún más mediante la **integración de estos dos textos** en un solo documento, lo cual permite presentar a la Unión y a los Estados miembros una visión estratégica clara de los desafíos europeos en los ámbitos macroeconómico, microeconómico y del empleo.
- De este modo, las directrices integradas proporcionan a la Comunidad y a los Estados miembros un **marco estable y coherente que permite poner en práctica** las acciones prioritarias adoptadas por el Consejo Europeo. Servirán de base para la preparación de los **programas nacionales** de reforma que se ha pedido a los Estados miembros que presenten en el otoño de 2005. Con este fin, deberán señalar las medidas concretas que prevén adoptar (o han adoptado ya) para apoyar el crecimiento y el empleo a escala nacional. Cada Estado miembro hará especial hincapié en los principales desafíos que tenga por delante.
- **Al igual que los programas nacionales que se derivarán de ellas, las directrices se establecen por 3 años**, a fin de ofrecer la estabilidad necesaria para su aplicación. Los programas nacionales mencionados deberían ser fruto de un debate a escala nacional con las instancias parlamentarias competentes, los interlocutores sociales y los ciudadanos, conforme a las respectivas tradiciones de los Estados miembros. Éste es un aspecto esencial para garantizar que todos los agentes interesados asuman estos programas.

- Las directrices podrán adaptarse cada año, si fuere necesario, conforme a las disposiciones del Tratado. Por otra parte, los Estados miembros podrán modificar los programas nacionales con arreglo a sus necesidades políticas internas.
- El esfuerzo de coherencia consagrado a las directrices integradas debe extenderse también a los programas nacionales, que deberían **reunir en un solo documento sintético todos los informes nacionales existentes** pertinentes para la estrategia de Lisboa. Se trataría específicamente de los informes nacionales para el empleo, los informes llamados de «Cardiff» sobre el proceso de reforma económica, así como de los informes sectoriales de aplicación debidamente simplificados, para los que sea procedente el método abierto de coordinación. Se incluirán también los planes estratégicos nacionales en los que se establezcan los gastos prioritarios relativos a los Fondos Estructurales y de Cohesión (una vez adoptados los reglamentos)⁴. Esta simplificación del mecanismo de presentación de informes permitirá a los Estados miembros centrarse más en la aplicación.
- Estos programas nacionales de reforma deberían estar **seguidos por informes de aplicación única** los años siguientes (otoño de 2006 y 2007), que integrasen los informes sectoriales mencionados, antes de ser sustituidos por nuevos programas que incorporasen las nuevas directrices integradas previstas en la primavera de 2008.

La Comisión se reserva el derecho a presentar próximamente una comunicación para precisar determinados elementos que ayuden a los Estados miembros a preparar, en el contexto de las directrices integradas, sus respectivos programas. En concreto, en este documento podría tratarse sobre los desafíos más pertinentes para cada uno de los Estados miembros, sobre un marco y un formato comunes, sobre la integración de los informes sectoriales existentes y sobre el seguimiento de estos programas por la Comisión.

Por último, la Comisión presentará, como correlato de los programas nacionales, un «programa comunitario de Lisboa 2005-2008», que abarcará todas las acciones que deben emprenderse a escala comunitaria en favor del crecimiento y el empleo. Este programa reflejará las acciones incluidas en la Comunicación de la Comisión al Consejo Europeo de primavera⁵ y, en particular, los elementos comunitarios⁶ del programa de acción de Lisboa.

1.4. Contenido y estructura

Como reconocimiento del hecho de que las políticas macroeconómicas, microeconómicas y de empleo están interrelacionadas y deben reforzarse mutuamente, las directrices integradas se presentan en un solo documento con dos partes.

⁴ En la comunicación posterior sobre los programas nacionales de reforma, la Comisión presentará sus orientaciones sobre las modalidades de integración de los informes de seguimiento de los métodos abiertos de coordinación y de los planes estratégicos sobre los Fondos Estructurales.

⁵ COM(2005) 24, de 2.2.2005, «Trabajando juntos por el crecimiento y el empleo. Relanzamiento de la estrategia de Lisboa».

⁶ SEC(2005) 192, de 3.2.2005, documento de acompañamiento de la Comunicación de la Comisión al Consejo Europeo.

Parte 1 – Directrices generales para las políticas económicas

Esta parte de las directrices integradas incluye la Recomendación de la Comisión relativa a las directrices generales para las políticas económicas, aplicable a todos los Estados miembros y a la Comunidad. Como uno de los principales instrumentos para la coordinación de las políticas económicas, refleja el relanzamiento de la estrategia de Lisboa y se centra en la contribución de las políticas económicas al incremento del crecimiento y del empleo.

En esta parte se ofrece orientación acerca de las políticas macroeconómicas y microeconómicas de los Estados miembros y la Comunidad en los ámbitos que presentan el mayor potencial de incremento del crecimiento y el empleo. En la Sección A se trata de la contribución que las políticas macroeconómicas pueden hacer al respecto. La Sección B se centra en las medidas y las políticas que la Unión y los Estados miembros deben llevar a cabo para hacer de Europa un lugar más atractivo en el que invertir y trabajar y para impulsar el conocimiento y la innovación en favor del crecimiento.

Las medidas políticas y las reformas estructurales necesarias para la aplicación de estas directrices se beneficiarán sustancialmente de unas condiciones y políticas macroeconómicas estables. Las políticas macro y microeconómicas ejercen entre sí una fuerte interacción y se refuerzan mutuamente. Sin unas políticas macroeconómicas orientadas al crecimiento y la estabilidad, los potenciales beneficios de la reforma estructural no se realizarán, debido a estrangulamientos y desequilibrios de la economía. Al mismo tiempo, las reformas estructurales pueden contribuir a la estabilidad de las políticas macroeconómicas, al mejorar la eficiencia de los mercados y, de este modo, presionar los precios a la baja y aumentar la resistencia de la economía frente a los cambios bruscos. Una estrategia de reforma integral, apoyada en unas condiciones macroeconómicas estables, garantizará que estas interacciones y complementariedades se tengan plenamente en cuenta.

Parte 2 – Las directrices para el empleo

Esta parte de las directrices integradas incluye la propuesta de Decisión del Consejo relativa a las directrices para el empleo, acerca de la cual se consultará al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, de conformidad con el artículo 128 del Tratado. Estas directrices —y la Estrategia Europea de Empleo conexas— desempeñan una función central de coordinación de las políticas de empleo de los Estados miembros. Desde 1997, la Estrategia ha contribuido a mejorar la orientación, el seguimiento y la información sobre las políticas de empleo en toda la UE.

Esta parte se centra en la contribución de las políticas de empleo a la creación de más y mejores puestos de trabajo, según lo definido en el nuevo programa de Lisboa. Las políticas de empleo pueden contribuir decisivamente a potenciar el crecimiento del empleo y de la productividad, así como a reforzar la cohesión social. La modernización de los sistemas de protección social es también necesaria para garantizar su adecuación, su viabilidad financiera

y su capacidad de respuesta a las necesidades cambiantes de la sociedad y para apoyar un crecimiento duradero de la economía y el empleo⁷.

En las directrices para el empleo se establecen los objetivos generales en materia de empleo y las prioridades de actuación para la UE y sus Estados miembros. Las políticas de empleo deben ir parejas con las reformas de los mercados de servicios, de productos y financieros y deben interactuar positivamente con unas políticas macroeconómicas orientadas al crecimiento y el empleo. Por lo tanto, a fin de garantizar la integración y la coherencia, se hacen referencias cruzadas entre las directrices pertinentes de las partes 1 y 2.

⁷ En la Agenda Social - COM(2005) 33 - se tratan estos elementos en mayor detalle.

Directrices integradas para el crecimiento y el empleo (2005-2008)

Directrices macroeconómicas

- (1) Garantizar la estabilidad económica.
- (2) Salvaguardar la sostenibilidad económica.
- (3) Promover una asignación eficiente de los recursos.
- (4) Promover una mayor coherencia entre las políticas macroeconómicas y estructurales.
- (5) Garantizar una evolución de los salarios que contribuya a la estabilidad macroeconómica y el crecimiento.
- (6) Contribuir al dinamismo y el buen funcionamiento de la UEM.

Directrices microeconómicas

- (7) Ampliar y profundizar el mercado interior.
- (8) Garantizar la apertura y la competitividad de los mercados.
- (9) Crear un entorno empresarial más atractivo.
- (10) Promover la iniciativa empresarial y crear un entorno favorable para las PYME.
- (11) Ampliar y mejorar las infraestructuras europeas y completar los proyectos transfronterizos prioritarios acordados.
- (12) Incrementar y mejorar la inversión en I+D.
- (13) Facilitar la innovación y la implantación de las tecnologías de la información y las comunicaciones.
- (14) Fomentar una utilización sostenible de los recursos y fortalecer las sinergias entre la protección del medio ambiente y el crecimiento.
- (15) Contribuir a crear una base industrial fuerte.

Directrices de empleo

- (16) 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.
- (17) Promover un enfoque del trabajo basado en el ciclo de vida.
- (18) Garantizar mercados de trabajo inclusivos con los solicitantes de empleo y las personas desfavorecidas.
- (19) Mejorar la adecuación a las necesidades del mercado de trabajo.
- (20) Promover la flexibilidad combinada con la seguridad del empleo y reducir la segmentación del mercado de trabajo.
- (21) Velar por que los salarios y otros costes laborales evolucionen de manera favorable al empleo.
- (22) Ampliar y mejorar la inversión en capital humano.
- (23) Adaptar los sistemas de educación y de formación en respuesta a las nuevas exigencias en materia de competencias.

*

* *

Por consiguiente, la Comisión:

- recomienda las siguientes directrices generales relativas a las políticas económicas de los Estados miembros y de la Comunidad, de conformidad con el artículo 99 del Tratado CE, y
- propone la siguiente Decisión del Consejo relativa a las directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros, de conformidad con el artículo 128 del Tratado CE.

Parte 1

Recomendación de la Comisión relativa a las directrices generales para las políticas económicas (2005-2008)

RECOMENDACIÓN DE LA COMISIÓN

**relativa a las directrices generales para las políticas económicas de los Estados
miembros y de la Comunidad (en virtud del artículo 99 del Tratado CE)**

Sección A – Políticas macroeconómicas para el crecimiento y el empleo⁸

Garantizar la estabilidad económica y aumentar el potencial de empleo y crecimiento

Unas políticas macroeconómicas sólidas son fundamentales para apoyar una expansión económica equilibrada y la realización plena del actual potencial de crecimiento. Asimismo, son imprescindibles para establecer las condiciones marco que promuevan unos niveles adecuados de ahorro y de inversión, y una más firme orientación de éstos hacia el conocimiento y la innovación, a fin de situar la economía en una senda de aumento sostenido y no inflacionista del crecimiento y el empleo. Al planificar su futuro, las empresas y los particulares deben tener confianza en que se mantendrá la estabilidad de los precios y en que los tipos de cambio y de interés a largo plazo serán razonablemente estables.

Las políticas monetarias pueden contribuir a ello promoviendo la estabilidad de los precios y, si esto se consigue, apoyando otras políticas económicas generales. Para algunos nuevos Estados miembros, será importante que las políticas monetarias permitan una mayor disminución de los tipos de interés a largo plazo y un régimen de tipos de cambio orientado a lograr una convergencia real —y nominal— sostenible. Con el tiempo, su participación en el Mecanismo de cambio europeo (MCE II) contribuirá a consolidar estos esfuerzos. Otra tarea de política macroeconómica que algunos de estos Estados miembros tienen por delante es la de mantener su déficit por cuenta corriente, relativamente elevado, dentro de unos límites en los que pueda garantizarse una financiación externa saneada. En este aspecto, la austeridad fiscal será fundamental para reducir los déficit por cuenta corriente, ya que su financiación podría resultar aún más difícil cuando se haya completado la privatización.

Garantizar una posición presupuestaria saneada permitirá la actuación plena y simétrica de los estabilizadores presupuestarios automáticos para estabilizar la producción en torno a una tendencia de crecimiento mayor y sostenible. En el caso de los Estados miembros que han logrado ya una posición presupuestaria saneada, el desafío consiste en mantenerla sin recurrir a medidas excepcionales y temporales. Para los demás Estados miembros, es crucial que adopten las medidas necesarias para el logro de sus objetivos presupuestarios a medio plazo, en particular conforme vayan mejorando las condiciones económicas, y que eviten las políticas procíclicas para situarse, en cambio, en una posición en la que se disponga de margen suficiente para la actuación plena de los estabilizadores automáticos antes de la siguiente recesión económica. El objetivo presupuestario a medio plazo de cada Estado miembro varía en función de su tasa de endeudamiento y su potencial de crecimiento actuales, manteniendo un margen suficiente por debajo del valor de referencia del 3 % del PIB.

⁸ Al poner en práctica las directrices políticas enunciadas, los Estados miembros deberán observar que siguen siendo válidas, como referencia general, las recomendaciones específicas para cada país formuladas en la Recomendación del Consejo, de 26 de junio de 2003, sobre las orientaciones generales de política económica para los Estados miembros y la Comunidad (período 2003-2005), completada y actualizada en la Recomendación del Consejo de 5 de julio de 2004 sobre la actualización de 2004 de estas directrices.

Directriz. Para garantizar la estabilidad económica, los Estados miembros deben mantener sus objetivos presupuestarios a medio plazo durante todo el ciclo económico y, mientras este objetivo aún no se hayan alcanzado, adoptar todas las medidas correctoras necesarias de acuerdo con el Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Sin perjuicio de lo anterior, los Estados miembros deben evitar las políticas fiscales procíclicas. Los Estados miembros cuyo déficit por cuenta corriente pueda llegar a ser insostenible deben corregirlo mediante reformas estructurales que impulsen la competitividad exterior, así como por medio de las políticas fiscales pertinentes (directriz integrada n° 1).

Salvaguardar la sostenibilidad económica a largo plazo teniendo en cuenta el envejecimiento de la población europea

El envejecimiento de la población de Europa plantea riesgos graves para la sostenibilidad a largo plazo de la economía de la Unión Europea (UE). Según las previsiones más recientes, en 2050 la población de la UE en edad de trabajar (15-64) será un 18 % menor que en 2000, y el número de personas mayores de 65 años habrá aumentado en un 60 %. Esto no sólo implica índices más elevados de dependencia, sino también que aumentará la carga de endeudamiento, subirán los tipos de interés reales y disminuirá el potencial de producción, a menos que se tomen ya medidas para salvaguardar la sostenibilidad a largo plazo de la economía de la UE.

Los Estados miembros pueden afrontar las consecuencias económicas del envejecimiento acelerando el ritmo de reducción de la deuda y adoptando medidas para elevar las tasas de empleo e incrementar la oferta de mano de obra, lo cual contrarrestaría el efecto de la futura disminución del número de personas en edad de trabajar. Es también esencial modernizar los sistemas de protección social para que sean financieramente viables, velando al mismo tiempo por que cumplan sus objetivos de acceso y adecuación, en un contexto de aumento de los índices de dependencia y de las necesidades vinculadas al incremento del número de personas de edad avanzada. En particular, una mejor interacción entre los sistemas de protección social y los mercados de trabajo puede eliminar distorsiones que afectan a las decisiones de jubilación y fomentar una prolongación de la vida laboral, en un contexto de aumento de la esperanza de vida.

Directriz. Para salvaguardar la sostenibilidad económica, ante los costes previstos del envejecimiento demográfico, los Estados miembros deben adoptar un ritmo satisfactorio de reducción de la deuda pública a fin de fortalecer las finanzas públicas; reformar los sistemas de pensiones y de asistencia sanitaria y garantizar que sean financieramente viables a la vez que socialmente adecuados y accesibles; y adoptar medidas para elevar las tasas de empleo y la oferta de mano de obra (directriz integrada n° 2). Véase también la directriz integrada «Promover un enfoque del trabajo basado en el ciclo de vida» (n° 17).

Promover una asignación eficiente de los recursos y unas políticas macroeconómicas y estructurales coherentes

Es preciso que haya unos regímenes tributarios y de gasto bien diseñados que promuevan una asignación eficiente de los recursos para que el sector público contribuya plenamente al crecimiento y el empleo sin comprometer los objetivos de estabilidad y sostenibilidad económicas. Esto puede lograrse reorientando el gasto hacia categorías que potencian el crecimiento, como la investigación y el desarrollo (I+D), las infraestructuras físicas, el capital humano y el conocimiento. Además, los Estados miembros pueden controlar otras

categorías de gasto mediante el uso de normas de gasto, la elaboración de presupuestos basados en los resultados y mecanismos que garanticen la correcta elaboración de las diferentes medidas de reforma y de los conjuntos de medidas. Una prioridad clave para la economía de la UE es que las estructuras tributarias y su interacción con los sistemas asistenciales promuevan un mayor potencial de crecimiento merced a un aumento del empleo y de la inversión.

Directriz. Para promover una asignación eficiente de los recursos, los Estados miembros deben, sin perjuicio de las directrices de estabilidad y sostenibilidad económicas, orientar la composición del gasto público hacia categorías que fomentan el crecimiento, adaptar las estructuras tributarias para fortalecer el potencial de crecimiento, velar por que existan mecanismos para evaluar la relación entre el gasto público y la realización de los objetivos políticos y garantizar la coherencia global de los programas de reforma (directriz integrada n 3).

Si bien la función de unas políticas macroeconómicas sólidas es proporcionar las condiciones favorables para la creación de empleo y el crecimiento, son en definitiva las reformas estructurales para promover la eficiencia de los mercados y la correcta planificación de las intervenciones públicas las que determinan el crecimiento sostenible de la producción y el bienestar. Si las políticas estructurales no logran incrementar el crecimiento, la estabilidad macroeconómica se verá socavada, por ejemplo, por déficit presupuestarios, presiones inflacionistas persistentes y falta de capacidad de ajuste ante los impactos económicos temporales o permanentes. Una característica decisiva de la estrategia económica general de los Estados miembros es que han de tener un conjunto coherente de políticas estructurales que apoye el marco macroeconómico y viceversa. En concreto, las reformas de mercado deben mejorar la adaptabilidad y la capacidad de ajuste generales de las economías en respuesta a los cambios cíclicos de las condiciones económicas, así como a tendencias a más largo plazo, como la globalización y la evolución tecnológica.

Directriz. Para promover una mayor coherencia entre las políticas macroeconómicas y estructurales, los Estados miembros deben llevar a cabo reformas que apoyen el marco macroeconómico incrementando la flexibilidad, la movilidad y la capacidad de ajuste en respuesta a la globalización, los adelantos tecnológicos y los cambios cíclicos (directriz integrada n 4). Véase también la directriz integrada «Promover la flexibilidad combinada con la seguridad del empleo y reducir la segmentación del mercado de trabajo» (n° 20).

Garantizar una evolución de los salarios que contribuya a la estabilidad macroeconómica y complemente las reformas estructurales

La evolución de los salarios puede contribuir a la estabilidad de las condiciones macroeconómicas y formar parte de un conjunto de políticas favorables al empleo, a condición de que las subidas de los salarios reales sean acordes con la tasa subyacente de crecimiento de la productividad a medio plazo y coherentes con un índice de rentabilidad que propicie la inversión en productividad, capacidad y creación de empleo. Para ello es preciso que los factores temporales, como los aumentos de productividad debidos a un repunte cíclico o subidas excepcionales de la tasa global de inflación, no causen una tendencia insostenible de crecimiento salarial y que la evolución de los salarios responda a las condiciones del mercado de trabajo local.

Teniendo en cuenta la continua presión al alza de los precios del petróleo y las materias primas, es necesario vigilar la repercusión de los acuerdos salariales y del aumento de los costes laborales en la competitividad de los precios. Se pueden promover iniciativas a escala de la UE para favorecer el diálogo y el intercambio de información constantes entre las autoridades monetarias y fiscales y los interlocutores sociales en el marco del diálogo macroeconómico.

Directriz. *Para que la evolución salarial contribuya a la estabilidad macroeconómica y el crecimiento y para incrementar la adaptabilidad*, los Estados miembros deben promover subidas de los salarios nominales y costes laborales compatibles con la estabilidad de los precios y con la tendencia de la productividad a medio plazo, teniendo en cuenta las diferencias en materia de cualificaciones y condiciones de los mercados de trabajo locales (directriz integrada nº 5). Véase también la directriz integrada «Velar por que los salarios y otros costes laborales evolucionen de manera favorable al empleo» (nº 21).

A.2 Garantizar el dinamismo y el buen funcionamiento de la zona del euro

La necesidad de incrementar el crecimiento y el empleo es especialmente acuciante en la zona del euro, debido a su débil rendimiento económico reciente y a su bajo nivel de crecimiento potencial, de alrededor del 2 % (según cálculos de la Comisión). La demanda interna ha sido especialmente floja en la zona del euro, donde tanto el consumo privado como la inversión estuvieron significativamente por debajo de los niveles de la UE-25 en su conjunto en 2004. La timidez del consumo privado parece tener su origen en la persistente inquietud ante las perspectivas de empleo (mientras el desempleo se mantiene en torno al 9 %), la sostenibilidad de los sistemas de pensiones y las políticas fiscales en general y las perspectivas de ingresos a medio plazo.

El desafío para la zona del euro consiste en realizar su potencial de crecimiento actual y, más aún, en incrementarlo con el tiempo. Unas políticas macroeconómicas orientadas al crecimiento y la estabilidad y unas reformas estructurales de gran alcance constituyen el mejor medio para lograrlo. Ambas son además especialmente importantes para los Estados miembros de la zona del euro porque tienen una repercusión importante en su capacidad para ajustarse a los impactos de efecto asimétrico y, por lo tanto, en la resistencia económica de toda la zona del euro. Además, los resultados económicos de los distintos Estados miembros de la zona del euro y las políticas que practican afectan a bienes comunes, como el tipo de cambio del euro, los tipos de interés y la estabilidad de los precios. Por lo tanto, es necesaria una mayor coordinación de las políticas macroeconómicas y estructurales en la zona del euro.

La Unión Económica y Monetaria (UEM) hace especial hincapié en la preservación de la disciplina fiscal para proteger esos bienes comunes. La ausencia de políticas nacionales de tipos de interés y de cambio implica también una mayor necesidad de lograr y mantener posiciones presupuestarias saneadas, que proporcionen el margen presupuestario suficiente para absorber el golpe de fluctuaciones cíclicas o impactos económicos de efecto asimétrico.

Son fundamentales unas políticas estructurales que faciliten el ajuste fluido de los precios y de los salarios para que los Estados miembros de la zona del euro tengan la capacidad de adaptarse con rapidez a los impactos (como el actual de los precios del petróleo) y para reducir diferencias injustificadas de inflación entre los Estados miembros. En este contexto, son especialmente importantes políticas que incrementen la capacidad de reacción del mercado de trabajo, mediante la participación generalizada de los trabajadores, la movilidad

profesional y geográfica y la fijación de salarios, junto con reformas que impulsen la flexibilidad de los mercados de productos.

Para que la zona del euro contribuya a la estabilidad económica internacional y represente mejor sus intereses económicos, es crucial que coopere plenamente en las políticas monetarias y económicas internacionales. Mientras que la creación de una Presidencia estable del Euro grupo contribuirá a coordinar las posiciones de los miembros de la zona del euro, su representación exterior sigue siendo fragmentada e incompleta, lo cual impide que asuma un papel estratégico de liderazgo en el desarrollo del sistema económico mundial.

Directriz. Para contribuir al dinamismo y el buen funcionamiento de la UEM, los Estados miembros de la zona del euro deben prestar especial atención a la disciplina fiscal; a este respecto, aquellos que aún no han alcanzado su objetivo presupuestario a medio plazo deben mejorar cada año su déficit ajustado en función del ciclo, sin excepciones ni otras medidas temporales de 0,5 % del PIB como referencia, y realizar un mayor esfuerzo de ajuste en los períodos de prosperidad; deben seguir adelante con reformas estructurales que mejoren la competitividad de la zona del euro y la capacidad de ajuste económico a impactos asimétricos; y velar por que la influencia de la zona del euro en el sistema económico mundial sea proporcionada a su peso económico (directriz integrada n° 6).

Sección B – Reformas microeconómicas para incrementar el potencial de crecimiento de Europa

Las reformas estructurales son esenciales para incrementar el potencial de crecimiento de la UE porque incrementan la eficiencia y la adaptabilidad de su economía. Para maximizar las sinergias, lo mejor es llevarlas a cabo de manera global y coordinada.

Aumentar el potencial de crecimiento de Europa exige progresar en la creación de empleo y en el crecimiento de la productividad. Desde mediados de los años noventa, el crecimiento de la productividad en la UE se ha ralentizado de modo notable. Invertir esta tendencia constituye el reto más importante para la competitividad de la Unión, en especial teniendo en cuenta el envejecimiento de su población. Se calcula que el envejecimiento de la población por sí solo reduce casi a la mitad la tasa actual de crecimiento potencial. Por lo tanto, acelerar el crecimiento de la productividad es indispensable para mantener e incrementar los futuros niveles de vida.

La inversión y la innovación alimentan el aumento de productividad. Hacer de Europa un lugar más atractivo para la inversión y estimular la inversión en conocimiento e innovación son, por lo tanto, elementos clave del Programa de Acción de Lisboa acordado en el Consejo Europeo de primavera de 2005. Por eso, de conformidad con los objetivos de Lisboa, los programas nacionales y regionales apoyados por los Fondos Estructurales y el Fondo de Cohesión se centrarán cada vez más en inversiones en estos ámbitos.

B.1 Hacer de Europa un lugar más atractivo para invertir y trabajar

El atractivo de la Unión Europea como lugar en el que invertir depende, entre otras cosas, del tamaño y la apertura de sus mercados, de su entorno normativo y de la calidad de sus infraestructuras. El aumento de la inversión hará que Europa sea más productiva, ya que los niveles de productividad laboral dependen de la inversión en capital físico y humano, así como en conocimiento e infraestructuras.

Ampliar y profundizar el mercado interior

La capacidad de los productores europeos para competir y sobrevivir en el mercado interior es decisiva para su fuerza competitiva en los mercados mundiales. Un mercado interior plenamente integrado también aumentaría el poder de atracción de la UE de cara a los inversores extranjeros. Si bien el mercado interior de las mercancías está relativamente bien integrado, los mercados de servicios siguen estando, jurídicamente o *de facto*, bastante fragmentados. Este es, en particular, el caso de los mercados de la energía y los transportes y de las profesiones reguladas. Para promover el crecimiento y el empleo y fortalecer la competitividad, el mercado interior de los servicios tiene que ser plenamente operativo, al mismo tiempo que se ha de preservar el modelo social europeo. La supresión de obstáculos fiscales a las actividades transfronterizas y la eliminación de los impedimentos que aún dificultan la movilidad de los trabajadores aportarían también importantes aumentos de

eficiencia. Por último, la plena integración de los mercados financieros incrementaría la producción y el empleo, al propiciar una distribución más eficiente del capital y mejorar las condiciones para la financiación empresarial.

A pesar del reconocimiento general de las ventajas potenciales de un mercado único europeo, la tasa de transposición de las directivas sobre el mercado interior sigue siendo decepcionantemente baja. Además, con frecuencia las directivas no se aplican o se aplican incorrectamente, como pone de manifiesto el elevado número de procedimientos de infracción iniciados por la Comisión. Es preciso que los Estados miembros cooperen más activamente entre sí y con la Comisión para proporcionar a sus ciudadanos y a las empresas todos los beneficios de la legislación sobre el mercado interior. Por ejemplo, queda aún un margen considerable para la mejora de las prácticas de contratación pública. Un reflejo de esta mejora sería el incremento del número de procedimientos de contratación pública que se anuncian públicamente. Por otra parte, una mayor apertura de la contratación reportaría ahorros presupuestarios significativos a los Estados miembros.

Directriz. Para ampliar y profundizar el mercado interior, los Estados miembros deben agilizar la transposición de las directivas del mercado interior, dar prioridad a una aplicación más estricta y cabal de la legislación sobre el mercado interior, acelerar el proceso de integración de los mercados financieros, eliminar los obstáculos fiscales a las actividades transfronterizas y aplicar con eficacia las normas de contratación pública de la UE (directriz integrada n 7).

Garantizar la apertura y la competitividad de los mercados dentro y fuera de Europa

La apertura y la competitividad de los mercados contribuyen a una utilización más eficiente de los recursos, llevan a una mejor organización del trabajo en las empresas y pueden incentivar la innovación. Las políticas de competencia han desempeñado un papel fundamental al nivelar las condiciones en que operan las empresas de la UE, y pueden ayudar también a revisar el marco normativo general en que operan los mercados, para promover las condiciones que permitan a las empresas competir de manera efectiva. La apertura de los mercados europeos a la competencia puede ampliarse también reduciendo el nivel general de ayudas estatales, sin dejar de prever lo necesario para fallos genuinos del mercado. Esta actuación debe acompañarse de una reorientación de las ayudas estatales que aún quedan en favor de objetivos horizontales concretos, como la investigación, la innovación y la optimización del capital humano.

Las reformas estructurales que facilitan la entrada en los mercados son un instrumento especialmente eficaz para potenciar la competencia. Serán especialmente importantes en los mercados que antes estaban resguardados de la competencia por comportamientos anticompetitivos, regulación excesiva (permisos, licencias, requisitos de capital mínimo, barreras jurídicas, horarios de apertura comercial, regulación de los precios, limitación de los períodos de venta, etc.) o medidas de proteccionismo comercial. El Consejo ha pedido ya a los Estados miembros que comprueben la compatibilidad de su legislación nacional vigente

con las normas de la UE, a fin de eliminar los obstáculos al mercado y abrir la competencia en el mercado interior.

Además, la aplicación de las medidas ya acordadas para abrir las empresas de red a la competencia debería contribuir a una bajada general de los precios y a una diversificación de las opciones, sin dejar de garantizar la prestación de servicios de interés económico general para todos los ciudadanos. Las autoridades normativas y de la competencia deben asegurarse de que haya competencia suficiente en los mercados liberalizados, en los muchos casos en que la cuota de mercado del operador preexistente sigue siendo muy elevada.

Es esencial un planteamiento común de las relaciones con terceros países, a fin de mejorar las condiciones de acceso a los mercados para las empresas de la UE. La conclusión de un ambicioso acuerdo en el marco de la Ronda de Doha debería abrir más los mercados mundiales al comercio y a la inversión, lo cual contribuiría a incrementar el crecimiento potencial.

Directriz. Para garantizar la apertura y la competitividad de los mercados, los Estados miembros deben dar prioridad a la eliminación de las barreras normativas y de otros tipos que obstaculizan la competencia en sectores fundamentales; una aplicación más efectiva de las políticas de competencia; el análisis selectivo de los mercados por las autoridades normativas y de la competencia a fin de localizar y eliminar los obstáculos a la competencia y a la entrada en los mercados; la reducción de las ayudas estatales que falsean la competencia; la reorientación de esas ayudas en favor de objetivos horizontales concretos, como la investigación, la innovación y la optimización del capital humano. Asimismo, los Estados miembros deben aplicar completamente las medidas acordadas para abrir las industrias de red a la competencia en mercados integrados a escala europea, garantizando al mismo tiempo la prestación satisfactoria de servicios de alta calidad de interés económico general (directriz integrada n 8).

Mejorar la normativa europea y nacional

La regulación de los mercados es fundamental para crear un entorno de bajo coste en el que puedan tener lugar las transacciones comerciales. Sirve también para corregir fallos del mercado y para proteger a los que participan en él. Ahora bien, el efecto acumulativo de las regulaciones puede imponer costes económicos sustanciales. Por lo tanto, es de máxima importancia que la normativa esté bien elaborada y sea proporcionada.

Al elaborar o revisar legislación, los Estados miembros deben evaluar sistemáticamente los costes y los beneficios de sus iniciativas legislativas. Esto implica consultar a las partes interesadas y darles tiempo suficiente para que respondan. Se pide a los Estados miembros que confeccionen mejores programas nacionales de regulación y que informen al respecto en sus programas nacionales de Lisboa.

De acuerdo con el método de la Comisión para mejorar la regulación, las repercusiones económicas, sociales y medioambientales de la nueva normativa se evalúan minuciosamente

con el fin de encontrar las posibles compensaciones y sinergias entre diferentes objetivos políticos. Además, se analiza la normativa existente para simplificarla en lo posible y ponderar su repercusión en la competitividad. Por último, se está desarrollando un enfoque común para medir los costes administrativos de la nueva legislación y de la vigente.

Por lo tanto, pueden lograrse mejoras significativas en el entorno normativo reduciendo los costes asociados con la regulación, en concreto los administrativos. Esto es especialmente importante para las pequeñas y medianas empresas (PYME), cuyos recursos para gestionar la administración que impone la legislación comunitaria y nacional suelen ser limitados.

Directriz. Para crear un entorno empresarial más atractivo, los Estados miembros deben mejorar la calidad de su normativa mediante la evaluación sistemática y rigurosa de sus repercusiones económicas, sociales y medioambientales, teniendo también en cuenta los costes administrativos que conlleva. Además, los Estados miembros deben realizar amplias consultas sobre los costes y los beneficios de sus iniciativas normativas, en especial cuando éstas impliquen concesiones y compensaciones entre diferentes objetivos políticos (directriz integrada nº 9).

Europa tiene que promover su iniciativa empresarial con más eficacia y necesita más empresas nuevas dispuestas a embarcarse en proyectos creativos o innovadores. Se ha de apoyar el aprendizaje acerca de la iniciativa empresarial en todas las formas de educación y de formación y se han de proporcionar las cualificaciones pertinentes. Deben fomentarse para ello las asociaciones con empresas. La creación de empresas y su crecimiento pueden fomentarse también mejorando el acceso a la financiación, adoptando regímenes tributarios que recompensen el éxito y prestando servicios de apoyo a las empresas, en especial para los empresarios jóvenes. Se ha de hacer hincapié en facilitar la transferencia de propiedad, revisar la legislación de quiebra y mejorar los procedimientos de rescate y reestructuración.

Directriz. Para promover la iniciativa empresarial y crear un entorno favorable para las PYME, los Estados miembros deben mejorar el acceso a la financiación, adaptar sus regímenes tributarios, reforzar el potencial innovador de las PYME y suministrar la información y los servicios de apoyo pertinentes para fomentar la creación y el crecimiento de nuevas empresas, de acuerdo con la Carta Europea de la Pequeña Empresa. Además, los Estados miembros deben reforzar la educación y la formación empresariales (remisión a la directriz pertinente de empleo). Deben también facilitar la transferencia de propiedad, revisar la legislación de quiebra y mejorar sus procedimientos de rescate y reestructuración (directriz integrada nº 10).

Ampliar y mejorar las infraestructuras europeas

Unas infraestructuras modernas son un factor importante que influye en el poder de atracción de un lugar. Facilitan la movilidad de las personas, las mercancías y los servicios en toda la Unión. Unas infraestructuras modernas de transporte, energía y comunicación electrónica son un requisito indispensable para que puedan recogerse los frutos de una estrategia de Lisboa reactivada. La reducción de los costes de transporte y la ampliación de los mercados, la

interconexión y la interoperabilidad de las redes transeuropeas fomentan el comercio internacional y estimulan la dinámica del mercado interior. Además, la liberalización en curso de las empresas de red europeas fomenta la competencia e impulsa mejoras de eficiencia en estos sectores.

Por lo que respecta a la futura inversión en infraestructuras europeas, deben considerarse prioritarias la realización de los 30 proyectos de transporte prioritarios señalados por el Parlamento y el Consejo en las directrices sobre las redes transeuropeas, así como la ejecución de los proyectos «*Quick start*» transfronterizos de transporte, energía y comunicaciones de banda ancha indicados en la Iniciativa Europea de Crecimiento. Deben tratarse también los problemas que obstruyen las infraestructuras en el interior de cada país. El establecimiento de sistemas apropiados para la fijación de los precios de las infraestructuras puede contribuir a su utilización eficiente y al desarrollo de un equilibrio sostenible entre los modos de transporte.

Directriz. Para ampliar y mejorar las infraestructuras europeas y ejecutar los proyectos transfronterizos prioritarios acordados, con el objetivo particular de incrementar la integración de los mercados nacionales en la UE ampliada, los Estados miembros deben desarrollar unas infraestructuras adecuadas de transporte, energía y tecnologías de la información y las comunicaciones, especialmente en tramos transfronterizos, como condición indispensable para el éxito de la apertura de las empresas de red a la competencia. Además, deben introducir sistemas apropiados de fijación de los precios de las infraestructuras, para asimilar los costes ambientales y garantizar la utilización eficiente de las infraestructuras y un equilibrio sostenible entre los diferentes modos de transporte (directriz integrada n° 11).

B.2 Conocimiento e innovación para el crecimiento

El conocimiento acumulado mediante la inversión en I+D, innovación y educación es un factor fundamental para impulsar el crecimiento a largo plazo. Las políticas de aumento de la inversión en conocimiento y refuerzo de la capacidad de innovación de la economía de la UE ocupan un lugar central en la estrategia de Lisboa para el crecimiento y el empleo.

Incrementar y mejorar la inversión en I+D

La investigación y el desarrollo afectan al crecimiento económico de varias formas: en primer lugar, pueden contribuir a la creación de nuevos mercados o procesos de producción; en segundo lugar, pueden llevar a una mejora continua de productos y procesos de producción ya existentes; y, en tercer lugar, incrementan la capacidad de un país para absorber nuevas tecnologías.

La UE gasta actualmente alrededor del 2 % de su PIB en I+D (aunque esta media abarca desde menos del 0,5 % hasta más del 4 % del PIB según los Estados miembros), apenas por encima del nivel registrado cuando se puso en marcha la estrategia de Lisboa. Por otra parte, sólo un 55 % aproximadamente del gasto en investigación de la UE está financiado por la industria. Es preciso avanzar más rápido hacia el cumplimiento del objetivo colectivo de la

UE de elevar la inversión en investigación al 3 % del PIB; dos tercios de la inversión global deben proceder del sector privado. Se pide a los Estados miembros que informen, en sus programas nacionales de Lisboa, sobre sus objetivos de gasto en I+D para 2008 y 2010 y las medidas previstas para lograrlos. La principal tarea es implantar las condiciones marco, los instrumentos y los incentivos para que las empresas inviertan en investigación. El gasto público en investigación debe ser más eficaz y deben mejorar las relaciones entre la investigación pública y el sector privado. Deben fortalecerse los polos y las redes de excelencia y deben aprovecharse mejor los mecanismos públicos de apoyo, en concreto las medidas fiscales para incentivar las actividades privadas de I+D. También es fundamental que las empresas operen en un entorno suficientemente competitivo, ya que la competencia es un importante acicate para el gasto privado en innovación. Además, hay que actuar con determinación para incrementar el número y la calidad de los investigadores activos en Europa, en particular atrayendo más estudiantes hacia las disciplinas científicas, técnicas y de ingeniería, y mejorar el desarrollo profesional y la movilidad transnacional e intersectorial de los investigadores.

Directriz. Para incrementar y mejorar la inversión en I+D, los Estados miembros deben completar la combinación de medidas encaminadas a fomentar la inversión privada en I+D: mejorar las condiciones marco y la adopción de las disposiciones necesarias para que las empresas operen en un entorno suficientemente competitivo; incrementar el gasto público en I+D y hacerlo de forma más eficiente; consolidar los centros de excelencia; aprovechar mejor los mecanismos de apoyo, como las medidas fiscales para incentivar las actividades privadas de I+D; garantizar una oferta suficiente de investigadores cualificados atrayendo a más estudiantes hacia las disciplinas científicas, técnicas y de ingeniería y mejorando el desarrollo profesional y la movilidad transnacional e intersectorial de los investigadores (directriz integrada nº 12). Véase también la directriz integrada «Ampliar y mejorar la inversión en capital humano» (n 22).

Facilitar la innovación, la implantación de las tecnologías de la información y las comunicaciones y la utilización sostenible de los recursos

El dinamismo de la economía europea depende de manera crucial de su capacidad de innovación. Deben existir las condiciones económicas marco necesarias para la innovación. Esto implica unos mercados financieros y de productos solventes y unos derechos de propiedad intelectual claramente definidos y asequibles. Con frecuencia son las nuevas empresas, que a veces encuentran especiales dificultades para obtener financiación, las que introducen las innovaciones en el mercado. Por lo tanto, para potenciar la actividad innovadora, han de adoptarse medidas, en especial de mejora del acceso a la financiación, que fomenten la creación y el crecimiento de empresas innovadoras. El desarrollo de polos y redes de innovación y la prestación de servicios de apoyo a la innovación dirigidos específicamente a las PYME pueden contribuir a la difusión de las tecnologías. La transferencia de conocimientos a través de la movilidad de los investigadores, la inversión extranjera directa o la importación de tecnologías es especialmente beneficiosa para los países y regiones más rezagados.

La UE no ha sido capaz de aprovechar todas las ventajas del aumento de la producción y de la utilización de las tecnologías de la información y las comunicaciones. Esto se debe a que la inversión en estas tecnologías sigue siendo insuficiente, así como a las restricciones institucionales y los problemas organizativos que aún dificultan su adopción. La innovación tecnológica depende en última instancia de que exista un entorno económico propicio al crecimiento. La implantación de las tecnologías de la información y las comunicaciones depende en particular de una organización del trabajo adaptable y de la flexibilidad de los mercados.

Directriz. Para facilitar la innovación y la implantación de las tecnologías de la información y las comunicaciones, los Estados miembros deben centrarse en la mejora de los servicios de apoyo a la innovación, en particular para la transferencia de tecnologías, la creación de polos y redes de innovación que reúnan a universidades y empresas, el fomento de la transferencia de conocimientos mediante inversión extranjera directa, mejor acceso a la financiación y derechos de propiedad intelectual asequibles y claramente definidos. Deben facilitar la implantación de las tecnologías de la información y las comunicaciones y los cambios que conlleva para la organización del trabajo en la economía (directriz integrada nº 13).

La durabilidad del éxito de la Unión dependerá también de que se aborden una serie de problemas medioambientales y de recursos que, si se pasan por alto, frenarán el futuro crecimiento. En este contexto, la evolución y las perspectivas recientes de los precios del petróleo han puesto de relieve la urgencia de tratar la eficiencia energética. Cuanto más se retrase el tratamiento de estos problemas mayor será el coste económico de la actuación que se emprenda. Ésta deberá incluir, entre otras, medidas para enfrentar el problema del cambio climático, hacer un uso más racional de los recursos y detener la pérdida de biodiversidad. La utilización de instrumentos de mercado, con precios que reflejen mejor el daño ambiental y los costes sociales, desempeña un papel clave en este contexto. Fomentar el desarrollo y la utilización de tecnologías respetuosas con el medio ambiente y la dimensión ecológica de la contratación pública puede mejorar el carácter innovador y contribuir al desarrollo sostenible de los sectores afectados. Por ejemplo, las empresas de la UE figuran entre las líderes mundiales del desarrollo de nuevas tecnologías de energías renovables. En un contexto de subida constante de los precios de la energía y de acumulación de las amenazas para el clima, es importante impulsar mejoras de la eficiencia energética como contribución al desarrollo sostenible y a la competitividad.

Directriz. Para fomentar la utilización sostenible de los recursos y fortalecer las sinergias entre protección del medio ambiente y crecimiento, los Estados miembros deben dar prioridad a la asimilación de los costes ambientales externos; al incremento de la eficiencia energética y al desarrollo y la aplicación de tecnologías respetuosas con el medio ambiente. La puesta en práctica de estas prioridades debe hacerse de acuerdo con los compromisos europeos existentes y con las acciones y los instrumentos propuestos en el Plan de Acción sobre Tecnologías Medioambientales, mediante la utilización de instrumentos de mercado, fondos de riesgo y financiación de I+D, potenciando la dimensión ecológica de la contratación pública y eliminando las subvenciones perjudiciales para el medio ambiente y otros instrumentos políticos (directriz integrada nº 14).

Contribuir a crear una base industrial europea fuerte

La reciente ralentización del crecimiento de la productividad de la UE está en parte relacionada con la dificultad para reorientar su economía hacia sectores nuevos, de mayor crecimiento productivo. Para mejorar y mantener su liderazgo económico y tecnológico, Europa debe incrementar su capacidad de desarrollar y comercializar nuevas tecnologías. No siempre se han aprovechado del todo las sinergias derivadas de tratar conjuntamente los problemas de investigación, normativos y financieros a escala europea, en casos en que, por razones de escala o de alcance, los Estados miembros por separado no pueden resolver aisladamente fallos del mercado; programas como Galileo o los de la industria aeronáutica han sido excepcionales. El resultado es que la UE no ha logrado realizar plenamente su potencial tecnológico. La puesta en común de la excelencia europea y el desarrollo de asociaciones entre los sectores público y privado, cuyos beneficios para la sociedad superan a los que reporta al sector privado, ayudarán a aprovechar este potencial.

Directriz. Para contribuir a crear una base industrial europea fuerte, los Estados miembros deben centrarse en el desarrollo de nuevas tecnologías y mercados. Esto implica, en particular, comprometerse a proponer y llevar a cabo iniciativas tecnológicas europeas conjuntas y asociaciones entre los sectores público y privado que contribuyan a subsanar fallos reales del mercado, así como la creación y el desarrollo de núcleos regionales o locales (directriz integrada nº 15).

Parte 2

Directrices para el empleo (2005-2008)

Propuesta de

DECISIÓN DEL CONSEJO

relativa a las directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros (en virtud del artículo 128 del Tratado CE)

Propuesta de

DECISIÓN DEL CONSEJO

relativa a las directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros

EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, y en particular su artículo 128, apartado 2,

Vista la propuesta de la Comisión⁹,

Visto el dictamen del Parlamento Europeo¹⁰,

Visto el dictamen del Comité Económico y Social Europeo¹¹,

Visto el dictamen del Comité de las Regiones¹²,

Visto el dictamen del Comité de Empleo,

Considerando lo siguiente:

- (1) De conformidad con el artículo 2 del Tratado de la Unión Europea, uno de los objetivos de la Unión será promover el progreso económico y social y un alto nivel de empleo. El artículo 125 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea establece 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.
- (2) En 2000, el Consejo Europeo de Lisboa puso en marcha una estrategia destinada a lograr un crecimiento económico sostenible, aumentar la cantidad y la calidad del empleo y reforzar la cohesión social, en la que se fijaban objetivos a largo plazo en materia de empleo. Sin embargo, cinco años más tarde los resultados son desiguales.
- (3) La presentación de un conjunto integrado de directrices para el empleo y directrices generales relativas a las políticas económicas contribuye a centrar la estrategia de Lisboa sobre el crecimiento y el empleo. La estrategia europea para el empleo

⁹ DO C ..., ..., p. .

¹⁰ DO C ..., ..., p. .

¹¹ DO C ..., ..., p. .

¹² DO C ..., ..., p. .

desempeña el papel principal en la realización de los objetivos de la estrategia de Lisboa en materia de empleo.

- (4) De acuerdo con las conclusiones del Consejo Europeo de primavera de 22 y 23 de marzo de 2005, los objetivos de pleno empleo, calidad y productividad laboral y cohesión social deben traducirse en prioridades claras: atraer a más personas para que se incorporen y permanezcan en el mercado laboral y modernizar los sistemas de protección social; mejorar la adaptabilidad de los trabajadores y las empresas y aumentar la flexibilidad de los mercados laborales, e incrementar la inversión en capital humano mejorando la educación y las cualificaciones.
- (5) Las directrices para el empleo deben ser objeto de una revisión exhaustiva sólo cada tres años; durante los años intermedios hasta 2008 su actualización debe limitarse estrictamente.
- (6) Las recomendaciones relativas al empleo adoptadas por el Consejo el 14 de octubre de 2004¹³ siguen siendo válidas como marco general de referencia.

DECIDE:

Artículo 1

Quedan adoptadas las directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros tal como figuran en el anexo.

Artículo 2

Los Estados miembros elaborarán sus políticas de empleo teniendo en cuenta todos los aspectos de las directrices e informarán al respecto en los programas nacionales sobre la estrategia de Lisboa presentados cada año.

Artículo 3

Los destinatarios de la presente Decisión son los Estados miembros.

Hecho en Bruselas,

*Por el Consejo
El Presidente*

¹³ DO L 326 de 19.10.2004.

ANEXO

1 ATRAER A MÁS PERSONAS PARA QUE SE INCORPOREN Y PERMANEZCAN EN EL MERCADO DE TRABAJO Y MODERNIZAR LOS SISTEMAS DE PROTECCIÓN SOCIAL

Es vital lograr el pleno empleo y reducir el paro y la inactividad mediante el aumento de la oferta y demanda de mano de obra. La consecución de este objetivo exige mejorar el atractivo de los empleos, la calidad del trabajo y el crecimiento de la productividad laboral, así como reducir el porcentaje de trabajadores pobres. Deben aprovecharse al máximo las sinergias entre la calidad del trabajo, la productividad y el empleo. Es necesaria una labor decidida que fortalezca la inclusión social, impida la exclusión del mercado de trabajo y fomente la integración profesional de las personas desfavorecidas, sin descuidar la reducción de las disparidades regionales en materia de empleo, desempleo y productividad laboral, especialmente en las regiones rezagadas. La igualdad de oportunidades, la lucha contra la discriminación y la integración de la perspectiva de género en el conjunto de las políticas son esenciales para lograr avances.

Directriz. 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. Las políticas deben ayudar a la Unión Europea (UE) a lograr, en promedio, una tasa general de empleo del 70 %, una tasa de empleo femenino no inferior al 60 % y una tasa de empleo del 50 % para los trabajadores de más edad (55 a 64 años), así como a reducir el desempleo y la inactividad. Los Estados miembros deben establecer objetivos nacionales relativos a la tasa de empleo para 2008 y 2010 (directriz integrada n 16).

Elevar los niveles de empleo constituye la manera más eficaz de generar crecimiento económico y promover economías que favorecen la inclusión social, garantizando al mismo tiempo que quienes no puedan trabajar cuenten con una red de seguridad. El fomento de un nuevo enfoque del trabajo basado en el ciclo de vida y la modernización de los sistemas de protección social para garantizar su adecuación, su viabilidad financiera y su capacidad de adaptación ante la evolución de las necesidades sociales son si cabe más necesarios habida cuenta de las previsiones de disminución de la población en edad de trabajar. Se ha de prestar especial atención a abordar las diferencias que persisten entre hombres y mujeres en materia de empleo, así como a los reducidos índices de empleo de los jóvenes y los trabajadores de mayor edad en el marco del nuevo enfoque intergeneracional. Es también necesario tomar medidas para reducir el desempleo juvenil, que en promedio duplica la tasa general de paro. Se han de establecer las condiciones adecuadas para facilitar el avance profesional, ya se trate de un primer empleo, de una reincorporación al mercado de trabajo tras un período de interrupción o del deseo de prolongar la vida activa. La calidad de los puestos de trabajo — determinada, entre otros factores, por el salario y las prestaciones, las condiciones laborales, la seguridad del empleo, el acceso al aprendizaje permanente y las perspectivas de carrera— así como las medidas de apoyo e incentivo previstos en los sistemas de protección social constituyen aspectos esenciales. La aplicación del Pacto Europeo para la Juventud debería contribuir a un enfoque del trabajo basado en el ciclo de vida.

Directriz. Promover un enfoque del trabajo basado en el ciclo de vida mediante la renovación de los esfuerzos dirigidos a crear vías hacia el empleo para los jóvenes y a reducir el paro juvenil; medidas decididas para eliminar las diferencias existentes entre hombres y mujeres en materia de empleo, desempleo y remuneración; una mejor conciliación de la vida familiar y profesional, incluidos, en particular, servicios accesibles y asequibles de asistencia infantil y cuidado de otras personas dependientes; la modernización de los sistemas de pensiones y asistencia sanitaria, de modo que se garantice su adecuación, viabilidad financiera y capacidad de adaptación ante la evolución de las necesidades, con el fin de apoyar la participación en el empleo y la prolongación de la vida activa, sobre todo por medio de medidas adecuadas que incentiven el trabajo y resten atractivo a la jubilación anticipada; el fomento de condiciones laborales propicias para el envejecimiento activo (directriz integrada n° 17). Véase también la directriz integrada n° 2, «Salvaguardar la sostenibilidad económica».

Facilitar que los solicitantes de empleo accedan a un puesto de trabajo, prevenir el paro y garantizar que quienes pierden su empleo se mantienen estrechamente vinculados al mercado de trabajo y mejoran su empleabilidad son esenciales para ampliar la participación y combatir la exclusión social. Ello exige eliminar los obstáculos que dificultan acceder al mercado de trabajo aportando ayudas que hagan eficaz la búsqueda de empleo, facilitando el acceso a la formación y a otras medidas activas del mercado de trabajo, velando por que trabajar resulte rentable y suprimiendo las trampas del desempleo, la pobreza y la inactividad. Convendría velar especialmente por promover la inserción profesional de las personas desfavorecidas, en particular mediante el desarrollo de los servicios sociales y la economía social. Las diferencias existentes en materia de desempleo entre las personas desfavorecidas y las demás personas, al igual que las que existen entre los ciudadanos de terceros países y los ciudadanos de la UE, siguen siendo demasiado elevadas y deben reducirse sustancialmente de acuerdo con los objetivos nacionales. Es especialmente importante luchar contra la discriminación, favorecer el acceso al empleo de las personas con discapacidad y propiciar la integración de los emigrantes y las minorías.

Directriz. Garantizar mercados de trabajo inclusivos con los solicitantes de empleo y las personas desfavorecidas mediante medidas activas y preventivas del mercado de trabajo, como la definición temprana de las necesidades, la ayuda en la búsqueda de empleo, la orientación y formación en el marco de planes de acción personalizados, la prestación de los servicios sociales necesarios para favorecer la inserción en el mercado de trabajo de las personas desfavorecidas y contribuir a la cohesión social y territorial y a la erradicación de la pobreza; una revisión constante de los sistemas impositivos y de prestaciones, incluidas la gestión y la condicionalidad de éstas y la reducción de los elevados tipos impositivos efectivos marginales, para que trabajar resulte rentable y garantizar niveles adecuados de protección social (directriz integrada n° 18).

Con el fin de que un mayor número de personas pueda encontrar un empleo mejor es necesario también fortalecer las infraestructuras del mercado de trabajo a escala nacional y de la UE, en particular por medio de la red EURES, para prever mejor y corregir los posibles desajustes. A este respecto, la movilidad de los trabajadores en la UE es esencial y debe garantizarse plenamente. Conviene también tener muy presente la oferta adicional de mano de obra que resulta de la inmigración de ciudadanos de terceros países.

Directriz. Mejorar la adecuación a las necesidades del mercado de trabajo mediante la modernización y el fortalecimiento de las instituciones del mercado de trabajo, especialmente de los servicios de empleo; una mayor transparencia de las oportunidades de empleo y formación a escala nacional y europea para facilitar la movilidad en toda Europa; una mejor previsión de las necesidades de cualificación, los déficit y los estrangulamientos del mercado de trabajo; la gestión adecuada de la migración económica (directriz integrada nº 19).

2 MEJORAR LA ADAPTABILIDAD DE LOS TRABAJADORES Y LAS EMPRESAS Y AUMENTAR LA FLEXIBILIDAD DE LOS MERCADOS LABORALES

Europa debe mejorar su capacidad para prever, desencadenar y absorber los cambios económicos y sociales, lo que exige costes laborales favorables al empleo, métodos modernos de organización laboral y mercados de trabajo que funcionen correctamente, en donde el aumento de la flexibilidad se combine con la seguridad del empleo para satisfacer las necesidades de las empresas y los trabajadores. Ello debería contribuir también a impedir la segmentación de los mercados de trabajo y a reducir el trabajo no declarado.

En la economía actual, cada vez más globalizada y caracterizada por la apertura de los mercados y la incorporación constante de nuevas tecnologías, tanto las empresas como los trabajadores se enfrentan a la necesidad de adaptarse, que constituye a su vez una oportunidad. En general, este proceso de evolución estructural redundará en beneficio del crecimiento y el empleo, si bien suele ir acompañado de transformaciones que afectan a algunos trabajadores y empresas. Éstas deben ganar flexibilidad para afrontar los cambios bruscos que puede experimentar la demanda de sus bienes y servicios, adaptarse a las nuevas tecnologías y estar en condiciones de innovar constantemente para seguir siendo competitivas. También deben atender la creciente demanda de empleos de calidad, vinculada a las preferencias personales de los trabajadores y a los cambios que afectan a la familia, y deberán hacer frente al envejecimiento de la población activa y a la disminución del número de jóvenes trabajadores. En cuanto a los trabajadores, su itinerario profesional se hace cada vez más complejo, ya que las modalidades de trabajo se diversifican de manera creciente y son cada vez más irregulares, y deben asimismo completar un número creciente de transiciones a lo largo de su vida. Dada la rápida mutación de las economías y las consiguientes reestructuraciones, los trabajadores deben adaptarse tanto a nuevos métodos de trabajo, incluida una mejor utilización de las tecnologías de la información y las comunicaciones, como a la evolución de su categoría profesional, y han de estar dispuestos a formarse permanentemente. La movilidad geográfica resulta también necesaria para tener mayor acceso a las oportunidades de empleo, eventualmente a escala de toda la UE.

Directriz. Promover la flexibilidad combinada con la seguridad del empleo y reducir la segmentación del mercado de trabajo mediante la adaptación de la legislación sobre empleo, revisando en su caso el nivel de flexibilidad ofrecido por los contratos temporales y permanentes; una mejor anticipación y gestión positiva de los cambios, incluidas las reestructuraciones económicas, en particular los cambios vinculados a la apertura de los mercados, con el fin de minimizar sus costes sociales y facilitar la adaptación; la facilitación de las transiciones en materia de categoría profesional, incluidas la formación, la actividad profesional autónoma, la creación de empresas y la movilidad geográfica; el fomento y la difusión de métodos de organización del trabajo adaptables e innovadores, incluidas la mejora de la salud y la seguridad y la diversificación de las modalidades contractuales y de horario laboral, con el fin de mejorar la calidad y la productividad laboral; la adaptación a las nuevas tecnologías en el lugar de trabajo; medidas decididas para transformar el trabajo no declarado en empleo regular (directriz integrada nº 20). *Véase también la directriz integrada n 4, «Promover una mayor coherencia entre las políticas macroeconómicas y estructurales».*

Con objeto de maximizar la creación de empleo, mantener la competitividad y contribuir al marco económico general, la evolución global de los salarios debe estar en consonancia con el crecimiento de la productividad a lo largo del ciclo económico y reflejar la situación del mercado de trabajo. También podría resultar necesario disminuir los costes laborales no salariales y revisar de nuevo la cuña fiscal con el fin de estimular la creación de empleo, en particular de puestos de trabajo con remuneración reducida.

Directriz. Velar por que los salarios y otros costes laborales evolucionen de manera favorable al empleo mediante el fomento de un marco adecuado para los sistemas de negociación salarial, que permita tener en cuenta las diferencias de productividad y la evolución del mercado laboral a nivel sectorial y regional, respetando al mismo tiempo plenamente el papel de los interlocutores sociales; la supervisión y, en su caso, la adaptación de la estructura y el nivel de los costes laborales no salariales y de su incidencia sobre el empleo, en particular para los trabajadores con salarios reducidos y los que acceden por primera vez al mercado de trabajo (directriz integrada nº 21). *Véase también la directriz integrada nº 5, «Garantizar una evolución de los salarios que contribuya a la estabilidad macroeconómica y el crecimiento».*

3 AUMENTAR LA INVERSIÓN EN CAPITAL HUMANO MEDIANTE LA MEJORA DE LA EDUCACIÓN Y LAS CUALIFICACIONES

Europa necesita invertir más en capital humano. Demasiadas personas no llegan a acceder al mercado laboral o a permanecer en él debido a la falta de cualificaciones o a la inadecuación de éstas. Para ampliar el acceso al empleo a todas las edades, elevar los niveles de productividad y la calidad del empleo, la UE debe invertir más y con mayor eficacia en capital humano y aprendizaje permanente, en beneficio de los ciudadanos, las empresas, la economía y la sociedad. Los Estados miembros se han comprometido a establecer estrategias generales de aprendizaje permanente de aquí a 2006.

Las economías basadas en el conocimiento y los servicios requieren cualificaciones diferentes que las industrias tradicionales, cualificaciones que a su vez exigen una actualización constante ante los cambios tecnológicos y la innovación. Los trabajadores que desean conservar su empleo y progresar profesionalmente deben adquirir nuevos conocimientos y reciclarse periódicamente. La productividad de las empresas depende de la constitución y el

mantenimiento de una plantilla capaz de adaptarse al cambio. Los gobiernos deben velar por que los niveles de instrucción aumenten y los jóvenes adquieran las competencias básicas necesarias, de acuerdo con el Pacto Europeo para la Juventud. Todas las partes interesadas deben movilizarse para desarrollar y favorecer una verdadera cultura de aprendizaje permanente desde la infancia. Es importante, si se quiere lograr un aumento sustancial de las inversiones públicas y privadas destinadas a los recursos humanos per cápita, compartir de manera equitativa y transparente los costes y las responsabilidades entre todas las partes. Los Estados miembros deben aprovechar mejor las posibilidades que ofrecen los Fondos Estructurales y el Banco Europeo de Inversiones para invertir en educación y formación.

Directriz. Ampliar y mejorar la inversión en capital humano mediante el establecimiento de estrategias eficaces de aprendizaje permanente, de acuerdo con los compromisos europeos, incluidos incentivos adecuados y mecanismos de reparto de costes para las empresas, las autoridades públicas y los ciudadanos, en particular para reducir considerablemente el número de alumnos que abandonan prematuramente los estudios; la mejora del acceso a la formación profesional inicial, a la enseñanza secundaria y a la enseñanza superior, incluso al aprendizaje profesional y a la formación en el espíritu empresarial; el aumento de la participación en la formación continua y en el lugar de trabajo a lo largo de toda la vida, especialmente para los trabajadores poco cualificados y de mayor edad (directriz integrada n° 22). *Véase también la directriz integrada n° 12, «Incrementar y mejorar la inversión en I+D».*

No basta con fijar objetivos ambiciosos y aumentar el nivel de inversión de todas las partes. Para que la oferta se adecue en la práctica a la demanda, los sistemas de aprendizaje permanente deben ser asequibles, accesibles y capaces de adaptarse a la evolución de las necesidades. La adaptación y el desarrollo de la capacidad de los sistemas de educación y formación son necesarios para mejorar su adecuación al mercado laboral, su eficacia y su capacidad de respuesta a las necesidades de la economía y la sociedad basadas en el conocimiento. Las tecnologías de la información y las comunicaciones pueden ser útiles para mejorar el acceso al aprendizaje y adaptarlo mejor a las necesidades de empresarios y trabajadores. Se requiere también una mayor movilidad, tanto con fines profesionales como educativos, para ampliar el acceso a las oportunidades de empleo en toda la UE. Deben suprimirse los obstáculos que siguen lastrando la movilidad en el mercado de trabajo europeo, en particular los vinculados al reconocimiento y la transparencia de las calificaciones y competencias. Será importante utilizar los instrumentos y referencias europeos acordados para apoyar las reformas de los sistemas nacionales de educación y formación.

Directriz. Adaptar los sistemas de educación y formación en respuesta a las nuevas exigencias en materia de competencias mediante una mejor definición de las necesidades profesionales y las competencias clave y la anticipación de las necesidades futuras en materia de calificaciones; la ampliación de la oferta de herramientas de educación y formación; la creación de marcos destinados a favorecer la transparencia de las calificaciones, su reconocimiento efectivo y la convalidación de la educación no formal e informal; la garantía del atractivo, la apertura y un elevado nivel de calidad de los sistemas de educación y formación (directriz integrada n° 23).

*

* *

Al tomar medidas, los Estados miembros deben velar especialmente por garantizar la buena gobernanza de las políticas de empleo. Deben crear una amplia asociación en favor del cambio a la que se sumen las instancias parlamentarias y las partes interesadas, en particular a escala local y regional. Conviene que los interlocutores sociales europeos y nacionales desempeñen un papel protagonista. Los Estados miembros deberían definir compromisos y objetivos conformes a las directrices y recomendaciones de la UE. Velar por la buena gobernanza exige también que los recursos administrativos y financieros se asignen de manera transparente. De acuerdo con la Comisión, los Estados miembros deben dirigir los recursos de los Fondos Estructurales, en particular del Fondo Social Europeo, a la aplicación de la estrategia europea para el empleo e informar de las medidas adoptadas. Se debe prestar especial atención al fortalecimiento de la capacidad institucional y administrativa de los Estados miembros.

Los Estados miembros deben aplicar las directrices políticas expuestas sin perder vista que las recomendaciones nacionales, los indicadores de avance y los objetivos establecidos en las directrices para el empleo de 2003 y en las recomendaciones de 2004 siguen siendo válidos como marcos de referencia.