



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

***CRECIMIENTO,  
COMPETITIVIDAD, EMPLEO***

***RETOS Y PISTAS PARA  
ENTRAR EN EL SIGLO XXI***

**Libro blanco**



# Crecimiento, competitividad, empleo

## Retos y pistas para entrar en el siglo XXI

---

Libro blanco

Una ficha bibliográfica figura al final de la obra.

Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 1993

ISBN 92-826-6996-3 (partes A + B)

ISBN 92-826-7071-6 (parte C)

ISBN 92-826-7061-9 (dos volúmenes)

© CECA-CEE-CEEA, Bruselas · Luxemburgo, 1993

Reproducción autorizada, excepto para fines comerciales, con indicación de la fuente bibliográfica.

*Printed in Germany*

# PREÁMBULO

El presente Libro blanco pretende nutrir la reflexión y colaborar en la toma de aquellas decisiones —descentralizadas, nacionales o comunitarias— que nos permitan sentar las bases de un desarrollo sostenible de las economías europeas con el fin de poder hacer frente a la competencia internacional, creando al mismo tiempo los millones de puestos de trabajo necesarios.

Estamos convencidos, en efecto, de que las economías europeas tienen futuro. Si consideramos los fundamentos clásicos de la prosperidad y la competitividad, Europa conserva sus posibilidades. Por la importancia de su capital inmaterial (educación, cualificaciones, aptitud para la innovación, tradiciones), por disponer de un capital financiero y de instituciones bancarias muy eficaces, por la solidez de su modelo de sociedad y por las virtudes de la concertación social, dispone de activos que a ella sola incumbe hacer fructificar.

Por otra parte, y ante la envergadura de las necesidades que hay que satisfacer, tanto dentro como fuera de la Comunidad, el eje de la recuperación pasa por el desarrollo de las actividades de trabajo y de empleo, y no por dar prioridad a soluciones globalmente malthusianas. Sí, podemos crear empleos, debemos crear empleos para asegurar el porvenir. El porvenir de nuestros hijos, que deben hallar esperanza y motivación en la perspectiva de participar en la actividad económica y social y de ser parte activa de la sociedad en la que viven. El porvenir de nuestros sistemas de protección social, amenazados a corto plazo por la insuficiencia del crecimiento, y a largo plazo por el deterioro de la proporción entre población activa y población pasiva.

En otros términos, tenemos la inmensa responsabilidad de encontrar, manteniéndonos fieles a los ideales que han hecho la personalidad y la marca de Europa, una síntesis entre las metas perseguidas por la sociedad. El trabajo como factor de integración social; la igualdad de oportunidades, y las exigencias de la economía: la competitividad y la creación de empleo.

Este gran reto es asunto de todos. Por eso queremos, en primer lugar, perseverar en la construcción de una Europa unida que multiplicará nuestras fuerzas, gracias a la cooperación y a los beneficios de un gran espacio sin fronteras de ningún tipo. Y por eso apelamos a todos, y no sólo a los responsables políticos y profesionales, a tomar parte en el esfuerzo común, mediante un esfuerzo de comprensión del nuevo mundo y mediante su participación en la obra común.

Nada sería más peligroso para nuestra Europa que mantener estructuras y hábitos que alimentan la resignación, el egoísmo y la pasividad. El despertar exige una sociedad activada por ciudadanos conscientes de sus propias responsabilidades y animados por el espíritu de solidaridad con aquellos con quienes integran las comunidades locales y nacionales, con su riqueza histórica y su sentimiento de pertenencia común.

La contribución que puede ofrecer la Unión Europea consiste en apoyar este movimiento, que concilia nuestras fidelidades históricas y nuestra voluntad de ocupar el sitio que nos corresponde en el nuevo mundo que se abre ante nuestros ojos.



## ÍNDICE

Parte A	El Libro blanco: los retos y las vías para entrar en el siglo XXI .....	7
Parte B	Las condiciones para el crecimiento, la competitividad y el aumento del empleo (trabajos previos) .....	39
<b>I. Crecimiento</b>		
Capítulo 1	Condiciones macroeconómicas .....	43
<b>II. Competitividad</b>		
Capítulo 2	Las condiciones para el crecimiento, la competitividad y el aumento del empleo .....	63
	A. Hacia la competitividad global .....	63
	B. Aprovechar al máximo las posibilidades del mercado interior .....	74
Capítulo 3	Redes transeuropeas .....	81
Capítulo 4	Investigación y desarrollo tecnológico .....	93
Capítulo 5	Transformación social y nuevas tecnologías .....	99
	A. La sociedad de la información .....	99
	B. La biotecnología y su difusión .....	108
	C. El sector audiovisual: competitividad y empleo .....	111
Capítulo 6	La Comunidad, un socio abierto y solidario .....	114
<b>III. Empleo</b>		
Capítulo 7	Adaptación de los sistemas de educación y de formación profesional .....	127
Capítulo 8	Convertir el crecimiento en empleo .....	134
Capítulo 9	Exacciones obligatorias aplicables al trabajo .....	149
<b>IV. Hacia un nuevo modelo de desarrollo</b>		
Capítulo 10	Reflexiones sobre un nuevo modelo de desarrollo .....	159
Parte C	(Volumen separado)	



Parte A

**El Libro blanco: los retos y las vías  
para entrar en el siglo XXI**



# El por qué de este Libro blanco

La razón es una sola. Una palabra: el desempleo. Conocemos su magnitud, y también sus consecuencias. Y la experiencia demuestra lo arduo que resulta combatirlo.

El Consejo Europeo de Copenhague, el pasado mes de junio, pidió a la Comisión europea un Libro blanco sobre la estrategia a medio plazo para el crecimiento, la competitividad y el empleo. Esta decisión respondía a un debate entre los jefes de Estado o de Gobierno tras una intervención del Presidente de la Comisión sobre las flaquezas de la economía europea.

El Libro blanco se inspira en buena medida en las contribuciones remitidas por los Estados miembros. Se nutre también de los debates, jalonados a menudo por conflictos, que en todos nuestros países mantienen el Estado y los interlocutores sociales (las organizaciones patronales y sindicales).

La Comisión europea es consciente de la dificultad de la tarea. Si existieran soluciones, nuestros países las habrían aplicado. Si existiera una cura milagrosa, ya se sabría. Y la diversidad de situaciones nacionales es tan grande que cualquier propuesta tiene que ser presentada con matices y precauciones. Dicho esto, la Comisión comparte la opinión de muchos Estados miembros, en el sentido de que unas respuestas comunes darían a todos ellos, y por tanto a la Unión Europea, mayor fuerza.

## No existe cura milagrosa

- Ni el **proteccionismo**, que sería suicida para la Unión Europea, principal potencia comercial del mundo, y contrario a las metas que proclama, especialmente fomentar el despegue de los países más pobres.
- Ni la **huida hacia adelante económica**: abrir las compuertas del presupuesto del Estado y de la creación monetaria puede crear una euforia temporal, como una droga. Pero más dura sería la caída en el momento de reparar los daños ocasionados por la inflación y los desequilibrios externos; y el daño principal sería la agravación del desempleo.

- Ni la **reducción generalizada del tiempo de trabajo, ni el reparto nacional del trabajo**: ocasionaría un frenazo de la producción, ya que sería difícil conseguir un buen ajuste entre la demanda de personal cualificado, la óptima utilización de los equipos y la oferta de mano de obra.
- Ni la **drástica disminución de los salarios, ni recortes salvajes de la protección social, para alinearlos con nuestros competidores de los países en vías de desarrollo**: socialmente inaceptable, políticamente insostenible, esta solución no haría sino agravar la crisis al reducir la demanda interna, que constituye un factor de crecimiento y de mantenimiento del empleo.

## Por qué estamos así

No nos extenderemos sobre el diagnóstico presentado en Copenhague. Ha sido confirmado y precisado tanto por las contribuciones nacionales como por los trabajos de la Comisión europea: competitividad, crecimiento, empleo y paro están estrictamente vinculados, y desde hace tiempo.

### En veinte años

- la tasa potencial de crecimiento anual de la economía europea ha bajado (de alrededor del 4 % a alrededor del 2,5 %);
- el paro aumenta de forma continua de ciclo en ciclo;
- la tasa de inversión ha bajado 5 puntos;
- nuestra posición relativa frente a Estados Unidos y a Japón se ha deteriorado en lo que se refiere a:
  - empleo,
  - cuotas de mercado en el exterior,
  - investigación y desarrollo e innovación y su traducción en la oferta inmediata,
  - el desarrollo de nuevos productos.

Y eso que la Comunidad, hace unos años, vivió un período, todo el mundo está de acuerdo en ello, caracterizado por el crecimiento y las transformaciones suscitados por el objetivo 1992. Este objetivo no fue un espejismo. Recibió de inmediato un amplio apoyo de todos los horizontes sociales y profesionales, y las transformaciones que provocó tienen mucho que ver con los 9 millones de puestos de trabajo creados entre 1986 y 1990.

### **El objetivo 1992: una realidad tangible**

- 9 millones de puestos de trabajo creados entre 1986 y 1990;
- medio punto de crecimiento adicional por año;
- 3 % de ahorro en los costes de transporte;
- un tercio más de inversiones entre 1985 y 1990;
- se multiplican por tres las concentraciones y adquisiciones de empresas en la Comunidad durante el período;
- se multiplican por tres las operaciones europeas en fusiones y adquisiciones de sociedades en todo el mundo;
- se duplican los intercambios dentro de la Comunidad entre sectores hasta entonces considerados protegidos;
- 70 millones de documentos aduaneros menos.

Este proceso de integración no está concluido, ya que la apertura de algunos sectores a la competencia se hace sólo progresivamente; pero muestra perfectamente que los europeos han sido capaces de anticipar, de provocar un «shock» y de hacerle frente.

¿Cómo se explica que todos los avances logrados no hayan podido amortiguar, por lo menos, las consecuencias de la recesión in-

ternacional? ¿Han dado los europeos un salto sin futuro?

**En realidad, es cierto que hemos cambiado, pero el mundo ha cambiado aún más.**

En efecto, la crisis actual no se entiende si no se valora al mismo tiempo la globalidad de los movimientos que afectan a la actividad económica en todo el mundo, y su aceleración desde finales de los setenta.

### **El cambio de escenario**

#### **geopolítico:**

- aparecen nuevos competidores que demuestran su capacidad para integrar los progresos técnicos más avanzados;
- el fin del comunismo abre nuevas posibilidades de crecimiento económico: 120 millones de personas, vecinos nuestros, con un nivel de vida muy inferior. Pero no hemos sabido utilizarlo como resorte para un nuevo impulso.

#### **demográfico:**

- envejecimiento de la población y transformación de las estructuras familiares.

#### **técnico:**

- la nueva revolución industrial está en marcha y provoca una veloz mutación de las técnicas, los empleos y las competencias;
- la economía se desmaterializa, se externalizan ciertas actividades productivas, predominan los servicios, y la posesión y circulación de la información pasan a ser decisivas.

#### **financiero:**

- la interdependencia de los mercados, fruto de la libertad de los movimientos de capital, con utilización de nuevas técnicas, se impone a todos los operadores económicos y financieros

## El núcleo del problema: los tres desempleos

Con excepción de la segunda mitad de los años ochenta, el desempleo no ha cesado de aumentar en la Comunidad desde comienzos de los años setenta. Afecta en la actualidad a 17 millones de personas. En 20 años, el volumen de la riqueza producida aumentó un 80 %, mientras el empleo total aumentaba sólo el 9 %. Para explicarlo, hay que distinguir tres formas diferentes de desempleo:

### Desempleo coyuntural

En un contexto en el que los recursos de mano de obra aumentan alrededor del 0,50 % por año, cualquier detención del crecimiento se traduce de inmediato por un fuerte aumento del desempleo. Con mayor motivo en el período actual, ya que, por primera vez desde 1975, Europa experimenta un retroceso de su actividad económica.

### Desempleo estructural

A finales de los ochenta, en el mejor momento, el paro afectaba a 12 millones de personas. Esta rigidez del desempleo tiene explicaciones actualmente bien conocidas:

- nuestra inserción en la nueva división internacional del trabajo no ha sido la mejor. Hemos olvidado los mercados con futuro, apostando demasiado por las rentas de situación adquiridas en los sectores tradicionales;
- el coste relativo del trabajo poco cualificado acelera la racionalización de las inversiones y frena la creación de empleo en los servicios;
- nuestros sistemas de empleo han envejecido. Nos referimos al complejo que constituyen actualmente el mercado, la legislación laboral, la política de empleo, las posibilidades de flexibilidad interna y externa en la empresa, las oportunidades que ofrece o deja de ofrecer el aparato educativo y de formación, la protección social;
- por último, y sobre todo, nuevos países se industrializan y compiten con nosotros, aun en nuestros mercados, y con

costes que desafían cualquier competencia por nuestra parte.

### Desempleo tecnológico

Es un problema tan viejo como las sociedades industriales, que siempre se han transformado integrando, no sin tropiezos, el progreso técnico. Pero es un problema que parece estar cambiando de escala. Y no es que, en las empresas, el progreso tecnológico suprima más puestos de trabajo de los que crea: en promedio, por ejemplo, la situación del empleo es mejor en las empresas que han introducido la microelectrónica que en aquellas que no la utilizan.

Pero no es menos cierto que atravesamos nuevamente un período de desfase entre la velocidad de un progreso técnico centrado fundamentalmente en el cómo producir (métodos de fabricación y organización del trabajo), y por tanto destructor de empleo, y nuestra capacidad de anticiparnos a las nuevas necesidades (individuales o colectivas) o los nuevos productos generadores de nuevos yacimientos de empleo.

Con todo, estos progresos ofrecen oportunidades de crecimiento y de empleo. A condición de dar un giro a nuestro modelo de desarrollo: satisfacer las necesidades nacidas de las convulsiones de la vida social, de la vida familiar, de la civilización urbana y de nuevos modos de consumo; preservar nuestros espacios rurales; mejorar el medio ambiente y la calidad de nuestro capital natural. Es así como prepararemos nuestra entrada en el siglo XXI.

### Pistas para entrar en el siglo XXI

Para invertir la tendencia de nuestras sociedades gangrenadas por el paro, sería de desear que la Unión Europea pudiera crear 15 millones de puestos de trabajo de aquí a finales de siglo.

Es la economía la que puede dar las indicaciones necesarias para replantear las reglas del juego heredadas de una época en que los recursos de mano de obra eran escasos, la innovación tecnológica asimilable por imitación de sus creadores, y los recursos naturales explotables a discreción. Así, presentamos algunas grandes orientaciones de

base esencialmente económica, pero que no podrán disociarse, como se verá, de los grandes movimientos que agitan a la sociedad: una economía sana, abierta, descentralizada, competitiva, solidaria.

Sin embargo, estos esfuerzos serán vanos si no cambiamos profundamente la política de empleo, que debe reubicarse en el núcleo de la estrategia global.

### Una economía sana

Los europeos necesitan estabilidad. Los falsos profetas de la inflación y del retorno a la variabilidad de los tipos de cambio hablan en nombre de intereses particulares o miopes. Su mala moneda sigue corriendo el peligro de expulsar la buena.

Por tanto, el Libro blanco está en armonía con las líneas directrices sometidas al Consejo Europeo para señalar, en aplicación del nuevo Tratado (artículo 103), el inicio de la segunda fase de la unión económica y monetaria, cuyo éxito condiciona las posibilidades de llegar a una moneda única. Es preciso, pues, razonar dentro de unas **condiciones macroeconómicas de referencia** para la convergencia tanto económica como monetaria.

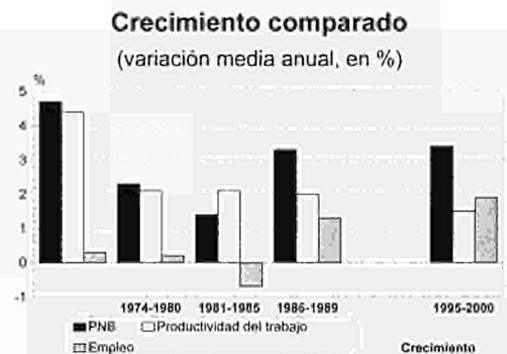
La estrategia podría desenvolverse en dos fases: salir de la actual recesión lo más rápidamente posible, para reanudar a partir de la mitad de los noventa el camino de un crecimiento fuerte y sano. Las políticas macroeconómicas aplicadas en estas dos fases presentan orientaciones similares, pero se conjugan con acentos diferentes.

La reducción progresiva del déficit público es necesaria en la primera fase para dominar el endeudamiento y continuar, en la segunda, acrecentando el ahorro público. Ello implicará un mayor esfuerzo de reestructuración del gasto, en particular el freno del gasto de funcionamiento, en beneficio de los recursos públicos consagrados a la inversión material e inmaterial y a una política activa de empleo.

Unas **políticas monetarias estables**, coherentes, con un objetivo de baja inflación, serán referencia constante a lo largo de todo el período. Producirán nuevas bajas de tipos

de interés que harán más atractivas las inversiones necesarias para la modernización y la competitividad de nuestras economías. De esta forma se estimularía la inversión, tanto en infraestructuras como en vivienda o en obras relacionadas con la mejora del medio ambiente.

Por último, **la evolución de todas las categorías de rentas** debería hacerse coherente con los objetivos de estabilidad monetaria y de moderación de los costes. Durante la primera fase, se trataría de prevenir una aceleración que interrumpiera la caída de los tipos de interés a largo plazo; en la segunda, sería preciso garantizar una rentabilidad del capital suficiente para permitir un aumento de la tasa de inversión y, por tanto, del crecimiento.



### Una economía abierta

**Sólo la interdependencia controlada puede garantizar un juego de suma positiva para todos.**

Todas las grandes ondas de crecimiento de las economías europeas se iniciaron con un salto cualitativo en el comercio internacional. La más espectacular fue sin duda la fundación del sistema multilateral de intercambios comerciales fruto de los acuerdos de Bretton Woods, finalizada la segunda guerra mundial.

**Es posible que estemos hoy en vísperas de una ruptura de igual magnitud, con la rapidísima inserción de los países en vías de desarrollo y de los países ex-comunistas en la esfera de los intercambios mundiales.**

Es vital que la Comunidad se mantenga abierta y se prepare para esta perspectiva. Por eso nos interesa tanto la conclusión positiva de las negociaciones de la Ronda Uruguay. Por primera vez, estas negociaciones están bajo el signo de un acuerdo global entre países industriales y países en vías de desarrollo, con concesiones equilibradas para el acceso equitativo a todos los mercados.

Entre los grandes temas de esta negociación, figura la transformación del GATT en una institución internacional de pleno derecho denominada «Organización Multilateral del Comercio», que garantizaría un desarrollo sostenible y armónico de los intercambios internacionales. La Comunidad le concede gran importancia porque considera que afianzaría la autoridad del GATT contra cualquier hegemonismo y podría abordar otras materias en las que es fundamental la existencia de reglas multilaterales. En efecto, es preciso asegurar la coherencia entre las diversas jurisdicciones encargadas de promover una sana competencia y entre las instituciones internacionales encargadas de las relaciones monetarias o de otro tipo, ocuparse de la desigualdad de las condiciones de inversión directa, y garantizar un reparto equitativo de las cargas que impone la protección del entorno natural.

## ¿Dónde está el crecimiento?

(Porcentaje del producto mundial)



La consolidación del sistema multilateral de intercambios, su eficaz aplicación, y la transparencia de sus reglas, constituyen para la Comunidad la mejor garantía de éxito en su propio esfuerzo de adaptación.

Se inscribe, además, en la perspectiva de una gestión mundial coherente de los problemas que plantean las desigualdades de desarrollo y la concentración de la pobreza en determinadas regiones.

Este espíritu de apertura ha sabido ponerlo en práctica la Unión Europea con el Espacio Económico Europeo. Ahora es preciso que lo demuestre ante sus vecinos del Este y del Sur. Existen potencialidades enormes, que requieren de nosotros inversiones masivas, considerables transferencias de conocimientos, una mayor apertura de nuestros mercados y una mayor cooperación industrial. Si todos estos países son capaces de llevar a cabo políticas razonables de adaptación y de modernización, podrán aprovechar de lleno nuestra acción y ésta nos revertirá en forma de nuevos mercados y, por consiguiente, de creación de puestos de trabajo.

## Una economía descentralizada

La economía de mercado es descentralizadora. Es esta convicción la que inspiró la aventura del gran mercado interior. No se trataba únicamente de obtener economías de escala, sino de liberar además el dinamismo y la creatividad ligados a las virtudes de la competencia.

Actualmente, la descentralización refleja también un cambio profundo en la organización de nuestras sociedades, en todas partes confrontadas a la complejidad creciente de los fenómenos económicos y sociales y del propio marco legislativo o reglamentario.

De ahí la importancia cada vez mayor del nivel local, en el que se integran con mayor facilidad todos los aspectos de la acción pública y proliferan las redes de cooperación.

De ahí también el movimiento de descentralización que se observa en el mundo de la empresa. Las PYME aparecen con frecuencia citadas como modelos, pues encarnan una flexibilidad, una disponibilidad operativa, una capacidad de interacción que intentan actualmente imitar las unidades que componen las grandes empresas.

Los sistemas jerarquizados y lineales son paulatinamente sustituidos por organizaciones interactivas.

Este movimiento de descentralización, apoyado en las nuevas tecnologías, nos lleva hacia una auténtica sociedad de la información. En efecto, el corolario de la descentralización es comunicar y compartir la información.

### **La sociedad de la información**

- La apertura de un mundo multimedia (sonido-texto-imagen) constituye una mutación comparable a la primera revolución industrial.
- Estamos ya en el mañana. El número de canales de televisión se multiplicará por diez y el de los abonados al cable se triplicará a finales de siglo. En Estados Unidos, seis millones de personas están ya involucradas en el teletrabajo.
- Estados Unidos ha tomado la delantera: 200 de las principales empresas utilizan ya las autopistas informáticas.
- Núcleo del modelo de desarrollo del siglo XXI: se trata de un reto crucial para la supervivencia o el declive de Europa.
- Es la posibilidad de responder a las nuevas necesidades de las sociedades europeas: redes de comunicación en las empresas; acceso generalizado a bases de datos científicos y de ocio; difusión del teletrabajo; desarrollo de la atención preventiva y de la medicina a domicilio para las personas mayores.

La dimensión europea ofrecería óptimas posibilidades para el auge de la sociedad de la información. Por ello, la Comisión propone, en una colaboración sector público-sector privado, acelerar la creación de las «autopistas de la información» (redes de banda ancha), y desarrollar los correspondientes servicios y aplicaciones (véase, más adelante, el eje de desarrollo I).

## **Una economía más competitiva**

### *Aprovechar al máximo el gran mercado*

Si la expresión política industrial sigue siendo discutida, nadie duda de la responsabilidad de los gobiernos y de la Comunidad en la creación de un entorno lo más favorable posible para la competitividad de las empresas. El respeto a las reglas de competencia es uno de sus importantes elementos. Contribuye a que el gran mercado sea hoy una realidad absolutamente viva. No obstante, desde el punto de vista de las empresas, es preciso avanzar en tres direcciones:

- La primera tiene que ver con el corpus de reglas (legislación, normas, estándares, procesos de certificación) que garantizan el buen funcionamiento del mercado. Este corpus debe completarse (por ejemplo, en productos farmacéuticos, propiedad intelectual, derecho de sociedades). Pero, y sobre todo, su posterior evolución debe quedar asegurada contra el riesgo de incoherencia entre las legislaciones nacionales y comunitarias. Lo cual supone una nueva cooperación entre las administraciones en la fase de elaboración y seguimiento de las legislaciones. Asimismo, deberá asegurarse la coherencia de la legislación comunitaria en todos los ámbitos que afectan a la vida de las empresas, especialmente en la parte que se refiere al medio ambiente. Tal es el objeto del programa estratégico que la Comisión se dispone a presentar.
- La segunda condición tiene que ver con las pequeñas y medianas empresas. Modelos de flexibilidad para las grandes sociedades, son también, y cada vez más, un factor de competitividad para éstas, a través de la externalización y la subcontratación. De ahí que las grandes empresas adopten iniciativas para dinamizar el tejido de sus suministradores y clientes. Pero la demografía de las PYME, es decir, su nacimiento, crecimiento y regeneración son también asunto de políticas nacionales. En numerosos países, sería preciso adaptar de manera coherente la fiscalidad, la transmisión patrimonial, el acceso a la finan-

ciación, la simplificación de la normativa y las prácticas del crédito entre empresas. Aunque la parte fundamental debe hacerse a escala nacional, la Comunidad debe, por su parte, facilitar la inserción de las PYME en la dinámica del gran mercado. Por tanto, en primer lugar, hay una tarea inmediata de simplificación y de información. Próximamente se presentará una iniciativa comunitaria sobre estos puntos, destinada asimismo a facilitar los intercambios y aumentar la cooperación entre las PYME, por encima de las antiguas fronteras interiores.

- La tercera condición se refiere a la aceleración del establecimiento de las redes transeuropeas de infraestructuras (véase, más adelante, el eje de desarrollo II).

### **Redes transeuropeas de infraestructuras**

#### **Por qué**

- circular mejor, con mayor seguridad y más barato;
- ordenar el territorio europeo;
- establecer un puente con Europa del Este.

#### **Cómo**

- suprimir los obstáculos reglamentarios y financieros;
- movilizar inversiones privadas hacia proyectos de interés europeo (aplicación de las disposiciones del Tratado, declaración de interés europeo);
- definir proyectos sobre la base de los planes directores aprobados (transportes) o en preparación (energía).

Para establecer estas redes, promover, como hemos visto, la sociedad de la información y desarrollar nuevos proyectos de mejora del medio ambiente, la Comisión propone acelerar los procedimientos admi-

nistrativos, catalizar voluntades, utilizar los instrumentos de financiación que existen y completarlos recurriendo al ahorro, como se indica en el anexo.

### **Intensificar el esfuerzo de investigación y cooperación**

Sin romper la competencia, la capacidad de cooperar y de compartir riesgos se convierte cada vez más en prenda de creatividad. Nuestra legislación, nuestra fiscalidad y nuestros programas deben adaptarse en consonancia, tanto en el plano nacional como en el europeo. Así, la práctica de la política de competencia comunitaria abre un amplio campo a las nuevas formas de cooperación entre empresas.

En el cuadro de un crecimiento del esfuerzo global consagrado a la investigación, se fomentará la cooperación entre las políticas de investigación de los diferentes países y entre las empresas. Esta cooperación se irá convirtiendo progresivamente en un principio de animación, y no sólo un aspecto de la política comunitaria de investigación y desarrollo. Este principio conduce a definir grandes prioridades y propiciar encuentros entre operadores, y sobre todo entre productores y usuarios, en torno a temas importantes de interés común: es la única garantía de que se tengan en cuenta las potencialidades de mercado para la **definición de las prioridades de investigación.**

La Comisión propondrá a los Estados miembros que se ponga en marcha esta nueva forma de actuar sobre la base de un número limitado de grandes proyectos comunes concebidos a partir de las posibilidades:

- de las nuevas tecnologías de la información, cuya importancia ya se ha destacado;
- de las biotecnologías, campo en el que la pronta aplicación de los recursos de investigación permitiría lograr una mayor sinergia entre las industrias químicas y sus grandes usuarios potenciales en los sectores de la salud y agroalimentario;
- de las ecotecnologías. Entendemos por ecotecnologías las innovaciones radicales que atacan las causas de las emisio-

nes contaminantes y persiguen la eficacia ambiental del ciclo de producción. En efecto, serán una ventaja competitiva de primera magnitud el día de mañana.

### **Una economía solidaria**

Las pistas recién esbozadas muestran cómo el dinamismo del mercado puede dar un mayor estímulo a nuestro crecimiento.

Pero la experiencia demuestra también que el mercado no está exento de fallos. Tiende a subestimar los retos de gran alcance, provoca ajustes cuya rapidez golpea desigualmente a las distintas categorías sociales, y propicia espontáneamente efectos de concentración, que generan desigualdades entre las regiones y las ciudades. La conciencia de estas insuficiencias llevó a nuestros países a desarrollar mecanismos colectivos de solidaridad. En el plano comunitario, el Acta Única llegó para reequilibrar el desarrollo del gran mercado mediante políticas comunes de acompañamiento, en concepto de cohesión económica y social.

Hoy, no obstante, el funcionamiento de la protección social está siendo replanteado en muchos Estados miembros, para mejorar su eficacia y aligerar sus costes apelando a una mayor responsabilidad y selectividad. La renovación del modelo europeo de sociedad pasa por una solidaridad menos pasiva y más activa.

Solidaridad, en primer lugar, entre los que tienen trabajo y los que no lo tienen. Esta idea fundamental ha estado completamente ausente, en los últimos diez años, de las conversaciones y de las negociaciones colectivas. Proponemos, en consecuencia, una especie de pacto social europeo basado en un principio simple, y cuyas modalidades se adaptarían a las peculiaridades de cada país y de cada empresa. En aras de una economía descentralizada y de subsidiariedad, las nuevas ganancias de productividad serían, en lo fundamental, destinadas a inversiones de futuro y a la creación de nuevos puestos de trabajo.

Solidaridad entre hombres y mujeres, que implica conciliar mejor la vida familiar y la profesional, y prestar mayor atención a la actividad femenina en el desarrollo de los recursos humanos (servicios sociales, tiempo de trabajo, formación diversificada).

Solidaridad también entre las generaciones, pensando en las consecuencias de la evolución demográfica: reducción numérica de las generaciones que llegan a la edad adulta, a la edad de trabajar.

Cualquier decisión que se adopte actualmente debe tener en cuenta, imperativamente, esta dimensión demográfica. Por ello, no sólo tenemos que luchar contra el desempleo, que pone en peligro todos nuestros regímenes de protección social, sino, además, ampliar, no reducir, la cantidad de trabajo que produce riqueza y financia la solidaridad.

Solidaridad, conviene reiterarlo, entre las regiones más prósperas y las regiones pobres o con problemas, y de ahí la confirmación de la cohesión económica y social como pilar básico de la construcción europea.

Solidaridad, por último y sobre todo, para combatir la exclusión social. Si existiera sólo un motivo para convencernos de que nuestras economías no han llegado a su madurez, de que existen aún necesidades por satisfacer, sería precisamente la existencia entre nosotros de 50 millones de pobres. Es asunto de los Estados, pero es también asunto de cada ciudadano poner en marcha una «solidaridad de proximidad». Para combatir una miseria que corta en dos a la sociedad, se impone una política global tanto de prevención como de curación. Los temas de acción son sabidos: la renovación de los barrios enfermos de nuestras sociedades, la construcción de viviendas sociales, la adaptación de los sistemas educativos, con mayores medios para los niños de las categorías menos favorecidas, una política activa de empleo que conceda máxima prioridad a la búsqueda de una actividad o de una formación accesible a todos, más que al recuento de los desempleados y a su indemnización, aunque ésta seguirá siendo vital en último extremo, una vez agotados todos los demás medios de reinserción social.

### **Actuar al servicio del empleo**

Como hemos visto, la Comunidad Europea no ha logrado extender las posibilidades de empleo en consonancia con el aumento, notable por cierto, de la riqueza producida.

Pero, si se observan más de cerca, los resultados de los Estados miembros son bastante diferentes: así, por ejemplo, Alemania y España conocieron un ritmo de crecimiento comparable en los últimos 15 años, del orden del 2,3 %, y sin embargo los niveles medios de desempleo son del 6 y del 16 %, respectivamente. A la inversa, en el mismo período el Reino Unido, Francia, Bélgica e Italia tenían un nivel medio de desempleo comparable, del orden del 9 % de la población activa, mientras la tasa de crecimiento variaba sensiblemente, del 1,8 al 2,5 % en promedio. Estas divergencias están llenas de enseñanzas.

### **Prioridades de acción al servicio del empleo**

- Apostar por la educación y la formación a lo largo de toda la vida.
- Aumentar la flexibilidad externa e interna.
- Confiar más en la descentralización y en la iniciativa.
- Reducir el coste relativo del trabajo poco cualificado.
- Renovar profundamente las políticas de empleo.
- Ir al encuentro de las nuevas necesidades

De forma general, indican que el crecimiento no constituye toda la respuesta al problema del desempleo: por tanto, hay fundamento para actuar vigorosamente al servicio del empleo. Pero esta acción debe tener en cuenta las especificidades nacionales. Más concretamente, las rigideces del mercado de trabajo, causantes de gran parte del desempleo estructural europeo, revelan especificidades institucionales, legales o contractuales propias de cada país. El entorno educativo, la legislación laboral, los contratos de trabajo, los sistemas de negociación contractual, la protección social y las condiciones de gestión de las empresas (como la organización interna del trabajo) constituyen los pilares de los «sistemas nacionales de empleo» y confieren a cada uno

de ellos una fisonomía distinta. Para mejorar el funcionamiento del mercado de trabajo hay que poner en movimiento el conjunto de cada sistema. Una vez más, se confirma aquí la convicción de que no existen recetas milagrosas; sólo una acción coordinada de los diferentes protagonistas, responsables de cada componente del sistema, podrá transformarlos. Por otra parte, las fórmulas de concertación social adoptarán en cada país un estilo, una tonalidad, de acuerdo con sus tradiciones.

### **Apostar por la educación y por la formación: saber y saber hacer, durante toda la vida**

Los sistemas educativos en nuestros países padecen problemas graves que no son únicamente presupuestarios. Reflejan, en efecto, los males de nuestras sociedades: la fragilización de las familias, la desmotivación engendrada por el paro. Y reflejan además un cambio en la naturaleza misma del contenido de las enseñanzas. En la preparación para la sociedad de mañana, no basta con poseer un saber y un saber hacer adquiridos de una vez para siempre. Es imperativa la aptitud para aprender, para comunicar, para trabajar en grupo, para evaluar la propia situación. Los oficios de mañana exigirán aptitud para formular diagnósticos y hacer propuestas de mejora en todos los niveles, exigirán autonomía, independencia de espíritu y capacidad de análisis basadas en el saber. De ahí la necesidad de adaptar el contenido de la enseñanza y de dar la posibilidad de mejorar la propia formación (saber y saber hacer) cuando sea necesario.

La apuesta por una educación a lo largo de toda la vida se convierte así en el gran designio al que habría que convocar a las comunidades educadoras nacionales, sobre la base de los activos con los que ya cuentan. Habrá que hacer difíciles arbitrajes entre el aumento de la población universitaria y su calidad, entre la enseñanza superior y las ramas profesionales, entre las clases tradicionales y la educación en alternancia (estudios más experiencia profesional). Pero habría que ir, en todos los países, hacia un perfeccionamiento profesional asequible para todos.

Como muestran las contribuciones de los Estados miembros, los principios y métodos de financiación pueden ser distintos. Unos insisten en la igualdad de oportunidades de cada individuo, y proponen establecer un cheque o un capital de formación constituido mediante una redistribución de los recursos públicos. En otros, el perfeccionamiento profesional se vincula con la vida de la empresa, y proponen el desarrollo de mecanismos contractuales de inversión en formación, o de coinversión, con la participación de los asalariados. En cualquier hipótesis, será preciso conjugar esfuerzos públicos y esfuerzos privados para crear en todos los Estados miembros las bases de un auténtico derecho a la formación continua. Esta idea fundamental debe convertirse en materia prioritaria del diálogo social a nivel europeo. Por lo demás, ya estamos en ello. Para que este derecho se vea enriquecido, la Comunidad deberá facilitar la cooperación entre los Estados miembros creando así un auténtico espacio europeo de cualificaciones profesionales.

### **Necesidad de una doble flexibilidad, externa e interna, de los mercados de trabajo**

De manera general, la flexibilidad del mercado de trabajo se ha deteriorado por efecto de una suma de medidas parciales cuyo objetivo era la reducción del paro registrado. Ahora es preciso reexaminar todas estas medidas, con participación de todos los protagonistas, con el fin de eliminar obstáculos al empleo.

La cuestión de la flexibilidad del trabajo debe examinarse en sus dos aspectos: el mercado de trabajo externo, donde se encuentran la oferta y la demanda de empleo, y el mercado interno de cada empresa, es decir, los recursos humanos de que ésta dispone y que ajusta en función de sus necesidades y de su forma de organización y de ordenación del tiempo de trabajo.

Mejorar la **flexibilidad externa** equivale a actuar para que sean más las personas sin empleo en condiciones de responder a las necesidades definidas en las empresas. Para ello se necesita, en primer lugar, aumentar la movilidad geográfica. Ésta se vería favorecida por la recuperación del mercado de la vivienda, y en particular por la supresión

de obstáculos a la construcción de viviendas de alquiler.

El acceso a la formación permanente constituye, además, un pilar central de la flexibilidad, que exige igualmente iniciativas, a veces radicales, de los interlocutores sociales en cooperación con los poderes públicos:

- en algunos países de norte de la Comunidad disminuir determinadas prestaciones de desempleo y reducir la fiscalidad directa sobre las rentas bajas contribuye a la lucha contra el trabajo sumergido. Pero la reducción de las prestaciones de desempleo tiene unos límites, por debajo de los cuales aparece la pobreza, y estos límites se han alcanzado en varios países;
- en distintos países del sur, las legislaciones relativas a las condiciones de despido de los trabajadores con contrato de duración indefinida deberían suavizarse, lo que contribuirá a limitar las formas precarias de empleo;
- en numerosos países, tanto del norte como del sur, la existencia de compartimentos cerrados interprofesionales perjudica tanto a la movilidad de los activos como a la recolocación de los parados. Habría que crear pasarelas mediante la legislación o la negociación colectiva;
- de forma general, la adaptación de los mecanismos de garantía de los recursos debe ir unida a políticas activas de inserción.

La **flexibilidad interna** es fruto de una gestión óptima de los recursos humanos en las empresas. Debe ajustar la fuerza de trabajo evitando en lo posible los despidos. Apuesta por la continuidad del vínculo entre empresa y escuela, y aprovecha al máximo la inversión humana y la participación. Depende de las empresas mejorar la polivalencia profesional, la organización integrada del trabajo, la flexibilidad de los tiempos de trabajo (desarrollo del empleo a tiempo parcial y a tiempo compartido), y fórmulas de incentivos salariales. Adaptada al modelo europeo de sociedad, la flexibilidad debería estar en el centro de las negociaciones entre la dirección y los representantes del personal.

## Las virtudes de la descentralización y de la iniciativa

El óptimo funcionamiento del mercado de trabajo exige una amplia descentralización en los «yacimientos de empleo». En contrapartida, las autoridades nacionales deberían centrarse en la calidad de los niveles de formación y en su compatibilidad, de forma que haya más posibilidades de pasar de una especialidad a otra. La positiva experiencia de varios Estados miembros prueba la importancia de la eficaz participación de los interlocutores sociales en la gestión descentralizada de los yacimientos de empleo.

De igual modo, sólo mediante un enfoque descentralizado, por empresas, puede convertirse la ordenación del tiempo de trabajo en una baza para la competitividad, y, en consecuencia, propicia para el mantenimiento o la creación de empleo.

Así vemos cómo, en Volkswagen, una negociación imaginativa sobre la semana de cuatro días ha permitido establecer una forma de desempleo parcial inteligente y solidaria. Fórmulas de jubilación más flexibles, tramos de ocupación anuales más diversificados, y la ampliación de las posibilidades de tiempo parcial, coinciden en numerosas situaciones con demandas de los asalariados y también con el interés de las empresas, atentas a utilizar mejor su potencial productivo. A menudo, esta ordenación del tiempo de trabajo «por abajo» se ve bloqueada por la rigidez de la normativa, que sitúa el tiempo de trabajo en Europa alrededor de 37-39 horas. Para suprimir estos obstáculos, es preciso, en función de las disposiciones propias de cada país, revisar la legislación laboral (jornadas legales), las prácticas contractuales (remuneración de las horas extras) y simplificar en muchos casos el cálculo de los derechos de pensión.

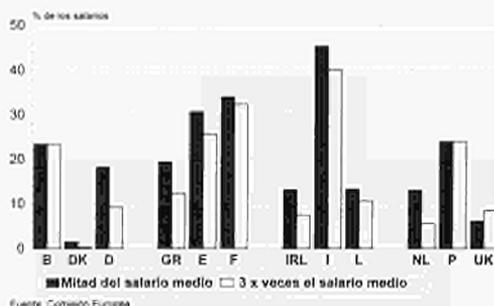
## Reducir el coste relativo del trabajo menos cualificado

El problema de las cargas sociales debe volverse a situar en el contexto más amplio que se describe en la parte B del presente documento (capítulo 9). En la mayor parte de los países de la Unión, las exacciones

obligatorias condicionan de forma importante los costes laborales. Baste recordar que, entre 1970 y 1991, estas exacciones pasaron del 34 % al 40 % del PIB, mientras que, por ejemplo, en Estados Unidos permanecieron estabilizadas por debajo del 30 %. ¿No habría que ver en ello una de las causas de la desaceleración del crecimiento económico y, sobre todo, del aumento del paro?

Volviendo al trabajo menos cualificado, íntimamente vinculado al paro de larga duración, hay que mencionar que en ocho de los doce países de la Unión, las cargas fiscales sociales gravan más, relativamente, a las remuneraciones bajas. Estos países sufren en extremo algo que aparece como una de las más graves causas estructurales del paro y del trabajo sumergido en la Comunidad.

Contribuciones sociales de los empleadores (comparación por niveles salariales)



Se han realizado estudios en varios países con muy altas tasas de cotizaciones sociales. Estos estudios demuestran que una reducción del 30 al 40 % de las cotizaciones, centrada en las remuneraciones bajas, aumentaría el empleo en un 2 %. En otros países, la posibilidad de un impuesto negativo en sustitución de las formas actuales de garantía de recursos, merece un atento examen.

En la mayor parte de los países de la Unión, resulta indispensable reducir los costes no salariales del trabajo poco cualificado en un volumen equivalente a 1 o 2 puntos del PNB para el año 2000. La mejora de los ingresos fiscales que produciría esta medida atenuaría la carga hasta en un 30 %. El resto debería financiarse mediante ahorros o con otros ingresos. El impuesto

sobre CO<sub>2</sub>/energía propuesto por la Comisión aparece, al margen de su propio mérito, como una de las mejores contrapartidas a esta reducción del coste del trabajo. Una imposición homogénea, en origen, de las rentas del capital financiero, como la propuesta por la Comisión desde 1989, ofrecería idéntica posibilidad.

### **Hacia una completa renovación de la política de empleo**

Invertir en los recursos de mano de obra no es únicamente tarea de las empresas. Es también tarea de los gobiernos. No es posible seguir dejando sin ocupación a gran parte de los parados europeos. Y sin embargo, es lo que refleja la estructura de los gastos de desempleo: alrededor de dos tercios del gasto público destinado a los parados consiste en ayudas, y sólo un tercio en «medidas activas».

Hay que invertir completamente esta actitud. El objetivo sería prevenir la aparición del paro de larga duración. Por un lado, habría que proponer a los parados, a medida que se prolonga su situación de espera, en primer lugar una formación de buen nivel, que los cualifique, y luego la posibilidad de un empleo, incluso público, durante algunos meses. En contrapartida, los parados que de esta forma reciban una auténtica ayuda a la reinserción se comprometerían activamente en esa formación y en ese empleo. Aquí hay materia para un diálogo social al que deben incorporarse los propios desempleados.

Un cambio tan sustancial exigiría un notable reforzamiento de los servicios públicos de empleo. El objetivo sería que cada parado sea personalmente seguido por un mismo consejero. Las competencias del servicio de empleo se diversificarían en torno a tres funciones: información, colocación, acompañamiento.

Al contrario de lo que se supone, esta renovación de la política de empleo no implicaría costes prohibitivos. A título de ejemplo, se han calculado los efectos que tendría triplicar los gastos de funcionamiento de los servicios públicos de empleo en los países de la Unión, es decir, pasar de 0,17 a 0,5

puntos del PNB. Efectuados en un plazo de tres años, los gastos correspondientes se amortizarían prácticamente gracias a la disminución del paro, calculada en 100 000 personas el primer año, 400 000 el segundo y un millón el tercero.

La reinserción de los parados de duración superior a doce meses de espera es tarea difícil, pero no imposible; así lo demuestra el éxito de las iniciativas de crear para ellos, en numerosos países, auténticas «pistas» de empleo. Son iniciativas que habría que generalizar, en cooperación con las asociaciones y las autoridades locales.

Por último, la política activa de empleo debería franquear un nuevo paso en favor de los jóvenes. A todos los que salen del sistema escolar antes de los 18 años sin haber adquirido un auténtico diploma profesional, debería dárseles la garantía de una «primera oportunidad». Proponemos crear progresivamente a escala nacional un dispositivo que dé acceso a todos a una formación reconocida, acompañada o no por una estancia en una empresa (aunque por nuestra parte, somos claramente partidarios de la formación en alternancia). Además, se podría prestar apoyo a estos dispositivos mediante experiencias de formación con trabajos de utilidad colectiva en otro Estado de la Unión, y que se financiaría con las iniciativas piloto del Fondo Social Europeo.

### **Ir al encuentro de las nuevas necesidades**

Son muchas las necesidades que actualmente siguen insatisfechas. Son necesidades que corresponden a la evolución de las formas de vivir, a la transformación de las estructuras y de las relaciones familiares, al aumento de la actividad de las mujeres, a las nuevas aspiraciones de una población anciana e incluso muy anciana. Nacen igualmente de la necesidad de reparar los daños ocasionados al medio y de rehabilitar los barrios urbanos más desfavorecidos.

Se objetará que, puesto que las necesidades existen, ahí está el mercado para atenderlas con rapidez. Pero, en realidad, tanto la

oferta como la demanda de estos nuevos servicios tropiezan con importantes obstáculos:

- por el lado de la demanda se plantea el precio, ya comentado a propósito de los costes del trabajo;
- por el lado de la oferta, existe reticencia a aceptar empleos considerados, sin razón, degradantes, pues son a menudo sinónimos de trabajos domésticos y poco cualificados. En realidad, para ejercer correctamente estos oficios se necesitan cualidades muy valiosas.

En consecuencia, el desarrollo de este tipo de servicios pasa al mercado negro, o depende de una financiación pública gravosa. Una fórmula nueva consistiría en estimular al mismo tiempo la demanda y la oferta, creando así un «continuum» de posibilidades entre la oferta íntegramente protegida por subvenciones públicas y la oferta plenamente competitiva. Nacería así una nueva «economía social» que se beneficiaría:

- del lado de la demanda, de incentivos como la deducción del impuesto sobre la renta, o incluso de la emisión local de «bonos» análogos a los «cheques restaurante», que podrían sustituir a las prestaciones sociales de las empresas y de las administraciones locales, y darían acceso a los servicios de proximidad («cheque servicio»);
- del lado de la oferta, de las ayudas clásicas a la creación de empresas, reforzadas en aquellos casos en que el «empresario social» se comprometa a dar empleo a antiguos parados, y de la formación para la adquisición de las competencias necesarias para estos nuevos oficios.

Para que sea compatible con las exigencias presupuestarias, este equilibrio deberá adquirir formas diferentes en cada país.

## **Nuevos yacimientos de empleo**

Las posibilidades de creación de empleo dependen en gran medida de las estructuras y servicios que existen en cada país, de los estilos de vida, y de los regímenes fiscales en vigor.

No obstante, y según cálculos concordantes, se puede adelantar la cifra de 3 millones de nuevos empleos en la Comunidad, que se repartirían en proporciones iguales entre los servicios de proximidad, la mejora de las condiciones de vida y la protección del medio ambiente.

### **Ejemplos:**

#### **Servicios de proximidad**

- ayuda a domicilio a las personas mayores y con minusvalías, atención sanitaria, preparación de comidas y tareas domésticas;
- guardería de niños sin escolarizar y, para los escolarizados, fuera de los horarios de clases, incluidos los desplazamientos entre el domicilio y la escuela;
- asistencia a jóvenes en dificultad, mediante apoyo escolar, oferta de ocio (especialmente deporte), y acompañamiento de los más desfavorecidos;
- seguridad de edificios de viviendas;
- mantener los comercios de proximidad en las zonas rurales y también en los barrios periféricos.

#### **Medios audiovisuales**

#### **Ocio y cultura**

#### **Mejora de las condiciones de vida**

- renovación de barrios y viviendas antiguos para mejorar las comodidades (equipamiento sanitario, aislamiento contra ruidos) y la seguridad;
- desarrollo de transportes colectivos locales más cómodos, más frecuentes, accesibles (minusválidos) y seguros, y oferta de nuevos servicios, como los taxis colectivos en zonas rurales.

### **Protección del medio ambiente**

- mantenimiento de zonas naturales y de espacios públicos (reciclado local de residuos);
- tratamiento de aguas y saneamiento de zonas contaminadas;
- control de las normas de calidad;
- equipamientos que ahorren energía, especialmente para los hogares.

### **Defensa de la acción**

Los análisis que se presentan en este documento, las pistas que se abren hacia las soluciones deberían orientarnos hacia un modelo de desarrollo sostenible, tanto desde el punto de vista de la eficacia del triángulo crecimiento-competitividad-empleo, como en relación con el medio ambiente y la mejora de la calidad de vida.

El esfuerzo que debe llevarse a cabo exige que se produzca una inflexión en comportamientos y políticas a todos los niveles: el comunitario, el nacional y el local. Conscientes de lo diversas que son las situaciones en los países miembros, hemos juzgado preferible no formular en términos demasiado rotundos las posibles pistas hacia las soluciones. Cada Estado miembro deberá extraer lo que considere positivo para su propia actuación.

No por ello es menos cierto que, en el espíritu de la Comisión, los capítulos de la parte B deberían constituir la base de los trabajos de los distintos Consejos de Ministros especializados. Si el próximo Consejo Europeo llega a conclusiones en este sentido, se facilitaría, e incluso se provocaría, la movilización de las instituciones comunitarias para alcanzar los objetivos fijados.

En cuanto a la actuación comunitaria propiamente dicha, sólo se propone darle un nuevo impulso o nuevas formas en cinco direcciones:

- aprovechar al máximo el gran mercado;
- fomentar el desarrollo y la adaptación de las pequeñas y medianas empresas;

- proseguir el diálogo social que ha permitido, hasta ahora, una concertación fructífera y posiciones comunes de las partes sociales, lo que ha favorecido las tareas comunitarias;
- crear las grandes redes europeas de infraestructuras;
- preparar, sin demora, y poner los cimientos de la sociedad de la información.

Estos dos últimos objetivos constituyen las claves para una mayor competitividad y nos situarán en medida de poner los avances técnicos al servicio del empleo y la mejora de las condiciones de vida.

Su realización, es importante destacarlo, no cuestiona en absoluto las decisiones financieras que tomó el Consejo Europeo de Edimburgo en el cuadro del «paquete II». No habría necesidad, por lo tanto, de revisar los límites de los recursos acordados.

El único medio suplementario de financiación lo constituye el ahorro. Se llevaría a cabo a nivel modesto, ya que los préstamos previstos representarían menos del 2 % del montante total de las emisiones efectuadas en los mercados.

Por lo demás, se trata de proyectos que, no sólo son económicamente indispensables, sino también financieramente rentables, sin riesgo por lo tanto de que se agraven los déficits públicos nacionales.

Gracias a estas acciones orientadas hacia el futuro, la Comunidad sentará las bases de un crecimiento económico sano y duradero, cuyos dividendos serán muy superiores al coste de la remuneración del ahorro movilizado.

Al mismo tiempo, y este es también uno de los cambios radicales aportados a nuestro modelo de crecimiento, la coherencia que se ha vuelto a encontrar entre la política macroeconómica y la política activa del empleo permitirá superar todas las rigideces de comportamiento o estructurales origen de una parte del subempleo. Será posible

entonces dar respuesta a las numerosas necesidades que en este momento no pueden ser satisfechas y a las que provocarán las mutaciones tanto en la organización de nuestras sociedades como en la organización y el reparto del trabajo.

La Comisión invita a todos a un análisis lúcido de nuestras fuerzas y debilidades y a que los comportamientos se adapten a este mundo en rápida transformación, con la mirada y la voluntad puestos en el futuro.

# Eje de desarrollo I

## Redes de información

### 1. ¿Por qué?

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

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

Ante nosotros se abre el mundo «multimedia».

Las estructuras y métodos de producción van a verse profundamente afectados. En consecuencia, van a cambiar la organización de las empresas, las responsabilidades de los dirigentes y las relaciones con los trabajadores. Las PYME van a ser las principales beneficiarias de todo ello. Los nuevos servicios de comunicación les permitirán realizar ahorros que supondrán, en término medio, el 4% de su cifra de negocios; además, tendrán una gran presencia en los importantes mercados que se abren. Las condiciones de trabajo van a cambiar al posibilitarse la introducción de métodos más flexibles en relación con los horarios, el lugar de trabajo (teletrabajo) e, inevitablemente, las condiciones contractuales y los sistemas de remuneración. Según algunas estimaciones, seis millones de norteamericanos recurren ya al teletrabajo. Los nuevos sistemas de transmisión de datos van a permitir a las empresas globalizar sus actividades y estrategias mediante formas de alianza y cooperación a una escala que hasta ahora no había sido posible.

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

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

Este mismo fenómeno va a afectarnos también como ciudadanos.

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

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

Desde algunos de estos puntos de vista, esta nueva sociedad ya es una realidad y son muchos los que están empezando a sacar provecho de ella. Es evidente que este cambio se está dando primero en las potencias de la triada, para extenderse después progresivamente al resto del planeta. En primer lugar, va a determinarse en función de las necesidades de los usuarios, sean empresas o consumidores. La industria ya está empezando a adaptarse a esta nueva perspectiva. Están produciéndose reorganizaciones de gran envergadura que hacen ya obsoletas las distinciones tradicionales entre

sectores tales como el de la electrónica, informática, telecomunicaciones y audiovisual, y difuminan la frontera que separa el sector secundario del terciario, la industria de los servicios. Están modificando las relaciones de fuerza en la industria: la capitalización de Nintendo, fabricante de juegos de vídeo, ya es un tercio de la de IBM, y su volumen de negocios es casi el doble del de Microsoft, que es el principal productor de programas informáticos. Este proceso, que ya se está dando en los Estados Unidos, provoca alianzas y fusiones sin precedentes entre empresas. Y va a acelerarse en Europa. Está obligando a los poderes públicos a revisar el marco reglamentario.

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

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

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

Vamos a asistir a una racionalización del sector servicios. El enorme potencial de prestación de servicios nuevos vinculados a la producción y el consumo, a la cultura y el ocio va a permitir crear, sin embargo, un número importante de nuevos puestos de trabajo. Así, «Minitel» ha creado en Francia, gracias a los servicios que genera, más de 350 000 empleos. El crecimiento previsible de la oferta de servicios en el sector audiovisual va a hacer aumentar considerablemente la demanda de nuevos programas. De aquí a final de siglo, el número de canales de televisión va a decuplicarse y el de los abonados al cable, a triplicarse.

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

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

Este cambio se está dando, sobre todo, por la presión del mercado y por iniciativa de las empresas. Organizarlo y acelerarlo sin dejar de apoyar el esfuerzo de las empresas es lo que se está haciendo en los Estados Unidos y Japón por medio de decisiones gubernamentales. En estos países se está insistiendo en la creación de infraestructuras básicas y en el apoyo a las nuevas aplicaciones y al desarrollo tecnológico. El programa estadounidense de creación de la «National Information Infrastructure» ha fijado una inversión global de 85 000 millones de ecus.

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

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

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

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

## 2. ¿Cómo?

El plan se articula en torno a cinco prioridades:

<b>Prioridades</b>	<b>Medios</b>
1. Difundir la explotación de las tecnologías de la información.	<ul style="list-style-type: none"><li>— emprender proyectos europeos de aplicaciones y servicios de interés público (transporte, salud, formación, educación, protección civil, etc.) e intensificar la cooperación entre administraciones (programa IDA);</li><li>— promocionar el teletrabajo;</li><li>— implicar más a los usuarios en la elaboración y ejecución de las políticas tecnológicas.</li><li>— desarrollar las redes básicas (RDSI y banda ancha).</li></ul>
2. Dotar a Europa de servicios básicos transeuropeos.	<ul style="list-style-type: none"><li>— garantizar la interoperabilidad entre redes;</li><li>— intensificar la coordinación entre las políticas de telecomunicación y las intervenciones de los fondos estructurales.</li></ul>
3. Continuar con la instauración de un marco reglamentario adecuado.	<ul style="list-style-type: none"><li>— eliminar el falseamiento de la competencia;</li><li>— garantizar el suministro de servicios universales;</li><li>— acelerar el proceso de normalización;</li><li>— garantizar la protección de los datos de la vida privada y la seguridad de los sistemas de información y comunicación;</li><li>— ampliar el Derecho de propiedad intelectual;</li><li>— liberalización y armonización.</li></ul>
4. Desarrollar la formación en nuevas tecnologías.	<ul style="list-style-type: none"><li>— favorecer la adquisición de los conocimientos básicos necesarios para la utilización de las nuevas tecnologías y la explotación de su potencial;</li><li>— generalizar la utilización de nuevas tecnologías en la enseñanza y la formación;</li><li>— adaptar la formación de ingenieros e investigadores.</li></ul>
5. Aumentar el rendimiento tecnológico e industrial.	<ul style="list-style-type: none"><li>— consolidar la labor de IDT y adaptarla a las nuevas condiciones de mercado (cuarto programa marco de I + D);</li><li>— fomentar la observación tecnológica e industrial;</li><li>— valorizar los resultados de la IDT en sus aplicaciones industriales;</li><li>— negociar a nivel mundial unas condiciones justas de acceso a todos los mercados.</li></ul>

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

### 3. ¿Qué redes?

En el caso del transporte por carretera, encontramos autopistas con más o menos carriles que disponen de vías de acceso o salida y zonas de servicios y que permiten la circulación de **automovilistas** que han elegido libremente su destino.

En el de la comunicación, tendremos:

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

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

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

- gestionar los proyectos con coherencia;
- interconectar las distintas redes y hacer interoperables los diferentes servicios;
- invertir e innovar para suministrar muy diversos datos en poco tiempo.

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

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

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

Crear una red de comunicación de gran velocidad.

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

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

Emprender tres programas de desarrollo de servicios electrónicos.

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

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

de documentos deben desarrollarse y hacerse interoperables porque el desarrollo de este servicio es especialmente importante para aumentar la competitividad de las PYME.

**Promocionar cuatro aplicaciones prioritarias:** teletrabajo, teleformación, telemedicina y teleadministración.

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

#### 4. ¿Qué decisiones?

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

#### 5. ¿Qué medios?

El importe de la financiación necesaria en los diez próximos años se calcula en torno a 150 000 millones de ecus. Las necesidades correspondientes a los proyectos prioritarios seleccionados para el período 1994-1999 ascienden a 67 000 millones de ecus. La satisfacción de estas necesidades recaerá principalmente sobre inversores privados. La contribución de las autoridades públicas nacionales y comunitarias se hará con carácter marginal y de incitación, al igual que respecto de las demás redes.

La Comunidad podría destinar con cargo a la línea presupuestaria «redes», a los fondos estructurales y, principalmente, al programa de investigación, 5 000 millones de ecus a lo largo de este período.

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

## Redes transeuropeas de telecomunicaciones: propuestas

Autopista de la información Ámbito	Campo de acción para los proyectos estratégicos	Inversiones necesarias período 1994-1999 <i>(miles de millones de ecus)</i>
Redes avanzadas interconectadas	— creación de una red de comunicaciones de gran velocidad	20
	— consolidación de la Red Digital de Servicios Integrados	15
Servicios electrónicos generales	— acceso electrónico a la información	1
	— correo electrónico	1
	— imagen electrónica: servicios de vídeo interactivo	10
Aplicaciones telemáticas	— teletrabajo	3
	— teleadministración	7
	— teleinformación	3
	— telemedicina	7
Total		67

# Eje de desarrollo II

## Las redes transeuropeas

### 1. ¿Por qué las redes?

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

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

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

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

esta exigencia, que ha sido subrayada en todas las contribuciones de los Estados miembros.

Estas infraestructuras también darán la posibilidad de:

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

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

### 2. ¿Por qué ahora?

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

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

Las pérdidas de tiempo debidas a la congestión del tráfico, la infrautilización de los nuevos medios de comunicación, los daños

al medio ambiente por no recurrirse a tecnologías eficaces intervienen, en cierta medida, en el malestar urbano y en la consiguiente fractura social. Lo mismo es cierto para las regiones rurales menos pobladas, cuya propia existencia está amenazada por su situación de enclave.

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

Los rápidos avances que se han logrado en el tratamiento de la información, la ingeniería del medio ambiente, la propulsión y los nuevos materiales modifican completamente las perspectivas. Vivimos con redes separadas, compartimentadas, con medios de transporte a menudo perjudiciales para el medio ambiente. En la actualidad ya es posible combinar diferentes modos de transporte, utilizar la electrónica para organizar mejor los enlaces y el tráfico, conectar, en todos los sectores, redes correspondientes a autoridades nacionales diferentes, integrar normas ambientales estrictas en los proyectos de infraestructura. **Está emergiendo una nueva generación de proyectos. También la lógica del desarrollo es distinta.**

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

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

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

Por último, las inversiones potenciales hasta final del siglo, estimadas en 250 000 millones de ecus, constituyen un elemento capital para el apoyo continuado al crecimiento económico.

### 3. ¿Cómo proceder?

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

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

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

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

La Comunidad tiene dos misiones:

- reducir los riesgos financieros o administrativos;
- conseguir que los inversores privados participen en mayor medida en los proyectos de interés europeo.

Desde esta perspectiva, se recomienda que el esfuerzo se dirija **prioritariamente** a los proyectos de interés comunitario, bien preparados en los aspectos financieros y administrativos, incluyéndose los estudios de impacto ambiental.

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

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

#### 4. ¿Dónde estamos?

##### a) Transporte

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

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

- **transportes combinados**, con dos etapas de trabajos de seis y doce años;
- **carreteras**, con 55 000 km de enlaces transeuropeos, incluidos 12 000 km de autopistas, que se realizarán en diez años;
- **vías navegables** con la creación de una red interoperable en diez años.

En 1994 se presentarán otros tres planes sobre:

- **infraestructura ferroviaria clásica**, para integrar líneas de transporte de viajeros (regionales, urbanas) y de mercancías a la red intermodal, y también para prolongar los enlaces con Europa central y oriental;
- **infraestructura de aeropuertos**, para conectar mejor la red comunitaria con la red mundial, y también para reducir el aislamiento de determinadas regiones de la Comunidad;

- **infraestructura de puertos**, para facilitar el comercio intra y extracomunitario y descongestionar algunos enlaces terrestres, mejorando el medio ambiente.

##### b) Energía

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

#### 5. ¿Qué prioridades?

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## 6. ¿Qué medios?

Las necesidades de financiación para los próximos quince años pueden evaluarse en más de 400 000 millones de ecus; hasta finales de siglo, ascenderán a 250 000 millones de ecus (220 000 millones de ecus para el transporte, 30 000 millones de ecus para la energía).

El importe de las inversiones prioritarias relacionadas con los proyectos propuestos se eleva a 81 900 millones de ecus para el transporte y 13 000 millones de ecus para la energía.

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

mejores condiciones para una financiación a través del mercado.

La financiación se basa en tres principios:

- **el equilibrio financiero:** la financiación debe poder quedar asegurada, en buena parte, por los inversores privados;
- **la compatibilidad con la financiación pública:** las eventuales intervenciones de los Estados miembros deberán respetar las orientaciones sobre el déficit y la deuda pública;
- **la subsidiariedad:** la Comunidad intervendrá para apoyar los estudios de viabilidad, garantizar los créditos o facilitar la reabsorción de los eslabones que falten en los proyectos de interés común.

En lo que respecta a los 26 proyectos de transporte que ya se han estudiado en el marco de los planes directores (23) o en otras instancias del Consejo (3), la Comunidad ya ha financiado estudios de viabilidad y trabajos por valor de 332 millones de ecus.

La Comunidad podrá poner a disposición, para el período 1994-1999, mediante diversos instrumentos, <sup>1</sup> cerca de 15 000 millones de ecus que se añadirán a créditos por un importe equivalente (medidas para la iniciativa de crecimiento).

Los ocho grandes programas de energía movilizarán 13 000 millones de ecus a través de los mismos instrumentos presupuestarios.

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

<sup>1</sup> Se trata de una línea presupuestaria «redes» dotada de 3 000 millones de ecus, de los fondos estructurales y del Fondo de Cohesión.

# Anexo

## La inversión en pro de una Europa competitiva

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

### **1. Redes de transporte y energía: 250 000 millones de ecus hasta el año 2000 (95 000 millones de ecus para proyectos prioritarios)**

Estas redes de infraestructura de transporte permitirán a nuestros ciudadanos viajar con mayor rapidez y seguridad y a menor coste. También constituirán un enlace con Europa oriental y con África del norte. En total, en los próximos quince años será necesario invertir unos 400 000 millones de ecus en las redes transeuropeas de transporte y energía y, de esta cantidad, 250 000 millones de ecus se requerirán antes de 1999.

El artículo 129 B, introducido por el Tratado de la Unión Europea, explica cómo proceder. La Comunidad<sup>1</sup> establece un conjunto de orientaciones que definen **proyectos de interés común**. A continuación, apoya los esfuerzos financieros de los Estados miembros (estudios de viabilidad, garantías de crédito, bonificaciones de interés). También puede contribuir a coordinar las políticas de los Estados miembros y cooperar con terceros países.

Los principales planes directores han sido propuestos por la Comisión o adoptados por el Consejo y el Parlamento. La Comisión ha determinado una serie de proyectos prioritarios para los próximos cinco años (26 proyectos de transporte que representan 81 900 millones de ecus y 8 proyectos de energía cuyo coste es de 13 000 millones de ecus).

---

<sup>1</sup> El Consejo decide por mayoría cualificada en decisión conjunta con el Parlamento Europeo (nuevo artículo 189 B del Tratado CE); las orientaciones y los proyectos de interés común que se refieran al territorio de un Estado miembro requerirán la aprobación de dicho Estado.

### **2. Telecomunicaciones: 150 000 millones de ecus hasta el año 2000 (67 000 millones de ecus para proyectos prioritarios)**

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

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

La inversión que podría hacerse hasta finales de siglo se ha estimado en 150 000 millones de ecus. La Comisión ha definido, para el período 1994-1999, una serie de proyectos prioritarios cuyo coste asciende a 67 000 millones de ecus.

### **3. Medio ambiente: 174 000 millones de ecus para grandes proyectos ambientales hasta el año 2000**

El medio ambiente es un elemento integral de las redes transeuropeas, por ejemplo, por lo que se refiere a las redes de transporte combinado, cuyo objetivo es transferir el tráfico de las carreteras a las vías férreas. La Comisión tiene también programas ambientales de una magnitud suficiente para que merezcan recibir una ayuda financiera de la Comunidad. Estos proyectos están relacionados, en particular, con la gestión hidrológica, el tratamiento de las aguas residuales urbanas, la renovación de los sistemas de suministro de agua y la limpieza del Mar Mediterráneo y el Mar Báltico; el coste estimado es de 314 000 millones de ecus a lo largo de doce años, o 174 000 millones de ecus hasta finales de siglo. La Comunidad podría contribuir a la

financiación de unos 25 000 millones de ecus para el medio ambiente, durante el período 1994-1999.

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

La financiación de estas inversiones procederá, en su mayor parte, de los Estados miembros, bien a través de inversores privados (sobre todo en el sector de telecomunicaciones) o de empresas públicas. Sin embargo, la Comunidad puede desempeñar una función, tal como se prevé en el Tratado, apoyando los esfuerzos económicos de los Estados miembros y movilizand o el capital privado<sup>1</sup> Para ello se requiere una multitud de instrumentos financieros, como se indica en el cuadro que figura a conti-

---

<sup>1</sup> Además, el FEI puede garantizar, hasta un total de 6 000 millones de ecus, créditos privados para grandes proyectos de infraestructura hasta 1999, 1 000 millones de ecus anuales por término medio.

nuación; algunos de ellos ya existen, y dos son nuevos (las «obligaciones de la Unión» y las «obligaciones convertibles del FEI»). Los nuevos instrumentos son necesarios para los proyectos incluidos específicamente en los planes directores y sirven de complemento a los préstamos del Banco Europeo de Inversiones, que son más generales. Los elementos presupuestarios siguen dentro de los límites fijados en Edimburgo. No se necesitaría una financiación adicional a cargo de los presupuestos nacionales. En el caso de los nuevos instrumentos, los promotores devolverían el capital y los intereses, con el presupuesto de la Comisión como respaldo para la devolución de los obligaciones de la Unión, y el capital del Fondo Europeo de Inversión disponible en el caso de las obligaciones convertibles. No habría ningún riesgo de desestabilización de los mercados de capital, dado que las cantidades en cuestión representan menos del 1 % de los mercados de los eurobonos y del crédito bancario.

## Financiación comunitaria de las redes transeuropeas

(financiación anual media, 1994-1999)

<i>Fuente:</i>	<i>Montante en ecus</i>	
<b>Presupuesto comunitario</b>	<b>5 300 millones</b>	
desglosado en		
Redes transeuropeas (RTE)	500 millones	
Fondos estructurales:	1 350 millones	(RTE)
	600 millones	(medio ambiente)
Fondo de Cohesión:	1 150 millones	(RTE)
	1 150 millones	(medio ambiente)
I + D:	500 millones	(telecomunicaciones)
	50 millones	(transporte)
<b>Banco Europeo de Inversiones</b> (créditos)	<b>6 700 millones</b>	
<b>Obligaciones de la Unión</b> <sup>1</sup> (especialmente transporte y energía)	<b>7 000 millones</b>	
<b>Obligaciones convertibles</b> <sup>1</sup> <b>garantizadas por el FEI</b> (especialmente telecomunicaciones)	<b>1 000 millones</b>	
	<b>Total</b>	<b>20 000 millones</b>

<sup>1</sup> Véase el recuadro en la página siguiente.

## **Nuevos instrumentos**

### **«Obligaciones de la Unión»**

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

### **«Obligaciones convertibles del FEI»**

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

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

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



## Parte B

### **Las condiciones para el crecimiento, la competitividad y el aumento del empleo (trabajos previos)**



# **I. Crecimiento**



# Capítulo 1

## Condiciones macroeconómicas

Desde principios de la década de los setenta, el desempleo ha venido aumentando incensantemente excepto en mitad del decenio de los ochenta, período durante el cual se crearon nueve millones de puestos de trabajo gracias a la combinación de políticas nacionales apropiadas, condiciones externas favorables y el dinamismo que imprimía la perspectiva del mercado interior. En conjunto, sin embargo, se aprecia que, por razones demográficas, desde principios de la década de los ochenta ha aumentado el número de personas que buscan empleo, al tiempo que el número de puestos de trabajo disponible se ha estancado o ha aumentado muy ligeramente. Es evidente que otras economías desarrolladas han sido más afortunadas en sus respuestas al reto de crear más puestos de trabajo.

Las causas de los malos resultados que, en términos relativos, ha obtenido la Comunidad son múltiples y vienen de lejos. Las más significativas pueden resumirse en dos, una mala gestión macroeconómica de la economía y el insuficiente esfuerzo de adaptación a los cambios experimentados tanto en la estructura de la economía comunitaria, como en la situación internacional en que ésta se desenvuelve. En la década de los años ochenta se dio un giro a la política. Se destacó la creación de condiciones macroeconómicas más estables y mitigar los problemas originados por el cambio estructural, en vez de desacelerarlo. Este planteamiento dio sus frutos en la segunda mitad de la década, período en que se registraron buenos resultados en lo que atañe al crecimiento, pero no se crearon suficientes puestos de trabajo. En 1992 y 1993, sin embargo, hubo una pérdida de confianza, en parte debida a hechos ajenos a la economía. Esta y otras deficiencias sumieron a la economía en la peor de las recesiones hasta entonces sufridas.

**Si los problemas actuales se deben a la aplicación de políticas inapropiadas en un pasado más o menos próximo, no estamos ante una situación irremediable.**

Existen, además, algunos factores, que se pueden y deben aprovechar, que favorecerían la pronta recuperación de un crecimiento sostenido. El logro comunitario de crear el mercado único más grande del mundo será una gran baza, una vez que nos situemos en la vía de la recuperación. La recesión, pese a ser dolorosa, ha acelerado el proceso de adaptación de las empresas a las nuevas condiciones.

La economía mundial ha seguido creciendo en el curso de los últimos años; algunos países en vías de desarrollo han registrado tasas de crecimiento muy elevadas. La existencia de nuevas economías pujantes en Asia y, pronto, en la Europa oriental supone una gran oportunidad, y no una amenaza a nuestro nivel de vida. Estos países gastarán en los mercados mundiales lo que ganen exportando. El resto del mundo registra, nuevamente, tasas de crecimiento positivas, entre el 2 % y el 3 %, y el comercio mundial no comunitario se está expandiendo a un ritmo entre un 5 % y un 6 %, en términos reales. Por último, el precio del petróleo ha bajado hasta los niveles de mediados de la década de los ochenta.

En los últimos años, se han efectuado muchos análisis globales. De ellos se desprende que no existe una solución milagrosa, pero también que se pueden adoptar toda una serie de medidas para fomentar el crecimiento, la competitividad y el empleo. **El reto consiste, ahora, en calcular la magnitud de las posibles repercusiones de las distintas medidas, formular la combinación apropiada y aplicar el plan que se decida con determinación. No será fácil. Los factores que, hasta ahora, han impedido que se apliquen las medidas apropiadas subsisten, en gran parte. Por ello, para atacar las causas de los actuales problemas de desempleo, es necesario ajustar cuentas con el pasado.** Esto sólo será factible si existe un alto grado de consenso sobre las medidas precisas dentro de cada país, entre la patronal y la mano de obra, en la industria y entre los miembros de la Comunidad Europea.

En el presente capítulo se expondrán las condiciones macroeconómicas a cuya crea-

ción deben orientarse las medidas y en las cuales tendrán más éxito las reformas estructurales que se abordan en los siguientes capítulos.

### 1.1. Opinión de los Estados miembros

En sus contribuciones al Libro blanco, los Estados miembros coinciden ampliamente en el **diagnóstico**. Piden un análisis claro de la gravedad de la situación económica para apelar a la responsabilidad de todos los agentes económicos a la hora de encontrar soluciones, que exigirán sacrificios que habrán de distribuirse equitativamente.

Los problemas de empleo y competitividad, objeto de grandes preocupaciones, manifestadas tanto por los Gobiernos como por el Consejo Europeo y los agentes sociales, son el resultado de un proceso de varios años que no parece haber suscitado la respuesta política adecuada. Las presiones derivadas de la evolución de la economía mundial no hacen sino agravar la situación. El proceso de producción y, por tanto, las características del empleo, han experimentado profundos cambios, que, en ciertos aspectos, pueden compararse a los acarreados por las revoluciones industriales. Los resultados de las economías dependen de su capacidad de adaptación a los nuevos fenómenos y, precisamente en este aspecto, la Comunidad va a la zaga.

Desde el punto de vista macroeconómico, la Comunidad adolece de **desequilibrios fundamentales** que han generado un círculo vicioso. El gasto público, que, sobre todo en el capítulo social, ha alcanzado niveles insostenibles, ha absorbido recursos que podrían haberse destinado a inversiones productivas, ha acentuado la fiscalidad laboral y encarecido el dinero. Al mismo tiempo, el constante aumento de los costes laborales, tanto salariales como de otra índole, debido, al menos en parte, a normativas demasiado rígidas, ha obstaculizado la creación de empleo. En consecuencia, han disminuido las inversiones a largo plazo, y la falta de confianza de los agentes económicos se ha traducido en la contracción de la demanda.

Todos los Estados miembros coinciden en que es absolutamente necesario **restablecer**

**condiciones macroeconómicas estables**, que permitan un crecimiento sostenible y generador de empleo. Asimismo, todos ellos vinculan los esfuerzos de saneamiento de la economía al proceso de convergencia económica, en el marco de la unión económica y monetaria, que, por lo general, se considera el instrumento adecuado para hacer frente a los problemas estructurales. Algunos Estados miembros citan, como medio concreto de abordar dichos problemas, la aplicación de las directrices generales de política económica previstas en el Tratado de la Unión.

### 1.2. El problema

El desempleo en la Comunidad ha alcanzado proporciones alarmantes. Tras cinco años de constante mejora, el número de desempleados comenzó a incrementarse nuevamente, de manera significativa, a principios de la década de los noventa. Además, el desempleo comunitario se caracteriza por el alto porcentaje de paro de larga duración, que se aproxima a la mitad del total, y por su especial incidencia entre los trabajadores poco cualificados.

Es especialmente preocupante el notable deterioro de los últimos tiempos. Sin duda, existen razones económicas obvias, en particular las repercusiones que los elevados tipos de interés han tenido sobre la inversión, los abultados déficit presupuestarios de algunos Estados miembros y los problemas de inestabilidad monetaria. Ahora bien, la rapidez del declive es indicativa, además, de la importancia del «factor confianza»; la disminución de la confianza tanto de los consumidores como de las empresas, debido a las tensiones económicas y a la incertidumbre generada por otras causas, en especial la difícil ratificación del Tratado de Maastricht. En la situación actual no cabe esperar que la tasa de desempleo se establezca antes de finales de 1994. Para entonces, más de 18 millones de ciudadanos podrían estar sin trabajo: cifra igual al total de las poblaciones de Bélgica, Dinamarca e Irlanda.

La diferencia existente entre las tasas de desempleo que actualmente se registran en las zonas económicas internacionales más importantes (11 % de la población activa en la Comunidad, frente a tasas de aproximada-

mente el 7 % y el 2,5 % en Estados Unidos y Japón, respectivamente) ha despertado interrogantes sobre la posible existencia de un problema específicamente europeo. Sin embargo, si se comparan los resultados obtenidos en la Comunidad anteriormente con los obtenidos en las otras grandes zonas, se deduce que no cabe llegar a conclusiones negativas apresuradas.

Antes de que se produjera la primer crisis del petróleo, el desempleo era bajo y la Comunidad resistía bien la comparación con sus principales competidores. La tasa de desempleo comunitaria fue inferior a la de Estados Unidos todos los años durante el periodo 1960-1980. Incluso frente a Japón, que ha conseguido mantener bajos niveles de desempleo durante mucho tiempo, la Comunidad sólo empezó a apartarse radicalmente tras la primera crisis del petróleo.

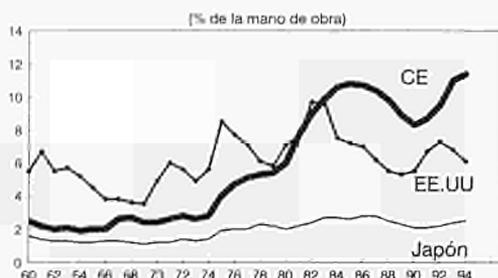
Para comprender el proceso de deterioro del empleo en la Comunidad, es preciso situarse en una perspectiva a largo plazo. Para ello, cabe distinguir cuatro periodos fundamentales: a) el que llega hasta la primera crisis del petróleo; b) el comprendido entre la primera crisis del petróleo y la primera mitad de la década de los ochenta; c) la segunda mitad de la década de los ochenta, y d) la fase actual, de crecimiento lento o, directamente, de recesión.

a) El periodo 1960-1973 se caracterizó por las elevadas tasas de crecimiento del PIB (4,8 % anual). No obstante, pese al notable crecimiento, la creación de empleo fue muy escasa. Sin embargo, a la sazón, la baja tasa de creación de empleo (0,3 % anual) no constituía un problema, pues la oferta laboral crecía también a un ritmo bajo (0,3 % anual, igualmente). En consecuencia, el desempleo se mantuvo relativamente estable en la Comunidad, situándose en una media del 2,6 % (véase el gráfico 1).

b) En el siguiente periodo, 1974-1985, la tasa de crecimiento descendió considerablemente, hasta situarse en el 2 % anual. La intensidad de empleo aumentó, pero no lo suficiente como para mantener tasas positivas de crecimiento del empleo. En consecuencia, la creación de empleo se estancó (en el sector privado disminuyó, pero se vio compensada por el aumento en el sector público) precisamente cuando, por razones

Gráfico 1

### Tasas de desempleo



demográficas, se produjo un importante aumento de la población activa (0,7 % anual). Inevitablemente, esto hizo que la tasa de desempleo creciera constante y pronunciadamente, pasando de una tasa inferior al 3 % en 1974 a la máxima del 10,8 % registrada en 1985.

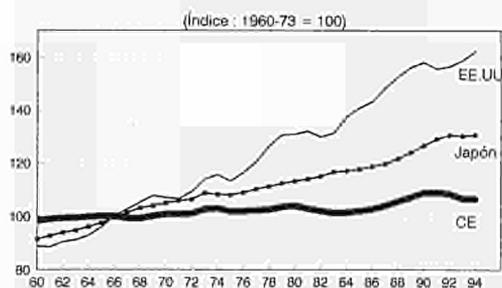
c) En el periodo 1986-1990, el ajuste estructural y la política de reorientación iniciados a principios de la década de los ochenta dieron sus frutos, y la Comunidad alcanzó tasas de crecimiento más elevadas: 3,2 % anual. Aunque esta tasa media estaba lejos de ser la registrada en la década de los sesenta, bastó para generar un notable aumento del empleo, puesto que este factor se mantuvo en el nivel más alto de los alcanzados en el periodo anterior. El empleo creció un 1,3 % anual en este periodo y el desempleo se redujo, pasando de un 10,8 % en 1985 a un 8,3 % en 1990.

d) A partir de 1991, la tasa de crecimiento del PIB descendió notablemente y, en 1993, fue negativa por primera vez desde 1975. El desempleo comenzó su actual e inquietante tendencia al alza, que se aceleró pronunciadamente con la contracción de empleo registrada en 1992 y 1993.

Esta visión panorámica de la evolución del empleo en años anteriores indica claramente que la economía comunitaria, salvo en el periodo 1986-1990, se ha caracterizado siempre por la escasa creación de empleo (véase el gráfico 2), y que el origen de los problemas de desempleo se remonta a los inicios de la década de los años setenta, periodo en que la economía comunitaria no pudo crear empleo al mismo ritmo con que aumentaba el número de personas en busca de trabajo.

Gráfico 2

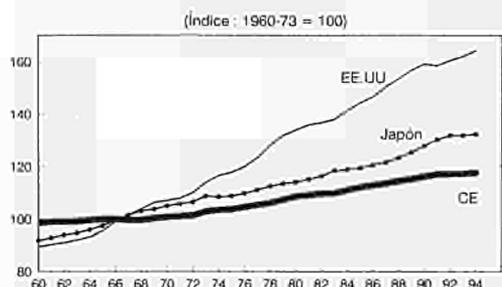
## Creación de empleo en la CE, EE.UU y Japón



En cambio, Estados Unidos ha sabido responder a un aumento incluso mayor de personas en busca de trabajo con un importante incremento del crecimiento del empleo. También Japón ha conseguido aumentar el ritmo de creación de empleo. El incremento fue menor que el estadounidense, pero se mantuvo más o menos en consonancia con el ritmo de aumento de la población activa (véase el gráfico 3). Sin embargo, estos dos países se apartan notablemente de la vía que les condujo al incremento de la creación de empleo. En Estados Unidos, el empleo creado en los últimos veinte años se debió, fundamentalmente, al ligero crecimiento de la producción y a la notable importancia del factor empleo (productividad media baja) en dicho crecimiento. En Japón, por su parte, el crecimiento del empleo fue inferior al registrado en la Comunidad (productividad media mayor) pero esto se vio compensado por una tasa más elevada de crecimiento de la producción.

Gráfico 3

## Población activa en la CE, EE.UU y Japón



## Causas macroeconómicas del desempleo

Tal y como se deduce de las contribuciones recibidas de los Estados miembros, en general se admite que el descenso de la tasa de creación de empleo experimentado por la Comunidad tras la primera crisis del petróleo se debe, en gran parte, a políticas macroeconómicas inadecuadas. Factores externos y estructurales han influido también de manera significativa; en especial, la falta de adaptación de las estructuras industriales a las nuevas oportunidades que ofrecen los mercados comunitarios y extracomunitarios, pero la principal causa de los malos resultados obtenidos por la Comunidad, en materia de desempleo en las dos últimas décadas han sido las limitaciones que para las políticas macroeconómicas han supuesto los conflictos de distribución, aún no resueltos, y el insuficiente ajuste estructural.

Una importante consecuencia ha sido el bajo nivel de inversión. El menor ritmo de acumulación del capital se dejó sentir, a su vez, sobre la competitividad de la economía comunitaria y su capacidad de producción, que, actualmente, crece a un ritmo mucho más lento que con anterioridad. El potencial de crecimiento, es decir, el ritmo al que se puede crecer durante varios años seguidos sin experimentar problemas de recalentamiento, se calcula que, actualmente, es mucho menor que en la década de los sesenta: tan sólo un 2 %, frente a una tasa superior al 4,5 % (véase el gráfico 4).

Gráfico 4

## Tasa potencial y real de crecimiento del PIB en la Comunidad



La recesión actual es, en gran parte, consecuencia de la combinación de una tasa potencial de crecimiento menor y de políticas inadecuadas que hicieron que las tasas de crecimiento reales fueran superiores a las

potenciales. A finales de 1987, el temor a que la crisis bursátil produjera una recesión hizo que en todo el mundo se flexibilizara considerablemente la política monetaria. Sin embargo, en ese momento, el crecimiento de la economía comunitaria se estaba reanudando, si bien no se reflejaba por entero en las estadísticas. Las perspectivas que abría el proyecto de mercado interior y los efectos positivos de la bajada de los precios del petróleo habían desencadenado un período de fuerte inversión que las estadísticas no recogieron sino en la primavera de 1988.

El estímulo monetario se sumaba, pues, a la tendencia positiva subyacente. Al no compensarse con un endurecimiento de la política presupuestaria, la economía comunitaria experimentó, en 1988, un ritmo de crecimiento muy intenso: 4,1 % (frente al 1,3 % pronosticado por los servicios de la Comisión, y en muchas otras previsiones, en enero de 1988). Esta tasa de crecimiento, no muy elevada en términos históricos, era más elevada que la potencial. Dado que la tasa de crecimiento fue superior al potencial hasta 1990, surgieron tensiones. La inflación se aceleró marcadamente en 1989 y esa misma tendencia siguieron, a continuación, los salarios en 1990. Las autoridades buscaban la estabilidad, por lo que la política monetaria se hizo más restrictiva. Este conjunto desequilibrado de medidas tuvo, claramente, consecuencias negativas para la inversión y el crecimiento. El esfuerzo presupuestario que significó la unificación alemana complicó aún más las cosas. Por una parte, sostuvo el crecimiento en un momento en que la demanda mundial se mostraba vacilante, pero, por otra parte, para compensar, fue necesario endurecer la política monetaria, de manera que las medidas aplicadas quedaron aún más desequilibradas y la recesión se hizo más profunda.

**El conflicto entre, por un lado, presupuestos y salarios, que se ajustaban muy lentamente, y, por otro, las constantes presiones ejercidas sobre la política monetaria constituye la causa más importante de la actual recesión.**

### *Intensidad de empleo*

Por **intensidad de empleo** se entiende la relación entre la tasa de crecimiento de una

economía y su tasa de creación de empleo. A menudo, se utiliza como parámetro lo que se conoce como «umbral de empleo», medida puramente descriptiva que sirve para calcular el componente de empleo del crecimiento. Este umbral es el porcentaje de variación por encima del cual el crecimiento del PIB hace que aumente el empleo. Contrariamente a lo que suele creerse (a menudo, se oye la expresión «crecimiento sin empleo»), el componente de empleo en el crecimiento no se ha deteriorado en los últimos años. En realidad, actualmente es mayor (el umbral de crecimiento es menor) que en la década de los sesenta y ha variado muy poco en los últimos quince a veinte años (véase el gráfico 5).

La intensidad de empleo del crecimiento viene dada por numerosos factores, tales como el coste relativo de la mano de obra (especialmente de la no cualificada) y del capital, las horas de trabajo (incluido el trabajo a tiempo parcial), la composición sectorial del empleo, las innovaciones tecnológicas y toda una serie de circunstancias macroeconómicas. Es difícil calcular las consecuencias que para el empleo tienen estos factores por separado, por lo que se prefiere analizar la relación global entre crecimiento y empleo, esto es, el **umbral de empleo**.

Por definición, existe una correspondencia entre el umbral de empleo y la tendencia de la productividad laboral aparente del conjunto de la economía. Así pues, si desciende el umbral de empleo, desciende la productividad global de la economía. No existe, sin embargo, contradicción alguna entre las voces que abogan por un incremento del crecimiento de la productividad en todos los sectores que compiten en el plano internacional, y aquellas otras que piden medidas para intensificar el peso de los sectores en los que el aumento de la productividad es bajo. En todo modelo de desarrollo, se parte de la premisa básica de que el aumento de la productividad en los sectores en los que ésta es elevada repercute en toda la economía. Para garantizar la competitividad internacional de un país e incrementar la cantidad de riqueza material disponible para su distribución entre toda la colectividad, es preciso que aumente la productividad. Al mismo tiempo, a medida que crece la riqueza de un país, aumenta la importan-

cia relativa de ciertos sectores, generalmente con alto contenido de empleo, lo que coadyuva a la distribución de la riqueza creada y, además, a mejorar las condiciones para que dicha riqueza siga creciendo.

### 1.3. Es posible reducir el desempleo

La Comisión recomienda que la Comunidad se fije el **objetivo de crear, como mínimo, quince millones de puestos de trabajo, de tal manera que, para el año 2000, la actual tasa de desempleo se reduzca a la mitad.** Esto tal vez sólo parezca un **objetivo**, pero sería extremadamente importante para nuestros ciudadanos, en particular para los jóvenes, que no ven un horizonte con grandes perspectivas de empleo. Un objetivo de esa magnitud es el mínimo necesario para poder hacer mella, en grado suficiente, en el problema del deterioro humano que acarrea el desempleo.

**El objetivo, ciertamente ambicioso, no resulta desproporcionado con los resultados de la economía comunitaria en otros periodos o con lo que los resultados de otras economías permiten creer viable.** Probablemente, en los próximos cinco a diez años, la oferta comunitaria de mano de obra aumentará un 0,5 % anual, aproximadamente. Ello se deberá, ante todo, a razones demográficas. Se prevé que la población en edad de trabajar crecerá alrededor de un 0,3 % anual, tasa notablemente inferior a la registrada en los últimos veinte años. Si nos atenemos a pasadas tendencias, cabe prever que la tasa de participación (0,7 % anual) aumentará también, una vez se disponga de más puestos de trabajo, lo que completaría el resto del incremento de la oferta de mano de obra previsto. La tasa de incremento del empleo que precisa la Comunidad sólo para mantener estable el nivel de desempleo es de un 0,5 %. Esto supone crear, para el año 2000, casi cinco millones de puestos de trabajo, únicamente para que el desempleo no aumente. Reducir el desempleo a, aproximadamente, la mitad de la tasa actual (esto es, a un 5 % o 6 % de la población activa), para el año 2000, implica la creación de otros diez millones más de puestos de trabajo.

Si, debido a variaciones estructurales, las tasas de participación aumentaran a un ritmo mayor que en periodos anteriores, habría que revisar a la baja el objetivo del

nivel de desempleo o al alza el de creación de empleo.

Cumplir con el objetivo de crear un mínimo de quince millones de puestos de trabajo para el año 2000 supone que, a partir de 1995, una vez superada la actual recesión, la creación de empleo se mantenga, permanentemente, en alrededor del 2 % anual, sin duda una meta colosal y ambiciosa.

Entre 1984 y 1990, plazo ligeramente inferior al que nos separa del año 2000, la economía comunitaria pudo crear más de nueve millones de puestos de trabajo netos. Entre 1988 y 1990, la tasa media anual de crecimiento del empleo fue del 1,6 %. El objetivo fijado exige que los resultados sean mejores que los de esos años, pero la diferencia no es tan grande como para considerarlo inviable. Otras economías han tenido aún mejores resultados. En Estados Unidos, por ejemplo, se registró una tasa media anual de crecimiento del empleo del 1,9 % en el período de diecisiete años comprendido entre 1974 y 1990.

El objetivo inmediato de la Comunidad debe ser superar la recesión y empezar a crear trabajo nuevamente. En el apartado 1.6 se analiza este objetivo. Las medidas que hayan de aplicarse dependerán, hasta cierto punto, de la pauta de crecimiento a medio plazo que se considere más apropiada para generar el aumento del empleo preciso. Por tanto, será conveniente determinar el objetivo de crecimiento a corto plazo antes de estudiar las medidas necesarias para impulsar la recuperación, ya que estas medidas deben guardar coherencia con el mencionado objetivo.

La actual recesión está produciendo una importante destrucción neta de puestos de trabajo (unos cuatro millones de puestos perdidos en 1992-1993). Pero las causas del problema de desempleo que presenta actualmente la Comunidad son más profundas. Para generar los puestos de trabajo que se necesitan, no basta con la combinación de la actual tasa de crecimiento potencial y la intensidad de empleo de dicho crecimiento. Si el crecimiento se situara sólo en una tasa próxima a la tasa actual de crecimiento potencial (apenas superior al 2 %), la actual intensidad de empleo del creci-

miento no sería suficiente para compensar el aumento de la oferta de mano de obra, por lo que el desempleo seguiría aumentando.

Se puede conseguir una tasa mayor de aumento del empleo mediante diversas combinaciones de crecimiento más rápido e intensidad de empleo más elevada. En las contribuciones recibidas de los Estados miembros y los países de la AELC se exponen toda una serie de medidas para la reducción del desempleo. Algunas de estas medidas sirven, esencialmente, para aumentar el ritmo de crecimiento; otras tienen por objeto aumentar el componente de empleo en el crecimiento, y unas pocas tienen consecuencias positivas en ambos aspectos.

**No es ni necesario ni conveniente intentar fijar, de antemano, la combinación exacta de crecimiento y de intensidad de empleo que ha de conseguirse.** Ha de actuarse en los dos sentidos al mismo tiempo. Dada la dificultad de avanzar en estos aspectos (ambos escapan al control directo de los responsables de las políticas) no se corre el riesgo de ir demasiado lejos en uno u otro sentido.

No obstante, existen grandes diferencias entre las posibilidades de lograr un crecimiento sostenible más rápido y de lograr una intensidad de empleo mayor. Además, las repercusiones sociales pueden ser muy distintas y hay que tener en cuenta algunas contrapartidas importantes. Por tanto, conviene examinar el grado de realismo y las consecuencias de las alternativas más importantes: crecimiento moderado e intensidad de empleo muy elevada, y crecimiento más intenso y mayor intensidad de empleo.

#### *a) Crecimiento moderado e intensidad de empleo muy elevada*

El pesimismo reinante en cuanto a las posibilidades de lograr un crecimiento más intenso, y la preocupación por las consecuencias ambientales de dicho crecimiento, lleva a suponer que la creación de empleo precisa sólo se logrará mediante una tasa de crecimiento relativamente moderada y una intensidad de empleo mucho mayor. Hay quien cree que sería más apropiada, por ejemplo, la combinación de tasas de crecimiento próximas a la actual tasa de crecimiento potencial de la Comunidad (ligera-

mente superior al 2 % anual) y una intensidad de empleo mucho mayor que la actual (una diferencia entre el crecimiento de la producción y el crecimiento del empleo de menos de un 0,5 %).

Por lo general, esta propuesta viene inspirada por los resultados estadounidenses. Entre 1973 y 1990, Estados Unidos registró una tasa de crecimiento de un 2,3 % anual, pero la productividad laboral creció sólo un 0,4 % anual, con lo que el crecimiento del empleo fue de una media de un 1,9 % anual en ese período de diecisiete años. Este crecimiento compensó, prácticamente, el aumento de la oferta laboral, que fue muy superior al de Europa, y contuvo el desempleo en las fluctuaciones cíclicas en torno a una media casi constante (5,6 % en 1972, 5,5 % en 1990). En este mismo período, el salario real per cápita creció un 0,4 % anual, frente al 1,5 % anual en la Comunidad.

**Sin embargo, no está claro que, en el contexto económico y social europeo, sea posible lograr aumentar la intensidad de empleo en la medida precisa para situarse en esa vía de crecimiento.**

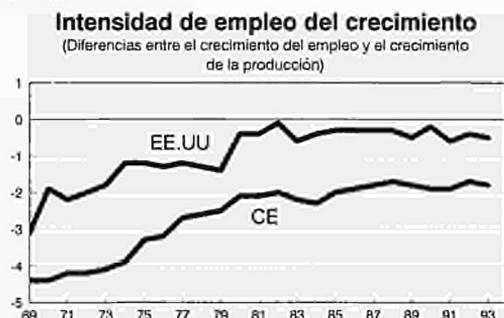
Para aumentar la intensidad de empleo en grado que permita obtener los mismos resultados que en Estados Unidos, sería necesario aplicar, a gran escala, medidas que estimulen a los empresarios a contratar trabajadores, y, más en concreto:

- reducir notablemente los costes salariales, para recuperar aquellas actividades de mercado que, actualmente, no son competitivas;
- reducir los demás costes que acarrea la contratación o mantenimiento de mano de obra; por ejemplo, los relacionados con la seguridad social.

La experiencia de los últimos veinticinco años indica que el mencionado incremento podría ser difícil de lograr. En la década de los ochenta se realizaron algunos progresos en cuanto a la revisión de la normativa que obstaculiza la creación de empleo, y una considerable moderación salarial ha reducido el coste relativo de la mano de obra como factor de producción, pero la intensidad de empleo del crecimiento apenas ha variado en la Comunidad (véase el gráfico 5). Probable-

mente, el incremento logrado de dicha intensidad no ha servido sino para compensar otros factores que se orientan en sentido opuesto, tales como las ganancias de productividad debidas a la introducción de técnicas de producción más eficaces y la racionalización que ha propiciado la realización del mercado único.

Gráfico 5



Además, un crecimiento de esas características tendría importantes repercusiones sobre los salarios. Puesto que, para una determinada tasa de crecimiento, se crearía más empleo, la productividad laboral aparente (PIB por persona empleada) sería, por definición, menor. En consecuencia, las posibilidades de crecimiento de los salarios reales serían también menores. Dado que es necesario aumentar el rendimiento de las inversiones, al menos para mejorar la competitividad, actualmente débil, de la Comunidad, los salarios reales brutos per cápita deberían permanecer prácticamente estables. Además, la consolidación presupuestaria podría hacer que bajaran los salarios reales netos medios.

Es preciso subrayar, también, otras repercusiones macroeconómicas. Un crecimiento menor sería también menos positivo para el resto del mundo, pues supondría un incremento menor de las importaciones, lo que iría en detrimento de las exportaciones y las rentas de los países en vías de desarrollo y los países de Europa oriental. Al mismo tiempo, las medidas para lograr un crecimiento con mayor intensidad de empleo podrían tener algunas consecuencias negativas desde el punto de vista social.

Más en concreto, a la hora de distribuir los salarios, la tendencia a la baja haría que los

salarios más bajos experimentarían un importante descenso en términos reales. Esto sólo sería posible rebajando los subsidios de desempleo y la cobertura de los regímenes de seguridad social. Si a ello se añade el aumento del trabajo a tiempo parcial, *ceteris paribus*, la distribución de rentas se deslizaría hacia una mayor desigualdad y, en último extremo, generaría «trabajadores pobres» incapaces de sobrevivir dignamente con sus salarios, lo que supondría una forma de marginación, tan perniciosa como el desempleo. Para mantener el espíritu del modelo social europeo, habría que adoptar medidas compensatorias (por ejemplo, impuesto sobre la renta negativo para los grupos de menor renta), lo que acarrearía notables costes presupuestarios.

### b) Crecimiento más intenso y mayor intensidad de empleo

Los problemas antes mencionados indican que el ritmo preciso de crecimiento del trabajo se logrará más fácilmente con la combinación de un aumento de la intensidad de empleo más modesto y un ritmo de crecimiento más intenso. Si, a partir de 1995, la Comunidad pudiera lograr el **crecimiento de la intensidad de empleo** entre el 0,5 % y el 1 % (esto es, una diferencia de entre un 1 % y un 1,5 % entre el crecimiento de la producción y el crecimiento del empleo, frente a la actual diferencia de un 2 %) y un crecimiento sostenido de, al menos, un 3 % anual, se alcanzaría el objetivo de desempleo fijado para el año 2000. Aproximadamente dos tercios de los nuevos empleos se deberían a ese crecimiento más intenso y alrededor de un tercio a la mayor intensidad de empleo.

Los salarios reales per cápita podrían experimentar una subida moderada, pero, dado el aumento del empleo (2 %), el valor del total de los salarios crecería entre un 2 % y un 2,5 % en términos reales. Esto se vería frenado, en cierta medida, por las consecuencias de la necesaria consolidación presupuestaria, pero aún quedaría margen para mejorar, de forma significativa, las condiciones reales de vida, y para un apropiado aumento del consumo privado.

Estas tasas de crecimiento son sostenibles desde el punto de vista ambiental. Más aún, generarán los recursos necesarios para re-

ducir los actuales niveles de contaminación. Asimismo, una mayor inversión tendrá efectos positivos para el medio ambiente, ya que acelerará la introducción de técnicas nuevas, menos contaminantes.

Aunque aumentar la intensidad de empleo en la magnitud contemplada en este segundo supuesto no resultaría fácil, no habría que aplicar medidas tan drásticas como las necesarias para conseguir los mismos resultados que en Estados Unidos. Ello contaría, además, con el consenso de la mayor parte de los interesados, de manera que sería más factible aplicar, al mismo tiempo, las medidas macroeconómicas precisas para lograr un crecimiento mayor.

El problema de cómo aumentar el componente de empleo del crecimiento se aborda más en detalle en el capítulo 8.

#### 1.4. La senda hacia una mayor creación de empleo

Para que la tasa de crecimiento de la economía comunitaria registre un incremento que pueda mantenerse durante años y aumente el componente de empleo del crecimiento, es imprescindible adoptar un planteamiento que se asiente sobre **tres pilares indisolubles**:

- a) La creación y mantenimiento de **condiciones macroeconómicas** que impulsen a las fuerzas del mercado en lugar de ponerles freno, como ha venido ocurriendo con frecuencia.
- b) Una actitud resuelta en la adopción de medidas de carácter estructural orientadas a incrementar la **competitividad** de la industria europea y a eliminar las cortapisas que le restan dinamismo y le impiden obtener pleno provecho de las ventajas que supone el mercado interior; deberán crearse condiciones que favorezcan el desarrollo de nuevas oportunidades en los mercados.
- c) Una intervención decidida, acompañada de cambios estructurales, en el mercado de trabajo y en la normativa que limita la expansión de determinados sectores (en particular, el de servicios), lo que propiciará la contratación de personal y hará aumentar el componente de empleo del crecimiento.

Otras secciones del Libro blanco se consagrarán a analizar las medidas necesarias en el plano estructural; la presente se centra en los principales factores macroeconómicos, poniendo de relieve algunas implicaciones importantes con el fin de determinar los objetivos que puedan resultar útiles a medio plazo. Las conclusiones que se extraen permiten delimitar las condiciones que deben crearse para que las medidas adoptadas en otros ámbitos se traduzcan efectivamente en una mayor creación de empleo.

Toda estrategia encaminada a reducir el desempleo de manera significativa pasa, ineludiblemente, por un mayor ritmo de crecimiento. El logro de tal objetivo depende de una serie de factores, algunos de los cuales escapan al control de las esferas de decisión comunitarias. Es evidente, por ejemplo, la importancia que reviste la buena marcha de la economía mundial y el mantenimiento de un sistema abierto de intercambios comerciales. Con todo, la consecución de un mayor ritmo de crecimiento depende en gran medida, y cada vez más, de que se apliquen las medidas adecuadas dentro de la propia Comunidad.

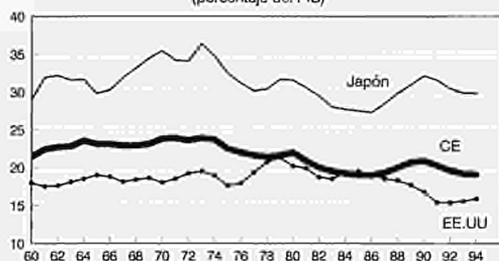
El verdadero reto a que han de hacer frente los responsables económicos no consiste meramente en lograr una tasa de crecimiento más alta (tarea ya de por sí impropia), sino, además, en permitir que se mantenga durante muchos años o, en otras palabras, en conseguir que, a partir de 1995 y hasta el año 2000, como mínimo, el crecimiento se mantenga en niveles suficientemente altos e impedir que vuelva a producirse el recalentamiento que caracterizó los años 1989 y 1990. Ello implica incrementar la capacidad productiva de la economía comunitaria, o, lo que es lo mismo, **incrementar la tasa de crecimiento potencial**.

Dado que la relación capital/producción varía con mucha lentitud, para que la producción registre un incremento sostenible es necesario que **aumente el capital disponible**. Ello, a su vez, presupone un aumento de la inversión, que, a la larga, se traduzca en una mayor **proporción de la inversión en el PIB. Del actual 19 % debería pasarse a cifras**

en torno al 23 % o el 24 % (véase gráfico 6); sin embargo, una variación de esta magnitud requiere mucho tiempo.

Gráfico 6

**Proporción de la inversión: CE, EE.UU e Japón**  
(porcentaje del PIB)



Afortunadamente, la tasa real de crecimiento de la Comunidad podrá alcanzar el objetivo mínimo fijado del 3 % con mayor rapidez que la tasa potencial, ya que, a lo largo de algunos años, podrá utilizarse la capacidad desaprovechada que se ha creado durante el actual período, caracterizado por un crecimiento inferior al potencial.

La política económica deberá, pues, orientarse a propiciar una mayor tasa de crecimiento y a fomentar, al mismo tiempo, la inversión, a fin de que crezca más deprisa que el consumo. Esta relativa disminución del ritmo de expansión real del consumo es el precio que la sociedad ha de pagar durante los próximos años a cambio de una distribución más equitativa y provechosa del empleo y de la futura prosperidad general.

Los resultados positivos que se obtendrían con un aumento de la inversión no se limitarían al efecto automático en la relación entre capital y producción antes mencionada, sino que se reflejarían, por ejemplo, en una introducción más rápida de las nuevas tecnologías en el proceso de producción, que lo harían más eficiente y sostenible desde el punto de vista ambiental. Ello, a su vez, mejoraría enormemente la competitividad de la economía comunitaria.

Con todo, tampoco es tarea fácil crear las condiciones para que la inversión se constituya en el motor del crecimiento. Para ello es condición necesaria, aunque no suficiente, una mayor rentabilidad de la inversión; la clave, sin embargo, está en lograr que aumente la confianza de los empresarios.

a) **Para que aumente la rentabilidad de la inversión** es preciso incrementar la productividad tanto del capital como del trabajo. Durante la mayor parte de la década de los ochenta, los salarios reales en la Comunidad crecieron, en promedio, un punto porcentual menos que la productividad. Ésta podría ser una pauta con vistas a lograr el necesario aumento de la rentabilidad y la competitividad. Un incremento de ese orden, unido al previsible crecimiento del empleo, permitirá una expansión constante de la renta disponible de las economías domésticas y, por ende, del consumo privado.

b) **Para restablecer la confianza de los empresarios** es preciso responder a otra serie de exigencias, que van desde el mantenimiento de un marco macroeconómico estable y de un nivel adecuado de crecimiento de la demanda, hasta la firme reanudación del proceso de ajuste estructural y la realización de proyectos ambiciosos que pongan de manifiesto la voluntad y la capacidad de los gobiernos de impulsar el crecimiento (mayor liberalización comercial dentro del GATT y plena apertura del mercado único, redes transeuropeas, iniciativas audaces en el campo de la I+D, otros proyectos de infraestructura, etc.).

Todo aumento de la inversión, con independencia de cómo se consiga, deberá ir acompañado del correspondiente incremento de la **tasa de ahorro nacional**; de lo contrario se generarán tensiones inflacionistas, así como importantes desequilibrios en la balanza de pagos. Actualmente, la balanza por cuenta corriente de la Comunidad es deficitaria, mientras que, tratándose de un conjunto de países altamente industrializados, debería registrar un superávit que le permitiera transferir recursos reales a los países en vías de desarrollo. El incremento necesario de la tasa de ahorro nacional deberá venir determinado, fundamentalmente, por un aumento del ahorro público (reducción de los déficit públicos), dado lo difícil que resulta modificar las pautas de ahorro del sector privado (empresas y economías domésticas). (Véase a este respecto el gráfico 7, que muestra la escasa variación experimentada por el ahorro pri-

vado a lo largo del tiempo.) El debilitamiento del ahorro nacional registrado en la Comunidad durante los últimos treinta años se ha debido casi exclusivamente al deterioro de la situación en lo que respecta al sector público.



### 1.5. Medidas orientadas a reducir el desempleo

Los análisis que se han venido realizando desde hace años han permitido determinar distintos tipos de medidas que inciden en la tasa de crecimiento y en la capacidad de generar empleo del crecimiento. La mayor parte de dichas medidas se ha aplicado en alguna ocasión, con resultados moderadamente satisfactorios. Con todo, su aplicación no resulta incruenta, ya que con frecuencia tales medidas comportan sacrificios en aras de beneficios posteriores. No es sorprendente, pues, que hayan dejado de aplicarse o que no se haya perseverado en ellas lo suficiente.

#### *Combinación de medidas de carácter macroeconómico y estructural*

La combinación que se haga de los distintos tipos de medidas también reviste importancia. De hecho, el resultado que una combinación adecuada permite obtener suele ser superior al que se obtendría sumando las ventajas aportadas por cada una de ellas. Por lo demás, existe una fuerte interdependencia entre las medidas de carácter macroeconómico y las de orden estructural. Estas últimas favorecen la eficacia de la política macroeconómica mediante la eliminación de algunas de las trabas que dificultan su aplicación; asimismo, los efectos positivos de las medidas estructurales únicamente

pueden apreciarse en un contexto macroeconómico saneado que propicie el crecimiento, y, por último, el ajuste estructural resulta más sencillo en una situación de fuerte crecimiento.

Las medidas necesarias para consolidar el crecimiento y lograr una mayor capacidad de generación de empleo son, en gran parte, las mismas que se requieren para que la economía comunitaria pueda salir de la recesión. La gravedad de la actual situación hace más probable que se apliquen con la suficiente determinación. **los más difícil, sin embargo, será convencerse de la necesidad de seguir aplicando las políticas oportunas, tanto en el ámbito macroeconómico como en el estructural, una vez superada la recesión.**

Después de establecer el conjunto de medidas más adecuado para alcanzar el objetivo fijado a medio plazo (esto es, un mayor crecimiento, que sea, a la vez, más generador de empleo), será preciso analizar hasta qué punto tales iniciativas contribuyen también a superar la recesión, que, de momento, constituye el objetivo prioritario. Caso de resultar insuficientes, habrán de estudiarse otras posibles intervenciones a corto plazo que no hagan peligrar la consecución de los objetivos más importantes a medio plazo. A ello se consagrará el punto 1.6.

#### a) Medidas estructurales

**La magnitud de la actual crisis puede atribuirse en gran parte a la relativa falta de adaptación de las estructuras de la economía comunitaria a los cambios que se registran en el plano tecnológico, social e internacional.** Aun cuando en la década de los ochenta hubo coincidencia en apreciar la necesidad de impulsar el cambio estructural en lugar de frenarlo, el ritmo de adaptación de la economía europea a las nuevas condiciones pudo igualar, pero no superar, al de las economías de sus principales competidores, por lo que siguió estando muy expuesta a las recesiones cíclicas y a las perturbaciones exteriores. Aun así, durante la pasada década se ha ido haciendo patente en Europa un talante favorable al cambio y una disposición a llevar a cabo un replanteamiento radical de la política empresarial. Sin embargo, para obtener los resultados apetecidos, las autoridades públicas deberán favorecer este proceso y contribuir al mismo

mediante la eliminación de cuantas trabas sigan impidiendo que las empresas realicen con éxito las reformas que han acometido. Sólo la adaptación estructural de la industria permitirá conseguir a un tiempo un aumento de la productividad y la creación de nuevos puestos de trabajo.

La actuación en el plano estructural compete primordialmente a los Estados miembros, si bien muchos de los aspectos que inciden de manera decisiva en el ajuste estructural y en la competitividad se ven afectados por distintas medidas adoptadas a nivel comunitario o entran en ámbitos de los que se ocupa fundamentalmente la Comunidad. Ésta puede, por tanto, desempeñar una función muy valiosa mediante la adopción de iniciativas adecuadas en aquellos ámbitos de cuya gestión sea la principal responsable, como es el caso de la política comercial y de competencia.

Una saludable competencia entre las empresas es un requisito esencial para la asignación eficiente de recursos y estimula la inversión, la innovación y la I+D. No obstante, en una situación económica en rápida evolución (internacionalización de los mercados y celeridad y coste de los cambios tecnológicos), las empresas se ven obligadas a realizar importantes reajustes, ya sea de manera unilateral o bien bilateralmente, en colaboración con otras empresas (fusiones, alianzas estratégicas, etc.). El recurso oportuno y razonable a los distintos instrumentos disponibles, tales como las ayudas estatales o la colaboración entre empresas, puede agilizar y acelerar la reestructuración. Conviene, sin embargo, distinguir los casos en que las empresas o los Estados se valen de estos instrumentos para fomentar la competencia, de aquéllos en que se utilizan con fines contrarios a la misma, lo que puede retrasar los necesarios ajustes estructurales.

Las medidas estructurales pueden contribuir también a crear condiciones más favorables tanto para las empresas como para los consumidores, garantizando que el marco legal y reglamentario en que se asienta el mercado único funcione de manera justa y eficiente. Concretamente, la Comunidad debe **intentar que el marco jurídico que regula la actividad de las empresas y**

**los consumidores sea estable y seguro, y reducir al mínimo las cargas burocráticas que pesan sobre los operadores económicos**, sobre todo en lo que respecta a las pequeñas y medianas empresas. Por último, la Comunidad puede apoyar, fomentar y coordinar la labor de los Estados miembros encaminada a acelerar la difusión, en las distintas esferas de la economía europea, de aquellas tecnologías, tales como la tecnología de la información y la biotecnología, que van a determinar nuestro modelo de sociedad en el futuro y que constituyen el elemento clave para la configuración de lo que será la competencia a escala mundial en las próximas décadas. Estos aspectos se tratarán con más detenimiento en los siguientes capítulos.

La Comunidad precisa de un marco adecuado para profundizar en las nuevas oportunidades comerciales. Tradicionalmente, en Europa los servicios prestados en algunos sectores han sido de carácter público o no comercial, sobre todo en lo que se refiere a la cobertura de las necesidades generales. Las reformas orientadas a separar las distintas funciones de las autoridades públicas con respecto a la prestación de tales servicios (según sean éstas productoras, compradoras o reguladoras de los mismos) en sectores tales como la sanidad, las telecomunicaciones, etc., deberían permitir una mejor cobertura de las necesidades de los usuarios, con menores costes para la hacienda pública y con potencial de creación de mercados.

A la hora de formular recomendaciones sobre las medidas que los Estados miembros deben adoptar, conviene apartarse de las declaraciones demasiado generales, ya que las situaciones difieren enormemente de un país a otro. Una propuesta específica encaminada a resolver en un país un problema concreto que se considera grave puede suscitar reacciones adversas en otros países donde tal problema no se ha presentado, o está en vías de resolverse. En los siguientes apartados se trata de establecer aquellos ámbitos en que las recomendaciones que se formulen puedan hacerse extensivas al mayor número posible de Estados miembros. Dichas recomendaciones no constituyen sino un marco de referencia con arreglo al cual cada Estado miembro habrá de determinar sus propias prioridades.

Las iniciativas necesarias en el plano estructural se analizarán en otras secciones del Libro blanco; baste, pues, por el momento, señalar aquí cuáles habrán de ser los **tres ámbitos principales** de actuación:

- **Flexibilización** de la economía en su conjunto. En particular, deberá crearse un **marco reglamentario** que permita agilizar la actividad de las empresas.
- Habrán de desarrollarse estrategias con vistas a crear un **mercado de trabajo eficiente**, capaz de responder a las nuevas condiciones de competencia.
- Los **mercados internacionales deberán mantenerse abiertos**, a fin de que la Comunidad pueda participar plenamente en el desarrollo de aquellas partes del mundo donde actualmente el potencial de demanda no satisfecha es mayor y donde es probable que se registren las más altas tasas de crecimiento durante la próxima década.

## b) Medidas macroeconómicas

La principal tarea que deben acometer las instancias responsables de la política macroeconómica es la eliminación de las contradicciones entre los distintos objetivos, que han supuesto una rémora para la Comunidad a lo largo de los últimos veinte años, y sobre todo recientemente. La eliminación de tales contradicciones permitirá que el crecimiento, el empleo y la convergencia real vuelvan a ser compatibles con la estabilidad de precios y la convergencia nominal y que el avance hacia la unión económica y monetaria (UEM) vaya aparejado a una mayor creación de empleo. Un contexto macroeconómico sólido y estable favorecerá la actuación de las fuerzas del mercado y hará que se materialicen las posibilidades creadas por el mercado interior.

En el plano macroeconómico, el primer objetivo a medio plazo consistirá en mantener la **estabilidad de la política monetaria**. La actuación de las autoridades monetarias en los últimos años ha sido acorde con el objetivo de lograr una tasa de inflación en torno al 2 % o al 3 %. Es preciso que la política presupuestaria y la evolución de los salarios se adapten a ese mismo objetivo cuanto an-

tes y no lo pierdan de vista. Los tipos de interés descenderán en cuanto se establezcan las expectativas inflacionistas y pueda prevverse una reducción de los déficit presupuestarios.

Por lo demás, es imprescindible una coordinación más eficaz de las políticas en los distintos frentes y debe mantenerse la estabilidad de los tipos de cambio con vistas a la UEM. Todo ello contribuirá a consolidar la estabilidad del contexto macroeconómico, hará aumentar la credibilidad de las instancias responsables y permitirá cosechar antes los frutos de la unión monetaria. La aplicación de una política orientada al crecimiento, tal como se propone en el presente documento, añadirá credibilidad al compromiso de mantener tipos de cambio estables.

La contribución de la **política presupuestaria** al objetivo a medio plazo de lograr una mayor tasa de crecimiento y de empleo habrá de plasmarse, por una parte, en mantener la deuda en niveles sostenibles y, por otra, en propiciar el necesario incremento del ahorro nacional. La contención de la deuda es necesaria a fin de **reducir la presión que el desequilibrio de las políticas presupuestarias ejerce sobre las políticas monetaria y fiscal**. A tal efecto, el porcentaje fijado en Maastricht con respecto a los déficit presupuestarios (menos del 3 % del PIB) constituye un punto de referencia útil. Con el restablecimiento de un mayor ritmo de crecimiento, el déficit presupuestario de la Comunidad en su conjunto podría haber alcanzado en 1997 el nivel previsto en Maastricht, si bien unos países acaso lo logren antes o después que otros, en función de su situación de partida.

**En una perspectiva a más largo plazo, la política presupuestaria deberá contribuir a que aumente el ahorro nacional**, lo cual requerirá un incremento considerable del ahorro público y una reducción de los déficit presupuestarios mucho más pronunciada que la prevista en el Tratado de Maastricht, de modo que, en lugar del 3 %, éstos se sitúen entre el 0 % y el 1 %.

Una parte esencial de la política presupuestaria restrictiva serán las medidas encaminadas a mejorar la situación financiera de los regímenes de seguridad social.

## Política salarial

Está muy generalizada la opinión que aboga por la moderación salarial, destacando sus posibles efectos positivos. El dictamen conjunto emitido el 3 de julio de 1992 por los interlocutores sociales de la Europa comunitaria presentaba una propuesta consensuada con vistas a una actuación adecuada en materia salarial: *«Los interlocutores sociales son los responsables del desarrollo de las negociaciones salariales. Cuanto mayor sea la credibilidad y el grado de aceptación social de las políticas económicas, tanto más fácil será para los interlocutores sociales incorporar previsiones más bajas de inflación a los resultados de las negociaciones salariales. Ello hará disminuir la presión sobre la política monetaria y favorecerá un descenso de los tipos de interés a corto plazo. Además, la evolución salarial debe tener presente la necesidad de que la inversión destinada a crear empleo sea rentable y de que las empresas sean competitivas en los mercados internacionales, así como las implicaciones de la unión económica y monetaria. El proceso de crecimiento sostenible y no inflacionista así generado creará las condiciones adecuadas para que aumenten los salarios reales, poniendo de manifiesto la interrelación existente entre el proceso de integración europea y la mejora del nivel de vida.»* Sin embargo, los problemas surgen a la hora de plasmar esta declaración de principios en decisiones salariales concretas.

Se ha evidenciado cierta **falta de coherencia entre los objetivos de estabilidad que han perseguido los bancos centrales y la evolución de los salarios, tanto en la actualidad como en el pasado**, y a ello cabe atribuir, en parte, la persistencia de altos tipos de interés a corto plazo. Un sencillo cálculo confirma esta afirmación: en condiciones normales, los salarios unitarios nominales podrían incrementarse en una medida equivalente al objetivo fijado por las autoridades monetarias para la inflación (entre un 2% y un 3% como se ha señalado anteriormente) más aquella parte del incremento de productividad que puede distribuirse entre los trabajadores. En la situación actual, la productividad sólo aumenta como resultado de la eliminación de la mano de obra excedentaria a raíz del descenso de la producción, y tal aumento no corresponde, por tanto, a la

creación de riqueza que pueda distribuirse. En consecuencia, el incremento de los salarios unitarios nominales no debería rebasar en la actualidad el 2% o el 3% anual. Sin embargo, y pese al marcado descenso registrado en los últimos tiempos, este porcentaje se sigue sobrepasando en algunos Estados miembros, y en la Comunidad en su conjunto, lo cual constituye un motivo de inquietud para las autoridades monetarias.

La desaparición de este conflicto es condición necesaria para que pueda haber crecimiento en las actuales circunstancias, pero cuando la economía comunitaria recupere un ritmo sostenido de crecimiento habrá de procurarse que los aumentos salariales estén en consonancia con el objetivo de estabilidad y con el imprescindible restablecimiento de la rentabilidad de la inversión y de la competitividad (*«un punto porcentual por debajo de la productividad»*, según la fórmula expuesta el punto 1.4). Cabe subrayar que estas pautas, propuestas a escala comunitaria, deben seguirse sin perder de vista las diferencias entre Estados miembros o entre regiones y atendiendo a la capacitación de los trabajadores.

### 1.6. Cómo superar la recesión

El primer requisito que deben satisfacer las medidas que se apliquen, para que la economía pueda superar la actual fase de recesión, es que sean compatibles con el modelo de crecimiento que se ha fijado como objetivo a medio plazo. A partir de tal premisa, la superación de la recesión requiere, ante todo, que se **recupere la confianza**. Tanto los empresarios como los trabajadores y el conjunto de la población deberán tener el convencimiento de que las autoridades pueden corregir los actuales desequilibrios y mantener a largo plazo condiciones macroeconómicas sólidas y estables.

Para ello es preciso actuar tanto en el ámbito macroeconómico como en el estructural. La intervención en la esfera macroeconómica puede modificar las condiciones en que se desarrolla la actividad de las empresas, pero para que aumente la confianza es imprescindible modificar también las estructuras. Si bien el efecto de las medidas estructurales se dejará sentir, sobre todo, a medio plazo, una actuación resuelta en este momento es de la máxima importancia a

fin de convencer a los agentes económicos de que pueden esperarse resultados de las iniciativas que ahora se pongan en marcha.

Por lo demás, será indispensable impulsar de manera inequívoca el proceso de cooperación a nivel internacional. En este sentido, convendría aplicar sin demora las disposiciones del Tratado de Maastricht, concluir las negociaciones comerciales de la Ronda Uruguay del GATT y acometer nuevos y ambiciosos proyectos con los países de Europa oriental y del Tercer Mundo.

Tan pronto como se inicie la recuperación, la economía podrá obtener pleno provecho de las medidas de ajuste estructural aplicadas durante la última década y de la realización del mercado interior. Las citadas medidas estructurales significan un sustancial aumento de la eficiencia, que en períodos de lento crecimiento no puede aprovecharse.

*Debe buscarse con rapidez una combinación más adecuada de medidas*

La **reducción de los tipos de interés** es un medio eficaz para impulsar la economía comunitaria a corto plazo. Durante los pasados doce meses ya se ha registrado un importante descenso, pero, dada la gravedad de la actual recesión, los tipos son aún demasiado elevados en muchos países, sobre todo a corto plazo. En estas circunstancias es imprescindible, ante todo, crear las condiciones que permitan una reducción aún mayor de los tipos a corto plazo. Ello exige, en particular, una evolución presupuestaria y salarial acorde con el objetivo de estabilidad impuesto por las autoridades monetarias. Toda reducción de los tipos a corto plazo que no vaya respaldada por las condiciones adecuadas en materia tanto presupuestaria como salarial podría verse contrarrestada por las previsiones de un futuro aumento de la inflación y una subida de los tipos a largo plazo. Por el contrario, un firme propósito de consolidación presupuestaria y el compromiso de mantener la moderación salarial afectarían favorablemente a las previsiones de inflación y podrían permitir a los bancos centrales rebajar

de antemano los tipos de interés a corto plazo.

Una reducción sustancial de los tipos de interés a corto plazo en todo el ámbito comunitario relajará las tensiones en el mecanismo de tipos de cambio (MTC) y mejorará la situación financiera de las empresas y de la hacienda pública. El margen de maniobra es amplio: en Alemania, y siempre que se apliquen las políticas adecuadas, el descenso podría ser bastante pronunciado; en otros países podría ser aún mayor en la medida en que puedan reducirse los diferenciales de tipos de interés. Si la reducción es importante, los agentes económicos podrán suponer que se está saliendo de la crisis y que se ha flexibilizado la política monetaria en la medida de lo posible, por lo que dejará de tener sentido seguir aplazando aquellas inversiones que dependen de la posibilidad de obtener las condiciones de financiación más favorables.

La reducción de los tipos a corto plazo tendrá también repercusiones positivas en la competitividad de las empresas comunitarias. Ello, unido al restablecimiento de la confianza, iniciará una fase expansiva en la Comunidad, basada en la exportación y la inversión.

### *Política presupuestaria*

La actuación en materia presupuestaria debe basarse en una evaluación del efecto probable sobre la demanda y la confianza de empresarios y consumidores de cualquier variación con respecto a la situación actual. En 1991 y 1992, los Estados miembros permitieron que sus déficit presupuestarios se deteriorasen, por considerar que ello daría un cierto impulso a la demanda interna. A principios de 1993 se adoptaron nuevas medidas a nivel nacional en el contexto de la iniciativa de crecimiento de Edimburgo. A mediados de 1993, sin embargo, los Estados miembros coincidían en que no quedaba ya margen de maniobra a corto plazo:<sup>1</sup> es más probable que un

<sup>1</sup> Dictamen del Comité de Política Económica de 8 de julio de 1993 y conclusiones del Consejo (Economía y Hacienda) de 12 de julio de 1993.

nuevo empeoramiento de los déficit presupuestarios reduzca la demanda global, debido a la pérdida de confianza que puede ocasionar, en lugar de fomentarla. Por el contrario, reconocían la necesidad de aplicar programas concretos y creíbles de consolidación a medio plazo.

Dichos programas deberán estar orientados fundamentalmente a impedir que los saldos presupuestarios sigan deteriorándose y a crear perspectivas de consolidación una vez que se inicie la recuperación. El rigor de las medidas de ajuste necesarias dependerá de las condiciones particulares de cada Estado miembro, pero prácticamente ninguno podrá sustraerse a esta tarea. Asimismo, todos los gobiernos deberán intentar desplazar el gasto, en la medida de lo posible, hacia aquellos ámbitos que inciden de manera más directa en las perspectivas de crecimiento, esto es, la educación, la I+D, las inversiones en infraestructura, etc.

### *Política salarial*

En la sección anterior se ha puesto de relieve la contradicción existente entre la tasa de inflación que las autoridades monetarias se han fijado como objetivo y la evolución real de los salarios en muchos países. Cuanto antes se elimine esta contradicción, antes podrán reducirse los tipos de interés. Sin embargo, en algunos casos la diferencia es tan grande que será necesario bastante tiempo para que desaparezca. Allí donde sea posible, deberían negociarse acuerdos tripartitos entre los interlocutores sociales y los gobiernos.

### *Desarrollo de un amplio consenso social*

La continuación del proceso de unión económica y monetaria constituye un elemento clave para crear condiciones macroeconómicas estables en las que pueda darse, y mantenerse, un mayor ritmo de crecimiento. La Comunidad ha reconocido desde hace tiempo la influencia negativa que la inestabilidad de los tipos de cambio ejerce en la confianza de los empresarios y hay razones de peso para afirmar que las ventajas que supone el mercado único sólo podrán aprovecharse plenamente en una unión monetaria. Estas consideraciones han presidido la elaboración del Tratado de la

Unión Europea y mantienen su validez a pesar de la crisis que ha atravesado el MTC en el último año. Un grupo de países tan estrechamente unidos por todo un entramado de vínculos comerciales y financieros como el constituido por la Comunidad Europea necesita condiciones monetarias estables tanto internas como externas.

A fin de restablecer la credibilidad del proceso de creación de la UEM, los Estados miembros deberán reafirmar su compromiso con el objetivo perseguido y respaldar con actos sus palabras. Es **preciso que haya una coordinación más eficaz de la política económica entre los Estados miembros**. Para ello, es fundamental que se logre un consenso lo más amplio posible en torno a las pautas propuestas en el presente documento y que cada Estado miembro recabe la necesaria colaboración de todas las partes afectadas (a través del diálogo social cuando ello sea posible). Quienes ocupen un puesto de trabajo deberán tener la seguridad de que las medidas que aquí se proponen surtirán efecto y de que la solidaridad que muestren aceptando ciertos sacrificios permitirá ofrecer una verdadera oportunidad a quienes carecen de trabajo. El empeño en mejorar la situación de las haciendas públicas para que se ajusten a las magnitudes establecidas en el Tratado de Maastricht exigirá que se actualicen los programas de convergencia, que siguen constituyendo valiosos instrumentos para el desarrollo de un debate que permita alcanzar tal consenso. Para devolver la confianza a las empresas es necesario alcanzar rápidamente un acuerdo sobre las orientaciones de política económica que se proponen en el presente documento como remedio a las actuales dificultades.

### *Dimensión comunitaria*

No obstante, la eficacia de las medidas aquí formuladas para restablecer el crecimiento depende de una serie de factores que, en mayor o menor grado, escapan al control de las esferas de decisión, en particular, la confianza de empresarios y consumidores y la actuación de los principales socios comerciales de la Comunidad. Es muy probable que, dada la gravedad de la situación actual y la magnitud del ajuste presupuestario que habrá de llevarse a cabo en muchos

países, la recuperación sea modesta y vacilante. En todo caso, para que se produzca, tal vez resulte necesario intensificar las iniciativas acordadas en las cumbres europeas de Edimburgo y Copenhague. En un clima de creciente confianza empresarial, distin-

tos programas comunitarios tales como, por ejemplo, las redes transeuropeas, podrán movilizar importantes recursos financieros (procedentes en su mayor parte del sector privado) para la financiación de proyectos provechosos.



## **II. Competitividad**



## Capítulo 2

Las condiciones  
para el crecimiento,  
la competitividad  
y el aumento del empleo

### *A. Hacia la competitividad global*

Para alcanzar mayores niveles de empleo, las empresas comunitarias deberán lograr la competitividad global en unos mercados abiertos y competitivos tanto a escala europea como mundial. Las autoridades públicas nacionales y comunitarias tienen la responsabilidad de ofrecer a la industria un entorno favorable, brindarle perspectivas claras y previsibles y propiciar el desarrollo de su competitividad a escala internacional. A partir de ahora, dicha responsabilidad se inscribe en el Tratado de la Unión Europea. Ya en 1991, el Consejo de Ministros adoptó las líneas maestras de una política industrial comunitaria con tal finalidad.

La globalización de las economías y los mercados, fenómeno que abarca la intensificación de la competencia mundial como consecuencia de la aparición de un único mercado mundial para una gama creciente de productos, servicios y factores, confiere gran importancia a la mencionada responsabilidad de las autoridades nacionales y comunitarias en materia de competitividad. Se impone cada vez más la lógica de las ventajas competitivas frente a las comparativas. Tradicionalmente, éstas últimas correspondían a factores tales como los recursos naturales y eran por su naturaleza bastante rígidas. Las ventajas competitivas se basan preferentemente en criterios de calidad y, por lo tanto, pueden verse ampliamente influidas por las estrategias de las empresas y por las políticas públicas. En tal contexto, la movilidad de los factores, la capacidad para combinarlos eficazmente y para lograr un consenso social basado en el reparto del valor añadido, cobran una importancia mucho mayor que la dotación inicial de los factores.

**La Comunidad podrá intensificar considerablemente su competitividad global siempre que consiga enderezar de forma significativa su tasa de inversión (véase el capítulo 1). Para ello, cuenta con importantes ventajas comparativas** tales como el potencial que constituye su mano de obra y el consenso social que puede acrecentarlo, el nivel de conocimientos científicos y técnicos, la integración de su mercado, la densidad y calidad de sus infraestructuras, la mejora de las estructuras financieras de sus empresas así como la diversidad de sus culturas y de su tejido territorial. En el marco de la economía de lo inmaterial, basada en la creación, circulación y explotación de los conocimientos, que en el próximo siglo se convertirá en uno de los elementos preponderantes, muchos de los factores de competitividad desempeñarán un papel decisivo en la recuperación del crecimiento y el aumento del empleo.

Con la consecución del mercado único europeo sin fronteras el 31 de diciembre de 1992 y la mejora de su funcionamiento prevista por el programa estratégico, se brinda a las empresas la posibilidad de beneficiarse de las economías de escala, de reducir los costes administrativos y financieros y de acceder con más facilidad y de forma más competitiva a los mercados privados y públicos, así como la oportunidad de establecer entre sí una colaboración más estrecha. Con ello, la Comunidad logrará una base más sólida y mejor organizada mediante la cual hacer frente a la nueva problemática de la competitividad internacional.

**No obstante, la Comunidad deberá superar asimismo las insuficiencias que en los últimos años han contribuido a erosionar su posición competitiva en el seno de la triada que forma con Estados Unidos y Japón.** Además de los desequilibrios de las políticas macroeconómicas que han contribuido a una apreciación real de las monedas comunitarias, dichas insuficiencias son, en primer lugar, como han señalado los Estados miembros, una presencia demasiado reducida de su industria en los mercados con futuro, ya sea

en términos de expansión geográfica o de volumen de productos; en algunos casos, una posición desequilibrada de las empresas frente a situaciones de dominio de determinados grupos o frente a la multiplicación de las alianzas estratégicas. En segundo lugar, el marco reglamentario sigue siendo excesivamente rígido y los distintos sistemas administrativos y de gestión centralizados y compartimentados. Por último, las políticas estatales son, a menudo, demasiado defensivas y no integran suficientemente las nuevas exigencias de competencia global.

Para que la competitividad industrial de la Comunidad genere el nivel de empleo más elevado posible, la industria y los poderes públicos deberán aunar sus esfuerzos con vistas a **lograr cuatro objetivos primordiales:**

- **facilitar la integración de las empresas europeas en un nuevo entorno competitivo globalizado e interdependiente;**
- **explotar las ventajas competitivas derivadas de la inmateralización de la economía;**
- **promover un desarrollo sostenible de la industria;**
- **reducir el desfase existente entre el ritmo de evolución de la oferta y la demanda.**

En el presente capítulo se analizan las ventajas e inconvenientes con que la Comunidad se enfrenta a esta coyuntura y se definen las bases sobre las que podría asentarse una política de competitividad global.

## **2.1. Opinión de los Estados miembros**

Entre los elementos con mayor incidencia sobre la competitividad de la economía comunitaria, los Estados miembros citan, en particular, el efecto negativo de los déficit públicos sobre la inversión, de las anomalías en el funcionamiento del mercado laboral, ya sea en términos de costes, de cualificaciones o de flexibilidad en la organización que se traducen en una inadecuación entre la oferta y la demanda de trabajo, una asimilación insuficiente de las nuevas tecnologías unida a un aprovechamiento escaso de los resultados de la investigación y el desarrollo tecnológicos, que dificultan la

concentración de la producción de bienes y servicios en sectores de punta de elevado valor añadido.

Varios Estados miembros observan fenómenos de rigidez en el funcionamiento de los mercados o de distorsión en la asignación de recursos, ambos provocados por la intervención estatal y debidos al anquilosamiento de determinadas normativas o a las restricciones de la competencia, que adoptan formas muy diversas. Otros Estados miembros hacen referencia a la enorme carga que supone para la economía el envejecimiento de la población y uno, en concreto, establece una relación directa entre la competitividad y la media de horas trabajadas en la Comunidad, inferior a la de sus principales competidores.

## **2.2. Posición competitiva de la Comunidad en una economía globalizada: ventajas e inconvenientes**

Desde 1989, el ritmo de crecimiento de la producción de bienes y servicios <sup>1</sup> en la Comunidad registra una aminoración constante. Aunque la evolución de la competitividad industrial también es preocupante, la Comunidad cuenta con importantes bazas para lograr enderezar la situación e inaugurar con éxito el siglo XXI.

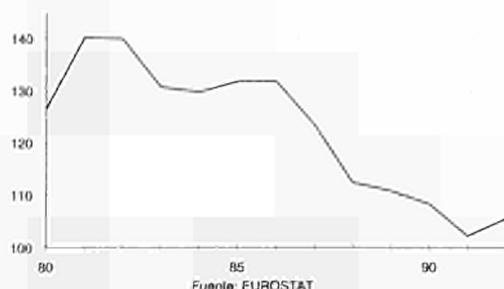
### *Inconvenientes*

En un contexto de dura competencia en los mercados mundiales, la industria comunitaria se encuentra en inferioridad de condiciones debido al deterioro de su competitividad comercial, a una escasa presencia en los mercados con futuro, a un nivel de inversión en I + D muy reducido y a una producción inferior a la de sus competidores más importantes. La mayoría de los Estados miembros comparten este diagnóstico.

a) **Los resultados comerciales** de la industria comunitaria vienen deteriorándose desde 1980, como muestra la tendencia a la baja de la tasa de cobertura de las importaciones por las exportaciones (véase el gráfico 1).

<sup>1</sup> A lo largo del presente texto, el término «industria» abarca tanto la producción de bienes como la de servicios.

Cuadro 1: Cobertura de las importaciones por las exportaciones



En los últimos años, la industria comunitaria no sólo ha perdido cuotas de mercado debido al desarrollo de los nuevos países industrializados (fenómeno que era previsible), sino que ha retrocedido con respecto a los otros dos países de la triada. Su situación ha empeorado con respecto a los Estados Unidos como resultado de una evolución desfavorable de los tipos de cambio. Por lo que respecta a Japón, se trata más bien de una presencia menos importante en los mercados con futuro. La erosión de las cuotas de mercado de la industria comunitaria se ha visto amplificada por la participación cada vez mayor en el comercio mundial de los nuevos países industrializados del sudeste asiático.

Los resultados comerciales de la industria comunitaria son bastante desiguales. Gran parte de ella —las dos terceras partes en términos de actividad— ha perdido cuotas de mercado entre 1986 y 1991 debido a una penetración cada vez mayor de las importaciones en el mercado comunitario, a la reducción de las exportaciones o a la combinación de ambos factores.

**b) La industria comunitaria ha mejorado sus posiciones en los mercados de crecimiento lento** (material ferroviario, algodón, máquinas textiles y de coser, textiles diversos, curtidos y peletería, sacrificio de reses y preparación de carne, transformación de cereales, destilación de alcohol etílico), **mientras que sus resultados han empeorado en los mercados de valor añadido** elevado tales como la ofimática, la informática, la electrónica, los instrumentos ópticos y el material médico quirúrgico. Así pues, su estructura aún no se adecua a la de los mercados con potencial de futuro. Este retraso es

tanto más perjudicial cuanto que estos mercados de elevado valor añadido se caracterizan por un importante crecimiento de la productividad aparente del trabajo, por remuneraciones elevadas y una difusión del progreso tecnológico hacia otros mercados.

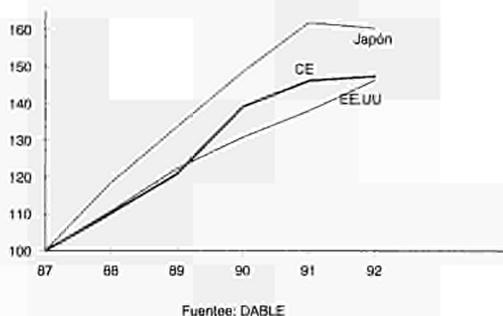
**La productividad aparente del trabajo** en la industria de fabricación comunitaria se mantiene a un nivel considerablemente inferior al de la industria americana y japonesa. No hay ningún indicio de que la diferencia con Estados Unidos, de más del 10 %, se haya reducido y, a pesar de los progresos efectuados, la diferencia entre la productividad de Europa y Japón, sigue siendo del 40 % aproximadamente. Para recuperar este retraso, habrá que lograr un aumento significativo de la tasa de inversión. El crecimiento de la productividad desempeña un papel fundamental en la competitividad internacional y permite a la vez una mejora del nivel de vida a escala nacional. Se deberán tener en cuenta tanto el nivel como la tasa de crecimiento de la productividad. Los factores que influyen en el crecimiento de la productividad son la evolución tecnológica, la inversión, la tasa de utilización de las capacidades, el volumen y la cualificación de la mano de obra, las cualificaciones de gestión, la organización de la producción así como la utilización de recursos tales como la energía y las materias primas.

c) Dentro de la Comunidad, existe un ámbito, **el de la inversión de las empresas en I+D**, en el que aún es necesario realizar un considerable esfuerzo. Japón es el país que en los últimos años ha registrado el mayor índice de crecimiento medio anual de los gastos en I+D (10 %). Le siguen la Comunidad Europea con un 8,1 % y los Estados Unidos con un 7,9 %. La ruptura que se produjo en 1992 en el esfuerzo de inversión en I+D de las empresas comunitarias (y japonesas) es muy inquietante (véase el gráfico 2).

### Ventajas

A pesar de todo, la industria comunitaria cuenta con una serie de bazas importantes para adaptarse a las nuevas condiciones de competitividad mundial. Su nivel de endeudamiento es muy pequeño y sus márgenes son parecidos a los de sus competidores.

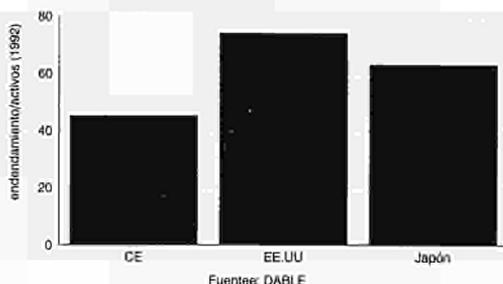
Cuadro 2: aumento de los gastos en I&D



Además, ha sido capaz de reestructurarse paralelamente al establecimiento del mercado interior, posee una mano de obra altamente cualificada y dispone de infraestructuras densas y eficaces.

a) **Las empresas comunitarias han logrado controlar su nivel de endeudamiento durante los últimos años** aunque, como contrapartida, no han podido renovar su capital. En la actualidad, su endeudamiento es mucho menor que el de sus competidores. Así pues, comparativamente, las empresas comunitarias son menos vulnerables al posible aumento de los tipos de interés, aunque a la vez se benefician menos de la reducción de dichos tipos (véase el gráfico 3).

Cuadro 3: Endeudamiento de las empresas

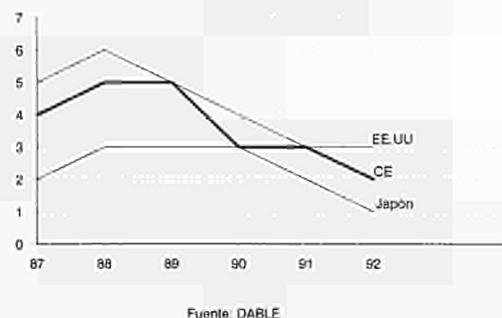


Por otro lado, las empresas japonesas tienen que hacer frente a los graves problemas que plantea la adecuación a la disminución del consumo y a las repercusiones negativas de la revalorización del yen sobre el volumen de sus exportaciones.

b) Cuando a finales de los años ochenta la competencia se endureció, las empresas comunitarias y americanas **redujeron sus márgenes de beneficios de forma significativa.**

Las empresas japonesas, que normalmente operan con márgenes más reducidos que los de sus competidores comunitarios, los limitaron también, aunque de forma menos drástica. Todos estos factores han contribuido a reducir las diferencias entre los tres miembros de la triada (véase el gráfico 4).

Cuadro 4: Evolución de los márgenes de beneficios



No obstante, en Europa y Estados Unidos, los márgenes de beneficios varían sensiblemente según los mercados y, en cualquier caso, mucho más que en Japón. En Europa, los sectores de actividad menos enfrentados a la competencia internacional siguen obteniendo márgenes elevados, mientras que en las industrias más expuestas, éstos se han reducido hasta alcanzar límites preocupantes, llegando a ser negativos en algunos casos.

c) Los costes laborales constituyen un importante elemento **del que depende la competitividad** de la industria europea, aunque en absoluto el único. El análisis de los costes laborales unitarios se refiere a la combinación de los costes laborales salariales y no salariales con la productividad del trabajo. Así, unos costes laborales elevados pueden verse compensados con una elevada productividad para mantener la ventaja competitiva. Los problemas de competitividad surgen cuando los costes no se ajustan a la productividad. En términos relativos, las frecuentes subidas y caídas de los costes laborales unitarios, en comparación con los de **sus principales competidores durante los años ochenta** se deben a los efectos de las fuertes fluctuaciones de los tipos de cambio bilaterales entre el ecu, el dólar y el yen.

Los costes laborales en la **Comunidad** afectan a la competitividad de manera diferente

que en los demás países desarrollados y en los que se encuentran en proceso de industrialización. Elementos no financieros, como la calidad, la entrega y la satisfacción del cliente pueden ayudar a mantener la competitividad, pero sigue siendo importante tener en cuenta los costes relativos, incluidos los costes laborales. Si se compara con los países de reciente industrialización, en particular aquellos que han emprendido recientemente esta vía, como China, el diferencial de los costes laborales es demasiado grande para que pueda obtenerse un aumento importante de empleo en Europa a partir de la reducción salarial en la industria manufacturera. Sólo una elevada productividad y unos productos de calidad permitirán a Europa mantener su ventaja competitiva.

### 2.3. Bases para una política de competitividad global

#### a) *Facilitar la integración de las empresas europeas en un entorno competitivo globalizado e interdependiente*

Con la globalización de las economías y los mercados, **ha quedado definitivamente superada la época en que era posible dividir la industria y el espacio geográfico en zonas bien delimitadas y relativamente independientes entre sí.** Las empresas europeas producen simultáneamente para la Comunidad y para los mercados de terceros países. Por otro lado, son cada vez más numerosos los competidores que cuentan con filiales en la Comunidad. Se han llevado a cabo multitud de acuerdos entre empresas a escala mundial y, en el último lustro, las grandes empresas multinacionales han celebrado más de 400 alianzas estratégicas cada año.

Las empresas europeas compiten con grupos internacionales y polivalentes. Los contornos de los sectores industriales tradicionales se difuminan cada vez más. Este fenómeno se hace más evidente en el sector de las actividades «multimedia». Las empresas de telecomunicaciones, informática, electrónica de consumo, producción de programas y gestión de redes se interrelacionan formando grupos y alianzas extremadamente complejas que, en la próxima década, determinarán en gran medida la crea-

ción, cultural en muchos casos, y el reparto de la riqueza en los mercados con futuro.

El fenómeno de mundialización de la industria hace necesaria **la búsqueda de nuevos equilibrios entre competencia y cooperación.** Para lograrlo, se pueden definir cuatro orientaciones fundamentales para el desarrollo de una política de competitividad industrial global:

□ **Aprovechamiento de las ventajas de la industria comunitaria,** necesario para el mantenimiento de las capacidades de producción e innovación europeas y de una industria diversificada, creadora de empleo y repartida por todo el territorio comunitario, en particular, en los mercados con un gran potencial de desarrollo como el de la sanidad, el medio ambiente, las biotecnologías, los multimedia y la cultura. El aprovechamiento deberá tener en cuenta los fenómenos derivados de la globalización de los mercados, de la producción y de los operadores, así como de las políticas industriales de los principales competidores de la Comunidad.

□ **Desarrollo de una política de cooperación industrial activa,** en particular, con las economías en transición de los países de Europa del Este y aquellas en constante crecimiento de la zona del Pacífico. Por lo que respecta a los **países de Europa del Este,** es necesario un impulso de la cooperación industrial que garantice a la vez una rápida modernización de su economía, un reparto más racional del trabajo dentro del ámbito geográfico europeo así como una óptima explotación de los mutuos intereses. La cooperación deberá basarse, por un lado, en el establecimiento de sistemas que combinen más estrechamente la ayuda pública y la iniciativa privada y, por otro, en la creación acelerada de un marco jurídico, de condiciones que favorezcan la inversión y de mecanismos de garantía que faciliten la actuación de las empresas europeas. La cooperación podrá complementarse con un período transitorio que permita a las empresas interesadas efectuar los ajustes estructurales necesarios en condiciones óptimas. En cuanto a la **zona del Pacífico,** son los poderes públicos, aunando sus esfuerzos, quienes pue-

den propiciar una mayor presencia de las empresas comunitarias en aquellos mercados mediante la supresión de las barreras reglamentarias, administrativas e incluso culturales que hasta ahora habían demorado o impedido este proceso.

- **Un planteamiento coherente y concertado frente a las alianzas estratégicas** que, de desarrollarse de forma incontrolada, podrían provocar situaciones de oligopolio que restringirían el juego de la competencia a escala mundial. La multiplicación de las alianzas industriales y tecnológicas va a repercutir en los mercados en su conjunto. Así pues, es necesario que las autoridades competentes evalúen estas repercusiones de forma simultánea y concertada a la espera del establecimiento de las normas internacionales adecuadas, concretamente, en el ámbito de la competencia, para que la Comunidad no sea la primera perjudicada por su excesivo rigor en la materia.<sup>1</sup> Además, nuestras empresas deberán tener acceso a **instrumentos de cooperación flexibles**, a escala jurídica y fiscal, que les permita establecer las alianzas necesarias para contrarrestar el peso de algunos de sus competidores americanos y japoneses.
- **Lanzamiento de acciones localizadas destinadas a suprimir los obstáculos al correcto funcionamiento de los mercados** en ámbitos que bloquean las salidas comerciales y las posibilidades de desarrollo de las empresas europeas. A veces, el potencial de exportación e implantación de las empresas europeas no se explota totalmente debido a los problemas derivados de la impermeabilidad estructural de determinados mercados. **La identificación de estos obstáculos al crecimiento** y la realización de acciones concretas para eliminarlos puede contribuir de forma significativa a mejorar las salidas de la industria comunitaria para los productos y en los mercados en cuestión. Para llevar a cabo esta labor, se podría tomar como punto de referencia el «Trade Assessment Mechanism» establecido para averiguar la naturaleza y

las causas de los escasos resultados comerciales obtenidos en Japón por la Comunidad en sectores en los que la industria comunitaria ocupa un puesto relevante desde el punto de vista de la competencia a escala internacional.

*b) Explotar las ventajas competitivas derivadas de la progresiva inmaterialización de la economía*

La riqueza de las naciones se basa cada vez más en la creación y la explotación de los conocimientos. Conviene sacar el mayor partido posible de esta nueva forma de progreso que se brinda a nuestras empresas y en relación con la cual la Comunidad dispone de grandes ventajas.

La inmaterialización de la economía se pone de manifiesto a través de un mayor recurso a la subcontratación por parte de las empresas industriales y en un crecimiento más rápido de los servicios. Esto no significa que la importancia de la industria de fabricación esté disminuyendo, puesto que se encuentra en el centro de este fenómeno y sigue determinando la competitividad del sistema productivo en su conjunto.

**Los elementos determinantes de la competitividad que están adquiriendo ahora mayor importancia rebasan ampliamente el nivel relativo de los costes directos de los diferentes factores de producción.** Se trata, en particular, de la calidad de la educación y la formación, de la eficacia de la organización industrial, de la capacidad de introducir mejoras continuadas en los procesos de producción, de la intensidad de los esfuerzos en investigación y desarrollo y de su explotación industrial, de la fluidez de las condiciones de funcionamiento de los mercados, de la disponibilidad de infraestructuras de servicios competitivas, de la calidad de los productos y de la integración en las estrategias de las empresas de las repercusiones de cambios sociales tales como la mayor protección del medio ambiente.

Se trata también de la capacidad de integrar todos estos elementos en estrategias coherentes. En la actualidad, las empresas dedican entre el 75 % y el 95 % de su masa salarial a funciones vinculadas a la organización más que a la producción directa: informática, ingeniería, formación, contabilidad,

<sup>1</sup> Véase al respecto el contenido del capítulo «La Comunidad, un socio abierto y solidario».

comercialización, investigación. Por lo tanto, **la capacidad de organización** se convierte en uno de los factores determinantes de la competitividad empresarial.

Algunos de estos factores, tales como la formación, la investigación y los servicios, pueden reagruparse en torno al concepto de inversión «inmaterial». En el futuro, los poderes públicos deberán conceder al menos la misma prioridad en sus políticas a la inversión «inmaterial» y a la material. Este tipo de inversión constituirá la clave para un crecimiento duradero, generador de empleo y que permitirá economizar recursos.

Si bien no implica un aumento del déficit público, esta orientación exige una serie de profundas reformas:

- **En el ámbito fiscal:** conviene modificar el peso relativo de las cargas que pesan sobre los diferentes factores de la competitividad de manera que se reduzcan aquellas que desalientan el empleo y aumenten las que pueden impulsar a una utilización más eficaz y menos contaminante de los recursos naturales escasos.
- **En el ámbito de los criterios de utilización de los instrumentos financieros nacionales y comunitarios:** sería oportuno **revisar los criterios de aceptación de las ayudas a la industria** que, en la mayoría de los regímenes existentes, incitan a las empresas a aumentar la intensidad de capital de la producción y a primar las inversiones materiales sobre las inmateriales para aumentar su eficacia productiva. El objetivo que se persigue es el de tener más en cuenta la creación de valor añadido y el contenido inmaterial del crecimiento.
- **En el ámbito de las prioridades de utilización de los fondos públicos:** habrá que dispensar a la inversión en formación, investigación, promoción de la innovación y, más en general, en los componentes inmateriales del valor añadido un trato al menos tan favorable como a la inversión tradicional. Se trata de **favorecer la aparición de nuevas generaciones de productos** explotando lo mejor posible las tecnologías disponibles en el mercado mundial y la combinación dinámica entre la innovación en los procesos, en los productos y en la organización. **La intensificación del esfuerzo de**

**investigación de nuestras empresas** y una mayor selección de los apoyos de los poderes públicos serán condiciones imprescindibles para lograrlo.

- **En el ámbito reglamentario:** deberá realizarse un esfuerzo adicional para lograr un funcionamiento eficaz del mercado interior, en particular, mediante la simplificación y la **racionalización de las reglamentaciones** con vistas a facilitar el establecimiento de nuevas formas de organización del trabajo y la superación del «taylorismo». Se impone la puesta en marcha de una **política en pro de la calidad** coherente con el enfoque de la Comisión en el ámbito de la normalización con vistas a aprovechar al máximo los conocimientos técnicos de las empresas comunitarias y evitar la fragmentación de los mercados.

### *c) Promover un desarrollo sostenible de la industria*

Con la introducción de una política de prevención de la contaminación, en particular, a través del desarrollo generalizado de procesos y productos no contaminantes, no sólo se evitará el rápido crecimiento de los costes de saneamiento, sino que se fomentará una difusión más rápida de los resultados obtenidos en el ámbito de la I + D. La ventaja más importante de esta política será su contribución al refuerzo de la competitividad global de la industria europea.

En la actualidad, ya existe un amplio consenso sobre la importancia de la denominada ecoindustria como un mercado en rápida expansión que, según los estudios de la OCDE, tendrá un crecimiento considerable a lo largo de la presente década. La ecoindustria no sólo abarca el suministro de bienes y servicios a las empresas para el control o la eliminación de la contaminación, sino el gasto realizado en favor del medio ambiente en un contexto general de obtención de sistemas de producción o productos más perfeccionados, así como mercados para los productos que no resultan nocivos para el medio ambiente (productos «verdes»).

En el actual contexto de globalización de la competencia, los métodos empleados para lograr introducir con éxito tecnologías no

contaminantes así como los requisitos de organización necesarios para ello son a menudo similares a los relacionados con el nuevo paradigma de fabricación. El concepto de «limpieza» (por ejemplo, menos energía, menos materias primas) constituye un importante avance por lo que respecta al carácter ecológico de los procesos de producción y fomenta la competitividad de las industrias involucradas.

Tras el proceso de producción, el paso a la fase de comercialización de los productos supone un reto adicional desde el punto de vista de la competitividad industrial. Los mercados para productos no perjudiciales para el medio ambiente suponen un acicate para las empresas ya que siempre representan una posible fuente de beneficios. Teniendo en cuenta que los mercados de exportación están sujetos a requisitos medioambientales muy estrictos, la aplicación de tecnologías no contaminantes se convierte en una condición indispensable para el acceso a dichos mercados.

Para promover un desarrollo sostenible de la industria europea, la Comunidad deberá:

- incrementar el esfuerzo en I+D de forma sustancial y coordinada en el ámbito de las tecnologías no contaminantes;
- crear incentivos económicos que estimulen la aplicación de los resultados obtenidos en I+D a los procesos y productos.

*d) Reducir el desfase existente entre el ritmo de evolución de la oferta y la demanda*

Como ya ha ocurrido en anteriores revoluciones industriales, se observa un desfase considerable entre:

- la evolución de la oferta, que ha entrado en un proceso de modernización acelerada debido al empleo de tecnologías cada vez más eficaces, lo que provoca un rápido aumento de la productividad laboral y libera un importante volumen de recursos humanos, y
- la evolución de la demanda, a la zaga de la anterior, debido a la rigidez existente

en la distribución de las rentas, en los hábitos de consumo, en la escasa receptividad a la innovación en la Comunidad, en la estructura geográfica del crecimiento y en el funcionamiento poco satisfactorio de los mercados.

**Es fundamental intentar reducir el desfase para aprovechar mejor los recursos humanos que han quedado disponibles como consecuencia del aumento de productividad del aparato de producción.** Sólo podrá tenderse a este objetivo contribuyendo a una ampliación de las salidas de la industria comunitaria mediante la aplicación de políticas orientadas simultáneamente a la demanda, la oferta y a una mayor interacción entre ambos elementos.

Por lo que respecta a la demanda, esto implica:

- **Continuar proponiendo iniciativas destinadas a acelerar una recuperación concertada del consumo a nivel mundial y capaces de contribuir a enderezar la demanda para la industria comunitaria.** Las asimetrías derivadas de las importantes diferencias que subsisten en el grado de apertura de los mercados de las zonas más abiertas, encabezadas por la Comunidad, y de aquellas que por motivos estructurales o políticos siguen estando muy protegidas, se traducen en un déficit crónico del crecimiento a nivel mundial. **Un apoyo resuelto de las iniciativas de relanzamiento concertado de la demanda, así como de la apertura y de la modernización industrial de los países protegidos,** son indispensables para explotar este «déficit» de crecimiento.
- **Análisis de las distintas medidas que podrían emprenderse para facilitar la aparición de nuevos mercados de bienes y servicios.** Este análisis estaría relacionado con los mercados vinculados a la mejora y la protección del entorno en que nuestras empresas son especialmente eficaces, a la explotación de las biotecnologías y a la creación, gestión y circulación de la información. A este respecto, la aparición de las actividades «multimedia» que explotan las posibilidades brindadas por la digitalización de la información en todas sus formas (texto, ima-

gen y sonido) llevará consigo cambios muy positivos para las empresas y las economías que sepan tomar posiciones en estos nuevos mercados.<sup>1</sup>

**Por lo que respecta a la oferta, es necesario:**

□ **Alentar el proceso de ajuste estructural de la política comunitaria;** lo que implica facilitar el proceso de privatizaciones que pueden contribuir a acelerar dichos ajustes.

Cabe señalar que, en los últimos tiempos, la política comunitaria no ha sabido aprovechar suficientemente la oportunidad brindada por el rápido desarrollo de los mercados en Asia y América latina.

- **Respaldar el dinamismo de las PYME.** Es evidente que a las PYME les resulta mucho más difícil y costoso que a las grandes empresas integrarse positivamente en una economía globalizada, tener acceso al capital tecnológico mundial y disponer de las técnicas de gestión y de los servicios profesionales más sofisticados. Así pues, las políticas de apoyo a las PYME deben tener en cuenta estas nuevas exigencias y ser reforzadas en consecuencia.

**Por último debe alentarse el logro de una mayor interacción entre la oferta y la demanda:**

- **Facilitando la asociación entre las grandes empresas y los subcontratistas.** Una cooperación eficaz entre los «ensambladores» y los proveedores de piezas sueltas es una de las condiciones esenciales para acortar los plazos de innovación, optimizar el gasto en investigación y desarrollo y garantizar la homogeneidad técnica de los productos y mejorar su calidad. Las acciones emprendidas en este sentido a iniciativa de la industria han resultado enormemente positivas y merecen mayor apoyo por parte de los poderes públicos.
- **Garantizando un mayor contacto entre productores y usuarios.** Aun siendo de

carácter general, dicha orientación tiene una importancia particular en el **ámbito de la investigación.** Se trata de una condición imprescindible para tener en cuenta de forma más rápida y sensible las necesidades del mercado en las políticas de IDT y de una complementariedad cada vez mayor entre Eureka y los programas de investigación comunitarios. El esfuerzo realizado en investigación, que en conjunto sigue siendo insuficiente, debería intensificarse, hacerse más concreto y explotarse mejor en sus aplicaciones. Es necesario asegurar una circulación de la información lo más amplia posible y facilitar los contactos entre el conjunto de las partes interesadas en el marco de concertaciones multidisciplinarias de forma que exista a la vez más competencia en el desarrollo de las tecnologías y mayor eficacia en su explotación.

- **Fomentando el desarrollo de «racimos» de actividades competitivas («clusters») que permitan aprovechar la diversidad regional de la Comunidad.** La proliferación dentro del espacio geográfico comunitario de dichos «racimos» que combinan ventajas de orden industrial, tecnológico y territorial puede constituir un vector fundamental de creación de empleo. Esta iniciativa requiere una implicación activa del conjunto de los operadores interesados que puede verse facilitada considerablemente por las acciones estructurales desarrolladas a escala comunitaria y de los Estados miembros. En este ámbito, como en los precedentes, **hay que privilegiar un enfoque horizontal, transectorial e interdisciplinario.**

Estas líneas de acción aparecen sintetizadas en el cuadro de la página 73.

## Conclusión

Para sentar las bases de una política de competitividad global y asegurar su efecto inmediato sobre el empleo, la Comisión propone al Consejo Europeo que adopte los siguientes objetivos y orientaciones:

- **Las intervenciones públicas en el ámbito industrial deberán reorientarse hacia las medidas horizontales y los mercados en expansión en los que la industria euro-**

<sup>1</sup> Véase el punto 5.2 sobre el «espacio común de la información».

pea cuenta con un importante potencial de desarrollo: sanidad, medio ambiente, multimedia, cultura. Esto supone además el establecimiento de plazos fijos e inmediatos para la reestructuración de las actividades inscritas en mercados que no presentan perspectivas de evolución satisfactorias.

- **Deberán revisarse los mecanismos y los criterios de intervención de las políticas públicas** que provocan discordancias entre la promoción de la competitividad industrial y la creación de empleo. Para ello, habrá que redistribuir las cargas fiscales de forma que se aligere la parte que pesa sobre el trabajo y que aumente la que grava la utilización de recursos naturales. Los criterios de atribución de las ayudas públicas deberán revisarse para poder tener en cuenta el valor añadido y no fomentar un aumento injustificado de intensidad de capital de la producción. El marco reglamentario deberá ser transparente, estable y previsible.
- **El fomento de la inversión inmaterial** deberá convertirse en una prioridad en el marco de una política general de apoyo a la inversión. La formación, la investigación y, de forma más general, todo lo relacionado con el conocimiento, deberán tratarse como verdaderas inversiones. Convendrá sacar las consecuencias oportunas de esta orientación, concretamente en la evolución de las disposiciones fiscales y contables.
- **Deberá emprenderse una política dinámica de cooperación industrial.** En una primera fase, con los países del Este y la zona del Pacífico. El contenido de dicha política deberá definirse lo antes posible en cooperación con los operadores pri-

vados interesados y basándose en intereses recíprocos determinados claramente.

- Deberán tomarse lo antes posible una serie de iniciativas **que garanticen una mayor competitividad en el funcionamiento de los mercados.** Sería oportuno desarrollar un enfoque europeo teniendo en cuenta las repercusiones de la multiplicación de las alianzas estratégicas, en particular, en el ámbito de la competencia, a fin de evitar el desarrollo de posiciones dominantes a escala mundial. Habrá que poner en marcha un mecanismo de detección de los problemas de funcionamiento de los mercados y de evaluación de sus repercusiones industriales destinado a identificar y eliminar rápidamente los obstáculos que encuentran las empresas europeas con relación a la competencia global.
- **Deberá lograrse una mayor coordinación de las iniciativas destinadas a facilitar la recuperación del consumo y a intensificar la interacción de la oferta y la demanda,** tanto a escala internacional como comunitaria. Como primera medida, sería oportuno utilizar todos los medios disponibles y, en particular, las políticas estructurales, para acelerar el desarrollo de «racimos» de actividades competitivas que aprovechen las ventajas regionales de la Comunidad.

Las redes de concertación entre operadores (PYME y grandes empresas, productores y usuarios, operadores públicos y privados) deben mejorarse de forma multidisciplinaria y multisectorial. Por último, deberá lanzarse una **política europea en pro de la calidad** que complete la política de normalización y que se oriente hacia la promoción de actividades de valor añadido elevado.

## Orientaciones para una política de competitividad global

Objetivos	Medios
<p><i>1. Facilitar la integración de las empresas europeas en un entorno competitivo globalizado e interdependiente</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> aprovechamiento de las ventajas de la industria comunitaria;</li> <li><input type="checkbox"/> desarrollo de una política activa de cooperación industrial;</li> <li><input type="checkbox"/> un planteamiento concertado del desarrollo de alianzas estratégicas;</li> <li><input type="checkbox"/> emprender acciones localizadas que garanticen un funcionamiento competitivo de los mercados.</li> </ul>
<p><i>2. Explotar las ventajas competitivas derivadas de la inmaterialización de la economía</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> reformar las políticas fiscales de forma que no repercutan negativamente sobre el empleo y fomenten, sin embargo, la utilización racional de recursos naturales escasos;</li> <li><input type="checkbox"/> desarrollar una política que propicie la inversión inmaterial (formación, investigación, asistencia técnica);</li> <li><input type="checkbox"/> reforzar las políticas de agilización y racionalización de las normativas;</li> <li><input type="checkbox"/> revisar los criterios de utilización de los instrumentos públicos de ayuda a la industria para mejorar su impacto sobre el aumento del valor añadido y del empleo;</li> <li><input type="checkbox"/> lanzar una política europea en pro de la calidad.</li> </ul>
<p><i>3. Promover un desarrollo sostenible de la industria</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> incrementar el esfuerzo en I+D de forma significativa y coordinada en el ámbito de las tecnologías no contaminantes;</li> <li><input type="checkbox"/> crear incentivos económicos que estimulen la aplicación de los resultados obtenidos en I+D a los procesos y productos.</li> </ul>
<p><i>4. Reducir el desfase existente entre el ritmo de evolución de la oferta y la demanda</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> <b>Acciones sobre la demanda:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>● aplicación de las iniciativas destinadas a facilitar un restablecimiento concertado del consumo a escala mundial;</li> <li>● facilitar la aparición de nuevos mercados.</li> </ul> </li> <li><input type="checkbox"/> <b>Acciones sobre la oferta:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>● alentar el ajuste estructural apoyando las privatizaciones;</li> <li>● respaldar el dinamismo de las PYME.</li> </ul> </li> <li><input type="checkbox"/> <b>Acciones para mejorar la relación entre la oferta y la demanda:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>● facilitar la asociación entre las grandes empresas y los subcontratistas;</li> <li>● mejorar los puntos de contacto entre productores y usuarios;</li> <li>● establecer redes de concertación para desarrollar «racimos» de actividades competitivas.</li> </ul> </li> </ul>

## *B. Aprovechar al máximo las posibilidades del mercado interior*

El paso más importante que la Comunidad ha dado hacia una mayor racionalización de la economía y una mayor prosperidad es el acuerdo, decidido en el Acta Única Europea, de establecer un espacio sin fronteras interiores en el que la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas quede garantizada. **Cumplir este ambicioso objetivo** es una condición esencial para el crecimiento económico, la competitividad y el empleo en la Comunidad.

**La Comunidad ha alcanzado la mayor parte de los objetivos** inicialmente fijados para crear un mercado comunitario único. Hasta hoy, el único problema digno de mención es que se han mantenido los controles sobre la circulación de personas; ahora bien, el impacto económico que este hecho tiene sobre el mercado interior es limitado, ya que los aspectos de la legislación comunitaria de mayor importancia económica —el reconocimiento del derecho de establecimiento y el de las cualificaciones profesionales— se encuentran ya en vigor.

Sin embargo, la creación de un auténtico mercado único en la Comunidad no consiste meramente en implantar la legislación dentro de un plazo determinado, y de una vez para siempre. Se trata más bien de un proceso continuo: garantizar que, en la medida de lo posible, se adopte un solo marco legislativo que rija toda la actividad económica, y que pueda seguir siendo desarrollado en las áreas necesarias de acuerdo con un contexto cambiante. El eje de un mercado único eficaz viene constituido por las decisiones que tomen tanto empresas como ciudadanos; el reto que la Comunidad tiene ante sí es, por una parte, eliminar los posibles obstáculos que impidan a unas y otros obtener el máximo rendimiento del mercado único, y por otra, reaccionar rápidamente ante cualesquiera señales de mal funcionamiento del sistema.

### **Opinión de los Estados miembros**

Los Estados miembros dan a la máxima explotación del mercado interior una gran importancia dentro de la competitividad de la

economía europea. Focos prioritarios son: la necesidad de extender la liberalización a sectores aún no abiertos a la libre competencia (energía y telecomunicaciones); profundizar en la normalización de diversas áreas; controlar mejor la aplicación de las medidas del mercado interior; suprimir las barreras fiscales, y armonizar determinados impuestos. Varios Estados miembros subrayan la necesidad de crear una situación favorable para las empresas; sugieren para ello simplificar las normativas y procedimientos administrativos existentes, analizar toda nueva medida desde el punto de vista de costes y beneficios, y buscar maneras de aliviar los costes que el marco reglamentario supone para las empresas.

### **2.4. Desarrollo de un programa estratégico**

En consecuencia, la Comisión ha decidido publicar a la vez que el presente Libro blanco un programa estratégico para el mercado interior, que ofrezca un amplio panorama de las prioridades y que sirva de guía orientativa para el desarrollo del mercado único.

El programa estratégico consta de **tres partes**.

#### *a) Finalizar el programa legislativo*

La Comisión se esforzará por conseguir la **rápida adopción de decisiones** sobre las escasas medidas incluidas en el Libro blanco de 1985 que aún no han sido objeto de acuerdo, así como sobre las nuevas propuestas encaminadas a garantizar la libre circulación de personas.

Hay que reconocer que el mercado interior no es aún una realidad en determinados sectores, en los que la legislación nacional y la existencia de derechos exclusivos obstruyen el acceso al mercado e impiden todo tipo de competencia. Por ejemplo, en los sectores de energía, telecomunicaciones y correos, existen propuestas que posiblemente deberán ser modificadas para conseguir una liberalización que asegure el cumplimiento de los objetivos políticos, como el de un «servicio universal». Se requiere asimismo una mayor liberalización de los transportes, a pesar del considerable progreso realizado en los últimos años.

## b) Gestión del espacio comunitario

Esta parte del programa concierne a los mecanismos necesarios para que se dé una aplicación efectiva y eficaz de la legislación adoptada, de modo que tanto personas como empresas puedan obtener el máximo rendimiento del mercado interior. Esto va mucho más allá de un mero ejercicio burocrático: se trata de un esfuerzo conjunto de empresas y Estados miembros por evitar costes innecesarios, garantizar la competencia e instaurar la confianza entre productores y consumidores, condición clave para la recuperación económica y para la realización práctica del mercado único.

Las principales prioridades son: **control efectivo de la incorporación de la normativa comunitaria a los ordenamientos jurídicos nacionales**; refuerzo de la cooperación administrativa entre Estados miembros en la aplicación y ejecución de la legislación comunitaria; procedimientos de notificación para prevenir nuevos obstáculos a la libre circulación; y, por último, medidas que faciliten la reparación judicial en los casos de infracción de la legislación comunitaria.

La **cooperación administrativa** exige un sistema eficiente, fiable y fácil de **comunicaciones e intercambios de datos entre las administraciones**. Hasta que tal sistema sea operativo, será el conjunto de la economía quien soporte los costes innecesarios originados por la ineficacia de la gestión. Se pueden enumerar las siguientes necesidades:

- la introducción amplia, gradual y rápida de una red de correo electrónico;
- un alto grado de coordinación entre las trece administraciones implicadas;
- una serie de medidas complementarias que faciliten el uso operativo y el desarrollo de la red.

Se propone que esta iniciativa de establecer una red de comunicaciones efectiva —**una nueva red transeuropea para una administración eficaz**— sea rápidamente adoptada por las autoridades públicas de la Comunidad, para facilitar el objetivo prioritario de una gestión eficiente del mercado interior, contribuyendo directamente a reducir los costes para las empresas y ciudadanos.

## c) Desarrollo del mercado único

Para mantener los logros obtenidos por la Comunidad, es necesario adoptar una visión dinámica del mercado único. La tercera parte del programa estratégico se dirige a asegurar al mercado interior la suficiente capacidad para **enfrentarse a nuevas necesidades** y lanzar iniciativas de desarrollo de un mercado pleno y abierto a escala continental. No todas estas medidas serán de naturaleza legislativa; se incluye también la estrecha cooperación entre la Comisión y los Estados miembros, y entre las autoridades públicas y el sector privado.

El programa estratégico señala los siguientes **objetivos** esenciales:

- evaluar mejor la efectividad de las normas comunitarias, incluyendo la necesidad de simplificar algunas;
- ofrecer a las empresas un entorno más favorable; éste es el núcleo del plan, con iniciativas para asegurar más competencia, la protección de la propiedad intelectual, pagos transfronterizos e imposición directa e indirecta, normalización, política de calidad, y un paquete de medidas encaminado a apoyar de modo más efectivo a las pequeñas y medianas empresas; la decidida aplicación de la política de la competencia y el control de las ayudas estatales es uno de los elementos esenciales para garantizar una mayor flexibilidad del sistema, a fin de incrementar la competitividad;
- fomento del desarrollo de redes transeuropeas;
- garantizar un desarrollo sostenible del mercado interior; el compromiso por «un crecimiento sostenible y no inflacionista que respete el medio ambiente», incluido en el Tratado de la Unión Europea, se debe traducir en acciones a escala comunitaria, dirigidas a asegurar que las medidas adoptadas para proteger el medio ambiente son plenamente efectivas y compatibles con un mercado único;
- garantía de un entorno seguro para el ciudadano, el trabajador y el consumidor;

- mayor transparencia en la elaboración de toda nueva legislación comunitaria, cuando resulte necesaria.

## 2.5. Repercusiones del mercado interior sobre el crecimiento, la competitividad y el empleo

En la actualidad resulta imposible evaluar todos los efectos de las medidas concebidas para realizar un mercado único, ya que no están aún plenamente vigentes. Aunque el mercado interior no ha alcanzado toda su capacidad, su credibilidad e irrevocabilidad han tenido profunda incidencia en la actuación de las empresas. Los cálculos económicos muestran que, por término medio, la contribución de la integración del crecimiento económico ha supuesto un 0,4 % anual en el período de 1986 a 1992.

Las siguientes indicaciones sugieren asimismo que **el mercado interior está actuando como catalizador de un cambio en el entorno competitivo** en beneficio del consumidor y de una mayor prosperidad en los años por venir:

- la eliminación de los trámites fronterizos está facilitando el comercio intracomunitario, aunque aún no se han realizado plenamente los efectos de la legislación del mercado interior para incrementar el acceso a los mercados de contratación pública y para eliminar los obstáculos técnicos al comercio;
- la importancia del comercio intracomunitario como proporción del comercio total se ha incrementado progresivamente (la cuota de importaciones se ha elevado del 53,4 % al 59,3 % del total entre 1985 y 1992, y las exportaciones del 54,9 % al 61,3 %);
- la eliminación de controles sobre la circulación de capitales ha permitido un aumento considerable en el grado de integración de algunos Estados miembros en los mercados internacionales de capitales, lo que facilitará la inversión transfronteriza y suavizará las restricciones de crédito, que habían contribuido a mayores costes del capital en algunos Estados miembros. La libre circulación de capitales constituye también una condición imprescindible para la liberalización efectiva de los mercados de servicios financieros comunitarios; la inversión directa mediante fusiones y adquisiciones en otros Estados miembros se ha incrementado mucho, con un aumento de los casos de 2 190 en 1987 a 4 553 en 1992;
- el establecimiento del mercado interior ha venido acompañado del incremento de la inversión exterior directa intracomunitaria, que se ha concentrado intensamente en los sectores más afectados por la liberalización del mercado interior;
- el programa del mercado interior ha atraído también un interés considerable de inversores transoceánicos, y especialmente de las empresas de Estados Unidos, Japón y la AELC;
- parte de esta inversión ha tomado la forma de una ola de fusiones y adquisiciones transfronterizas, lo que constituye un expresivo indicio de que las empresas tienen la intención de establecerse en los mercados de otros Estados miembros;
- en los sectores bancario y de seguros, donde los obstáculos al comercio transfronterizo eran particularmente pronunciados, existen pruebas de un profundo cambio en la naturaleza de la competencia transfronteriza, con un creciente número de sucursales y puntos de venta en otros países comunitarios y una cuota cada vez mayor de los mercados nacionales de seguros en manos de entidades de otros Estados miembros;
- en los Estados miembros, las inversiones de cartera procedentes de otros lugares de la Comunidad ha aumentado considerablemente (entre 1983 y 1990 se ha quintuplicado en el Reino Unido, se ha duplicado en Francia y se ha multiplicado por 1,5 en Alemania);
- existen señales de que la eliminación de los obstáculos no arancelarios está ya facilitando el comercio y la competencia intracomunitarios en los sectores más afectados por el programa del mercado interior (material de transporte, ingeniería eléctrica, electrónica de consumo, equipos de oficina, maquinaria).

Las estadísticas que sugieren esta evolución son el incremento de la proporción de las exportaciones de un Estado miembro hacia otros países comunitarios, y la creciente cuota de consumo nacional que procede de importaciones intracomunitarias. Este desarrollo implica una presencia creciente en los mercados nacionales y, por extensión, mayor disciplina competitiva de las empresas nacionales.

De acuerdo con la resolución del Consejo, de 7 de diciembre de 1992, sobre el funcionamiento del mercado único, la Comisión efectuará un estudio sobre el impacto del mercado único de 1994 a 1996, período en que estará más extendida la aplicación de la legislación comunitaria pertinente. Este estudio se centrará en sectores particulares y en los posibles efectos macroeconómicos.

## **2.6. Apoyo al desarrollo de las PYME para garantizar un mercado interior plenamente eficaz**

Para obtener el máximo rendimiento del mercado interior, es imprescindible contar con la capacidad motriz que representan las pequeñas y medianas empresas.

Si no se realiza un enérgico esfuerzo por apoyar a las PYME en su búsqueda del mayor rendimiento posible del mercado interior, se habrá malgastado un importante potencial de crecimiento. La Comunidad, por tanto, debe dotarse de una estrategia complementaria de solidaridad que facilite el ajuste de las empresas a las nuevas exigencias tanto de competitividad como de empleo, a fin de garantizar la correcta movilización de los agentes económicos enfocada al relanzamiento de la actividad.

Para un gran número de PYME, la realización del mercado interior significa una modificación del contexto en que operan; sin embargo, no ven aún la posibilidad de beneficiarse activamente de las oportunidades que ello les ofrece, debido a la ausencia de un marco europeo o internacional para sus mercados o sus procesos de producción.

Si no se restablece la confianza de las PYME en el mercado interior, no se aprovechará un importante potencial de crecimiento. **La Comunidad, en consecuencia,**

**debe dotarse de una estrategia complementaria encaminada a facilitar el ajuste de las empresas, sobre todo las PYME, a las nuevas exigencias de competitividad,** a fin de asegurarse una correcta movilización de los agentes económicos enfocada al crecimiento, la competitividad y el empleo.

Las PYME desempeñan un papel esencial en la articulación entre crecimiento y empleo. Siguiendo la definición usual de las PYME (menos de 500 empleados), éstas contribuyen con más de los dos tercios del empleo comunitario (70,2 %, del que un 29 % en empresas de menos de 10 empleados), y del volumen de negocios en la Comunidad (70,3 %), y entre el 65 % y el 85 % del valor añadido de los países en que se dispone de datos. Se considera que las PYME constituyen el mayor potencial de creación de empleo. En términos cualitativos, las PYME desempeñan un papel primordial en la oferta de primer empleo, asegurando de hecho una parte de la formación de la mano de obra, y tienen una función de absorción de las categorías menos favorecidas en el mercado laboral, puesto que contratan más que proporcionalmente jóvenes, mujeres y trabajadores no cualificados, a la vez que presentan una particular estructura de salarios y productividad.

No obstante, la mortalidad de las PYME, que según determinados indicadores parece aumentar en la mayor parte de los Estados miembros, es un factor preocupante para el mantenimiento y el crecimiento del empleo total.

### *Análisis/diagnóstico*

No obstante, las PYME no carecen de bazas para enfrentarse a la evolución de la situación económica en la Comunidad, y especialmente a la recesión de la coyuntura de Europa y demás países desarrollados.

**Los puntos fuertes de las PYME** son, por una parte, su **presencia en los mercados de mayor potencial** [las actividades menos sensibles a la competencia internacional, sector servicios, inserción en mercados restringidos («nichos de mercado»), desarrollo de tecnologías particularmente innovadoras], y por otra parte, su **organización interna** (flexibilidad de recurso a un empleo proporcionalmente mayor de determinadas cate-

gorías de mano de obra, sobre todo de jóvenes y mujeres, y posibilidad de condiciones de trabajo más adaptadas).

Los **puntos débiles de las PYME** estarán en función de su capacidad estructural para **enfrentarse al complicado contexto administrativo y legislativo** (incluidas las obligaciones impuestas por la administración, como los trámites de IVA o la deducción en origen de la contribución social de los empleados; establecimiento de nuevas normas en materia ambiental o social, e instauración de un nuevo sistema de normalización y certificación en el marco del mercado interior; obstáculos al ejercicio de determinadas actividades, sobre todo en el sector de los servicios en el límite de lo comercial). Deberán ser capaces de **superar las dificultades de financiación** a pesar de la cantidad y diversidad de los instrumentos financieros disponibles; tendrán que **enfrentarse a la complejidad de la gestión de una empresa, desarrollando estrategias** consistentes en que el directivo de la pequeña empresa asuma la mayor parte de la gestión, aunque no tenga en todos los casos la especialización necesaria; el directivo de PYME debe pasar de la función de productor a la de gestor.

### *Opinión de los Estados miembros*

En las contribuciones que los Estados miembros han enviado a la Comisión para la elaboración del presente Libro blanco, se ha puesto de manifiesto la prioridad que la mayoría de ellos conceden a la adopción de medidas que faciliten las actividades y desarrollo de las PYME. Se han hecho sugerencias relativas a la mejora del acceso de las PYME a las fuentes de financiación, a los resultados de la investigación y a la formación. Se contemplan medidas en apoyo de la subcontratación y de la cooperación entre PYME, así como de su participación en las redes de información, asesoría y cooperación. Además, determinados Estados miembros otorgan gran importancia a la simplificación administrativa en materia de normas sociales, laborales y fiscales, así como de los procedimientos que favorecen la creación de empleo por parte de las empresas, incluyendo una mejor evaluación de los costes salariales, tanto directos como indirectos.

Así pues, los Estados miembros son conscientes de la necesidad de intensificar sus esfuerzos actuales, esfuerzos que podrían recibir el apoyo financiero de la Comunidad; ésta podría contribuir mediante el programa de acción adoptado el 14 de junio pasado. Sin embargo, para responder a las esperanzas de los Estados miembros y de las empresas, **se debe buscar un efecto masivo** mediante la asociación entre Estados miembros, **a fin de reforzar la eficacia, coherencia y visibilidad de las medidas en favor de las PYME**. En este contexto, la Comunidad puede adoptar varias medidas concretas, que podrían ser objeto de **un programa integrado**.

### **2.7. Propuestas y soluciones**

Es esencial que la Comunidad adopte una función de estimulación por medio de un programa complementario de medidas, con un enfoque amplio de evaluación de las necesidades de las PYME en el mercado interior, frente a las nuevas exigencias de una mayor competitividad.

**El objetivo general de estas medidas será reforzar la capacidad motriz de las PYME dentro del mercado interior, apoyando su competitividad** frente a los retos nacionales, comunitarios e internacionales, e intentando, en resumen, contribuir al mantenimiento de la cifra de empleo en la Comunidad, mediante el apoyo a las PYME existentes y la renovación del tejido productivo, por una parte; por otra, es preciso aumentar el número de puestos de trabajo mediante el apoyo a las empresas de mayor potencial de crecimiento o empleo.

Para apoyar a las empresas frente al doble desafío tanto de crecimiento y competitividad como de empleo, se podría proponer un pacto de la empresa para el empleo.

En la perspectiva de un programa integrado, se podrían establecer medidas relativas a **dos capítulos**:

a) *Hacer creíble a corto plazo el potencial que el mercado interior ofrece a las PYME*

Para devolver la confianza a las empresas, paso previo al refuerzo de su competitividad y capacidad de creación de empleo, se requieren **dos tipos de medidas**:

- i) **Identificar y reducir las restricciones** de origen fiscal, social, administrativo, financiero y otras, que obstaculizan la creación o mantenimiento de PYME

Una **acción concertada** con los Estados miembros y las PYME, con el objeto de analizar las legislaciones que restringen la creación y desarrollo de las empresas; se podrían intercambiar los mejores procedimientos de simplificación y armonización de las legislaciones, y elaborar medidas de perfeccionamiento en ámbitos prioritarios (por ejemplo, plazos de pago, fiscalidad, transmisión de sociedades).

Teniendo en cuenta la sensibilidad de las PYME a las disposiciones en materia social y laboral, ha de otorgarse una atención particular a este ámbito, tanto en su aspecto normativo como en el de simplificación de las disposiciones existentes —incluyendo la información relativa a las mismas—, a fin de aumentar la flexibilidad en la utilización de la mano de obra, en particular en las empresas muy pequeñas.

En este contexto, se puede contemplar rápidamente una acción encaminada al desarrollo de empleos de proximidad.

- ii) **Mejorar la financiación de las empresas**

En este ámbito crucial para las PYME, se trata en primer lugar de traducir concretamente las conclusiones de los jefes de Estado o de Gobierno para **el refuerzo y mejor adecuación de los medios financieros de que disponen las PYME** (mecanismos de Edimburgo, de Copenhague y decisiones de Bruselas). Se debe igualmente adoptar iniciativas para **mejorar las relaciones entre entidades financieras y PYME**, que permitan una mejor redistribución de la financiación privada en beneficio de las PYME y una **mayor disponibilidad de los instrumentos financieros** más idóneos.

- b) *Aprovechar la dinámica del mercado interior para iniciar una tendencia de mejora a medio plazo de la competitividad*

- i) **Apoyar la cooperación entre empresas**

La Comunidad podría estimular más intensamente la cooperación entre empresas,

mediante una **financiación que vaya más allá de la primera etapa de búsqueda de asociados**. La Comunidad ya ha puesto en marcha medidas para favorecer la búsqueda de asociados y la primera puesta en contacto de los empresarios; sin embargo, un acompañamiento apropiado (a nivel nacional o regional) durante un período de tiempo determinado permitiría en muchos casos garantizar un seguimiento capaz de aumentar las capacidades de cooperación entre PYME.

Otra vía de estimulación sería el **apoyo a los esfuerzos de las PYME para participar en las redes de empresas** encaminadas a poner en marcha sistemas de producción flexibles y especializados. En particular, esto afecta a la integración de las empresas subcontratistas frente a los problemas que pesan sobre la evolución de sus relaciones con los principales ordenantes.

- ii) **Mejorar la calidad de la gestión en las PYME**

La mejora de las competencias de los directivos de empresas para superar las debilidades estructurales de las PYME es un factor determinante de mantenimiento de la competitividad de las PYME, y con ello de su capacidad de creación de empleo a largo plazo. Las medidas ya adoptadas en este ámbito podrían ser mucho más eficaces si se emprende una **acción coordinada de todos los intermediarios** sobre determinados ámbitos cruciales, a fin de que los directivos de PYME tomen conciencia de los cambios de función necesarios.

Es necesario crear, en concertación con los Estados miembros y las autoridades consulares, una **demanda de información, formación y asesoramiento** ante los obstáculos específicos de la vida empresarial; en efecto, un asesoramiento adecuado puede aumentar sensiblemente la tasa de supervivencia de las empresas.

Para ello, se debería utilizar todo el potencial de los intermediarios de las empresas. En este contexto, la Comunidad podría igualmente examinar las posibilidades de **mejora de la oferta de asesoramiento directo** a las empresas, en lo que respecta a los diferentes aspectos de la gestión cotidiana.

### iii) Apoyar el desarrollo de las empresas de mayor potencial de crecimiento

De entre las empresas más pequeñas, aquellas que muestran mayor tendencia a crear un número elevado de empleos permanentes son las que tienen la voluntad y capacidad de desarrollar sus actividades, sea porque sus mercados aún no se han saturado, o porque estén en mercados aún no explorados. Existen tanto en el sector de la manufactura como en el de servicios; el problema reside en identificarlas.

Ello sólo es posible si se crea entre las propias empresas una corriente voluntaria de búsqueda de crecimiento. Se han experimentado fórmulas, que podrían generalizarse, para estimular el voluntarismo de las PYME, apelando sea a un efecto de sinergia (participación en «clubes de empresas») o en una auditoría (por ejemplo «Euromanagement»). La coordinación a nivel comunitario y el control de calidad permitirían conceder a las empresas participantes en auditorías tecnológicas la posibilidad de participar en programas de IDT nacionales o comunitarios.

### iv) Apoyar el desarrollo del empleo en las PYME de servicios

Los últimos trabajos sobre las actividades de servicios han puesto en evidencia la importancia de una mayor productividad en este sector; lejos de disminuir los puestos de trabajo, éste sería un factor decisivo para el crecimiento de empresas de servicios, así como para la futura competitividad de las economías desarrolladas. Asimismo, más que mejorar la productividad en el sentido clásico del término, es necesario hablar de mejora del rendimiento; es decir, una combinación entre desarrollo cuantitativo y perfeccionamiento de la calidad.

Este impulso del rendimiento depende en primer lugar de la sensibilización y movilización de las empresas de servicios y de los organismos que las representan. En su función de anticipación y acompañamiento de las transformaciones, la Comunidad puede apoyar —en coordinación con los interlocutores afectados— la **identificación y difusión de modelos** de actividades y servicios

con futuro, que sin embargo no se han creado por falta de un análisis suficiente de las posibilidades aisladas de creación, de las capacidades de los mercados o de la evolución tecnológica necesaria para modificar las actividades y mercado de los servicios. La Comunidad puede igualmente **apoyar una mayor profesionalización en las actividades de servicios**, necesaria para desarrollar todo el potencial de crecimiento y empleo de estos sectores; esto se podría llevar a cabo por medio del análisis de perfiles profesionales —preferentemente en el marco del diálogo social— y la oferta de una formación profesional conexa y que desemboque en títulos homologados.

## 2.8. Orientaciones para un programa integrado en favor de las PYME

En el contexto de una mayor cooperación entre empresas, se puede aumentar la eficacia, coherencia y visibilidad de las medidas en favor de las PYME: se trata de examinar las propuestas concretas capaces de conducir a la realización de un programa integrado, por medio de una iniciativa comunitaria para las PYME.

Este programa integrado debería responder a tres objetivos de entre las medidas anteriormente expuestas; para poner en marcha las acciones correspondientes es necesario disponer de la financiación adecuada. Además, la dimensión de dichas acciones está limitada por la capacidad de los Estados miembros o de los intermediarios afectados de aportar toda la financiación necesaria para implantarlas de modo generalizado:

1. Mejora del acceso a la financiación y al crédito.
2. Apoyo a la cooperación entre empresas.
3. Apoyo a la mejora de la calidad de la gestión.

Tal programa debería afirmar el principio de la **cooperación entre la Comunidad y los Estados miembros** mediante la cofinanciación de proyectos intracomunitarios, ser **flexible** en materia de **prioridades geográficas** y asegurarse una cooperación activa de los intermediarios de las PYME.

# Capítulo 3

## Redes transeuropeas

### 3.1. El envite

La cuestión no puede ser más obvia: los embotellamientos no sólo nos irritan a todos, sino que además suponen un gran coste para la productividad europea. Infraestructuras con cuellos de botella y en las que faltan eslabones; deficiencias de interoperabilidad entre modos y sistemas; el mutismo entre demasiados circuitos de telecomunicaciones cerrados y dispersos. Las redes son las arterias del gran mercado. Sus fallos se traducen en una falta de oxígeno para la competitividad, en ocasiones desaprovechadas de crear nuevos mercados, y en una creación de empleo inferior a nuestro potencial.

La creación de redes más eficaces en toda la Unión y más allá de sus fronteras es una tarea primordial que requiere el esfuerzo conjunto, masivo y sostenido de todos los niveles de los poderes públicos y asimismo de los operadores privados. El potencial de creación de empleo es importante, por un lado, de forma directa y a corto plazo a través del inicio de los proyectos de envergadura propuestos, y por otro, gracias a los efectos positivos y duraderos sobre las condiciones de producción en Europa.

El análisis de la Comisión pone de manifiesto que el total de las inversiones directas necesarias hasta 1999 podría alcanzar 400 000 millones de ecus, de los cuales 220 000 millones corresponderían al sector del transporte, 150 000 millones al de las telecomunicaciones y 13 000 millones al del transporte de energía. Es decir, se requieren unas inversiones sustanciales. Pero lo que está en juego es aún más importante en términos de creación de empleo, de cohesión económica y de contribución al ordenamiento territorial.

El mensaje no ha pasado inadvertido; las líneas generales ya se esbozan en el nuevo título XII introducido por el Tratado de la

Unión Europea. El objetivo del desarrollo de las redes transeuropeas es permitir que los ciudadanos, los operadores económicos y las comunidades regionales y locales se beneficien al máximo de las ventajas derivadas de un espacio sin fronteras interiores y que las regiones periféricas queden bien comunicadas con el centro. Desde entonces, el Consejo Europeo de Copenhague ha dado un impulso político en este sentido; no sólo invitó a la Comisión y al Consejo a acelerar la aprobación de los planes directores en los sectores del transporte, de la energía y de las telecomunicaciones, así como el examen de las propuestas de la Comisión sobre redes telemáticas, sino que prolongó también la duración de la institución de préstamo de Edimburgo aumentando su dotación, lo cual permite, en determinados casos, financiaciones comunitarias de hasta un 90 %; además, el Consejo subrayó el papel de la Declaración de Interés Comunitario en relación con las intervenciones de los instrumentos financieros de la Comunidad. El 29 de octubre, en Bruselas, el Consejo Europeo amplió la esfera del instrumento de préstamo de Edimburgo, en particular para cubrir el equipamiento de transporte.

Entretanto, se han elaborado cuatro planes directores para el transporte, además del que corresponde a la telemática. Algunos de ellos están ya debatiéndose en el Consejo, y la Comisión se propone presentar cuanto antes las demás propuestas de planes. Persisten unos obstáculos importantes que impiden llevar a la práctica los objetivos del artículo 129 B del Tratado en el marco de «un sistema de mercados abiertos y competitivos», como allí se establece.

**Se hace necesario otro impulso más.** Las redes pueden y, en el contexto económico dado, deben, aportar más oxígeno. El análisis de la Comisión hace ver que la creación o finalización de las redes en su conjunto avanza a un ritmo insuficiente. Las razones son múltiples y dependen, en gran medida, de las características particulares de cada tipo de red.

### 3.2. Opinión de los Estados miembros

En general, los Estados miembros consideran que unas infraestructuras eficaces y a bajo coste son esenciales para promover la competitividad; la creación de redes transeuropeas permitirá obtener mayor provecho del mercado interior. En opinión de varios Estados miembros, la eficacia de las infraestructuras depende de su **interoperabilidad** a nivel comunitario así como de su liberalización y de una mayor competencia, sobre todo en los sectores de la energía y de las telecomunicaciones. En el sector del transporte, diversos Estados miembros señalan que debe darse prioridad a los espacios congestionados y de tránsito, a la conexión de las zonas periféricas, a los sistemas de gestión del tráfico, a la combinación de los modos de transporte y a las conexiones de trenes de alta velocidad.

En lo que respecta a la promoción de las redes, algunos Estados miembros insisten en la búsqueda de **soluciones orientadas hacia el mercado** y el fomento de la participación y la financiación del sector privado, así como una utilización rápida y optimizada de los recursos, dentro de los límites presupuestarios actuales y del respeto a la subsidiariedad de la actuación comunitaria.

Varios Estados miembros indican que el diseño de las redes transeuropeas debe tener en cuenta la conexión con los países de Europa central y oriental.

### 3.3. Los cuatro puntos clave de la iniciativa

Hay cuatro elementos clave que, en términos generales, destacan en el análisis, o bien constituyen un requisito previo para las propuestas que se presentan:

- La situación económica de la Comunidad y de los Estados miembros no deja apenas margen para aumentar la financiación pública por encima de lo previsto. Las propuestas de la Comisión tienen en cuenta este hecho y no requieren una financiación pública adicional.
- Las grandes inversiones necesarias en determinados ámbitos, sobre todo para la infraestructura de transporte, harán necesarias unas nuevas formas de aso-

ciación entre financiación privada y pública, sustentadas por una ingeniería financiera que englobe la totalidad de las diferentes fuentes y formas de financiación.

- La ausencia de mercados abiertos y competitivos constituye, a diversos niveles, un obstáculo para el aprovechamiento óptimo de las redes existentes y para su ampliación, en interés de los consumidores y de los operadores.
- La lentitud inherente a los procedimientos de redacción, planificación, autorización y evaluación crean trabas importantes para la realización de los grandes proyectos.

Las contribuciones de los gobiernos de los Estados miembros reflejan, como se ha indicado más arriba, lo esencial de estos puntos de partida. La importancia de las redes para la eficacia y el funcionamiento del mercado único, el enlace de las zonas periféricas y las repercusiones sobre la cohesión económica en toda la Comunidad se subrayan en todas las contribuciones que se pronuncian al respecto. Los Estados miembros también coinciden en gran medida al hacer hincapié en la oportunidad de una mayor financiación privada y una mejor ingeniería financiera. Asimismo, en lo que se refiere al fomento de la mejor utilización posible de las redes, se pronuncian a favor de la interconexión y la interoperabilidad. Varios Estados miembros subrayan el interés que revisten la creación o el refuerzo de las condiciones de mercado, la necesidad de respetar las perspectivas financieras a nivel comunitario y los principios de la subsidiariedad.

Teniendo en cuenta estos elementos, el objetivo de las propuestas de la Comisión ha de ser **atraer las inversiones privadas en las redes**, contribuyendo a crear unas condiciones atrayentes y que les sean favorables, por ejemplo superando los obstáculos que persisten, como la lentitud de los diversos procedimientos, y completando la intervención privada mediante una aportación variable de elementos de financiación pública, en la medida de lo necesario. El estímulo a la financiación privada tendrá un efecto directo sobre el crecimiento, la competitividad y el empleo en la Comunidad, ya que hará

avanzar proyectos que, de otro modo, no se llegarían a realizar, a pesar de ser necesarios y estar «maduros», o que se retrasarían excesivamente. Desde esta perspectiva, la Comisión propone un enfoque pragmático, estructurado en torno a los proyectos integrados.

Los tres tipos de redes que se prevén tienen características diversas y adolecen de problemas que exigen una respuesta adecuada a sus condiciones de funcionamiento. Esas respuestas se estudiarán más adelante. Presentan, sin embargo, unos puntos comunes que permiten una iniciativa conjunta basada en un planteamiento pragmático. Partiendo de un consenso bastante amplio de los medios políticos y económicos sobre la necesidad de la creación de redes, conviene **crear las condiciones para una auténtica coalición entre todos los agentes** que intervienen: las autoridades públicas, a todos los niveles, de acuerdo con el principio de subsidiariedad; los operadores de redes, los usuarios, las empresas de servicios, los organismos financieros, las empresas industriales. La multitud de agentes constituye por sí misma un problema considerable, ya que habrá que enseñarles a poner en común aquello en lo que se aproximan y a resolver lo que puede dividirlos.

A cada tipo de red corresponde una asociación cuyos componentes pueden variar en función de los problemas que hay que resolver y los objetivos que se han fijado. Así pues, para solucionar los problemas de financiación de las infraestructuras de transporte, hay que insistir en una asociación que dé un papel central a los agentes capaces de captar la inversión privada. En cambio, en lo que atañe a las telecomunicaciones, se ha de establecer una asociación con los usuarios de las redes, a fin de crear las condiciones de desarrollo del mercado que puedan responder a sus expectativas. En el sector de la energía, la asociación debe recurrir a los agentes capaces de optimizar la eficacia de la red, sin que esto signifique reducir la competencia indispensable en este sector.

Esta asociación no es más que una metodología cuyo valor añadido reside en su aplicación a escala comunitaria, o incluso más allá, cuando se trate de prolongar las redes. Hay que aplicarla con inteligencia; no es la

menor de las dificultades el llegar a un consenso sobre las soluciones que se han de llevar a la práctica. De todos modos, si bien esta afirmación es compartida por todos, se habrán de dar muestras de la voluntad de buscar conjuntamente las soluciones cuya realización exigirá la adopción de medidas a todos los niveles: comunitario, nacional, regional, de las autoridades públicas, de los agentes económicos, etc. Una señal enérgica a nivel político permitiría hacer realidad esta asociación, para poder abordar del modo más pragmático posible los problemas detectados.

Las respectivas funciones son complementarias y, por parte de los poderes públicos, están bien definidas en los diversos actos legislativos y administrativos vigentes en los Estados miembros. En lo que se refiere a la Comunidad, las responsabilidades, así como sus límites en términos de la **subsidiariedad**, se desprenden del nuevo título XII del Tratado. La coordinación de los Estados miembros no es una tarea menor, y los diferentes elementos e instrumentos de apoyo que existen a nivel comunitario son importantes y eficaces.

Es necesario tomar la iniciativa, reunir todos los niveles de responsabilidad afectados y las competencias requeridas y componer, juntos, la distribución para cada una de las medidas elegidas. **La Comisión se propone actuar como catalizador** en este sentido.

Será indispensable que la Comunidad desempeñe una función activa para contribuir a desbloquear la inversión privada en el nuevo marco abierto y competitivo que representa el mercado único. Aun cuando la financiación y la aplicación de los proyectos específicos deban acordarse caso por caso, también es importante **mejorar las condiciones de mercado** en general, en un marco propicio que favorezca la participación de los inversores institucionales y privados. Entran en consideración diversos factores que pueden favorecer las condiciones de los mercados financieros, entre ellos un enfoque innovador en materia de garantías y seguros en el marco del Fondo de Inversión Europeo o las bonificaciones de intereses para los préstamos comunitarios, unos eventuales incentivos fiscales para atraer capital a largo plazo, o posibilidades de financiación directa. La Comisión pre-

sentará las propuestas pertinentes a este respecto.

También a nivel comunitario, la **revalorización de la Declaración de Interés Comunitario** merecerá una atención particular. Para que esta Declaración sea visible y tenga el efecto deseado en lo que respecta a la disponibilidad de capital privado, a los proyectos que reciban esta designación se les deberá facilitar el acceso a los instrumentos financieros comunitarios y deberán disponer de un calendario ajustado para la realización de los procedimientos administrativos.

### 3.4. Las infraestructuras de transporte: un problema de financiación

Hay problemas de financiación que se hacen patentes, en particular, en las infraestructuras de transporte, un ámbito importantísimo para el empleo en la construcción.

**De aquí hasta 1999 van a ser necesarios 220 000 millones de ecus**, es decir, de 30 000 a 35 000 millones por año, **tan sólo para las redes transeuropeas de transporte**. La Comunidad será capaz de movilizar, por su parte, 90 000 millones, incluidas las contribuciones de los Estados miembros. Pero, dada la actual situación económica de los Estados miembros, no es pensable que el resto pueda financiarse por la vía presupuestaria. Y la necesidad de una red eficaz no se detiene en las fronteras externas de la Comunidad; será indispensable prolongarlas más allá, sobre todo dentro de la dimensión del Espacio Económico Europeo y en su frontera oriental. La dimensión del déficit es también motivo de inquietud considerable. A pesar de que el nivel de ahorro sigue siendo elevado, se ha hecho difícil atraer las inversiones del sector privado en este terreno. Hay dos razones principales: por un lado, diversos riesgos inherentes al proyecto frenan el entusiasmo del inversor privado: factibilidad, viabilidad técnica, autorizaciones, plazos, competencia de otros modos de transporte. Habrá que aclarar aspectos, evaluarlos y sacar las conclusiones. El mismo tipo de respuesta debe hallarse para la segunda traba, que se deriva intrínsecamente de la primera: incertidumbre sobre el rendimiento y, por consiguiente, sobre los beneficios de la inversión.

Así pues, el objetivo es claro. Para iniciar, ahora mismo y de forma eficaz, el proceso de reflexión y de preparación en el marco de la asociación mencionada, será importante elaborar **rápidamente una primera lista de proyectos** que reúnan a la vez un interés comunitario y un potencial de movilización de los agentes económicos privados. Con este fin, pueden fijarse los **criterios de selección** siguientes:

- El **interés comunitario** de los proyectos que deben figurar en los planes de las redes transeuropeas presentados o que se presentarán próximamente es obvio para los nuevos enlaces transfronterizos de carácter estratégico (por ejemplo las vías que atraviesan los Alpes y los Pirineos, las travesías marítimas, los enlaces con el este); para los proyectos que aseguran la interconexión de las redes nacionales, su interoperabilidad y el acceso a las redes, incluidos las transiciones de un modo al otro; e igualmente para los proyectos que tienen en cuenta las necesidades particulares de los países situados en la periferia de la Comunidad.
- El **potencial de financiación** para estos proyectos debe permitir la participación de la inversión privada, cuya magnitud dependerá de una evaluación de los riesgos que presenta cada proyecto o cada serie de proyectos sobre una misma red.
- Se da prioridad a los proyectos que pueden llevarse a la práctica a **corto plazo**, y que por tanto presentan un grado suficiente de preparación y de viabilidad.
- **La importancia económica en términos de creación de empleo y de repercusiones para la industria** es indispensable en este contexto, y va más allá de la mera viabilidad económica del proyecto como tal. El incremento de la competitividad para los productos y servicios de alta tecnología requiere una especial atención.
- Hay que señalar que sólo podrán seleccionarse los proyectos que hayan superado la evaluación del impacto sobre el **medio ambiente**.

A partir de estas condiciones, la Comisión ha establecido una lista indicativa (véase el anexo) de 26 grandes proyectos; el orden de magnitud de la inversión global es de 81 900 millones de ecus. Basándose en esta lista, la Comisión iniciará lo antes posible un debate con las autoridades y los medios económicos afectados.

Para cada proyecto seleccionado se celebrarán sesiones de evaluación con todos los agentes que intervengan en él, de acuerdo con el principio de asociación definido más arriba. En particular, la evaluación se referirá a los riesgos inherentes al proyecto y a las posibilidades de hacerles frente en condiciones aceptables. También habrá que definir las fuentes de financiación pública que se podrán movilizar y el tipo de instrumentos que podrán intervenir, hacer una estimación de los ingresos que proporcionará el tráfico previsto, de la duración eventual de la concesión, estudiar la fórmula jurídica más apropiada para la asociación entre las partes interesadas, la gestión del proyecto, los obstáculos administrativos y los efectos sobre el medio ambiente. Por último, esta evaluación deberá desembocar en la elaboración de un plan de acción para cada proyecto, en una forma que le confiera el relieve político necesario para acelerar su realización y llevar a término la financiación.

### **3.5. La infraestructura del transporte de energía: hacia una mejor utilización de las capacidades**

En este terreno se debe partir de un hecho importante: la fiabilidad y la eficacia del suministro de energía son factores importantes para la competitividad de la industria, al igual que para el bolsillo del consumidor. La situación puede explicarse mediante diferentes factores; entre las causas, **la utilización subóptima de las redes existentes y los frenos a la ampliación que sería deseable** constituyen un problema importante, sobre todo en la zona central de la Comunidad. El problema está vinculado estrechamente a la situación de mercado de la electricidad y del gas.

A diferencia de lo que ocurre con el transporte propiamente dicho, el acondicionamiento de las redes transeuropeas de transporte de energía no plantea, en primer tér-

mino, un problema de financiación. Las inversiones en las redes de energía son, por lo general, más rentables, y no necesitan por parte de los poderes públicos. La ayuda pública sólo es indispensable en algunas regiones periféricas de la Comunidad, y para determinados proyectos. En lo que respecta a éstos, los fondos regionales y estructurales de la Comunidad y el BEI ofrecen un marco adecuado, con unas condiciones de mercado que no presentan problemas propiamente dichos.

La dificultad estriba más bien en el hecho de que **las inversiones del sector privado tienen tendencia a topar con las limitaciones administrativas**, que son, sobre todo, consecuencia de los **derechos exclusivos de importación y de exportación, de monopolios de transporte o de restricciones a las posibilidades de construir y explotar gasoductos o líneas de transporte cerradas**.

**Suprimir estas limitaciones es indispensable** si se quiere reactivar las inversiones y acondicionar las redes. Además, la apertura de los mercados y la liberalización se traducen en una mayor competencia y consiguientemente en una mayor eficacia energética. La competitividad de la industria europea se refuerza así en su conjunto.

Además, el desarrollo de las redes de energía **contribuye a la protección del medio ambiente**, favoreciendo la utilización de los combustibles primarios, cuyas emisiones de dióxido de carbono son menores, e intensificando la cooperación con los terceros países europeos y con los del Mediterráneo, principales proveedores en este terreno. Es importante acelerar el desarrollo y una mejor utilización de las redes. En el caso del gas, en estos momentos ya se aprecia un aumento del consumo y de las importaciones; en lo que respecta a la electricidad, la interconexión y la mejora de los sistemas eléctricos a escala del continente europeo sigue por debajo del nivel que se estima indispensable para el buen funcionamiento del mercado único.

En el ámbito de estas redes de la energía aparece una vez más el obstáculo de la lentitud y la complejidad de los procedimientos administrativos. Como ocurre con las otras redes de transporte a las que se ha he-

cho referencia, merece estudiarse la posibilidad de dar mayor peso a la Declaración de Interés Europeo.

A partir de estimaciones basadas en los proyectos en curso, previstos por la industria, el importe global de la inversiones en las redes transeuropeas de electricidad y de gas natural puede alcanzar **13 000 millones de ecus de aquí al final de la década.**

Hasta el momento, la actuación de la Comunidad en relación con las redes de transporte de energía ha consistido esencialmente en medidas de financiación. Además, el Consejo Europeo ha invitado al BEI a aumentar su participación en el plano financiero; se ha decidido ya una primera serie de préstamos en el marco del nuevo instrumento. La Comisión se propone aportar una ayuda económica específica para los estudios de viabilidad, con el fin de estimular la realización de los análisis técnicos, económicos y ambientales necesarios para la definición de los proyectos y la movilización de los fondos, instrumentos y programas económicos que han de contribuir a la financiación de los proyectos de infraestructura de transporte de energía, cuya realización depende de esta ayuda.

De todos modos, la Comunidad debe, también de una forma más general, **allanar los obstáculos que se oponen a una rápida instauración de estas redes.** Teniendo en cuenta las grandes trabas mencionadas, la Comisión solicita el apoyo del Consejo Europeo para instar al Consejo y al Parlamento Europeo a que **concluyan rápidamente sus trabajos sobre la realización del mercado interior de la energía.** Por su parte, la Comisión volverá a examinar la propuesta especialmente controvertida del acceso de terceros a la red, ya que ésta última contiene una importante limitación del derecho de propiedad de las empresas privadas y constituye, por esta razón, una traba para las inversiones. Pero la **supresión de los monopolios nacionales en la importación y la exportación, la colocación de líneas y la venta,** que supone un ataque al Derecho comunitario, sigue siendo la condición esencial para el mercado interior de la energía. A falta de un acuerdo político, la Comisión se reserva el derecho a tomar las iniciativas apropiadas, aplicando la legislación de los Tratados.

### **3.6. Redes de telecomunicaciones: creación de nuevos mercados**

El establecimiento de las redes transeuropeas de telecomunicaciones condiciona la creación del «espacio común de la información»; su importancia para la realización del gran mercado es capital.

Los retos sociales y económicos son considerables. Las industrias de las telecomunicaciones representan hoy en día, en materia de servicios, un mercado anual de 285 000 millones de ecus en todo el mundo y de 84 000 ecus en la Comunidad. Por lo que respecta a los equipos, las cifras correspondientes son de 82 000 millones de ecus en el mercado mundial y 26 000 millones de ecus en el comunitario. La tasa de crecimiento anual estimada hasta el año 2000 es del 8 % para el mercado de servicios y del 4 % para el de los equipos. Se prevé que este sector representará, por sí solo, el 6 % del PNB a finales del siglo, sin contar los efectos indirectos de la construcción y la utilización de las redes sobre el conjunto de la economía.

En un futuro próximo, gracias a las técnicas de digitalización y de tratamiento electrónico de la información, las redes de telecomunicaciones serán capaces de transportar y de tratar voz, texto e imagen instantáneamente entre dos puntos cualesquiera, ya se trate de viviendas, oficinas o empresas. Por tanto, estas redes constituirán el sistema nervioso de la economía y, en términos más generales, de la sociedad del mañana.

Gracias a estas nuevas redes, será posible transmitir miríadas de textos (mensajes comerciales, periódicos, correo, cursos de formación, catálogos, notas técnicas, etc.), de imágenes (películas, imágenes médicas, gráficas, etc.) y de mensajes sonoros (voz, música, etc.), registrados y combinados en bancos de datos, pudiendo así servir para múltiples funciones en aplicaciones absolutamente diversas (ocio, enseñanza, atención médica, turismo, actividades manufactureras, etc.).

Las redes y los servicios de telefonía vocal son ya internacionales: no ocurre lo mismo con las demás redes de servicios que se ocupan de la información en forma de texto, de datos y de imágenes. Las redes de este tipo sólo se están desarrollando actualmente a nivel nacional.

Para poder crear un auténtico espacio común de la información, será necesario que, como ocurre con la red telefónica, **las redes digitales nacionales se interconecten** y se gestionen de forma coherente, a fin de constituir redes transeuropeas que pueden garantizar el acceso a múltiples servicios interactivos. De esta manera, las nuevas redes de telecomunicaciones, que utilizarán, a su vez, vectores diversos (cable, radiotransmisión directa y por satélite), llegarán a alimentar el conjunto de las actividades económicas y acabarán por transformar el modo de vida del ciudadano europeo.

Esta transición a las redes y los servicios transeuropeos interactivos se ve, en estos momentos, **obstaculizada por la fragmentación de los mercados, por una falta de interconectividad y de interoperabilidad** y por la ausencia de mecanismos que aseguren una gestión coherente. De todos modos, aun siendo manifiestas estas deficiencias, la problemática de las redes y servicios de telecomunicaciones es muy distinta de la de las demás redes transeuropeas, en particular por la siguiente razón: **la oferta de servicios es insuficiente y, cuando existe, demasiado costosa, de manera que la demanda continúa siendo también insuficiente**, ya que en este caso es la oferta la que determina la demanda. Así pues, esta última no llega a concretarse, lo cual desincentiva la creación de un oferta rentable. Se trata de un círculo vicioso. La situación económica general refuerza esta tendencia y el sector privado no adoptará la iniciativa de invertir en este sector de servicios, que por cierto está liberalizado, más que en unas condiciones que reduzcan los riesgos a un nivel aceptable.

Para romper el círculo vicioso y estimular la creación de nuevos mercados, la Comunidad se propone **definir unos proyectos estratégicos transeuropeos, en el marco de una asociación con los diferentes agentes afectados**. Tendremos que focalizar nuestras actividades para determinar los posibles nuevos mercados; abordar los obstáculos que se oponen a su desarrollo, sean éstos financieros, normativos o de normalización, y determinar las características específicas y los rasgos funcionales de los servicios que han de desarrollarse, así como la tipología de los potenciales proveedores. A seme-

janza de lo que sucede con las redes de transporte, la contribución financiera de las autoridades públicas nacionales y comunitarias será únicamente marginal y catalítica.

Así pues, teniendo en cuenta las condiciones de competencia en el mercado mundial, la acción de la Comunidad consistirá en **suprimir los obstáculos de carácter general** (problemas de propiedad industrial, de seguridad, de formación, de protección de la vida privada, etc.) y en apoyar la realización de los proyectos a través de una acción de investigación y de desarrollo, o en contribuir a que se lleven a cabo estudios de viabilidad, y en la concesión, a través de las vías más apropiadas, de garantías de empréstito y de bonificaciones de intereses.

Los proyectos estratégicos se realizarán en cada uno de los **tres «niveles»** interdependientes que constituyen las redes de telecomunicaciones: las redes de soporte de la transmisión de la información, los servicios genéricos y las aplicaciones telemáticas.

Por lo que respecta a las **redes de soporte de la transmisión de información** (voz, datos, imágenes), el objetivo será la consolidación de la Red Digital de Servicios Integrados y la creación de la red de comunicaciones de gran capacidad, que utilizará técnicas de transmisión y de conmutación avanzadas («Asynchronous Transfer Mode», ATM); esto permitirá la penetración de los servicios digitales multimedia.

En lo que se refiere a los **servicios genéricos** (de carácter universal), que constituyen la plataforma común para todas las aplicaciones telemáticas, se considerarán tres ámbitos:

- El acceso a los servicios de información. Todo usuario deberá poder disponer de un acceso cómodo a bancos de datos que contengan todo tipo de información, disponibles en mediatecas, laboratorios o administraciones.
- El correo electrónico, que permite la transmisión electrónica de documentos, rápidamente y al coste más bajo. El mercado más idóneo, aparte de las grandes empresas y administraciones, es el de las PYME.

- Los servicios de vídeo digitales e interactivos, que han de cubrir el conjunto de la Comunidad. Es esencial fomentar su creación, ya que su disponibilidad general revoluciona los hábitos de trabajo, de ocio y de formación. Estos servicios abren nuevas posibilidades de servicios a la carta (servicios «pay per view» y «video on demand»), creando una nueva demanda, y consecuentemente puestos de trabajo.

La disponibilidad generalizada de estos servicios en la Comunidad propiciará el desarrollo del «teletrabajo», que permitirá optimizar la localización de las actividades y el acceso al empleo disponible.

Las **aplicaciones telemáticas** constituyen un tercer nivel, que corresponde a la adaptación del servicio a las necesidades específicas de los grupos de usuarios. **La administración pública a la escala del mercado único** tiene en este sentido una importancia especial, como ya se ha señalado en el capítulo 2 B. El intercambio de datos y la introducción coordinada de una red de correo electrónico entre las administraciones, que intervienen en la gestión del mercado único, deberán, entre otras cosas, brindar a las empresas y a los ciudadanos un acceso fácil a las informaciones administrativas que nece-

siten. Este objetivo se persigue en el marco del proyecto comunitario «TNA-IDA».

Otro ámbito de interés público significativo es la formación a distancia, capaz de contribuir a la mejora continua de las cualificaciones sin necesidad de infraestructuras costosas. Asimismo, la telemática médica deberá asegurar el acceso a distancia de los médicos practicantes a los centros especializados, la creación de ayudas para el diagnóstico y la decisión terapéutica, y contribuir a los intercambios de resultados de investigación en la lucha contra enfermedades graves como el cáncer y el sida. Por último, la telemática aplicada al transporte (terrestre, marítimo y aéreo) es un elemento importante de la infraestructura en este sector.

La magnitud de la financiación que deben aportar los inversores públicos y privados para la ejecución de estos proyectos estratégicos en los campos que se han definido como propicios a la creación de nuevos mercados de servicios se estima en **150 000 millones de ecus a partir de 1994 durante un período de seis a diez.**

Los proyectos prioritarios cuya realización se propone de aquí a 1999 movilizarían unas inversiones de 67 000 millones de ecus.

## Infraestructura para la red transeuropea de transporte

### Lista indicativa de proyectos

Tipo de proyecto	Estados miembros afectados	Coste total indicativo (millones de ecus)	Madurez
1. Eje del Brennero (conexión ferroviaria a través de los Alpes)	I/(A)/D	10 000	En fase de estudio
2. Tren de alta velocidad París-Bruselas-Colonia-Amsterdam-Londres (PBKAL); Bélgica	B	2 500	Estudios de viabilidad prácticamente terminados
3. Tren de alta velocidad París-Bruselas-Colonia-Amsterdam-Londres (PBKAL); Países Bajos	NL	2 100	Estudios de viabilidad prácticamente terminados
4. Tren de alta velocidad París-Bruselas-Colonia-Amsterdam-Londres (PBKAL); Londres/acceso por túnel	UK	3 900	Estudios de viabilidad prácticamente terminados
5. Tren de alta velocidad Madrid-Barcelona-Perpiñán	E/F	6 800	En fase de estudio
6. Cruce del estrecho de Fehmarn; enlace directo entre Dinamarca y Alemania; costes estimados de construcción para el túnel/puente; hay que decidir la nueva construcción o renovación de la línea férrea (estimación preliminar del coste, 2 000-4 000 millones de ecus)	DK/D	4 500	En fase de estudio
7. Tren de alta velocidad París-Estrasburgo (TAV Este)	F	4 000	Estudios prácticamente terminados
8. Tren de alta velocidad Karlsruhe-Frankfurt-Berlín (TAV Este)	D	8 500	En parte listo
9. Rotterdam-línea de la Betuwe (Colonia-Frankfurt-Karlsruhe-Suiza-Italia), línea ferroviaria (estimación del coste para la parte del corredor de los Países Bajos y Alemania, 9 600 millones de ecus)	NL [D/(CH)/I]	3 100	Estudios prácticamente terminados
10. Tren de alta velocidad /transporte combinado Lyon-Turín	F/I	6 200	Estudios en curso
11. Circunvalaciones urbanas para corredores de transporte combinado y proyectos seleccionados de transporte combinado	D/F/I/E	2 300	Listo
12. Autopista Nuremberg-frontera checo-alemana-Praga;	D/(CZ)	1 000	Parte alemana: lista Parte checa: estudios terminados
13. Autopista Berlín-Varsovia-frontera polaco-bielorrusa - (Moscú) (nueva construcción)	D/(PL)	3 200	Estudios en curso

Tipo de proyecto	Estados miembros afectados	Coste total indicativo (millones de ecus)	Madurez
14. Autopista Patras-Atenas-Tesalónica-frontera greco-búlgara	GR	1 500	Estudios en curso
15. Autopista Lisboa-Valladolid-(frontera franco-española)	P/E	2 000	Trabajos en curso (P)
16. Corredor por carretera (Dublín)-Holyhead-Birmingham-Cambridge-Felixstone/Harwich-(Benelux) (por secciones)	UK/(IRL)	1 000	Trabajos parciales en curso
17. Autopista Bari-Brindisi-Otranto	I	1 000	Estudios en curso
18. Sistema de gestión del tráfico por carretera	CE	1 000	Tecnología disponible; debe diseñarse el programa; ya existen algunos centros
19. Nuevo aeropuerto de Atenas (Spata)	GR	2 000	Estudios en curso; seleccionado el consorcio de construcción; contrato sin firmar
20. Sistema de gestión del tráfico aéreo par europa (CNS/ATM); incluye también el sistema de satélite Inmarsat III (cargas útiles de navegación) y segmento de tierra asociado	CE	8 000	Concluida la definición del sistema; proyectos listos par comenzar
21. Canal Rin-Ródano	F	2 500	Estudios en curso
22. Canal Sena Norte	F	1 500	Estudios en curso
23. Vías navegables: enlaces entre el Elba y el Oder	D	600	Estudios en curso
24. Vías navegables: mejora de la navegación sobre el Danubio; sección entre Straubing y Vilshofen	D	700	Estudios en curso
25. Sistema de gestión de tráfico de buques para aguas comunitarias	CE	1 000	Trabajos en curso en E. Solicitud de los Estados miembros del Fondo de Cohesión
26. Sistema multimodal de posicionamiento por satélite	D/F + Agencia Espacial Europea	1 000	Estudios en curso
Total		81 900	

# Redes eléctricas

- a. Conexión de redes eléctricas aisladas
  - a1: Irlanda del Norte–Escocia
  - a2: Irlanda–Reino Unido
  - a3: Alemania: conexión con los Estados federados orientales
  - a4: Grecia–Italia
  - a5: Grecia: conexión de la isla de Creta
  - a6: España: conexión de las islas Baleares
- b. Refuerzo de las interconexiones eléctricas entre los Estados miembros
  - b1: Alemania–Dinamarca
  - b2: Alemania–Países Bajos
  - b3: Alemania–Bélgica
  - b4: Francia–Bélgica
  - b5: Francia–Alemania
  - b6: Francia–Italia
  - b7: Francia–España
  - b8: Bélgica–Países Bajos
  - b9: Bélgica–Luxemburgo
  - b10: España–Portugal
- c. Refuerzo de las redes eléctricas en el interior de los Estados miembros en relación con el refuerzo de las interconexiones entre los Estados miembros o con terceros países
  - c1: Reino Unido: Gales
  - c2: Dinamarca: enlace este-oeste
  - c3: Países Bajos: zona noreste
  - c4: Francia: zona noreste
  - c5: Italia: ejes norte-sur y este-oeste
  - c6: España: eje norte-sur y dorsales a lo largo de las costas del Mediterráneo y del Cantábrico
  - c7: Portugal: refuerzos relacionados con la interconexión con España
  - c8: Grecia: eje este-oeste
- d. Creación o refuerzo de las interconexiones eléctricas con terceros países
  - d1: Alemania–Suecia
  - d2: Alemania–Polonia
  - d3: Alemania–Noruega
  - d4: Alemania–Austria
  - d5: Italia–Suiza
  - d6: Italia–Austria
  - d7: Italia–Túnez
  - d8: Grecia–países balcánicos
  - d9: Grecia–Turquía
  - d10: Reino Unido–Noruega
  - d11: Países Bajos–Noruega
  - d12: Francia–Suiza
  - d13: España–Marruecos

# Redes de conducción de gas

## e. Introducción del gas natural en nuevas regiones

- e1: Irlanda del Norte
- e2: Alemania: Estados federados orientales
- e3: Córcega y Cerdeña
- e4: España: nuevas regiones
- e5: Portugal: todo el país
- e6: Grecia: todo el país, incluida Creta

## f. Conexión de redes de gas aisladas o separadas

- f1: Irlanda–Irlanda del Norte
- f2: Gran Bretaña–continente
- f3: Alemania–Bélgica: conexión de la red alemana al sistema de gasoductos procedentes de Zeebrugge
- f4: Alemania: conexión hacia los Estados federados orientales
- f5: España–Francia
- f6: Portugal–España

## g. Refuerzo de las capacidades de recepción/almacenamiento de GNL y de almacenamiento subterráneo

- g1: Irlanda: construcción de una estación de GNL
- g2: Alemania: construcción de una estación de GNL
- g3: Francia: extensión de las estaciones de GNL
- g4: Italia: extensión y construcción de estaciones de GNL
- g5: España: extensión de las estaciones de GNL
- g6: Alemania: creación de almacenes subterráneos
- g7: Francia: creación de almacenes subterráneos
- g8: España: creación de almacenes subterráneos

## h. Nuevos gasoductos de suministro

- h1: Noruega–Bélgica o Países Bajos: nuevo proyecto previsto
- h2: Noruega–Alemania (Emden): proyecto Europipe
- h3: Noruega–Dinamarca–Suecia: proyecto Scanpipe
- h4: Argelia–Marruecos–España–Francia (Toulouse/Fos)
- h5: Argelia–Túnez–Italia: aumento de capacidad
- h6: Rusia–Ucrania–CEE: refuerzo del sistema existente de gasoductos
- h7: Rusia–Bielorrusia–Polonia–CEE
- h8: Rusia–países escandinavos–CEE
- h9: Bulgaria–Grecia

*N.B.:* Para algunos proyectos de gasoductos de suministro aún no terminados, podría resultar interesante la alternativa de GNL.

## Capítulo 4

### Investigación y desarrollo tecnológico

La investigación y el desarrollo tecnológico (IDT) pueden contribuir a reanimar el crecimiento, reforzar la competitividad e impulsar el empleo en la Comunidad. Sin embargo, para que esto suceda deben reunirse ciertas condiciones: nivel suficiente de financiación, tipología adaptada de actividades de investigación y mecanismos eficaces de transferencia de los resultados.

#### 4.1. Opinión de los Estados miembros

Considerando la dificultad que entraña incrementar el gasto público, los Estados miembros coinciden en la necesidad de fomentar la inversión en IDT sobre todo en el **sector privado**, y de acrecentar la eficacia de esta última mediante la cooperación, tanto entre las propias empresas como con la universidad y los centros de investigación.

En lo que atañe a la **IDT comunitaria**, se insiste en la **coordinación** entre la IDT de la Comunidad y la de los Estados miembros, en la concentración en ámbitos clave, en la simplificación de procedimientos —en particular, para facilitar el acceso de las PYME a la IDT— y, sobre todo, en la mejora de la **difusión y aprovechamiento** de los resultados de investigación, especialmente fomentando la normalización.

Entre las medidas concretas propuestas cabe citar los estímulos fiscales a la inversión en IDT, el fomento de empresas especializadas en nuevas tecnologías y el lanzamiento de grandes proyectos de IDT.

#### 4.2. La investigación en la Comunidad: balance

La Comisión entiende que el sistema de investigación y el sistema industrial europeo adolecen de algunas deficiencias.

##### a) Nivel de recursos

La primera deficiencia es de carácter económico. **La Comunidad invierte en investiga-**

**ción y desarrollo tecnológico comparativamente menos que sus competidores.** Sumados todos los gastos de investigación (pública y privada, civil y de defensa), en 1991 la Comunidad dedicó a IDT 104 000 millones de ecus aproximadamente, frente a 124 000 de Estados Unidos y 77 000 de Japón. Ello supone una media del **2 % de su PNB, frente al 2,8 % en Estados Unidos y el 3 % en Japón**; si se considera la cifra de población, se obtienen 302 ecus por habitante en la Comunidad, frente a 493 en los Estados Unidos y 627 en Japón. Sin embargo, se observan diferencias importantes entre los Estados miembros. Por ejemplo, mientras que Alemania destina el 2,6 % de su producto interior bruto a investigación, Grecia y Portugal dedican al mismo fin sólo el 0,7 %. Esta falta de inversión es especialmente aguda en las empresas, que en Europa financian tan sólo el 52 % de la investigación, frente a, por ejemplo, el 78 % en Japón.

Además, **el número de investigadores e ingenieros es comparativamente menos importante** en la Comunidad: 630 000 (4 por 1 000 personas activas), frente a 950 000 en Estados Unidos (8 por 1 000 personas activas) y 450 000 en Japón (9 por 1 000 personas activas).

Este tipo de cifras no posee valor absoluto y se debe utilizar con prudencia. Más importante que la cuantía de los gastos es el uso que se hace de los fondos comprometidos, y más importante que el número de investigadores son su nivel de formación, su adaptación a las necesidades de los sectores en pleno desarrollo y el grado en que se aprovecha el capital que representan. Con todo, la menor inversión europea en términos económicos y humanos no deja de ser preocupante.

##### b) Coordinación de la investigación

Una segunda categoría de deficiencias es la **falta de coordinación en diversos niveles** de las actividades, programas y estrategias europeas de investigación y desarrollo tecnológico. Esta insuficiente coordinación se produce sobre todo en las **políticas naciona-**

**les de investigación.** El presupuesto comunitario en este terreno es sólo el 4 % del total de los gastos de investigación de los doce Estados miembros. Si se le suman los recursos asignados a la IDT que se realiza en otros marcos de cooperación e instituciones europeas (Eureka, ESA, CERN, EMBL, etc.), el porcentaje se limita al 10 % aproximadamente. A pesar de la coordinación de hecho que implican tales actividades y de que los Estados miembros deben tenerlas en cuenta al definir sus propias políticas, estas últimas evolucionan en buena medida al margen unas de otras.

Las deficiencias de coordinación se observan sobre todo entre la investigación militar y civil en el interior de los Estados miembros. Estos tipos de investigación se desarrollan en marcos institucionales bastante aislados entre sí, y sólo actualmente empiezan a tenderse algunos puentes. Ahora bien, la investigación militar constituye una parte importante de las actividades de IDT de varios Estados miembros (44 % en Gran Bretaña, 37 % en Francia y 17 % en España).

Como consecuencia inmediata de lo anterior, las **estrategias empresariales** se caracterizan también por una falta de coordinación que, si bien varía según los sectores, en general es relativamente importante si se la compara con las políticas públicas de investigación y la actividad de las universidades y los centros de investigación públicos de cada Estado miembro, o con las estrategias de otras empresas europeas.

#### *c) Explotación de los resultados de investigación*

La deficiencia más grave del sistema europeo de investigación es su **comparativamente escasa capacidad para transformar los avances científicos y logros tecnológicos en buenos resultados industriales y éxitos comerciales.** En la mayor parte de las disciplinas y campos, la capacidad investigadora de Europa —medida, por ejemplo, por el número de publicaciones de los investigadores europeos y la frecuencia con que son citadas— se sitúa en un primer plano mundial. En ciertos ámbitos muy vinculados a la actuación pública, como las telecomunicaciones, los transportes o el sector aeroespacial, las empresas europeas pueden enorgullecerse de éxitos tecnológicos incuestio-

nables. También las empresas químicas y farmacéuticas europeas gozan de un puesto privilegiado en los mercados mundiales. Sin embargo, en todos los restantes campos de tecnología avanzada, las empresas europeas, salvo escasas excepciones, no han logrado concretar en productos y competitividad sus logros científicos y tecnológicos.

**Varios factores** explican conjuntamente este fenómeno: vínculos todavía insuficientes —a pesar de una evolución positiva en este sentido en la mayoría de los Estados miembros— entre universidad y empresa; ausencia de capital riesgo para ayudar a las empresas a superar la fase de desarrollo, y resistencias por parte de intermediarios e instituciones financieras privadas a la hora de invertir en actividades consideradas demasiado aventuradas o de dudosa rentabilidad; incorrecta consideración de la IDT dentro de las estrategias empresariales, y ausencia de estrategias concertadas entre empresas, universidades y poderes públicos (en comparación, por ejemplo, con Japón); falta de facilidades, o presencia de obstáculos reglamentarios, con respecto a la creación de empresas por los propios investigadores, y ausencia de mecanismos de aprovechamiento de los conocimientos y tecnologías generados por la investigación militar; concentración de objetivos sobre mercados muy exigüos, escasa capacidad de predicción de las futuras necesidades y demanda de los mercados, etc.

### **4.3. Soluciones**

#### *a) Remedios: nuevas orientaciones para la investigación*

Para reactivar la dinámica tecnología-crecimiento-empleo, la Comunidad y sus Estados miembros deben adoptar medidas en varios planos. Dichas medidas pueden agruparse en dos grandes categorías. La primera comprende las iniciativas encaminadas a **restaurar la competitividad** de las empresas europeas y **reactivar el crecimiento.** Por una parte, habría que devolver a las empresas comunitarias un puesto de mayor relieve en la economía mundial haciendo un esfuerzo por corregir las tradicionales deficiencias de nuestro sistema industrial y de investigación. Por otra, se trataría de **ampliar horizontes geográficos y tener en cuenta las nuevas necesidades sociales,** tanto en la Comunidad como en el resto del mundo.

Por sus efectos sobre la actividad industrial comunitaria, las medidas de recuperación de la competitividad ejercerán indirectamente un efecto positivo sobre el empleo. Tener en cuenta de manera organizada las nuevas necesidades sociales conducirá también a cierta creación de puestos de trabajo. Sin embargo, hay que añadir a dichas medidas una segunda categoría de actuaciones, dirigidas más específicamente a mejorar la situación del empleo.

### **i) Restaurar la competitividad y recuperar el crecimiento**

Para mejorar la competitividad de las empresas europeas hay que tomar medidas en los tres ámbitos donde se observan las deficiencias de que adolece tradicionalmente el sistema científico e industrial europeo. Las primeras actuaciones deben tener por objeto permitir **una mejor explotación de los resultados de la investigación** en la Comunidad: creación a nivel nacional y europeo de **mecanismos operativos de transferencia de tecnología desde los laboratorios universitarios hacia las empresas, entre las propias empresas y desde el sector de la investigación con fines de defensa hacia la investigación civil**. Sería importante intensificar las actuaciones dirigidas a mejorar el entorno de las empresas: información científica y técnica, servicios financieros, ayudas a la protección de innovaciones, formación en nuevas tecnologías, etc.

En este contexto debe otorgarse a las **PYME** la atención que merecen, tanto a las **PYME de alta tecnología**, productoras de bienes avanzados de equipo y consumo, como a las **PYME industriales consumidoras de tecnología avanzada** (este último grupo constituye una importante fuente potencial de crecimiento). En Estados Unidos, gran parte de las tecnologías emergentes fueron desarrolladas en un principio por pequeñas empresas, que están en condiciones de anticiparse a las necesidades del mercado y reaccionar con rapidez.

Más allá de la coordinación existente en la actualidad, deben tomarse medidas para impulsar una coordinación efectiva de actividades, estrategias y programas de investigación en Europa. **En primer lugar, coordinación entre los organismos públicos nacionales de investigación:** deben fortalecerse e

institucionalizarse las estructuras de concertación que se están desarrollando actualmente e implican a la mayoría de los grandes organismos nacionales. También podría crearse un **foro de concertación y de intercambio en el que participaran los distintos organismos y centros europeos de investigación**. Para estimular el desarrollo de estrategias concertadas en relación con las actuaciones de la Comunidad y en torno a ellas, podría organizarse una **asamblea científica y tecnológica** sobre la base de los actuales comités consultivos de la Comisión.

Las empresas, en especial las que más investigación generan, deben **coordinar en mayor medida sus estrategias**. Basándose en los consorcios existentes o junto a ellos, deben crearse **marcos comunitarios de cooperación interempresarial**. Asociando estrechamente a usuarios potenciales y fabricantes de nuevos productos, a proveedores de componentes y fabricantes de productos acabados, dichos marcos permitirán aprovechar al máximo los trabajos que se llevan a cabo en los departamentos de investigación de las empresas y diseñar estrategias coherentes, orientadas por una mejor previsión de las necesidades del mercado. Dichos marcos podrían concebirse en relación con la definición y ejecución de grandes proyectos, en los que participarían empresas europeas competidoras en busca de objetivos tecnológicos bien determinados.

Por lo que se refiere a la financiación general de la investigación, no ha de olvidarse el objetivo de **incrementar progresivamente hasta el 3 % la parte del PIB dedicada a IDT**. Esto no significa «más de la misma investigación», sino hacer un mayor esfuerzo en el ámbito del desarrollo tecnológico («bolt-on research») y del diseño en la perspectiva del mercado. Teniendo en cuenta las restricciones presupuestarias que afectan actualmente a la hacienda pública de todos los países europeos, las empresas deberán asumir una parte mayor de estos gastos. Su objetivo deberá ser alcanzar un nivel de inversiones comparable al de sus competidores, financiando en mayor medida tanto sus actividades de investigación interna como la investigación universitaria. Para facilitar que el sector privado sufrague de esta forma una parte creciente de los gastos de investigación, es necesario tomar

las medidas apropiadas en materia reglamentaria y fiscal.

## ii) Nuevos mercados geográficos y nuevas necesidades sociales

Más allá de la lógica de la competencia y de los mercados, existe un considerable potencial de crecimiento si se considera, por una parte, un **ámbito geográfico más amplio** que el territorio de la triada (Comunidad, Estados Unidos y Japón) y, por otra, la futura evolución de las necesidades sociales. Los nuevos Estados industriales del Pacífico, que compiten con la Comunidad en los campos de baja y media tecnología y que pronto podrán desarrollar por sí mismos tecnologías más avanzadas, brindarán durante algunos años a las empresas comunitarias oportunidades que hay que aprovechar. En efecto, existen mercados potenciales en estos países, que intentan adquirir tecnologías avanzadas de producción y que, por el hecho mismo de su desarrollo acelerado, se enfrentan a graves problemas ambientales.

En su doble condición de depositarios de una reserva de competencia científica y técnica de alto nivel y de mercado para tecnologías específicas y métodos de producción avanzados, los **países de Europa central y oriental**, próximos histórica y geográficamente a la Comunidad, poseen también un potencial innovador considerable que los europeos del Este y el Oeste deben aprovechar en común, asociando sus competencias complementarias.

A poco que se acompañe de medidas que permitan la creación de una demanda sólida en los **países en vías de desarrollo**, la puesta a punto de **mecanismos realmente eficaces de transferencia de tecnología en dirección a dichos países** ofrece a Europa importantes mercados potenciales para productos y necesidades bastante específicos.

Un aspecto importante de esta ampliación de los horizontes de la investigación comunitaria debe ser organizar **una cooperación más eficaz para la ejecución de «megaproyectos» y «megaprogramas» que se correspondan con las grandes necesidades planetarias del próximo siglo**: energía, «cambio global» y alimentación. Nacen **nuevas necesidades** cuyo aprovechamiento podría con-

tribuir a reactivar de manera importante el crecimiento; dichas necesidades se relacionan con **el medio ambiente, la salud y la cultura**.

El mercado de productos y servicios ambientales, por ejemplo, comprende las tecnologías de detección y vigilancia de la contaminación, las tecnologías de regeneración del medio ambiente, las tecnologías limpias (tecnologías convencionales mejoradas para tener más en cuenta los imperativos ambientales) y las «ecotecnologías» (tecnologías totalmente nuevas basadas en la utilización de materias primas y fuentes de energía inéditas). A este mercado de bienes conviene añadir el de los servicios: tratamiento de aguas, residuos, etc. Según las estimaciones actuales, el mercado mundial de productos y servicios ambientales se valora en 190 000 millones de ecus anuales, y podría alcanzar 270 000 millones en el año 2000.

La segunda categoría de nuevas necesidades se refiere a la **salud**. Junto con el mercado de las nuevas moléculas para tratamiento de enfermedades nerviosas, degenerativas y víricas, que todavía se dominan mal, el más importante es el de las tecnologías avanzadas de prevención, las tecnologías que permiten la reubicación de la asistencia sanitaria, el tratamiento a domicilio, los autocuidados, la atención por personal no especializado, etc.: por ejemplo, sistemas automatizados de observación y diagnóstico o telecontrol.

En el terreno de la cultura, existe una categoría de productos llamada a experimentar un considerable desarrollo: los **productos multimedia** (CD-ROM, CD-I, CD-TV, etc.) y sus correspondientes aparatos de lectura. Debido a su enorme capacidad para almacenar en un mismo soporte importantes cantidades de texto, sonido e imágenes fijas y animadas, y a las posibilidades de multiplicación de sus efectos mediante su conexión a sistemas de telecomunicación, estos productos revolucionarán el sector de la cultura. Su mercado se calcula hoy en 1 000 millones de ecus al año aproximadamente, y se prevén incrementos anuales próximos al 16 % durante los cinco o seis próximos años.

Situada en la encrucijada de la competitividad y de la satisfacción de las necesidades mundiales en relación con la energía, la salud y el medio ambiente, la **biotecnología** es uno de los ámbitos con mayor potencial innovador y representa una reserva de crecimiento de gran riqueza. De la investigación y desarrollo en biotecnología se ocupan cada vez más empresas pequeñas y medianas. El desarrollo de actividades a un nivel correspondiente a las necesidades actuales y potenciales precisa, sin embargo, la creación de un marco reglamentario adaptado, la armonización de las normativas de los distintos países y la **definición de una estrategia global** que asocie a los poderes públicos, las estructuras de investigación, las empresas y los diversos grupos sociales interesados.

### *Efectos sobre el empleo*

Las medidas descritas de reactivación de la competitividad y atención a las nuevas necesidades sociales **ejercerán indirectamente un efecto moderado, aunque incuestionablemente positivo, sobre el empleo.** El impulso de los sectores centrados en el medio ambiente, con sus posibles efectos sobre la competitividad, debe ejercer al menos el mismo efecto de protección de los puestos de trabajo existentes que tuvo el concepto de «calidad» hace algunos años. Ahora bien, en los campos de la salud y la cultura, existen posibilidades evidentes de generación neta de empleo. El desarrollo de nuevas formas de atención sanitaria próxima vinculadas a las tecnologías de asistencia y cuidados descentralizados se materializará en necesidades de personal de servicio, asistencia y formación. Por otro lado, el desarrollo de un **nuevo mercado de productos culturales** que, más que sustituir, complementarán a los productos impresos y audiovisuales existentes, creará en cadena toda una serie de nuevos puestos de trabajo.

**Las medidas de estímulo a la creación de empresas de alta tecnología tendrán también efectos positivos sobre el empleo.** En Estados Unidos, este tipo de sociedades las forman a menudo investigadores que abandonan las universidades o las grandes empresas. Su proliferación supondrá la creación de puestos de ingenieros de desarrollo, empleos administrativos, etc. Lo mismo cabe

decir de las iniciativas para incrementar el número total de investigadores e ingenieros en la Comunidad. El primer objetivo debe ser, evidentemente, **optimizar los recursos disponibles mediante la adaptación a las nuevas necesidades** de las competencias del personal científico y técnico existente. Asimismo, la creación de nuevos puestos de investigadores e ingenieros, en función de la capacidad de absorción del sistema científico e industrial europeo, sería el modo más eficaz de destinar un suplemento neto de recursos a las actividades de investigación.

En la aplicación de sus políticas y programas, los Estados miembros y la Comunidad deben dedicarse a **fomentar las tecnologías cuyo desarrollo** —a igualdad de efectos sobre la competitividad y el crecimiento y de capacidad para atender las necesidades sociales actuales y previsibles— **permita conservar el máximo número posible de puestos de trabajo, e incluso conduzca a generar empleo.** Hay que concebir nuevos instrumentos y métodos que permitan determinar el efecto neto sobre el empleo de una amplia variedad de tecnologías.

### *b) Medios específicos*

#### **i) Medidas correspondientes a los Estados miembros**

Dado que la mayoría de los gastos en investigación y desarrollo de la Comunidad los sufragan los Estados miembros, la mayor parte de las medidas indicadas deben ponerse en práctica a nivel nacional. **Las iniciativas citadas han de concretarse en el marco de las políticas y programas nacionales.** Como consecuencia de las restricciones que afectan actualmente a los presupuestos de investigación, y a fin de actuar del modo más eficaz posible en términos de costes/beneficios, debe otorgarse preferencia a los **instrumentos indirectos de carácter normativo**, en los que son competentes los países miembros.

En el contexto de la asunción de una proporción más importante de los gastos de investigación por parte del sector privado, y de un deslizamiento de la intervención pública desde los instrumentos de apoyo directo hacia instrumentos de carácter indirecto, podrían crearse **sistemas de ventajas fiscales** para la investigación, que estimulen

a las empresas a invertir más en ciencia y tecnología, también a largo plazo. Asimismo, cabría arbitrar fórmulas especiales para **favorecer la financiación por las empresas de parte de la investigación universitaria.**

Los Estados miembros podrían también estudiar y **aplicar fórmulas de desgravación fiscal para las empresas y organismos de investigación que creen nuevos puestos de investigadores e ingenieros, e incentivos económicos o profesionales al reciclado y la formación continua del personal científico y técnico empleado.** Además de estos efectos sobre el empleo, tales iniciativas pueden favorecer la difusión de conocimientos y nuevas tecnologías. También podrían determinarse fórmulas de ayuda a la creación de empresas por parte de investigadores, dentro de los sistemas existentes de ayudas a la creación de empresas. En fin, cabría adaptar los instrumentos financieros bajo control directo o indirecto de las autoridades públicas, a fin de poner a disposición de las empresas, en especial las PYME, **capital riesgo** que les permita proseguir el desarrollo de sus propias innovaciones.

## **ii) Medidas comunitarias y acciones concertadas**

En apoyo de estas iniciativas, la Comunidad debe aplicar sus propias medidas. Las grandes líneas del **cuarto programa marco (1994-1998)**, actualmente en discusión, se orientan nitidamente en el sentido que se pretende: creación de mecanismos de coordinación de esfuerzos nacionales (consorcios de investigación) y de políticas de investigación industrial (mediante el apoyo, por ejemplo, a los proyectos Eureka); concentración de esfuerzos sobre un determinado número de tecnologías clave de gran repercusión sobre numerosos sectores industriales; intensificación de las iniciativas de apoyo a la difusión de los resultados de la investigación en la Comunidad; creación de un sistema particular de acceso y participación de las PYME en los programas de IDT, etc.

En relación con el cuarto programa marco y en el contexto de la preparación del próximo programa, que se emprenderá en

breve plazo, **deben definirse, en colaboración con los organismos nacionales de investigación y las empresas, nuevas iniciativas de investigación de gran alcance** sobre los temas directamente vinculados a la reactivación de la economía y en los ámbitos que generan empleo directa o indirectamente. Estas iniciativas, en las que interactuarían distintas categorías de necesidades, podrían adoptar la forma de grandes proyectos integrados desde el punto de vista geográfico: flancos mediterráneo, báltico y oriental de la Comunidad, donde se imbrican problemas demográficos, ambientales y de desarrollo industrial; regiones transfronterizas, etc.

La aplicación de las orientaciones propuestas exigirá la **adaptación de las modalidades e instrumentos de la investigación comunitaria.** Quedarse en la fórmula de financiación al 50 % de los costes de proyectos de investigación precompetitiva adolece de limitaciones evidentes. Deben explorarse fórmulas que vinculen de manera más flexible la financiación de proyectos a la obligatoriedad de resultados y que modulen la intervención pública en función de la mayor o menor utilidad económica y social de dichos resultados. Deben desarrollarse las fórmulas más operativas en términos de costes/beneficios, como los sistemas de préstamos con bonificación de intereses reembolsables a muy largo plazo, por ejemplo, en el marco de las políticas estructurales.

Para facilitar la aplicación de medidas decididas y convergentes en los Estados miembros, convendría estudiar la posibilidad de **alcanzar acuerdos a nivel comunitario** sobre las orientaciones en materia de creación de empresas, financiación de la explotación de la investigación o adaptación de los regímenes sociales del personal científico. También ha de garantizarse la coherencia entre las medidas aplicadas y la política de competencia con respecto a los acuerdos y las ayudas estatales. Para maximizar los efectos de las medidas adoptadas por la Comunidad y sus Estados miembros, debe ponerse un empeño especial en **hacer más congruente la política de investigación y la política exterior y comercial de la Comunidad.**

# Capítulo 5

## Transformación social y nuevas tecnologías

### Introducción

Las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) están transformando profundamente numerosos aspectos de la vida económica y social, como los métodos y relaciones de trabajo, la organización de las empresas, los objetivos de la educación y la formación y el modo en que las personas se comunican entre sí. Asimismo, están produciendo importantes incrementos en la productividad industrial y en la calidad y rendimiento de los servicios. En definitiva, asistimos al nacimiento de una nueva «sociedad de la información» donde la gestión, la calidad y la velocidad de la información se convierten en factor clave de la competitividad: como insumo para el conjunto de la industria y como servicio prestado a los consumidores finales, las tecnologías de la información y la comunicación condicionan la economía en todas sus etapas.

Los futuros avances de las ciencias de la vida (biotecnología) generarán otros cambios en la productividad comparables a los citados, mediante las actividades de creación e innovación en ámbitos muy competitivos de la industria y la agricultura.

En gran medida, la competitividad de la economía europea dependerá de las condiciones de uso y del desarrollo y aplicación de estas tecnologías. Dado que éstas figuran entre las actividades de mayor crecimiento de los países industrializados, y dado que requieren mano de obra muy especializada, poseen un notable potencial para la generación de empleo, en particular mediante la creación de nuevos servicios. Al mismo tiempo, se deben aplicar medidas positivas para combatir los posibles efectos no deseados de un uso generalizado de estas nuevas tecnologías, como, por ejemplo, que el avance de las tecnologías de la información margine a las personas no cualificadas.

Diversos obstáculos de distinta naturaleza han impedido la explotación óptima de estas tecnologías en Europa. Suprimiendo estas trabas, debe favorecerse la difusión de buenas prácticas entre las empresas y el desarrollo de aplicaciones de ámbito comunitario. Con este fin, conviene crear un marco normativo y político adecuado y estimular la creación de servicios de telecomunicación transeuropeos. Los sistemas de formación deben favorecer la aplicación de estas tecnologías. Europa ha de crear las condiciones que le permitan conservar un dominio suficiente de la tecnología y aprovechar las ventajas de un sector de las TIC competitivo, en un entorno abierto y de libre competencia.

### Opinión de los Estados miembros

Los países miembros hacen hincapié en una cooperación entre la Comunidad y los Estados miembros que favorezca las economías de escala; la Comunidad podría concentrar sus esfuerzos en facilitar el desarrollo de las fuerzas del mercado, garantizando las condiciones de la libre competencia y promoviendo la compatibilidad de sistemas.

### A. *La sociedad de la información*

#### 5.1. Introducción

En el decenio actual se ha creado un vínculo nuevo, por su amplitud y significación, entre el proceso de innovación tecnológica y la organización económica y social. Múltiples innovaciones se combinan y sirven de soporte para una importante transformación de la organización de las actividades y relaciones sociales. Nace una nueva «sociedad de la información» en la que las posibilidades que ofrecen las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) se ponen al servicio de la actividad humana. Esta nueva sociedad puede simultáneamente entrañar una conmoción y brindar una nueva oportunidad en relación con el empleo.

Al mejorar el acceso a la información, toda actividad económica se identifica, evalúa y somete a la competencia con más facilidad. Se amplía e intensifica la presión del mercado, lo que obliga a las empresas a explotar todas sus reservas de eficacia y productividad. La facultad de adaptarse estructuralmente se convierte en condición del éxito económico. La creciente interrelación de la economía lleva a importantes incrementos de productividad en la producción de bienes y de servicios, y los límites entre éstos y aquéllos se difuminan progresivamente. En todo el mundo se observa una tendencia a la especialización y la profesionalización de las actividades económicas que se extiende progresivamente a subcontratistas y prestadores de servicios. Para no ser eliminada por la competencia internacional, la industria europea debe aprovechar todas las posibilidades de mejora de su competitividad, recurriendo a las TIC de manera creciente y eficaz. Debe privilegiar las estrategias innovadoras y ofensivas de incremento de productividad, en lugar de quedarse en la búsqueda de medidas de ajuste mediante reducciones de los costes de producción.

En la actualidad, las empresas son muy conscientes de la importancia de utilizar las TIC para responder a la presión de la competencia. **En promedio, el empleo se ha mantenido mejor en las empresas que han introducido el uso de la microelectrónica que en las que no han recurrido a esta tecnología;** el principal efecto es la sustitución de puestos de trabajo de distinta cualificación. La difusión de las TIC en la Comunidad ha generado aumentos de productividad, un crecimiento suplementario del PIB y menores índices de inflación. La repercusión global sobre el empleo depende significativamente del nivel de competitividad del sector europeo de las TIC: a mayor competitividad, más positivas las consecuencias sobre el empleo. En cambio, no puede decirse que la grave situación actual del mercado de trabajo de la Comunidad sea atribuible a la penetración de las TIC en el tejido productivo y social.

**El efecto económico del progreso tecnológico sobre el crecimiento y el empleo depende del proceso de innovación.** Este último ha adquirido un carácter interactivo. El modelo li-

neal de la innovación, según el cual el acto innovador aparecía como algo aislado, ha sido sustituido en nuestras sociedades por mecanismos de carácter más complejo: la innovación implica una interdependencia constante y organizada entre las etapas «altas», relacionadas con la tecnología, y «bajas», vinculadas al mercado.

Los medios para generar, gestionar, acceder a la información y transferirla remodelan todo tipo de relaciones sociales. El fenómeno más importante de la evolución actual es la fulgurante expansión de los medios que se nos brindan para comunicar y tratar la información (sonido, texto, imágenes) en forma digital.

Para las empresas, su propio funcionamiento resulta ya inconcebible sin la utilización de las TIC. Estas tecnologías les permiten buscar tanto la integración completa de sus propias funciones en el espacio y el tiempo como la integración en su entorno. La introducción de las TIC, la mundialización y la competencia internacional les obligan a repensar su organización productiva. Para los ciudadanos, la penetración de los productos y servicios relacionados con las TIC en sus actividades cotidianas es asombrosa. De dicha penetración surgen nuevas formas de organización económica y social que ya no se estructuran en función de límites geográficos, sino alrededor de redes de telecomunicaciones o telepuertos: el teletrabajo se vuelve un importante fenómeno social. Las administraciones, preocupadas por la gestión del erario público, desean al mismo tiempo ofrecer a sus administrados servicios de mejor calidad, y para ello recurren también a las TIC. Surgen nuevas formas de relación entre el ciudadano y la administración y, lo que es más importante, se modifican los límites actuales entre el papel del Estado y el del mercado.

A pesar de las innegables aportaciones cuantitativas y cualitativas de las TIC, ampliamente reconocidas, el balance de su penetración adolece, no obstante, de algunas sombras. **La transformación en la sociedad de la información es muy exigente en capacidad de adaptación.** No se puede subestimar

el riesgo de marginación cultural o, en general, la aparición de una sociedad de dos velocidades, consecuencia de la falta de cualificación. Europa debe prepararse para este cambio, a fin de aprovechar las ventajas económicas y sociales que ofrece, analizando y paliando, al mismo tiempo, sus eventuales efectos negativos: mayor aislamiento individual, intrusión en el espacio y la vida privada y diversos problemas éticos. Es importante **encontrar posibilidades de empleo** para quienes tienen dificultades de inserción en un mundo del trabajo cada día más complejo y exigente. Aquí la responsabilidad social recae tanto sobre los empresarios y trabajadores como sobre el Estado. La sociedad de la información genera una sensible aceleración de las mutaciones económicas y sociales, y emergen nuevas formas de empleo más flexibles que, a menudo, precisan nuevas formas de protección social.

## 5.2. Un espacio común de la información

La evolución hacia la «sociedad de la información» es un movimiento de fondo irresistible que afecta a todos los engranajes de la organización social y a las relaciones entre los interlocutores económicos. Dotar a la Comunidad de un «espacio común de la información» significa permitirle aprovechar mejor las oportunidades que brinda este fenómeno.

### a) *Un espacio común de la información: descripción*

El espacio común de la información se compone de varios niveles indisociables:

- la propia **información**, transformada y reunida en forma electrónica, es decir, digital (bases de datos, de textos, de imágenes, disco compacto interactivo, etc.);
- los **equipos, componentes y programas** a disposición del usuario que permiten el tratamiento de dicha información;
- las **infraestructuras físicas** (infraestructuras terrestres cableadas, redes de radio-comunicaciones, satélites);
- los **servicios de telecomunicaciones de base**, en especial los servicios de correo electrónico y de transferencia de ficheros informáticos, los servicios interactivos de acceso a bancos de datos y los servicios interactivos digitales de intercambio de imágenes;
- las **aplicaciones** a las que los niveles aludidos aportan su función de almacenamiento, tratamiento y transmisión y que ofrecen a los usuarios servicios adaptados específicamente a sus necesidades. En general, el usuario sólo «ve» la aplicación a la que está conectado: el transporte debe ser «transparente» para él; en consecuencia, es en las aplicaciones donde han de hacerse los mayores esfuerzos con respecto a la estructuración de la información y la facilidad de uso. A través de las aplicaciones, de su rendimiento y de sus condiciones de utilización, el espacio común de la información dejará sentir sus efectos económicos y sociales y podrá contribuir a la mejora del empleo;
- los **usuarios** formados, no sólo en el uso de las aplicaciones, sino sobre todo en las potencialidades que brindan las TIC y las condiciones necesarias para su óptima utilización.

### b) *Oportunidades*

El espacio común de la información es un factor de mejora económica y social. En el contexto competitivo contemporáneo, el acceso a la información y su movilización se convierten en elementos imprescindibles para la productividad y la competitividad, muy especialmente en el caso de las PYME. Las inversiones materiales e inmateriales necesarias para la creación de infraestructuras de información suponen un **apoyo directo al crecimiento** y contribuyen estructuralmente a mejorar las condiciones de la oferta. El espacio común de la información es también un **factor de cohesión económica y social**: permitirá repensar la ordenación territorial y fomentar nuevos tipos de organización descentralizada del trabajo, como el teletrabajo. Contribuye al rendimiento de otras grandes infraestructuras, como las del transporte, y sirve de ayuda para la protec-

ción del medio ambiente y la gestión de riesgos. En fin, las infraestructuras de la información constituyen una poderosa **palanca para el desarrollo de nuevos servicios** y, por ende, pueden contribuir a mejorar de manera importante la situación del empleo. En particular, algunos servicios que hasta ahora eran privativos del Estado y que sufren restricciones presupuestarias cada vez más mayores, podrán ser transferidos al mercado, a condición de que se garantice su mantenimiento. Se pueden citar numerosos ejemplos de estos nuevos servicios relacionados con la comunicación y las relaciones sociales: educación, formación, cultura, seguridad... Su desarrollo no puede basarse en la gratuidad y la financiación implícita por el contribuyente, sino que precisa una financiación sobre nuevas bases: el pago por la utilización de servicios («pay per use»).

Las tecnologías modernas modifican aspectos fundamentales de las relaciones entre el Estado y el ciudadano. El ciudadano podrá acceder a los «servicios públicos» a título individual, y dichos servicios se le facturarán en función del uso que haga de ellos. La transferencia de servicios públicos al mercado generará una nueva oferta privada y, con ella, numerosos puestos de trabajo. Sin embargo, debe ir acompañada de una reducción de los costes para el usuario, pues, en caso contrario, éste rechazará los servicios que se le ofrecen. Todo ello, sin embargo, no debe hacer olvidar la necesidad de vigilar para que dicha transferencia no entrañe un perjuicio social.

*c) Las políticas de la triada  
(Comunidad, Estados Unidos  
y Japón)*

La transformación hacia una sociedad de la información y las oportunidades que ofrece pueden compararse a la primera revolución industrial. Su ritmo es difícil de prever. Las economías que culminen en primer lugar esa transformación en buenas condiciones gozarán de ventajas competitivas importantes. Por este motivo, Estados Unidos y Japón intentan acelerarla.

En **Estados Unidos**, los poderes públicos están resueltos a conservar la primacía techno-

lógica por motivos de seguridad económica nacional, y asignan a la tecnología una función de impulso de la recuperación del crecimiento y de la competitividad de la economía. Se considera que el despliegue de una infraestructura de la información por todo el país constituye una medida fundamental para el crecimiento. El proyecto de introducción acelerada de nuevas redes, sistemas informáticos y tecnologías de la comunicación a alta velocidad no se circunscribe a inversiones en infraestructuras físicas. Comprende también el desarrollo e introducción de nuevas tecnologías y aplicaciones.

En **Japón**, la conciencia política de la importancia estratégica de las TIC para el desarrollo económico nacional data de los años sesenta. Desde entonces existe un consenso social sobre las prioridades, los medios y los programas necesarios. La sensibilización con respecto a la importancia de las «infraestructuras de la información» para el mantenimiento del desarrollo japonés ha dado origen a un programa encuadrado en el nuevo plan de reactivación económica de Japón.

La Comunidad y los Estados miembros han emprendido numerosas iniciativas para dotarse de infraestructuras de la información: modificación del marco reglamentario de las telecomunicaciones, en especial con la liberalización de los servicios de valor añadido, un programa sobre liberalización de la telefonía vocal que debe culminar en 1998, un programa de apoyo a la IDT, estímulo al desarrollo de sistemas telemáticos de interés general, aplicación de una política de normalización, política de innovación y apoyo a la política regional.

\* \*  
\*

El desarrollo de una «sociedad de la información» será un fenómeno mundial que, si bien en un principio estará dirigido por las potencias de la triada, se difundirá progresivamente por todo el planeta. La estrategia europea debe perseguir un triple objetivo:

- **orientar desde el principio su actuación adoptando una perspectiva mundial**, lo que implica fomentar las estrategias de alianzas internacionales de sus empresas

y operadores; promover, siempre que sea posible, el desarrollo de sistemas abiertos y normas internacionales; actuar con determinación para lograr la apertura de los mercados de terceros países, buscar una auténtica reciprocidad y oponerse a toda forma de discriminación;

- al mismo tiempo, cuidar para que los sistemas que se desarrollen tengan suficientemente en cuenta las **especificidades europeas**: multilingüismo, diversidad cultural, heterogeneidad económica y, en general, conservación de su modelo social;
- crear las condiciones para que, en un sistema internacional abierto y competitivo, Europa conserve un grado suficiente de **dominio de las tecnologías básicas** y una industria eficaz y competitiva.

Una óptima utilización de las posibilidades que ofrecen las tecnologías de la información y las comunicaciones podría:

- crear nuevos mercados de servicios;
- facilitar la prestación de servicios por parte del sector privado (en lugar de por el sector público), lo que supone una nueva asociación entre lo privado y lo público (por ejemplo, en el campo de la formación);
- acelerar el proceso de adopción de decisiones administrativas.

### 5.3. Objetivo: crear nuevos mercados de servicios

Europa cuenta con conocimientos técnicos y experiencia suficientes para establecer un espacio común de la información. Faltan, sin embargo, el impulso colectivo para movilizarlos y un marco político para poner cuanto antes en práctica las medidas necesarias. El sector privado va a dirigir en primer lugar este proceso, que a continuación se desarrollará con la aparición de nuevos mercados y necesidades. El papel de los poderes públicos debe quedar, pues, claramente determinado.

Les corresponde, en primer lugar, captar todas las implicaciones sociales y evitar los fenómenos de exclusión, **maximizar el im-**

**pacto sobre el empleo**, adaptar los sistemas de educación y formación y reflejar debidamente las implicaciones culturales y éticas para la vida de los ciudadanos, incluso en lo que se refiere a los aspectos relacionados con la protección de la vida privada.

En segundo lugar, deben **suprimir los obstáculos reglamentarios que todavía se oponen a la apertura de nuevos mercados**. Sin embargo, la política de espera que siguen los inversores se debe también a un conocimiento insuficiente de la demanda: sin infraestructuras de comunicación, la demanda no puede manifestarse. Para zanjar este dilema, las autoridades públicas deben desempeñar un papel propulsor, orientativo y de concertación.

En tercer lugar, deben **crear las condiciones necesarias para que las empresas europeas puedan desarrollar su estrategia en un entorno competitivo abierto** en las esferas nacional e internacional, mantener el control de las tecnologías críticas en Europa y asumir su desarrollo.

La evolución hacia una sociedad de la información es un proceso de mutación extremadamente complejo que requiere nuevas formas de asociación y cooperación entre los distintos agentes públicos y privados. En las medidas que se proponen a continuación, el **principio de subsidiariedad** debe aplicarse plenamente entre agentes privados y autoridades públicas, por un lado, y entre administraciones comunitarias y nacionales, por otro.

Cualquier estrategia que pretenda crear un espacio común de la información debe obedecer a una serie de imperativos concretos:

- La difusión de las mejores utilizaciones y desarrollar las aplicaciones europeas de las TIC, objetivo fundamental porque contribuye a la recuperación del crecimiento y el aumento de la competitividad.
- La liberalización del sector de las telecomunicaciones, único medio de desencadenar las fuerzas del mercado de la sociedad de la información: el usuario necesita un amplio abanico de posibilidades y unas tarifas de comunicación ventajosas.

- La aceleración de la normalización, pues sólo así se puede crear un espacio europeo de la información a partir de regiones de comunicaciones fragmentadas.
- Las infraestructuras transeuropeas en el sector de las telecomunicaciones, algo fundamental porque constituyen la base indispensable para la sociedad de la información.

La política de creación de un espacio común de la información debe articularse en torno a los **ejes prioritarios** que se mencionan a continuación. Al completarse y reforzarse mutuamente, estos cinco ejes forman un conjunto indisoluble. El primero constituye el objetivo y los demás, los medios. Ante la rapidez con la que actualmente evolucionan la tecnología y la industria, **la realización de la infraestructura europea de información debe dar comienzo sin demora** para que las previsiones y opciones estratégicas de las empresas puedan orientarse positivamente. Deben implantarse también rápidamente los instrumentos u órganos necesarios para garantizar la compatibilidad e interoperabilidad de productos y servicios.

*a) Difundir las mejores utilizaciones y desarrollar las aplicaciones europeas de las TIC*

Para explotar todas las posibilidades que ofrecen las TIC, deben cumplirse una serie de condiciones muy estrictas. En concreto, la implantación de sistemas informáticos debe ir acompañada, simultáneamente, del establecimiento de los objetivos estratégicos de la empresa, las funciones y la asistencia que aporta el sistema informático, así como la organización adecuada del trabajo. Lo que está en juego, en este caso, es la sensibilización de las empresas usuarias.

Sería aconsejable seguir las siguientes **orientaciones** a la hora de elaborar las medidas necesarias:

- **Difundir las mejores utilizaciones de las TIC.** La atención debe centrarse en las condiciones de puesta en práctica de las TIC: con un programa de difusión entre las empresas, en particular las PYME, de las maneras más adecuadas de utilizar las TIC se puede aumentar significa-

tivamente la repercusión de estas últimas sobre su competitividad y su capacidad de creación de puestos de trabajo.

- a) Difundir las mejores utilizaciones y desarrollar las **aplicaciones europeas** de las TIC. Este eje constituye un objetivo fundamental porque contribuye a la recuperación del crecimiento, el aumento de la competitividad y la mejora de la situación del empleo.
- b) Crear y poner en práctica un **entorno jurídico, reglamentario, normativo y político** que estimule la iniciativa privada mediante la apertura a la competencia dentro del interés comunitario (existencia de servicios universales y aparición de agentes europeos) e individual (protección de la información y la vida privada, seguridad, etc.).
- c) Desarrollar **servicios básicos** de telecomunicaciones transeuropeas, condición indispensable para la libre circulación de la información.
- d) Llevar a cabo una **formación** específica en relación con la utilización extensiva de la información y con las necesidades que tienen las industrias de las TIC de disponer de recursos humanos cualificados.
- e) Mantener el **dominio de las tecnologías** y mejorar los resultados de las industrias europeas de la información y las comunicaciones, condición para que las aplicaciones estén adaptadas a las características europeas y se obtenga el máximo beneficio del progreso tecnológico, así como para obtener la máxima repercusión de las medidas propuestas sobre el empleo.

- **Iniciar proyectos europeos de aplicaciones.** El reto no es tanto tecnológico como organizativo. Para evitar que proliferen aplicaciones europeas descoordinadas e incompatibles, deben ponerse en marcha algunos importantes proyectos de aplicaciones que actúen de catalizador del mercado y lo orienten hacia

un mercado homogéneo, sobre todo por lo que respecta a las normas. Se requieren y deben fijarse una serie de prioridades claras capaces de crear perspectivas de mercado suficientemente importantes para que la inversión en infraestructuras de telecomunicaciones sea rentable y pueda amortizarse en condiciones satisfactorias. Podrían referirse a:

- las **administraciones**, mediante el programa IDA mejorado y ampliado;
  - los **servicios de interés público**. A partir de los trabajos ya realizados, la labor deberá centrarse en la ejecución eficaz de un número reducido de grandes proyectos que susciten un compromiso político: sistema integrado de control aéreo, sistema europeo de gestión del tráfico por carretera, servicio europeo de información médica, red de centros de investigación, servicio europeo de educación a distancia, programa de informática en la escuela, sistema europeo de protección civil, etc.;
  - el **teletrabajo y la telesociación**. Se trata de dos factores importantes para deslocalizar trabajo e instalaciones en las zonas menos favorecidas de Europa (zonas rurales, periféricas, en reconversión, etc.). Podría emprenderse un proyecto europeo de promoción del teletrabajo y la telesociación.
- **Los usuarios de las TIC, que participarían más en la elaboración y ejecución de las medidas públicas comunitarias.**
  - **Aumentar la coordinación de las medidas públicas.**

#### *b) Crear un entorno reglamentario y político*

La realización de un espacio común de información va a depender, fundamentalmente, de la inversión de las empresas privadas. Así pues, es indispensable crear un entorno jurídico que, por un lado, incite a su desarrollo y, por otro, garantice que se utilice en interés general. Para alcanzar estos objetivos cabe considerar varios tipos de medidas, la mayoría de las cuales ya se han

iniciado, y que, llegado el caso, habría que acelerar:

- **Apertura a la competencia**, con objeto de ofrecer la gama de servicios más amplia posible a los mejores precios para responder a las necesidades del mercado.
- **Servicio universal**. Puesto que los agentes tradicionales son cada vez más independientes del Estado y están sujetos a una competencia cada vez mayor, deben establecerse con precisión las obligaciones del servicio universal, su coste y su financiación.
- **Normalización**. En la línea de la política de normalización seguida hasta ahora, si se pretende aumentar la eficacia del sistema actual hay que acelerar los procesos de normalización, garantizar su transparencia (declaración previa de las patentes por parte de los que proponen las normas) y ofrecer a todas las empresas derechos equitativos de explotación de las patentes que sustentan las normas.
- **Protección de la información y la vida privada**, en particular con garantías de que la fiabilidad de los sistemas de intercambio de datos es total.
- **Seguridad de los sistemas de información y comunicación**. La industria y los Estados miembros exigen que se busque una solución coordinada a los problemas de seguridad de los sistemas de información y comunicación.

#### *c) Dotar a la Comunidad de servicios básicos de telecomunicaciones transeuropeas*

Las telecomunicaciones europeas siguen padeciendo graves dificultades, en particular la incompatibilidad y no interoperabilidad entre las redes nacionales de servicios de telecomunicación. El principal problema no es tanto de carácter tecnológico como estructural y de organización del mercado: ausencia de operadores de telecomunicaciones de talla europea e inexistencia de servicios básicos a nivel europeo (correo electrónico y transferencia de ficheros, acceso a

distancia a las bases de datos y servicios interactivos de intercambio de imágenes.<sup>1</sup>

Sería aconsejable seguir las siguientes **orientaciones** a la hora de elaborar las medidas necesarias:

- **Desarrollar redes de apoyo:** Euro-RDSI (Red Digital de Servicios Integrados) y el sistema de comunicaciones integradas de banda ancha (CIBA). Las radiocomunicaciones móviles (GSM y PCN) son otro aspecto cuya evolución debe acelerarse.
- **Acelerar la normalización** y la integración de las normas en los servicios, en particular las que son fundamentales para la interoperabilidad de estos últimos.
- **Intensificar la coordinación**, en particular entre la política de telecomunicaciones y los fondos estructurales.

*d) Desarrollo de una formación adaptada a las nuevas circunstancias*

Las presiones competitivas sobre la industria europea exigen a directivos, técnicos y trabajadores un nivel de aptitud cada vez más elevado, así como la capacidad de utilizar con eficacia las nuevas tecnologías. Para los cuadros dirigentes, la sensibilización con respecto a las potencialidades que brindan las TIC y sus condiciones de utilización (condiciones organizativas y socio-profesionales) precisa una formación específica. En el caso de los trabajadores y técnicos, su formación profesional básica debe integrar mejor los aspectos específicos vinculados a las TIC. En fin, con respecto a los alumnos de los niveles primario, secundario y superior, el aprendizaje y la utilización de las TIC deben tener por objetivo la solución de problemas generales relacionados con la educación y la formación. Una mejor formación de los usuarios potenciales de las TIC que les permita utilizar eficazmente

<sup>1</sup> Hay que destacar que, a partir de ahora, simples acciones de normalización podrían conducir, sin un desarrollo tecnológico específico, a la puesta en circulación de tarjetas de pago telefónico europeo o un «minitel» europeo.

dichas tecnologías exige transmitir una cultura básica amplia a la mayoría y brindar una formación especializada a un colectivo más restringido.

Europa ha dedicado un gran esfuerzo al desarrollo de diversos tipos de formación básica en informática. Sin embargo, no dispone de bastante personal cualificado, **ni ha prestado hasta ahora suficiente atención a la aplicación de las nuevas tecnologías en los sistemas de formación y educación.** En particular, deben aprovecharse mejor las posibilidades que ofrece la educación a distancia.

Las orientaciones formuladas son las **orientaciones**:

- Debe realizarse un análisis pormenorizado sobre el interés, las condiciones y los medios necesarios para que el mayor número posible de personas posea los **conocimientos básicos que permitan utilizar el potencial de las nuevas tecnologías.**
- Con respecto a la formación orientada al usuario: **generalizar la utilización de las nuevas tecnologías en la enseñanza y la formación, en especial mediante el desarrollo de los programas informáticos apropiados y la formación de enseñantes y formadores.**
- Con respecto a la formación orientada al sector productivo: **garantizar la formación de los ingenieros e investigadores** que necesita el sector europeo de las TIC; sistematizar las iniciativas de formación dentro de los distintos programas específicos de IDT comunitaria relacionados con las TIC.

*e) Dominar las tecnologías y mejorar la eficacia del sector europeo de las TIC*

**El sector europeo de las TIC, a diferencia de sus competidores, no posee una base sólida en su mercado interior.** Europa debe disponer de las aplicaciones necesarias para cubrir sus necesidades, así como de la capacidad para diseñar los programas de aplicación correspondientes. No es posible una vigorosa base industrial en el campo de los programas informáticos si no existe una estrecha colaboración con los suministradores de equipos y no se dispone desde el primer

momento de información sobre las prestaciones de dichos equipos. Para que la innovación se produzca rápidamente es necesario conocer las características de los equipos y componentes antes de su comercialización. De lo contrario, sólo cabe una estrategia de «seguimiento» que apenas deja margen de iniciativa. La existencia de una fuerte industria europea de TIC es también un elemento importante para que Europa conserve una comunidad científica y tecnológica y, en especial, para que pueda dominar las tecnologías genéricas.

Se recomiendan las siguientes orientaciones:

- **Fomento de la observación tecnológica a nivel europeo.** Deben tomarse medidas de sensibilización con respecto a la observación tecnológica, intensificarse las iniciativas ya emprendidas y coordinar/racionalizar los medios existentes para paliar la ausencia de estructuras y organizaciones de observación tecnológica en Europa.
- **Apoyo al esfuerzo de IDT.** La velocidad del progreso tecnológico exige mantener, e incluso intensificar, el esfuerzo de IDT. La prioridad que otorga el cuarto programa marco a las tecnologías genéricas que hacen posible la creación de una infraestructura de la información y las comunicaciones irá acompañada de una atención especial a las necesidades de los usuarios y del mercado y al objetivo general de mejora de la competitividad de la economía en su conjunto. Se reforzarán los efectos de los programas mediante la participación de los usuarios, formación, coordinación con las iniciativas nacionales y las actividades de Eureka e iniciativas de cooperación internacional. Asimismo, es necesaria una reflexión profunda que permita darse cuenta de la importancia de la investigación incremental, la realidad industrial y la naturaleza interactiva del proceso de innovación.
- **Explotación de las iniciativas de IDT por parte de la política industrial.** Podrían emprenderse actuaciones específicas consistentes en desarrollar experiencias piloto en los ámbitos donde las fuerzas del mercado necesitan más tiempo para

aprovechar los resultados de la IDT (multimedia, etc.).

- **Adaptar las políticas industrial y comercial a la nueva situación internacional.** Con la mundialización de la economía, la existencia de prácticas de competencia no equitativas en los mercados de la triada genera ventajas competitivas que pueden ir en grave detrimento de las empresas europeas. Conforme a las directrices contenidas en la resolución del Consejo de noviembre de 1991,<sup>1</sup> deberá otorgarse mayor prioridad a las iniciativas específicas encaminadas a uniformizar las prácticas de competencia y poner en marcha programas de cooperación internacional.

#### 5.4. Conclusión: aunar nuestras fuerzas

La política comunitaria de creación de un espacio común de la información es un factor de fortalecimiento de la competencia y mejora de la competitividad europea, y contribuirá a generar puestos de trabajo. Dicha política debe ir acompañada de medidas que faciliten las transformaciones económicas y sociales y garanticen a todos los ciudadanos un puesto de trabajo acorde con su nivel de cualificación. Para ello, deben adoptarse **medidas de fomento de la creación de empleo**, por ejemplo, en nuevos servicios sociales.

El desarrollo de una política de fomento de un espacio común de la información precisa sobre todo de la creación de un **sistema eficaz de cooperación** entre las partes interesadas. A diferencia de lo que sucede en los Estados Unidos o Japón, la estructura política de la Comunidad dificulta esta tarea.

La **creación de una infraestructura de la información** requiere medidas urgentes y articuladas. La determinación precisa de las actuaciones, la elaboración de un calendario y la dotación de medios o creación de órganos a fin de que dicho calendario se respete

<sup>1</sup> Resolución del Consejo (Industria), de 18 de noviembre de 1991, relativa a la electrónica y las tecnologías de la información y de la comunicación (SN 211/91).

son factores importantes para la credibilidad y el éxito. En consecuencia, es importante reunir las fuerzas europeas e intensificar sinergias, a fin de alcanzar lo más rápidamente posible los objetivos que permitan construir una infraestructura europea de la información y tomar las medidas necesarias para la creación de nuevos servicios.

Se propone la creación de un grupo especial de muy alto nivel sobre las infraestructuras europeas de la información que actúe bajo mandato del Consejo Europeo. Sobre la base de las orientaciones del Consejo, este grupo especial tendría la misión de precisar las prioridades y definir las modalidades de actuación y su calendario. El grupo informaría al Consejo Europeo en el plazo de tres meses, tras lograr una concertación previa de las partes interesadas.

El grupo especial estaría integrado por un miembro de la Comisión, algunos miembros de los gobiernos de los Estados miembros, representantes del Parlamento Europeo y representantes de alto nivel de la industria, operadores, usuarios e instituciones financieras.

El grupo especial debería formarse antes del fin de 1993.

Simultáneamente, el Consejo Europeo podría dar un mandato al Consejo para que éste acelere las actividades en curso tendientes a la creación de infraestructuras de información.

## *B. La biotecnología y su difusión*

**5.5.** Como consecuencia de una investigación científica intensiva y de importantes descubrimientos en las últimas cuatro décadas, la biología se ha abierto paso como una de las tecnologías más prometedoras y cruciales para el desarrollo sostenible en el próximo siglo. La biotecnología moderna constituye una gama cada vez mayor de técnicas, procedimientos y procesos, como la fusión celular, la tecnología del ADN, la biocatálisis, que pueden sustituir y complementar a las tecnologías clásicas de cría selectiva y de fermentación. Esta confluencia de tecnologías clásicas y modernas **permite la creación de nuevos productos y de procesos**

**muy competitivos en gran número de actividades industriales y agrarias**, así como en el sector de la salud. Esto daría el impulso necesario para transformar radicalmente la competitividad y el potencial de crecimiento de diversas actividades y abrir nuevas posibilidades en otros sectores como el diagnóstico, la biorreparación y la producción de equipo de procesos (biohardware). No se debe infravalorar, en términos de calidad de vida, el importante **potencial que tiene la biotecnología para mejorar el medio ambiente** corrigiendo la contaminación y para mejorar la salud evitando o curando enfermedades y otros problemas físicos.

La Comunidad ha emprendido algunas iniciativas para fomentar la competitividad de las bioindustrias y para garantizar la aplicación segura de la biotecnología. Esto implica sobre todo conceder subvenciones a la investigación y el desarrollo y crear un marco normativo.

## **5.6. Potencial de la biotecnología y analogías con las tecnologías de la información**

Ciertos rasgos que la biotecnología comparte con la electrónica y las tecnologías de la información refuerzan el potencial de aquélla: tiene una base científica y es este aporte científico lo más crucial en la trayectoria de la tecnología; cada vez es menor la separación entre los adelantos en las ciencias básicas y sus aplicaciones en I + D e incluso más adelante en la cadena de utilización; es de esperar un estímulo importante, cada vez mayor, en los sectores de equipamientos industriales e ingeniería y, por último, **los procesos, técnicas y equipo físico informático que representa la biotecnología tendrán repercusiones en varios sectores.**

**La Comunidad es muy competitiva en estos sectores**, que abarcan los productos químicos y farmacéuticos, la atención de salud, la agricultura y los procesos agrarios, los productos de protección de las plantas a granel y especializados, así como la descontaminación y el tratamiento y eliminación de residuos. Estos sectores en los que la biotecnología tiene una repercusión directa representan actualmente el 9 % del valor añadido bruto de la CE (aproximadamente 450 000 millones de ecus) y 8 % de su cifra de em-

pleo (aproximadamente 9 millones). Además, quizá sólo la biotecnología moderna tenga la capacidad potencial de aplicar a las salidas industriales y energéticas (combustible) de las materias primas agrícolas un impulso significativo y viable, compatible con la reforma de la PAC e independiente de subsidios de funcionamiento. Puede ser que el papel importante de la biotecnología en estos sectores consista en conservar empleo, estimulando su productividad, y en crear una demanda de mano de obra muy cualificada.

Dos indicadores válidos del potencial de la biotecnología son los siguientes: el ritmo de la actividad internacional de innovación y la evidencia de crecimiento de la producción y el valor añadido en productos derivados de la biotecnología. Si se mide la actividad de innovación por las patentes de productos significativos registradas en Estados Unidos, CE y Japón, se observa que el número de patentes registradas ha aumentado de 1 100 por año, a principios de los ochenta, a 3 350 por año en 1990. En 1980, la CE iba en cabeza, mientras que en 1990 Estados Unidos registró 50 % más de patentes que la CE. Las estadísticas de la Oficina Europea de Patentes muestran una evolución similar: entre 1980 y 1991, las patentes de biotecnología registradas en la OEP se multiplicaron por diez, perteneciendo la mayor parte a compañías norteamericanas.

Los indicadores mundiales actuales de las perspectivas de crecimiento de la industria biotecnológica son los siguientes: en Estados Unidos, la industria basada en la moderna biotecnología tuvo una cifra de negocios de más de 8 000 millones de dólares en 1992, una tasa de crecimiento de 28 % y un aumento del empleo de 13 %. Se calcula, según las tasas de difusión de la biotecnología observadas, que los ingresos de la industria de la biotecnología de Estados Unidos aumentarán por término medio un 40 %, alcanzando 52 000 millones de dólares en el año 2000. La magnitud actual de esta industria en Japón es, oficialmente, de 3 800 millones de dólares, y el Ministerio de Industria y Comercio Internacional (MITI) calcula que se alcanzarán los 35 000 millones de dólares a finales de siglo. En la Comunidad, a pesar de la aparición de un número importante de empresas y de un aumento

sustancial del mercado, sobre todo en los productos biofarmacéuticos, de más de 3 000 millones de dólares, al ritmo actual de crecimiento el valor de la producción y del empleo es el mismo que en Japón. Por consiguiente, es evidente que, hacia el año 2000, con un mercado mundial de la industria de la biotecnología que se calcula en 100 000 millones de ecus, la tasa de crecimiento de la CE deba ser sustancialmente mayor que en el momento actual y asegurar así que la Comunidad va a convertirse en un productor importante, aprovechando las ventajas para la producción y el empleo y continuar al mismo tiempo como un actor clave en este área de investigación.

### 5.7. Factores que favorecen el crecimiento, la competitividad y el empleo en la Comunidad

- Los sectores con mayor potencial para las aplicaciones de la biotecnología se encuentran entre los más fuertes y competitivos en la CE, con una larga historia de crecimiento sostenido, aumento de la productividad y un rendimiento comercial elevado.
- Las empresas comunitarias en esos sectores (productos químicos, productos farmacéuticos, procesos agrícolas) son empresas de primera categoría a nivel mundial con gran capacidad de innovación.
- Entre otros factores que favorecen la inversión en biotecnología en la Comunidad se encuentran la fortaleza de las ciencias básicas y de las infraestructuras, la disponibilidad de mano de obra calificada y la elevada capacidad de ingeniería de procesos e instalaciones de producción.

### 5.8. Factores adversos

Los factores clave que pueden poner en peligro una expansión importante de las aplicaciones biotecnológicas en la Comunidad son los siguientes:

- En un campo en el que el desarrollo tecnológico depende de forma crucial de las ciencias básicas, **la inversión pública comunitaria en investigación y desarrollo se está quedando retrasada.** Las inversio-

nes públicas estadounidenses en investigación y desarrollo en biotecnología sobrepasarán los 4000 millones de dólares en el año financiero de 1993; en 1991, en Japón, pasaron de 900 millones de dólares, mientras que las inversiones de la Comunidad y de los Estados miembros totalizaron unos 600 millones. El cuarto programa marco de investigación y desarrollo propone dedicar a la biotecnología 650 millones de ecus en un período de cinco años. Los Estados miembros tienen también programas de I+D en biotecnología.

- **La I+D comunitaria en biotecnología financiada con fondos privados no ha compensado el déficit de inversión pública;** por el contrario, los indicadores de que se dispone señalan una deslocalización, una salida evidente de inversiones de 2200 millones de dólares desde 1984, de las empresas comunitarias hacia Estados Unidos y Japón, principalmente. En el sector más fuerte de la biotecnología, los productos farmacéuticos, en 1990 el 67 % de las patentes eran propiedad de empresas con base en Estados Unidos, y sólo el 15 % de empresas localizadas en la Comunidad. La Comunidad corre el riesgo de convertirse en un mercado de primera categoría para los productos farmacéuticos, pero no en un productor que vaya a la cabeza. Hay una relación evidente entre la difusión de la tecnología y la inversión privada.
- La normativa sobre seguridad de las aplicaciones de la nueva biotecnología es necesaria para garantizar la armonización, la seguridad y la aceptación por parte del público. No obstante, los científicos y la industria perciben de forma negativa el planteamiento actual, como algo que introduce trabas innecesarias a la investigación básica y aplicada y a su difusión, con efectos desfavorables sobre la competitividad de la CE.
- La hostilidad hacia la tecnología y la inercia social respecto de la biotecnología han sido más marcadas en la Comunidad en general que en Estados Unidos o Japón. Ya no hay duda de que estos temas deben estudiarse detalladamente si se quiere dar un tratamiento adecuado a estas preocupaciones. Se

han emprendido actividades de apoyo como las del programa Biotech y se ha creado un grupo de consejeros para estudiar los aspectos éticos.

## 5.9. Conclusiones y recomendaciones

El potencial de repercusión importante sobre la competitividad que tiene la biotecnología es mayor en determinados sectores esenciales de la Comunidad, como los productos químicos y farmacéuticos, los equipos y aplicaciones de procesos, y la agricultura y los procesos agrícolas; estos sectores contribuyen de forma muy significativa al valor añadido y al empleo. El aumento de la producción, entre el 30 y el 40 % en los sectores dependientes de la biotecnología más sólidos y en las actividades laborales asociadas (por ejemplo, investigación, atención de salud), observado internacionalmente, tiene la capacidad de aportar un valioso estímulo al crecimiento del empleo.

Deben encontrarse los medios de conseguir una realización más completa del potencial biotecnológico de la Comunidad, superando las trabas existentes por medio de la creación de canales adecuados para el desarrollo y coordinación de la política de biotecnología y de una actuación acorde con las **recomendaciones** siguientes.

- a) En vista de la importancia que tienen para la localización de la industria factores como los ensayos de campo y la experimentación de laboratorio en la fase de investigación, y dado que el marco normativo actual contempla estas actividades, es importante emprender una revisión exhaustiva del marco normativo relativo a la biotecnología de manera que se ponga en práctica un planteamiento basado en el riesgo, tal como recomienda la OCDE. Recurrir más, cuando proceda, al reconocimiento mutuo garantizará el estímulo a las actividades de investigación en todos los Estados miembros. Además, si la Comunidad quiere evitar convertirse en un simple mercado en vez de ser un productor de productos derivados de la biotecnología, es vital que se armonicen las normas comunitarias con la práctica internacional. La elaboración de normas consti-

- tuirá un suplemento a las tareas de reglamentación.
- b) La Comisión está dispuesta a hacer pleno uso de las posibilidades que ofrece el actual marco normativo para flexibilizar y simplificar los procedimientos y para llevar a cabo la adaptación técnica. Para mantener un nivel elevado de protección del medio ambiente y fomentar la aceptación por parte del público, es importante reforzar y poner en común el apoyo científico a la normativa. Un organismo consultivo comunitario para la difusión de la biotecnología, que se inspire en la pericia científica que los comités nacionales y comunitarios poseen y que pueden tener a su disposición, podría desempeñar un papel crucial intensificando la colaboración científica y aportando el apoyo necesario a una orientación armonizada del desarrollo de las evaluaciones del riesgo que subyacen a la aprobación de productos. Este organismo podría actuar también de consultor en la elaboración de una estrategia comunitaria ulterior en el sector de la biotecnología.
- c) Como el empeño de la Comunidad en las inversiones en I+D no corre parejo con el que se pone en otras partes, la Comunidad necesita compensar esto **concentrándose en los campos de investigación y desarrollo en biotecnología más fuertes y en una mayor coordinación** entre la Comunidad y los Estados miembros para evitar la duplicación de tareas, estimular la investigación en colaboración y mejorar la eficacia de las inversiones.
- d) Las PYME orientadas a la investigación desempeñan un papel importante en la difusión de la biotecnología, y el crecimiento de este sector sacaría gran partido de la creación de una **red de parques biotecnológicos nuevos y existentes** en la Comunidad que uniera a las instituciones académicas, los laboratorios de investigación y las PYME. Esto haría posible, por una parte, una mayor inversión en formación en biología molecular y en equipos informáticos aplicados a la biología y, por otra, la inversión de capital riesgo e implicación de instituciones financieras. Los fondos estructurales podrían desempeñar también un papel importante.
- e) Los Estados miembros deben aportar incentivos que mejoren el clima de inversiones en biotecnología y faciliten la transferencia al mercado de la I+D aplicada. Aquí podrían incluirse incentivos fiscales que respeten las directrices comunitarias actuales relativas a la innovación y la inversión en biotecnología.
- f) La comercialización de la biotecnología requerirá en algunas áreas medidas específicas que **favorezcan más aún la comprensión de la biotecnología por parte del público**. Los Estados miembros deberían animar a los grupos de interés a que proporcionen información objetiva y a que favorezcan el diálogo.
- g) Es necesario **clarificar más algunos puntos que poseen un gran valor en relación con determinadas aplicaciones de la biotecnología**. Como consecuencia, la Comisión reforzará el papel del grupo de consejeros en las implicaciones éticas de la biotecnología y de otros grupos que estudian sobre todo temas éticos relacionados con la investigación médica.

### *C. El sector audiovisual: competitividad y empleo*

#### **5.10. Introducción**

El sector audiovisual abarca la producción y distribución de programas («software»), pudiéndose añadir también la fabricación de equipo («hardware»); tiene una importancia económica que a menudo se infravalora si se la compara con su incuestionable trascendencia cultural.

Este sector tiene actualmente un valor mundial de mercado que se estima, teniendo en cuenta ambos componentes, en 257 000 millones de ecus.<sup>1</sup> El sector del software representa un 54 % del valor global de mercado.<sup>1</sup> Una de las principales características de este sector es que está experimentando una transformación tanto tecnológica

<sup>1</sup> Fuente: informe OMSYC 1993.

como normativa que va a afectar considerablemente su crecimiento y desarrollo futuros.

### **5.11. Europa: previsiones de crecimiento y empleo**

El mercado europeo ha estado entre los de más rápido crecimiento en el mundo, con un índice de crecimiento de mercado del 6 % anual en términos reales, que sigue manteniéndose incluso en el actual clima de recesión. El máximo beneficiario del crecimiento en Europa ha sido Estados Unidos, que ha aumentado sus ventas de programas de 330 millones de dólares en 1984 a 3 600 millones en 1992. En 1991, Europa fue el punto de destino del 77 % de las exportaciones norteamericanas de programas audiovisuales, el 60 % de las cuales fue a la CE; este es el segundo mayor sector industrial de Estados Unidos por lo que respecta a la exportación, mientras que el déficit anual de la Unión Europea en su comercio audiovisual con Estados Unidos es de unos 3 500 millones de dólares.

Algunas cifras de crecimiento muy llamativas que se desprenden de estudios recientes muestran que a finales de siglo se duplicará la demanda de productos audiovisuales en Europa, aumentando el gasto en equipos físicos y lógicos audiovisuales de 23 000 a 45 000 millones de euros.

Este crecimiento se acelerará como consecuencia del impacto de las nuevas tecnologías de transmisión que multiplicarán y diversificarán los vectores de distribución (televisión por satélite, pago por distribución selectiva, vídeo a la carta, televisión interactiva, etc.). El número de canales de televisión aumentará probablemente de los actuales 117 hasta 500 en el año 2000, con un incremento de las horas de emisión de 650 000 a 3 250 000 durante el mismo período. Además, se prevé que las horas de programación codificada se multiplicarán por treinta, lo que significa un caudal de ingresos fundamentalmente diferente y, por supuesto, mucho mayor.

El sector audiovisual tiene una estructura de trabajo intensivo. Los costes de personal representan el 47 % del presupuesto de una

película normal y, por término medio, el 15 % de los costes de funcionamiento de un canal de televisión (sin contar el personal dedicado a la producción de programas que pueden comprarse o elaborarse en la propia cadena). El sector proporciona intrínsecamente muchos puestos de trabajo intelectuales de alto nivel, como técnicos, realizadores, guionistas, directores, etc., por lo que es menos vulnerable a la competencia que le plantean los mercados de trabajo de bajo costo.

Aunque faltan estadísticas fiables sobre el empleo en este sector, se ha calculado que hay al menos 1 800 000 personas que se ganan la vida en los servicios audiovisuales en la CE (es decir, en el sector del software).<sup>1</sup> A la vista de las vigorosas tendencias de crecimiento de la demanda en el sector de los equipos lógicos audiovisuales en Europa, acentuadas por los avances tecnológicos, y de la naturaleza y estructura del empleo que puede proporcionar, es evidente que este sector posee un notable potencial de creación de empleo. Cálculos recientes apuntan a una duplicación a medio plazo de la parte del presupuesto familiar dedicada a productos de «software» audiovisual. En la misma línea de crecimiento progresivo previsto en el sector, y a condición de que el crecimiento repercuta en puestos de trabajo en Europa y no en transferencias financieras de Europa a otras partes del mundo, la creación de puestos de trabajo podría ser del orden de 2 millones para el año 2000 si persiste la situación actual. Además, considerando que si se despliegan los recursos propios hay un potencial evidente de aumento de nuestra parte de mercado, no es aventurado calcular que el sector de los servicios audiovisuales pueda dar trabajo, directa o indirectamente, a 4 millones de personas.

### **5.12. Conclusiones**

Es vital que el crecimiento previsto en el mercado audiovisual europeo se traduzca en puestos de trabajo en Europa. Dada la naturaleza intrínseca de los productos audiovisuales (es decir, la necesidad de amortizarlos en amplios mercados interiores), es necesario disponer de políticas nacionales

<sup>1</sup> Fuente: Eurostat.

concertadas y de políticas comunitarias para conseguir este objetivo. Éste debe consistir en establecer una relación positiva entre el crecimiento y el empleo en el sector audiovisual europeo y evitar que cada vez se desvíen más recursos a la creación de empleo en otras partes del mundo, convirtiéndose Europa en un consumidor pasivo de productos audiovisuales de otros países y dependiendo de los demás su cultura y su economía. Esta forma de pensar es el telón de fondo de la firme postura comunitaria en las negociaciones del GATT y de los instrumentos políticos desarrollados desde el Consejo Europeo de Rodas en 1988. Además, la Comisión presentará durante el pri-

mer semestre de 1994 un Libro verde sobre política audiovisual, que planteará sugerencias acerca de cómo pueden desarrollarse y perfeccionarse los instrumentos políticos en este campo, a fin de conseguir la máxima repercusión, y contribuir a garantizar no sólo la supervivencia sino también el crecimiento de una industria de «software» audiovisual viable en Europa de aquí al año 2000. Las apuestas son elevadas, porque el sector audiovisual ya no es marginal, ni en términos económicos ni en términos de empleo. Por el contrario, será uno de los principales sectores de servicios en el siglo XXI y debe concedérsele la atención correspondiente.

# Capítulo 6

## La Comunidad, un socio abierto y solidario

### Resumen

Las relaciones económicas mundiales ya no se limitan a los intercambios internacionales de bienes y servicios. En la economía mundial, la CE y todos los grandes participantes son interdependientes: las políticas comunitarias deben reflejar esta realidad y basarse en ella.

- La Comunidad debe persistir en sus esfuerzos por alcanzar una conclusión rápida de la Ronda Uruguay, que cubra todos los problemas pendientes y abra la vía hacia una organización del comercio mundial.
- En el contexto de la liberalización del comercio mundial y de las relaciones económicas, la integración de la Europa central y oriental y de la antigua Unión Soviética en la economía mundial contribuirá a robustecer el crecimiento en estos países y en el mundo en general. Del mismo modo, y por idénticos motivos, la Comunidad debe apoyar la integración gradual y flexible de los países en vías de desarrollo en la economía mundial.
- La perspectiva de la adhesión de los países asociados, confirmada en la Cumbre de Copenhague, sienta las bases del desarrollo de una zona europea de mercados abiertos y de una cooperación económica que estimularán el crecimiento en los países asociados y darán un fuerte estímulo a las exportaciones comunitarias, y con ello al crecimiento. Este proceso de integración ayudará a que las empresas europeas, tanto del Oeste como del Este, sean más competitivas en los mercados mundiales.

### 6.1. Diagnóstico

La economía comunitaria es una economía mundial. La Comunidad representa una

quinta parte del total de los intercambios mundiales de mercancías. De las exportaciones de mercancías dependen directamente en Europa 12 millones de empleos. Los servicios exportables representan más de la cuarta parte del total de las exportaciones de bienes y servicios. Pero los vínculos económicos de la Comunidad con el resto del mundo no se expresan únicamente en cifras comerciales. Las inversiones europeas directas en otros países representan más de un tercio de las inversiones directas extranjeras en el mundo. La Comunidad mantiene sólidos vínculos con algunos socios preferenciales, pero éstos no constituyen el principal mercado: las exportaciones comunitarias a la AELC, Europa del Este, la cuenca del Mediterráneo y los países ACP representan en total algo más del 40 % de las exportaciones.

En el transcurso de este cuadro estático, se perfila una **economía mundial cuya estructura evoluciona con rapidez**. La imagen de los intercambios entre países en la posguerra, caracterizada por el aumento de las inversiones internacionales, y protagonizada por las grandes empresas, es cada vez menos válida. Los intercambios de mercancías son, cada vez más, intercambios de productos semielaborados entre empresas. Se reduce el tamaño de las empresas. El desarrollo de las redes informáticas permite a las empresas cooperar de forma más flexible que mediante empresas comunes o mediante franquicias.

Todo ello significa que los **factores que condicionan el comportamiento comercial van a ser distintos**. Actualmente, los derechos a la importación son ya generalmente menos importantes para los exportadores que las normativas nacionales (fiscalidad, seguridad, protección del consumidor). Un Estado, una comunidad económica aislados cada vez tienen menos posibilidades de favorecer a sus hombres de negocios. Tampoco es posible adoptar medidas comerciales, aun internacionales, sin tener en cuenta

interrelaciones (comercio/tipo de cambio, comercio/medio ambiente, comercio/seguridad, comercio/derechos humanos) apenas atendidas hace diez años.

No obstante, la integración en la economía mundial depende de una **sólida red de relaciones comerciales**. El análisis de la competitividad demuestra que las exportaciones extracomunitarias de mercancías se concentran demasiado en sectores en los que las perspectivas a largo plazo anuncian escasa demanda. Los exportadores comunitarios no se centran suficientemente en la región Asia-Pacífico, que es la de mayor potencial de crecimiento a medio plazo. Las exportaciones comunitarias a algunos mercados asiáticos han aumentado notablemente, lo que demuestra los beneficios mutuos del libre comercio. Pero debemos estar más presentes, buscar una mayor apertura de los mercados mundiales.

Las fluctuaciones de los tipos de cambio nominales pueden acrecentar la incertidumbre en los mercados de terceros países y constituyen, en efecto, un buen campo de actuación comunitaria [véase el punto 6.5 h)], pero no parecen ser la causa de la tendencia subyacente en la competitividad comunitaria.

Abundan los ejemplos de prácticas comerciales desleales. Algunas corresponden a problemas tradicionales (dumping, subvenciones, unilateralismo), y otras al aprovechamiento de resquicios en algunos nuevos ámbitos de coordinación internacional (dumping social o ambiental, incidencia internacional de prácticas contrarias a la competencia). Existe una sensación de que la apertura del mercado va por detrás del crecimiento económico y de los logros exportadores en numerosos países, principalmente países de reciente industrialización.

## 6.2. Opinión de los Estados miembros

Distintos Estados miembros destacan en sus contribuciones las ventajas de una economía de mercado abierto y de libre competencia como la que postula el Tratado de la Unión, en tanto que favorece la explotación de las ventajas competitivas de la Comunidad dentro de la división internacio-

nal del trabajo. El mantenimiento de una economía abierta facilita la asignación de los recursos donde resulten más productivos, y con ello una especialización en productos y servicios de alto valor añadido, y una mayor competitividad. Algunos Estados miembros indican que este razonamiento es igualmente válido para los productos procedentes de países con bajos costes salariales, ya que su desarrollo, combinado con la apertura de sus mercados, da nuevas oportunidades a la industria europea.

La conclusión de la Ronda Uruguay a muy breve plazo es valorada por todos los **Estados miembros** como necesaria para la economía mundial. Distintos Estados miembros se refieren a la necesidad de tener en cuenta, en futuras negociaciones, determinados factores con impacto sobre el comercio, como son el medio ambiente, las condiciones de competencia y los aspectos monetarios. La inclusión de aspectos sociales en las negociaciones comerciales, así como el uso y las modalidades de los instrumentos de política comercial, sin embargo, no obtienen la unanimidad.

La mayor parte de las contribuciones destacan los beneficios derivados del Espacio Económico Europeo y de la progresiva integración de las economías de los países de Europa central y oriental.

Algunos Estados miembros piden que se intensifique y profundice la **cooperación económica internacional**, especialmente en el marco del grupo de los países industrializados (G 7).

## 6.3. Europa en la economía mundial

La apertura de los mercados a la libre competencia constituye uno de los objetivos del Tratado de la Unión Europea. Interesa profundamente a la Unión promover la apertura de los mercados, tanto dentro como fuera de la Comunidad. La apertura de los mercados constituye un elemento clave de la competitividad internacional. Dentro de la Comunidad, facilita la división internacional del trabajo y la canalización de los recursos hacia los sectores donde resultan más eficientes. Permite a la industria comu-

nitaria adquirir bienes y servicios (para consumo intermedio o final) y obtener capitales en las mejores condiciones disponibles en todo el mundo.

En una economía mundial que cambia, Europa cambia también rápidamente, con riesgos, pero al mismo tiempo con grandes oportunidades para la Comunidad Europea.

El éxito de las negociaciones de adhesión con cuatro países de la AELC dará lugar a la creación de una Comunidad aún más poderosa en la industria y el comercio.

Los recientes cambios acaecidos en Europa del Este y en la antigua Unión Soviética tienen considerables repercusiones en la Comunidad, ya que ofrecen **nuevas posibilidades de incrementar el volumen global de los intercambios** en la región, y sitúan a la Comunidad y a las empresas comunitarias ante el reto de desempeñar un papel activo en el apoyo a estos países en su caminar hacia auténticas economías de mercado, de forma que realicen todo su potencial. La reunión del Consejo Europeo de Copenhague estableció los parámetros para el futuro de estas relaciones.

La integración con la Comunidad de los países asociados de Europa central y oriental que resultará de las decisiones de la Cumbre de Copenhague robustecerá aún más la capacidad comercial del continente y su competitividad en los mercados mundiales.

A largo plazo, una contribución activa a la integración gradual y flexible de los países en vías de desarrollo en la economía mundial aportará a la Comunidad similares beneficios y retos.

#### **6.4. Estrategia**

Un marco general y abierto para el comercio y las relaciones económicas, respetuoso de las reglas establecidas a nivel internacional y aplicadas de forma multilateral, unido a una estricta coordinación de las políticas en todos los ámbitos no cubiertos por estas reglas, constituye la única receta para optimizar el crecimiento en un **mundo interdependiente**. Pero esta receta sólo podrá funcionar si la economía comunitaria recupera una posición competitiva a largo plazo en los mercados mundiales.

Para promover la competitividad y lograr una posición de fuerza en el mercado mundial es precisa una visión a largo plazo: veinte años, no dos.

Es preciso mejorar y ampliar el sistema de libre comercio para hacer frente al reto de las interdependencias de la economía mundial. Para recuperar la confianza de la opinión pública, ésta debe percibir que responde a sus preocupaciones actuales.

La Comunidad debe aprovechar visiblemente todas las ventajas de este sistema. Las instituciones de la Comunidad deben reaccionar con mayor rapidez ante las amenazas y ante las oportunidades. La industria y el comercio de la Comunidad deben poner más empeño en el desarrollo de vínculos sólidos con las empresas y los consumidores extranjeros.

Debemos evitar hablar del comercio internacional como una panacea o un chivo expiatorio de nuestros males actuales. Un fuerte crecimiento de las exportaciones puede facilitar la necesaria reestructuración interna, pero ninguna acción en el frente externo, por sí sola, por drástica que sea, podrá resolver el actual problema de desempleo.

**Las prioridades de la Comunidad deben reflejar el cambio estructural de los mercados mundiales**, ya sean las perspectivas a largo plazo de las regiones en rápido crecimiento, como Asia, o las enormes posibilidades creadas por el proceso de ajuste en Europa central y oriental y en la CEI.

Hay que aprovechar estas oportunidades, pues no sólo representan grandes mercados futuros, sino que ofrecen además a las empresas comunitarias posibilidades de mejorar su competitividad en los mercados mundiales. Será necesario acelerar la liberalización del acceso al mercado y potenciar las relaciones económicas en ámbitos como la cooperación industrial, con objeto de optimizar las ventajas que esta integración económica progresiva ofrece a la Comunidad y a los países asociados.

Sin embargo, la creación de nuevos mercados en países fuertemente endeudados dependerá de que se aligere realmente la carga de una deuda que limita considerablemente las posibilidades importadoras de

estos países. La Comunidad buscará, con otros socios, una solución duradera y satisfactoria del problema de la deuda.

## **6.5. Recomendaciones**

### *a) Reformar las reglas de libre comercio que rigen la economía mundial*

La Ronda Uruguay constituye un primer paso, largamente esperado, hacia el fortalecimiento de las reglas del GATT y de su ampliación de forma que reflejen las nuevas relaciones económicas, más numerosas y más complejas. Debemos lograr la conclusión de la Ronda este mismo año. Las posibilidades de un acuerdo positivo no mejoran con el tiempo. Sin acuerdo en la Ronda Uruguay, el sistema de libre comercio sufrirá presiones proteccionistas más duras, y con ello sufrirán las actuales corrientes comerciales de la Comunidad, así como las perspectivas de un mayor crecimiento.

Para el fin de 1993, y después, las prioridades de la Comunidad son claras:

#### **i) Apertura de los mercados de bienes y de servicios**

Las últimas negociaciones han registrado avances en sectores en los que la CE es competitiva, al menos entre los países más desarrollados, y han sentado las bases para nuevos avances entre todas las partes del GATT.

Las negociaciones de adhesión al GATT de países como China y Rusia ofrecerán la oportunidad de obtener compromisos claros de apertura de los mercados.

La Comunidad debe aportar una contribución positiva que asegure estos beneficios.

Pero aunque la Ronda Uruguay concluya con éxito, seguirá basándose en una liberalización de vía única, que se ocupa tan sólo de los obstáculos gubernamentales al comercio. Es importante que se definan reglas multilaterales para la eliminación de prácticas y estructuras privadas que constituyen obstáculos al comercio. La Comunidad afronta adecuadamente estos obstáculos mediante una activa política de competencia. Por el contrario, las políticas de compe-

tencia de sus principales socios comerciales no se ocupan tanto de los obstáculos comerciales planteados por el sector privado. Así pues, en este ámbito las reglas multilaterales deben nivelar el terreno de juego para las empresas comunitarias, ofreciéndoles nuevas e importantes posibilidades comerciales.

#### **ii) Reglas para una economía mundial**

En una economía mundial, el número de ámbitos en los que decisiones extranjeras afectarán a las empresas comunitarias se amplía con rapidez, estrechándose al mismo tiempo las posibilidades de acción comunitaria unilateral para ganar competitividad a expensas de otras economías. La estrategia que hay que seguir en todos los ámbitos debería consistir en buscar actuaciones comunes con nuestros socios para alcanzar los objetivos comunitarios. Para ello es preciso actuar rápidamente en una serie de ámbitos: algunos, como los derechos de propiedad intelectual y las inversiones, están cubiertos por la Ronda Uruguay, pero otros, como el medio ambiente y una normativa multilateral que nivele el terreno de juego, no lo están.

#### **iii) Un marco sólido**

Es fundamental para garantizar una rápida actuación en los temas pendientes. El GATT es un organismo demasiado informal para actuar con la rapidez actualmente necesaria ante los nuevos retos, para integrar todas las políticas actualmente interdependientes o para garantizar el pleno cumplimiento de una normativa multilateral cada vez más compleja. El impacto comercial de la protección del medio ambiente es un tema que será preciso afrontar inmediatamente después de la Ronda: la Comunidad desea que se establezca un comité permanente de medio ambiente en la nueva organización comercial multilateral. Una organización más fuerte para la gestión del sistema multilateral es la garantía fundamental de que el resultado de la Ronda Uruguay será duradero.

#### **iv) Reglas más armónicas**

Los acuerdos específicos por sectores crean distorsiones intersectoriales que frenan el crecimiento económico en Europa. En la

Ronda Uruguay, la Comunidad Europea lucha por un acuerdo general que permita que las reglas sobre textiles y prendas de vestir, agricultura y otros sectores cubiertos por el GATT, que constituyen restricciones comerciales abiertas o encubiertas, vuelvan paulatinamente a la normalidad. Este proceso sólo puede ser gradual, debe vincular a todos los participantes y debe establecerse en el contexto de un robustecimiento general de las reglas del GATT y de un reconocimiento de las políticas comunitarias en aquellos sectores. Sobre esta base, será beneficioso para los productores comunitarios y para la economía en general.

#### **v) Reglas más rigurosas**

Es el corolario necesario de las acciones ya mencionadas. El dumping y las subvenciones a la exportación siguen amenazando la competencia leal. Es preciso reforzar las reglas del GATT para impedir la competencia desleal. También deben ser más eficaces y transparentes las medidas de salvaguardia, de forma que la Comunidad pueda, como está previsto en el GATT, adoptar medidas temporales para permitir una reestructuración industrial. Siempre que sea posible, estas medidas deberán basarse en un acuerdo de cooperación con todas las partes involucradas, y no en una acción unilateral.

#### *b) Agilizar el proceso decisional de la Comunidad Europea*

La política comercial debe acercarse al ciudadano (transparencia, valoración del interés del consumidor) y dar mayor autonomía a la Comisión (bajo el control del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas). De esta forma, los productores comunitarios tendrán la garantía de que podrán adoptarse con rapidez las decisiones necesarias. Para ello se requieren no sólo facultades jurídicas, sino también un fuerte incremento de los recursos de la Comisión y una mayor cooperación de las administraciones nacionales (institutos de estadística y aduanas). Estos aumentos de recursos deben ir prioritariamente a las medidas antidumping, antisubvenciones y de salvaguardia, a los nuevos instrumentos de actuación, a la dimensión internacional de la política de competencia y a las medidas

destinadas a impedir desviaciones o usos fraudulentos de cuotas en el Acuerdo Multifibras.

#### *c) Promover estrategias empresariales comunitarias para el mundo de después de la Ronda Uruguay*

Las medidas de apertura de los mercados de la Ronda Uruguay se aplicarán progresivamente. Pero no es demasiado pronto para centrar el debate sobre las mejores estrategias para que la Comunidad se beneficie de las ventajas del mercado mundial del futuro (beneficios, cuotas de mercado, nuevas inversiones, nuevas relaciones empresariales). Hay que mirar más allá del probable efecto de impacto en la economía mundial y adelantarse a los ajustes necesarios para tener en cuenta las nuevas situaciones de competencia en los mercados de Europa y del extranjero.

No es necesario que la Comunidad Europea reproduzca los esfuerzos de promoción de exportaciones que hacen los Estados miembros. Pero, en el plano comunitario, hay que esforzarse más por crear organizaciones empresariales a escala comunitaria y poner en marcha organizaciones comunitarias que conozcan en profundidad los mercados de exportación en el plano regional, y no simplemente nacional. En este sentido, Asia es prioritaria. Los acontecimientos que se producen en América latina (creación del TLCAN, Mercosur, etc.) abren también nuevas posibilidades de acción en esta región del mundo.

Existe ya un marco embrionario en la actual red de acuerdos bilaterales, que se reforzará a medida que estos países se plieguen aún más a los principios de un mercado abierto multilateral. La Comunidad está dirigiendo los esfuerzos de cooperación del G 24, y cuenta con instrumentos propios como TACIS y PHARE.

El incremento de las inversiones en estos mercados, de forma bilateral o conjuntamente con empresas asiáticas o americanas, es el aspecto que ahora debemos fomentar. Esta más estrecha asociación aceleraría el ritmo de las reformas en el Este y reduciría las fricciones que inevitablemente se producen en sectores con excesos de capacidad estructurales.

Es preciso mejorar la **coordinación entre la promoción de las exportaciones y otras políticas** con el fin de aumentar las oportunidades de exportación, especialmente en los sectores punta del desarrollo tecnológico. A medida que la cooperación se agranda (por ejemplo, en medio ambiente o biotecnología, como ocurre en la declaración Comunidad-Japón), los responsables deberían ser conscientes de las posibilidades de crear nuevas formas de cooperación industrial o nuevos mercados para los productos comunitarios.

La mundialización de la economía plantea el problema de la adecuación de los actuales instrumentos de política comercial. Deberíamos desarrollar instrumentos más positivos de cooperación empresarial e intergubernamental.

*d) Desarrollar las relaciones con Europa del Este y la antigua Unión Soviética*

Los acuerdos europeos celebrados con Polonia, Hungría, la República Checa, Eslovaquia, Bulgaria y Rumanía comprometen a las partes a establecer una amplia cooperación política y económica basada en una zona de libre comercio. En Copenhague, el Consejo Europeo decidió acelerar el calendario previsto para la eliminación de los obstáculos comunitarios a los intercambios, reconociendo que un mejor acceso al mercado constituye una ayuda esencial en el proceso de reforma económica de estos países.

Además del marco de las futuras relaciones comerciales así establecido, es preciso **desarrollar relaciones económicas múltiples y dinámicas**, fomentando la cooperación comercial y económica entre Europa Occidental y Europa del Este, dándole un marco a esta cooperación que incluya la aplicación de reglas generales de competencia en toda Europa. Una de las ventajas de esta cooperación económica más estrecha consistiría en reducir los desacuerdos comerciales, facilitando el ajuste y reduciendo el recurso a los instrumentos de defensa comercial.

La Comunidad negocia actualmente acuerdos de asociación y cooperación con Rusia y con algunos otros nuevos Estados inde-

pendientes, y define las reglas que regirán las futuras relaciones comerciales y que serán un aspecto clave de estos acuerdos. La Comunidad se ha declarado dispuesta a contemplar la creación de una zona de libre comercio con Rusia en el futuro.

Por último, la Comunidad debe proseguir el proceso de integración y de apertura multilateral entre los participantes de los programas TACIS y PHARE, y apoyar una adecuada cooperación regional para evitar el antiguo modelo de preferencias centro-periferia.

Para que las antiguas economías europeas de planificación central puedan realizar con éxito reformas de mercado, la Comunidad tendrá que adoptar un planteamiento innovador que, además de la apertura de los mercados y la ayuda financiera, incluya la necesaria transferencia de conocimientos. En este sentido, la **cooperación entre las empresas de la Comunidad y las empresas ahora privatizadas** puede desempeñar un importante papel.

*e) Unir la región del sur del Mediterráneo a la economía europea*

Los vecinos mediterráneos, de Marruecos a Turquía, constituyen la parte meridional del futuro entorno económico y social de la Unión Europea. Con sus 200 millones de habitantes, en rápido crecimiento, estos países representan un mercado de exportación tan importante como Europa del Este.

Para la Unión Europea es política y económicamente vital transformar esta relación en una simbiosis económica más estrecha.

Los primeros pasos hacia la creación de una zona euromediterránea de libre comercio están ya dados: celebración de un acuerdo de libre comercio con Israel (1989), establecimiento de una unión aduanera con Turquía en 1995, y con Chipre, negociación de acuerdos de asociación con Marruecos en 1994, con Túnez posteriormente, y luego con otros países de la región.

Cabe esperar igualmente que el positivo resultado de las negociaciones de paz en oriente medio y el proceso de liberalización económica allí iniciado potencien el comercio intrarregional.

Esta evolución debería rebundar, en la próxima década, en un notable desarrollo de la actividad de las empresas de los países mediterráneos, que se concretará en el aumento de las inversiones directas, el incremento del número de empresas comunes, la multiplicación de acuerdos de reparto de producciones, y, en general, un notable aumento del nivel de interacción industrial y comercial.

Estos acontecimientos geoestratégicos en el flanco meridional de Europa sólo podrán tener un impacto positivo sobre la situación del empleo en Europa, merced a la dinámica económica que se desarrollará en la cuenca del Mediterráneo.

Para convertir este potencial en realidad, la Comunidad debe contribuir activamente al proceso de transformación económica y social ya iniciado en estos países, comprometidos hoy en la vía de una mayor apertura, de integración regional y de eficiencia de sus economías.

#### *f) Mejorar la competitividad*

Las políticas comercial y económica no pueden sustituir a la elaboración por las empresas tanto de productos comerciales como de sistemas de distribución mundial en los plazos y con los costes y calidades exigidos. En cuanto a los costes sociales, el temor al denominado dumping social no se justifica si se basa en la creencia de que algunos países mantienen artificialmente la protección social en un bajo nivel para obtener ventajas competitivas en otros mercados. Debemos rechazar una imagen simplista que asocie países industriales a salarios altos y países en vías de desarrollo a salarios bajos. Puede ser engañoso fiarse únicamente de las diferencias observadas en los salarios. Es cierto que las tecnologías modernas se extienden más rápidamente y con mayor facilidad que antes por las regiones del mundo. Pero una educación peor, unos niveles de cualificación inferiores, menores inversiones globales de capital y unas infraestructuras inadecuadas pueden anular la ventaja que representan los bajos salarios.

Esto no significa que la Comunidad no tenga problemas para competir con países de abundante mano de obra. Pero **la competitividad europea no está cayendo principalmente debido al impacto de las diferencias internacionales de costes sociales en algunos sectores, sino por las distorsiones estructurales que padecemos en Europa.** En los países en vías de desarrollo, la mejora de la protección social se convierte en un objetivo político generalmente aceptado a medida que aumenta la renta nacional hasta un nivel que permite alcanzarlo. A largo plazo, la solución consistirá en gran medida en ayudar a estos países a lograr las condiciones necesarias para el aumento de la demanda interior y la elevación del nivel de vida.

La búsqueda de una mayor competitividad, en las políticas comerciales u otras, no implica reducir la protección social en Europa o ignorarla en el resto del mundo. Tenemos motivos para estar orgullosos en este punto, en el que rivalizamos con lo mejor del mundo, y tenemos motivos seguir impulsando el establecimiento de niveles de protección social como los europeos donde sea oportuno.

La Comunidad y sus Estados miembros pueden aprovechar todas las oportunidades que se les ofrezcan para plantear a los países involucrados la necesidad de actualizar su normativa. Podemos alentar este proceso con medidas positivas, por ejemplo facilitando asesoría legislativa o cooperación técnica, según los casos. Se trata de objetivos legítimos en la ayuda al desarrollo y la cooperación económica. Pero la política comercial no es un instrumento para el logro de estos objetivos.

Nos oponemos con razón a la voluntad unilateral de otros de imponer a Europa su opinión sobre la forma de organizar el mundo. Son las organizaciones internacionales responsables de las reglas multilaterales las que deben juzgar cómo las cumple la Comunidad. Debemos aplicar el mismo principio para juzgar el cumplimiento de los demás.

### Existen tres frentes de actuación:

- Aportar más información a los actuales debates sobre el dumping social, explicando por qué la Comunidad desea el establecimiento de reglas multilaterales, no permitiendo que ningún país se establezca como juez unilateral de la legislación nacional de los demás o de su cumplimiento de los acuerdos internacionales.
- Establecer una política comunitaria positiva de cooperación económica que incremente los niveles sociales en todo el mundo, pero sin utilizar como palanca discriminaciones comerciales unilaterales.
- Prepararse para los necesarios debates, en la Organización Internacional del Trabajo y en otros foros, con posterioridad a la Ronda Uruguay, sobre la mejor forma de reforzar el cumplimiento de los acuerdos actuales y futuros en el ámbito social.

#### *g) Mantener una política equilibrada en lo relativo a los acuerdos preferenciales*

A medida que disminuyen los niveles de protección en el mundo, las preferencias comerciales pierden importancia, salvo en el caso de los últimos llegados al sistema de libre comercio de la economía de mercado.

Las preferencias siguen siendo un importante signo del compromiso político comunitario con determinados vecinos o socios, pero deben **ser compatibles con la salud y estabilidad del sistema multilateral**. Las relaciones económicas bilaterales especiales tampoco deberían limitarse a las preferencias comerciales: la integración económica no se logra sólo con reducción de aranceles y de barreras no arancelarias. Exige igualmente la eliminación de distorsiones de competencia provocadas por comportamientos incompatibles con las reglas de competencia o por ayudas de Estado.

#### *h) Deslocalización*

El incremento de las inversiones directas es bueno para el empleo, para la reducción de los equilibrios y de las fricciones comerciales, para mejorar la comprensión de la cul-

tura de otros países y para proyectar la identidad europea entre sus socios comerciales. Constituye sobre todo un estímulo para la economía mundial una vez reducidas las barreras comerciales, de forma que el aumento de la inversión internacional debe ir de la mano con los esfuerzos para abrir los mercados, especialmente en los países de reciente industrialización.

Las inversiones extranjeras no tienen restricciones en la Comunidad, aunque algunos Estados miembros siguen vetando determinados sectores. Fomentamos la inversión, pero queremos que los que invierten aquí se integren de lleno en la economía europea. No deseamos instalaciones «de destornillador», que no son una fórmula atractiva a largo plazo para operaciones en Europa, ya que tenemos costes laborales más altos y este tipo de operaciones se basan en salarios bajos. Para nosotros, el futuro está en una inversión extranjera plenamente integrada en la economía local, que sitúe en Europa la investigación, el desarrollo, la mercadotecnia y la gestión junto con la fabricación, las ventas y el servicio. Tal es, en realidad, la tendencia, y en gran medida por haberse producido un fuerte incremento de las fusiones y adquisiciones en proporción al total de la inversión extranjera en Europa.

Poco a poco, los ciudadanos europeos aceptan la inversión extranjera en Europa como un primer paso hacia una mayor cooperación entre sectores europeos y sus homólogos en los principales mercados mundiales. No ocurre lo mismo con la inversión europea en el extranjero, criticada desde hace treinta años como una forma de «exportar empleo». Se dice que la inversión en el exterior priva a Europa de actividades de valor añadido, aumenta nuestras importaciones y disminuye nuestras exportaciones. El análisis no es correcto. **Más del 80 % de la inversión extranjera de la Comunidad va a otros países miembros de la OCDE. A los nuevos países industrializados de Asia y de América latina se dirige menos del 10 %.** En algunas partes de la Comunidad, el nivel de inversiones en países de bajos salarios es aún menor: por ejemplo, representa el 4 % de la inversión extranjera de Francia, cifra que ha cambiado muy poco a lo largo del tiempo. Los industriales que invierten fuera

de Europa tienden a hacerlo para abastecer mercados distintos del propio, y reimportan apenas el 10 % del total de sus compras internas de los países de bajos salarios en los que han invertido.

*i) Actuar multilateralmente para reducir las fluctuaciones de los tipos de cambio*

Unidas a los desequilibrios macroeconómicos y a los problemas de balanza corriente que producen en los principales países comerciales, las fluctuaciones de los tipos de cambio aumentan la incertidumbre y las fricciones comerciales, reduciendo la confianza de los empresarios y retrasando la recuperación.

Es un problema que la Comunidad no puede afrontar sola, pues exige una solución multilateral acompañada de una **mejor coordinación de las políticas macroeconómicas y estructurales** de las principales economías mundiales, y no simplemente una fijación de tipos de cambio. La Comunidad puede alentar esta evolución basándose en su propia coordinación de la política económica a través de una vigilancia regular.

Los recientes acontecimientos en Europa no hacen menos urgente la intervención en este ámbito. Los intereses comunitarios sólo tendrán el peso que les corresponde en el debate mundial sobre los tipos de cambio cuando el resto del mundo vea que hemos reanudado el camino hacia la unión económica y monetaria.

*j) Establecer una política de competencia realmente internacional*

La política de competencia ha sido siempre considerada en la mayor parte de los países como prerrogativa estrictamente nacional. La Comunidad ha sido la primera en dotarse de una política destinada a corregir el impacto de las distorsiones de competencia sobre el comercio. Esta política, inicialmente aplicada sólo dentro de la Comunidad, se ha ido extendiendo paulatinamente a los intercambios de la Comunidad con sus principales socios comerciales europeos. Así, la política de competencia ha contribuido fuertemente a desarrollar el comercio internacional y, en particular, a ofrecer a

nuestras empresas más posibilidades de exportación a mercados anteriormente protegidos por prácticas restrictivas de la competencia, por ayudas de Estado o por monopolios públicos.

Los principales socios comerciales de la Comunidad no han aplicado siempre una política de competencia que abriera sus mercados a las importaciones. Este tipo de políticas están ausentes en varios países de extremo oriente y del sudeste asiático, con mercados protegidos no tanto por aduanas y barreras no arancelarias como por prácticas anticompetitivas. El «keiretsu» japonés y los sistemas de distribución cerrada de muchos otros países no son más que ejemplos, aunque importantes, de este fenómeno.

La Comunidad debería intentar prioritariamente que se establezcan reglas para estos problemas de competencia. Idealmente, estas reglas deberían acordarse a nivel multilateral, de forma que su cobertura sea la más amplia posible. La actual ronda del GATT no tiene este punto en su orden del día, aunque algunos códigos (en particular los códigos TRIPS y de servicios) comprenden disposiciones relativas a las prácticas comerciales restrictivas. La organización del comercio multilateral, establecida en el marco de la Ronda Uruguay, debería ocuparse directamente de estos problemas de política de competencia, centrándose en las prácticas comerciales restrictivas y en los cárteles. Se trataría, sin duda, de ponerse de acuerdo sobre un mínimo de reglas de fondo, pero lo más importante sería establecer procedimientos para garantizar la aplicación de las reglas por todos los signatarios. En efecto, los efectos positivos de la apertura del mercado sólo se lograrán mediante su aplicación en casos concretos. El derecho de recurso a los paneles del GATT debería quedar reforzado, lo mismo que la eficacia de sus recomendaciones. El logro de este tipo de reglas eficaces será difícil y lento, pero ha llegado el momento de poner en marcha el proceso.

Así pues, y a corto plazo, el primer paso será intentar un acuerdo sobre un sistema de consulta y cooperación mutua con las autoridades de competencia del resto del mundo para prevenir posibles conflictos. La Comisión ha celebrado un acuerdo ad-

ministrativo con las autoridades antitrust de Estados Unidos para limitar tales conflictos mediante la consulta, la cooperación y la coordinación.

Si el acuerdo, que está siendo examinado por el Tribunal de Justicia, es aceptado, servirá de modelo para otras negociaciones. Se

han celebrado ya conversaciones con las autoridades de Canadá, y podrían seguir conversaciones con otros países. Dado que uno de sus principales objetivos es limitar los conflictos en casos de aplicación, los acuerdos sólo pueden celebrarse con autoridades que apliquen activamente su normativa en materia de competencia.



### **III. Empleo**



# Capítulo 7

## Adaptación de los sistemas de educación y de formación profesional

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

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

Por una parte, estas exigencias y expectativas tienen una profunda razón de ser. En igualdad de condiciones, por otra parte, en los países en donde el nivel de educación general y de formación son más elevados (por ejemplo, en Alemania o en Japón) los problemas de competitividad y de empleo se plantean con menos agudeza. Aun así, no puede atribuirse a la educación y la formación la única clave de las cuestiones más acuciantes. Únicamente dentro de ciertos límites, y **en combinación con medidas a otros niveles** (políticas industrial y comercial, política de investigación, etc.) **pueden contribuir a resolver problemas** inmediatos. El papel que puedan desempeñar para la apari-

ción, durante los próximos años, de un nuevo modelo de desarrollo en la Comunidad, es indiscutible. No obstante, los sistemas de educación y de formación europeos no podrán garantizar esta función a menos que sean readaptados. Por ello, conviene revisar el lugar que ocupan la educación y la formación en el funcionamiento de la sociedad y sus relaciones con la actividad económica y social en su conjunto. En una sociedad basada, mucho más que en el intercambio de mercancías, en la producción, la transmisión y el reparto de conocimientos, el acceso al saber teórico y práctico deberán ocupar una posición central.

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

### 7.2. Opinión de los Estados miembros

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

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

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

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

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

- La transición del sistema educativo al trabajo debería facilitarse mediante una formación más práctica y el aprendizaje, garantizando un nivel mínimo más elevado antes de abandonar los sistemas educativos.

- La enseñanza podría racionalizarse si se establecieran períodos de formación general menos largos y que respondieran en mayor medida a las necesidades del mercado, promoviendo para ello la formación profesional como alternativa a la universidad.
- Debería garantizarse una mejor coordinación entre las acciones de las diferentes administraciones y organismos con responsabilidades en materia de formación y de mercado de trabajo.

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

### 7.3. El diagnóstico

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

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

#### a) Deficiencias

Los principales puntos débiles pueden reconocerse de acuerdo con las críticas dirigidas con mayor frecuencia a los sistemas de educación y de formación por los medios industriales, los padres de alumnos, los observadores sociales, etc. La primera de ellas es el **nivel medio comparativamente bajo de formación en la Comunidad; concretamente, la**

**gran cantidad de jóvenes que dejan el sistema escolar sin una formación básica indispensable.** En la Comunidad, el porcentaje total del grupo de edad habitual que abandona el sistema escolar con un diploma secundario de segundo ciclo es el 42 %. En Estados Unidos es el 75 % y el 90 % en Japón. La proporción, en un grupo de edad determinado, de jóvenes en la enseñanza superior, es por término medio el 30 % en la Comunidad, frente al 70 % en Estados Unidos y el 50 % en Japón.

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

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

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

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

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

#### *b) Aspectos positivos*

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

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

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

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

#### **7.4 Elementos de reforma en los sistemas de educación y de formación profesional**

##### *a) Objetivos generales y grandes orientaciones*

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

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

entorno complejo y con una alta densidad tecnológica, caracterizado en particular por la importancia de las tecnologías de la información, y capacidades de comunicación, de contacto y de organización. Incluyen, sobre todo, la capacidad fundamental de adquirir nuevos conocimientos y nuevas competencias, **«de aprender a aprender» a lo largo de toda la vida**. El trayecto profesional se efectuará en una lógica de progresión continua de las competencias.

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

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

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

También conviene facilitar a las **universidades** los medios para que desempeñen el papel que les corresponde en el desarrollo de la educación continua y de la formación permanente. En colaboración con los agentes públicos y privados a escala nacional y regional, pueden desempeñar el papel de **promotor de la formación permanente**; por ejemplo, mediante acciones en materia de formación de formadores, de reciclado del personal docente de primaria y de secundaria, de reciclado del personal de las categorías intermedia y superior, etc.

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

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

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

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

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

## *b) Los medios específicos*

### **i) Acción de los Estados miembros o en concertación**

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

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

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

Deberían establecerse **sistemas generalizados y polivalentes de «créditos a la formación» («cheques-formación»)**, capital recibido por cada joven y que puede gastarse

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

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

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

## ii) Acción de la Comunidad

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

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

adoptadas y mejorar la interoperabilidad de los sistemas de enseñanza a distancia y la normalización de los nuevos instrumentos descentralizados de formación multimedia, etc.

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

De forma general, y con el fin de facilitar la construcción de un nuevo modelo de crecimiento, de competitividad y de empleo en el que la educación y la formación desempeñen un papel central, y de garantizar la indispensable igualdad de oportunidades y el desarrollo coherente de las tres dimensiones (educativa, de formación y cultural) del sistema europeo de educación y de formación, la Comunidad debería **determinar de forma firme y clara las exigencias fundamentales y los objetivos a largo plazo de las acciones y políticas emprendidas en este sector**. En este contexto, podría marcarse el punto de partida y obtenerse un efecto de sensibilización, proclamando y organizando (por ejemplo, en 1995) el «Año europeo de la educación».

# Capítulo 8

## Convertir el crecimiento en empleo

### 8.1. Introducción

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

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

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

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

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

**la economía**, al desarrollar políticas fiscales, sociales y de mercado de trabajo.

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

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

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

### 8.2. Opinión de los Estados miembros

Todos los Estados miembros están de acuerdo en sus contribuciones, aunque con matices, sobre el **diagnóstico** en relación con el elevado nivel de desempleo en la Comunidad: las causas del desempleo y de la creación insuficiente de empleo son de in-

dole estructural, y a ellas se añaden los efectos de la actual recesión.

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

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

Asimismo, se citan otros factores desfavorables para el empleo. Entre ellos, un nivel importante de costes no salariales, especialmente en forma de exacciones obligatorias, y una incitación insuficiente al trabajo a causa de sistemas de protección social y de organismos responsables de empleo poco adaptados. Algunos Estados miembros citan también la competencia de los países con mano de obra barata como otra causa que ha contribuido a la pérdida de empleos, sobre todo en los sectores en los que predomina la mano de obra no cualificada.

Si existe convergencia entre los Estados miembros sobre el diagnóstico, también existe en gran medida en lo relativo a los remedios. No existe un remedio milagroso sino la necesidad de **reformar profundamente el mercado de trabajo**, a través de la

introducción de una mayor flexibilidad en la organización del trabajo y de la distribución del tiempo de trabajo, una reducción de los costes laborales, el fomento de mejores cualificaciones y la aplicación de políticas activas de mercado de trabajo. Existe también una gran convergencia sobre la necesidad de conservar los sistemas de protección social. Por último, se hace referencia a la prioridad de la lucha contra el desempleo de los jóvenes y de larga duración, y contra la exclusión social.

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

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

Una mayoría de **Estados miembros** se refiere en sus contribuciones a este tema. Sugieren una reducción de las cotizaciones sociales, según diversas modalidades, en especial concentrando dichas reducciones en los empleos no cualificados. Entre las propues-

tas para compensar la pérdida de ingresos destaca la posibilidad de gravar las actividades o productos contaminantes, la energía o los recursos naturales escasos, o bien el fomento de sistemas de seguro privados. No obstante, la posible introducción de «impuestos ecológicos» suscita opiniones diversas: algunos Estados miembros expresan sus reservas en cuanto a los efectos de tales impuestos sobre la competitividad internacional.

Para facilitar el **empleo de los jóvenes**, se sugiere introducir una mayor flexibilidad en relación con el salario mínimo, cotizaciones sociales reducidas u otras condiciones contractuales, por ejemplo, a través de la introducción de modalidades flexibles de aprendizaje, de formación o de prácticas.

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

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

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

### 8.3. Magnitud y naturaleza del problema

#### a) *Un nivel elevado de desempleo registrado y encubierto*

Durante los tres últimos años **el desempleo registrado en la Comunidad ha aumentado de manera alarmante**. En la actualidad afecta a cerca de 16 millones de personas, alrededor del 10,5 % de la población activa registrada. **Todos los Estados miembros se han visto afectados**, aunque los niveles de desempleo varían considerablemente de un Estado miembro a otro.

Este incremento sigue a un período de crecimiento económico más fuerte y estable, en el que el desempleo había ido disminuyendo. Sin embargo, incluso tras cuatro o cinco años de crecimiento económico firme a finales de los ochenta, cuando el desempleo alcanzó el nivel más bajo de la década, afectaba **todavía a 12 millones de personas, es decir, a más del 8 % de la fuerza de trabajo**, mientras que sólo un 60 % de las personas en edad activa tenía empleo. De hecho, el nivel subyacente de paro encubierto era tal que, de los 10 millones de puestos de trabajo creados en este período, sólo 3 millones fueron ocupados por desempleados registrados.

#### b) *Baja tasa de empleo*

La **tasa de empleo** en Europa, es decir, la proporción de su población en edad activa que trabaja, es la más baja de los países industrializados del mundo. Además, ha disminuido durante las últimas dos décadas, pasando de algo más del 60 % a algo menos de dicha cifra. Por el contrario, las tasas de empleo en Japón y Escandinavia se han mantenido de manera persistente por encima del 70 %, y la de Estados Unidos, que en 1970 se situaba en un nivel similar al de la Comunidad, ha crecido durante dos décadas hasta situarse en su nivel actual del 70 %.

Las **divergencias en la creación de empleo** entre la Comunidad y las demás economías desarrolladas, así como entre los Estados miembros, son mucho mayores de lo que cabría esperar de acuerdo con las diferencias en la situación económica. Entre 1970 y 1992, la economía estadounidense creció

en términos reales en un 70 % (algo menos que el crecimiento comunitario, que se situó en un 81 %). No obstante, el empleo en Estados Unidos aumentó un 49 %, frente a **sólo el 9 % en la Comunidad**. En Japón, donde la economía creció en un 173 % a partir de su nivel de 1970, el empleo creció un 25 %.

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

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

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

### *c) Modificaciones del horario de trabajo*

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

de la jornada laboral normal mediante métodos diversos, o a través de un aumento del número de trabajos a tiempo parcial.

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

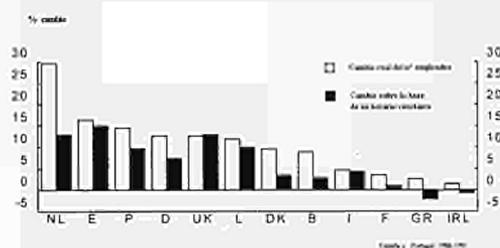
Entre 1983 y 1991, el período más largo para el que se dispone de datos comparables, el promedio de horas trabajadas por persona a la semana disminuyó únicamente en un 3 % en la Comunidad en su conjunto (algo más de una hora). Por el contrario, en los Países Bajos la reducción fue del 13 % (lo que equivale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

La reducción del número de horas trabajadas en la Comunidad durante la década de los ochenta no es importante en la mayoría de los países, a excepción de los Países Bajos. No obstante, parece que en los Estados miembros septentrionales, a excepción del Reino Unido, ha afectado al mercado laboral. El volumen de trabajo realizado, desde el punto de vista del número total de horas trabajadas, aumentó sólo en torno al 2 % en Dinamarca y Bélgica pero, debido a la reducción del promedio de horas trabajadas, el número de personas ocupadas aumentó un 8 %. En Alemania, el volumen de trabajo aumentó un 7 %, y el número de personas ocupadas un 12 %. En los Países Bajos, más de la mitad del aumento del empleo (30 %) parece atribuible a la caída de la duración media del tiempo de trabajo.

La experiencia de los últimos años puede **aplicarse a las futuras perspectivas de creación de empleo** y al debate sobre el reparto del trabajo y la renta. En realidad, esta redistribución se produjo durante los años

ochenta en muchos Estados miembros, aunque sólo en los Países Bajos y quizá en Dinamarca **formó parte deliberadamente de la política de creación de empleo**. Emulando el ejemplo neerlandés, se podría aumentar de manera significativa el crecimiento de empleo (véase el gráfico 1). No obstante, el tema es complejo y el potencial de creación de empleo depende de una serie de factores sociales, fiscales y reglamentarios. Asimismo, no todos los países están en condiciones de adoptar medidas de este tipo, en especial cuando sus niveles de renta per cápita son más bajos y, por tanto, la renta que debe compartirse con el trabajo es menor.

**Gráfico 1. Contribución de las reducciones de las horas trabajadas al crecimiento del número de empleados, 1983-1991**



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

#### d) Dificultades que afectan a grupos específicos

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

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

El **desempleo de larga duración** se ha convertido en un mal endémico de la Comunidad. Más de la mitad de los desempleados llevan sin trabajo más de un año. Es un

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

#### 8.4. Desempleo: costes y causas

Los **costes económicos y sociales del desempleo** son enormes. No sólo incluyen los gastos directos de la ayuda de la seguridad social a los desempleados sino también los ingresos fiscales no recaudados que los desempleados pagarían de sus rentas si estuvieran trabajando; mayor carga en los servicios sociales; mayores niveles de pobreza, delincuencia y problemas de salud, así como de fracaso escolar.

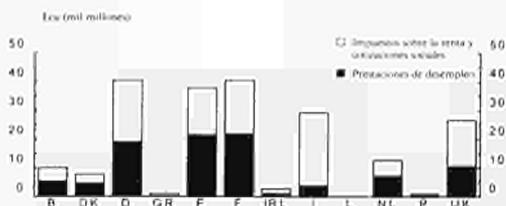
El gráfico 2 ilustra los **costes directos del desempleo** en cada uno de los Estados miembros. Estos costes incluyen las cantidades que se pagan en prestaciones de desempleo y la pérdida de ingresos, es decir, las cantidades que se recaudarían a través de impuestos y cotizaciones sociales si los parados tuvieran un empleo. En el caso de Alemania, por ejemplo, las cifras indican que el desempleo **costará al Estado** 40 000 millones de ecus en 1993, 19 000 millones procedentes de los pagos de prestaciones y 21 000 millones de ingresos no percibidos. Según estas estimaciones, el desempleo en toda la Comunidad costará a los gobiernos más de 200 000 millones de ecus en 1993, lo que equivale al PIB de Bélgica. Hay que observar que estos costes no tienen en cuenta los demás costes de tipo social que se han mencionado anteriormente.

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

La lentitud del crecimiento no sólo se ha traducido en bajas tasas de creación de empleo, sino que también ha **frenado el proceso de ajuste económico estructural**. Antes de 1973, la creación de nuevos puestos de trabajo dentro de los sectores de crecimiento era lo suficientemente importante

como para absorber a los que perdían su trabajo en la agricultura y en las industrias en declive, y el desempleo, por lo general, permaneció por debajo del 2-3 %.

**Gráfico 2. El coste del desempleo en los Estados miembros**



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

*En la mayoría de Estados miembros es importante el gasto en subsidios de desempleo y en ingresos no generados por el impuesto sobre la renta y por la cotizaciones sociales. Para la Comunidad en su conjunto, el coste de estos dos elementos se estima en 210 000 millones de Ecu en 1993 – casi el 4 % del PIB comunitario –. El coste real todavía sería mayor, por los menores impuestos indirectos y todos los costes sociales asociados al desempleo.*

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

Aunque el empleo en el sector de manufactura empezó a crecer de nuevo durante el período de rápido crecimiento de finales de los años ochenta, el empleo en las industrias productoras de bienes, incluida la agricultura, ha tendido siempre a disminuir. Por el contrario, el empleo en las industrias productoras de servicios ha aumentado, con lo que **compensa en parte las pérdidas** de los demás sectores de la economía. Hay indicios de que ya no será posible mantener los niveles de crecimiento anteriormente alcanzados en las industrias de servicios. En primer lugar, los servicios representan ahora una proporción tal en todas las economías desarrolladas que los ingresos derivados del aumento de productividad de las industrias productoras de bienes no serán lo suficientemente importantes como para

financiar el aumento del empleo de los demás sectores de la economía. Cualquier otro incremento de las rentas deberá derivarse ahora en gran medida de la mayor productividad dentro del propio sector de servicios. Dicho incremento es de hecho posible y es probable que se obtenga a partir de una mezcla de la **adecuada aplicación de las tecnologías de la información y de nuevos métodos organizativos**, así como de las presiones competitivas que se ejercen sobre las industrias de servicios sometidas a la competencia internacional o que representan un factor de producción importante para otras empresas.

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

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

Los cambios sociales y demográficos son también importantes:

- **El progresivo declive de la importancia de los hogares tradicionales** (marido, mujer e hijos) como principal unidad económica y social de la sociedad, y la mayor participación de la mujer en el mercado de trabajo.
- **Cambios demográficos**, con menores índices de natalidad y el consiguiente envejecimiento de la población. Si bien hasta ahora esto no se ha traducido en un envejecimiento de la población activa, dado que esta tendencia se com-

pensa con una mayor participación de mujeres más jóvenes, ello se producirá después del año 2000. No obstante, los cambios demográficos suponen una presión para los presupuestos de la seguridad social.

- **Un cambio de las preferencias políticas y de los consumidores**, que recurren más al sector privado para el suministro de bienes y servicios que al sector público, lo que ha provocado una reducción de las actividades del sector público, y por tanto del empleo, en muchas áreas de la economía, incluidas las áreas de potencial crecimiento de empleo.

### 8.5. Consecuencias del cambio

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

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

### 8.6. Necesidad de soluciones innovadoras

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

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

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

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

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

En términos generales, el modo en que se recaudan los impuestos, y las cotizaciones sociales, parece **tener muy poco o nada en cuenta sus efectos potenciales en el nivel de**

**empleo**, y mucho menos los efectos potenciales que pueden tener a la hora de, por ejemplo, hacer que las empresas desistan de ofrecer trabajo a los trabajadores menos cualificados y con menor salario.

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

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

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

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

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

## 8.7. Propuestas de acción: objetivos generales

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

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

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

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

Sin embargo, es necesario introducir **cambios fundamentales de tipo social y económico** si se quiere distribuir la renta y las oportunidades de empleo más ampliamente entre aquellos que desean o necesitan trabajar. Este análisis no se basa en una visión estática del trabajo y de la creación de riqueza. El objetivo debe ser siempre aumentar el número de puestos de trabajo y la riqueza incrementando la competitividad y el valor añadido. Sin embargo, la forma de plasmar este proceso en oportunidades de empleo nuevas y adicionales no es algo predeterminado. Las diferentes sociedades pueden seguir, y de hecho siguen, diferentes

caminos políticos y sociales que obtienen resultados diferentes. Si Europa se fija como objetivo reducir el desempleo, lo que a su vez exige maximizar las oportunidades de empleo, debido a la presencia del desempleo encubierto, entonces será necesario emprender una **reforma general de los sistemas de incentivos que afectan al empleo** en el mercado de trabajo. De hecho, no existe una alternativa real si se quiere evitar la exclusión de una importante minoría de ciudadanos.

Deberán existir cuatro objetivos interdependientes:

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

**petencias en materia de nuevas tecnologías.**

- El cuarto es anticipar y acelerar el desarrollo de **nuevos trabajos y actividades**, en especial aquéllos con una mayor intensidad de mano de obra. Ello incluye la **explotación del potencial de las PYME** y el **desarrollo de nuevos puestos de trabajo** en las industrias ambientales y en el sector de los servicios, en especial, el sector asistencial y el audiovisual, las artes, las industrias culturales y turísticas.

## 8.8. Acciones específicas

### a) *Costes laborales y creación de empleo*

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

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

### b) *Flexibilidad y creación de empleo*

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

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

más breve. Sería mejor fomentar estas tendencias mediante una serie de medidas adecuadas que incluirían:

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

*c) Impuestos e incentivos: creación de empleo poco cualificado*

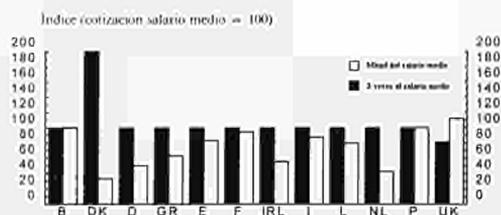
Los Estados miembros deberían procurar eliminar los actuales elementos que desincentivan la contratación, en particular, de los trabajadores menos cualificados, a través de una serie de medidas, que pueden incluir:

- el ajuste de los sistemas fiscales que afectan a los empresarios, en especial haciendo que los **costes no salariales** de los empresarios sean **neutros o progresivos**, en lugar de regresivos como ocurre

en la actualidad en la mayoría de los casos (véase el gráfico 3), con el fin de aumentar la oferta de puestos de trabajo en favor de los relativamente menos cualificados, reduciendo su coste para los empresarios (se trataría de ajustar y orientar la incidencia de los impuestos, sin modificar el nivel de los ingresos recaudados en general);

- la reducción de los **costes laborales relativos respecto a los demás factores de producción** (capital, consumo o no de energía), por ejemplo reduciendo las cotizaciones patronales a la seguridad social y aumentando los ingresos a través de otros medios;

**Gráfico 3. Cotizaciones sociales de los empresarios en diferentes niveles salariales**



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

- mejorar las perspectivas de entrada en el mercado de trabajo de los menos competitivos a través de una reestructuración de los sistemas nacionales de complemento de ingresos, de manera que se puedan **completar los ingresos del trabajo con ingresos de la seguridad social desarrollando sistemas integrados de imposición y de complemento de ingresos**: por ejemplo, el impuesto negativo sobre la renta podría evitar que las personas desistieran de trabajar, lo que reduciría la necesidad de efectuar estrictos controles costosos y penalizar los abusos de los actuales regímenes estáticos del seguro de desempleo; el potencial de generación de empleo de dichas medidas podría explotarse al máximo si se gestionara a través de una única administración pública;

— revisión de la manera de poder adaptar el sistema actual de impuestos, reglamentación y estructuras conexas para **ampliar el concepto de trabajo**, incluyendo todas las formas de trabajo remunerado o parcialmente remunerado en de un marco que abarque la economía social, las empresas intermedias de empleo y la economía informal, con lo que se permita la **reincorporación al mercado laboral formal** de muchos trabajadores actualmente marginados o que realizan trabajos clandestinos.

d) *PYME, nuevas actividades y creación de empleo*

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

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

- facilitar y aumentar al máximo la participación de las PYME en el mercado interior común, **reforzando su competitividad** en temas como su acceso a la financiación, a las fuentes de información, a los resultados de la investigación y desarrollo, y a la formación, incluyendo el apoyo prestado a través del nuevo objetivo nº 4 del Fondo Social Europeo;
- identificar y revisar las **limitaciones de tipo financiero, fiscal, administrativo y legal** que afectan desproporcionadamente a las pequeñas y medianas empresas, con el fin de evitar que dichas medidas impidan el crecimiento del empleo; las pequeñas empresas son importantes como creadoras de nuevos puestos de trabajo pero **tienen menos capacidad para afrontar los costes** debido a su poco poder comercial y los elevados costes que para ellas supone cumplir la legislación ante la falta de personal especializado;

- una **parte importante del desarrollo de las PYME** y de la generación de nuevos trabajos depende de la utilización y el desarrollo óptimos del **trabajo femenino**, de manera que se consiga la creación de empleo y se refuerce la lucha contra la desigualdad entre hombres y mujeres; se espera que la integración plena de la mujer en el mercado laboral **cree puestos de trabajo en la oferta de servicios y bienes no integrados todavía en el mercado** y que actualmente realizan las mujeres en forma de trabajo no remunerado o de trabajo informal remunerado.

— Desde el punto de vista de los **nuevos trabajos y actividades**, podrían adaptarse medidas con los siguientes objetivos:

- **fomentar el desarrollo de nuevas oportunidades de empleo** a través de cooperaciones entre el sector público y el sector privado a todos los niveles, y en especial en áreas de crecimiento potencial, como el medio ambiente, la energía, el transporte, el ocio, las artes, el deporte y el sector asistencial;
- respetando la actual política de competencia, fomentar sectores específicos, tales como las industrias audiovisuales, que podrían tener un fuerte impacto desde el punto de vista de la inversión interna, de los ingresos de exportación y de diversos tipos y niveles de empleo, en un mercado en expansión como el del ocio y los medios de comunicación; la **financiación de la puesta en marcha** puede ser importante, en especial en los casos en que un elevado beneficio potencial va acompañado de un elevado riesgo;
- explotar plenamente el potencial de empleo que representa el sector del medio ambiente; ello incluye no sólo la actividad de limpieza necesaria para subsanar deficiencias heredadas, sino las nuevas áreas de seguimiento, establecimiento de normas y mantenimiento, que ofrecen ahora un desafío y una oportunidad al empleo en ciencia y tecnología; el gasto

público asociado a los programas comunitarios podría **contribuir sobremanera a la creación de empleo** en relación con el suministro de equipos, la construcción y la contratación de servicios, en particular en las regiones del objetivo nº 1; ello podría representar por término medio 25 000 millones de ecus anuales entre 1993 y el año 2000, lo que se traduciría en la creación de 100 000 empleos permanentes y 200 000 empleos-año en los ámbitos mencionados hasta finales de siglo;

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

#### *e) Aumentar las reservas de capital humano*

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

- establecer una garantía de carácter comunitario para que ninguna persona de menos de 18 años se encuentre sin empleo: se le deberá garantizar un lugar en el sistema de educación y formación o en un puesto que combine trabajo y formación;
- establecer objetivos progresivos hasta el año 2000 para la eliminación del analfabetismo y la falta de otras competencias básicas, entre los jóvenes que abandonan la escuela;
- elevar el nivel de la formación profesional inicial y fomentar el desarrollo de las capacidades empresariales de los jóvenes, especialmente de los jóvenes, así como su capacidad de aprovechar las nuevas tecnologías a través de la adecuada experiencia laboral;
- ampliar el alcance y la gama de los actuales sistemas de aprendizaje y otras formas que combinen trabajo y formación, en activa cooperación con los interlocutores sociales;
- mejorar la prestación coordinada de servicios de asesoramiento y colocación, especialmente a nivel local, para asesorar de manera sistemática a los jóvenes sobre las oportunidades laborales y profesionales;
- animar a las universidades y a otras instituciones de educación superior a colaborar más intensamente con la industria y el comercio, en especial para facilitar la transferencia de innovación y adelantos tecnológicos a través de sistemas de formación continua de las empresas, especialmente las pequeñas y medianas;
- estudiar las formas de introducir incentivos fiscales para las empresas y los individuos que inviertan en formación continua, como clara expresión del compromiso político público con el desarrollo de oportunidades de aprendizaje permanente para adultos;
- debería animarse a los interlocutores sociales a establecer convenios colectivos, también a nivel comunitario, para **ampliar el acceso a la formación continua** y

la participación en la misma como medio esencial para mejorar la motivación y la calidad de la fuerza de trabajo en su conjunto. Debería impulsarse la creación de planes de formación dentro de las empresas, vinculados a sus programas de actividades, recurriendo en su caso a las posibilidades que ofrece el nuevo objetivo nº 4 del Fondo Social Europeo. Debería hacerse especial hincapié en la formación anticipativa dentro de las empresas con el fin de planificar la reestructuración, y también las nuevas formas de dominar los cambios tecnológicos. Deberían evitarse los peligros de que un exceso de énfasis en la automatización produzca una «cultura sin cualificaciones» y la sustitución del trabajo, y debería darse prioridad, fomentándolos adecuadamente, a los experimentos que impliquen el desarrollo de tecnologías centradas en el hombre.

#### f) *Orientación hacia grupos específicos*

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

— **Una intensificación de los esfuerzos para integrar o reintegrar a los desempleados de larga duración y los desempleados jóvenes en el mercado laboral formal, proporcionando un mayor asesoramiento, y para encontrar alternativas a la inactividad.** Ello incluiría la introducción de

**normas mínimas** que deberán cumplir los Estados miembros en aquellas medidas para las que se solicite apoyo comunitario. Algunas de dichas normas podrían ser:

- relaciones coherentes con el mercado de trabajo,
  - niveles mínimos de formación/cualificación,
  - asesoramiento independiente,
  - colocación adecuada después de la actividad,
  - remuneración equitativa,
  - toda una gama de apoyo a través de infraestructuras «suaves» (cuidado de niños, alfabetización, etc.).
- Un mayor apoyo desde el punto de vista de los recursos y de las responsabilidades transferidas, fomentando relaciones con el sector privado y con los servicios de empleo, y con la amplia gama de **agencias intermedias del mercado de trabajo** (a menudo del sector voluntario, de las administraciones locales y regionales), que han **demonstrado que pueden** desempeñar un papel fundamental como guías hacia el mercado laboral formal.
- En este contexto, examinar la manera de activar la economía social, a través de exenciones fiscales, cooperaciones entre el sector público y el sector privado, modelos de apoyo al reparto del trabajo y la renta, para **hacer participar a los desempleados, de manera voluntaria, en acciones** que eliminen los desequilibrios que existen **entre los que desean trabajar y las necesidades sociales no satisfechas.**
- **Reforzar las políticas de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en el empleo** a través de:
- la eliminación de cualquier política fiscal y de protección social potencialmente discriminatoria que pueda impedir la participación equitativa de la mujer en el mercado laboral formal;

- la mejora de las **actuales oportunidades profesionales** para las mujeres, generando así una demanda de servicios de apoyo y de asistencia técnica, tales como el cuidado de niños y la formación profesional;
- la garantía de que los sistemas de seguridad social y de impuestos reflejan el hecho de que **los hombres y las mujeres pueden actuar como individuos a la hora de buscar empleo y compaginar la vida laboral y familiar.**

Para resolver los problemas con que se enfrentan los jóvenes en el mercado de trabajo, se **invitará a los Estados miembros a cooperar para establecer un sistema de garantía para los jóvenes en toda la Unión**, que se denominará «Youth-Start». En el marco de este sistema, los Estados miembros adoptarán progresivamente todas las medidas necesarias para garantizar a todos los jóvenes de menos de 18 años el acceso a una forma reconocida de educación o formación, incluido el aprendizaje u otras formas que combinen trabajo y formación. Para cumplir este objetivo, los Estados miembros pueden solicitar ayudas en el marco del **objetivo nº 3 del Fondo Social Europeo**. Los Estados miembros adoptarán medidas especiales destinadas a aquellos jóvenes que abandonan la escuela **sin un diploma o cualificación básica**.

En el marco de «Youth-Start», se ofrecerán oportunidades a los jóvenes interesados en participar en **intercambios transnacionales voluntarios**, que incluirán experiencia laboral y formación en otro Estado miembro. En este programa deberán participar las organizaciones voluntarias y los interlocutores sociales. Se animará a los jóvenes a desarrollar sus **competencias profesionales, personales, empresariales y lingüísticas, a través de la obtención de experiencia en proyectos relativos a la protección ambiental, la regeneración de las ciudades o la restauración de la herencia cultural**. Se ofrecerá apoyo a las medidas innovadoras transnacionales que respalden «Youth-Start» bajo los auspicios de la nueva sección «Innovación» del Fondo Social Europeo, sobre la base también de la experiencia hasta la fecha del programa PETRA.

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

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

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

## 8.9. Conclusiones

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

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

- ofreciendo un foro donde pueda acordarse una amplia **estrategia marco común**, y
- reforzando las medidas nacionales con **acciones comunitarias complementarias, ya sea en forma de apoyo financiero a través del Fondo Social Europeo** (que representa un 13 % de todo el gasto de los Estados miembros en políticas activas de mercado de trabajo en la actualidad)

o a través del reciclado y otras medidas destinadas a **garantizar la transferencia de buenas prácticas y experiencia.**

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

## Capítulo 9

### Exacciones obligatorias aplicables al trabajo

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

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

Dentro de la Unión Europea se observan divergencias entre Estados miembros. En varios países, a saber, Dinamarca, Países Bajos, Bélgica y Francia, el nivel global de las exacciones obligatorias ronda o supera el 45 % del PIB. Por el contrario, en el Reino Unido, las exacciones obligatorias se han estabilizado desde 1980 en un nivel claramente inferior a la media comunitaria.

La creciente importancia de las exacciones obligatorias nos lleva a preguntarnos si tal aumento, que se deriva en parte de la desaceleración del crecimiento económico registrada en los últimos veinte años en relación con el período anterior, no ha pasado a ser, en sí, una causa de tal desaceleración. Ello explica que la mayoría de los gobiernos de los Estados miembros deseen **estabilizar o reducir la proporción de las exacciones obligatorias en el PIB**. Sin embargo, estas políticas de estabilización de las exacciones obligatorias suponen un esfuerzo a largo

<sup>1</sup> Conjunto de los impuestos y cotizaciones sociales obligatorias

plazo con vistas a controlar el gasto público, y, con frecuencia, han tropezado con la necesidad prioritaria de reducir déficit públicos excesivos.

**Cuadro 1. Estructura de las exacciones obligatorias por grandes categorías (1991)**

(% del PIB)

País	Impuestos			Total
	indirectos	directos <sup>1</sup>	Cotizaciones sociales	
B	11	17	16	44
DK	17	29	1	47
D	11	13	16	40
GR	19	8	12	39
E	10	12	12	34
F	14	10	19	43
IRL	16	15	6	37
I	11	15	13	39
L	16	17	14	47
NL	11	17	18	46
P	15	11	10	36
UK	13	14	7	34
EUR 12	12	14	14	40
EE.UU.	5	16	9	30
Japón	5	17	9	31

Estimación TF.

Fuentes: Eurostat y OCDE.

<sup>1</sup> Incluidos impuestos sobre el capital.

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

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

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

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

### 9.1. Opinión de los Estados miembros

La mayoría de los Estados miembros hacen referencia a este extremo en sus contribuciones y sugieren una disminución de las cotizaciones sociales con arreglo a diversos métodos, especialmente concentrando tal reducción en los empleos no cualificados. Entre las sugerencias formuladas para compensar la pérdida de ingresos, cabe destacar la posibilidad de aplicar impuestos a las ac-

tividades o productos contaminantes, la energía o los recursos naturales escasos, o el fomento de regímenes de seguro privados. La posible introducción de «impuestos verdes» suscita, no obstante, opiniones divergentes, ya que algunos Estados miembros albergan ciertas dudas con respecto a sus efectos en la competitividad internacional.

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

País	<i>(% del PIB)</i>		
	1970	1991	Variación 1991-1970
B	19,6	29,5	9,9
DK	21,2	27,3	6,1
D	18,8	25,9	7,1
GR	10,1	16,5	6,4
E	8,2	20,4	12,2
F	16,9	25,4	8,5
IRL	8,3	17,8	9,5
I	12,7	23,6	10,9
L	16,2	25,0	8,8
NL	22,7	29,7	7,0
P	n.d.	16,0	n.d.
UK	16,7	16,7	0,0
EUR 12	16,6	23,5	6,9
EE.UU.	15,9	19,4	3,5
Japón	8,6	17,6	9,0

Fuente: OCDE.

### 9.2. Estructuras actuales y consecuencias para el empleo

#### a) Exacciones sobre el trabajo

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

**Cuadro 3. Evolución de las exacciones obligatorias**

País	(% del PIB)		
	1970	1991	1991
B	36,1	43,6	43,7
DK	40,5	44,8	47,1
D	35,7	40,7	40,5
GR	n.d.	30,7	39,7
E	n.d.	25,8	34,4 <sup>1</sup>
F	35,1	41,1	42,8
IRL	31,6	33,7	36,4
I	25,8	29,9	39,0
L	30,8	45,4	47,1
NL	37,4	44,3	46,3
P	n.d.	29,7	35,6
UK	37,2	34,8	34,4
EUR 10	34,4	37,3	39,6 <sup>2</sup>
EUR 12			39,6 <sup>2</sup>
EE.UU.	29,2	29,3	29,8
Japón	19,7	25,4	30,9

Fuentes: Eurostat y OCDE.

<sup>1</sup> 1990.

<sup>2</sup> Estimación TF.

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

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

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

#### *b) Diversidad de las exacciones*

En algunos Estados miembros, las exacciones sobre el trabajo vienen constituidas so-

bre todo por el impuesto sobre la renta, con una escasa o muy escasa proporción de cotizaciones sociales: éste es el caso en Dinamarca, el Reino Unido e Irlanda.

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

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

#### *c) Repercusiones para el empleo*

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

Frente a una demanda insuficiente, la empresa intenta ante todo reducir sus costes y, como el trabajo constituye la variable de ajuste, despiden a una parte de su personal. El aumento del desempleo supone la disminución de las personas que cotizan y una subida de las cotizaciones, el coste del trabajo aumenta, etc., creándose así una especie de círculo vicioso. La empresa que, al despedir trabajadores, reduce sus propios costes, repercute también el coste del desempleo en las demás empresas, las de sectores en los que los despidos no resultan tan fáciles y cuya situación va deteriorándose.

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

mergida, bien directamente, bien a través de la subcontratación.

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

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

#### *d) El caso concreto de las PYME*

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

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

- simplificar los trámites administrativos: la instauración de una única ventanilla para todas las exacciones fiscales y sociales sería un paso adelante;
- conceder un derecho de opción a las PYME por el que se permita a aquellas que no estén constituidas en sociedades capitalistas quedar sujetas al tipo del impuesto sobre sociedades y no al del impuesto sobre la renta;

- favorecer la financiación externa mediante la eliminación de la doble imposición que afecta a las empresas con capital riesgo;
- garantizar la continuidad de las PYME, evitando que los impuestos aplicables en caso de cesión, especialmente si es transfronteriza, puedan poner en peligro la existencia de la empresa.

### **9.3. Orientaciones para reducir los costes del trabajo**

#### *a) Objetivo*

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

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

#### *b) Aplicación*

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

Las cotizaciones sociales en sí se dividen, en ocasiones, en función de sus diversas finalidades: familia, sanidad, jubilación, desempleo. En estos casos, la reducción podría referirse, en primer lugar, a las cotizaciones mediante las cuales se financian gastos que dependen normalmente de la solidaridad nacional: complementos familiares, pensión asistencial de vejez, enfermedades graves, desempleo de larga duración.

En el caso de las cotizaciones que dependen en mayor medida de un planteamiento contributivo (pensiones de jubilación, por ejemplo), corresponde a cada Estado miembro determinar las proporciones respectivas de las contribuciones obligatorias y de las contribuciones voluntarias que se asimilen a mecanismos de seguro o ahorro.

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

**Asimismo, sería conveniente fomentar una mayor flexibilidad del trabajo.**

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

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

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

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

### *c) Repercusiones para el empleo*

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

## **9.4. Posibles compensaciones**

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

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

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

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

### *a) Fiscalidad del medio ambiente*

Cabe pensar en la introducción de impuestos medioambientales, que graven, por

ejemplo, la utilización de recursos naturales escasos y energía.

El impuesto CO<sub>2</sub>/energía, propuesto en 1992 por la Comisión, podría suponer ingresos equivalentes al 1 % del PIB; entre las demás posibilidades cabe citar los impuestos sobre los equipos contaminantes o consumidores de energía, algunos de los cuales presentan la ventaja de incorporar los costes medioambientales. En todos estos casos, habría que garantizar la oportuna previsibilidad, así como la necesaria neutralidad fiscal, para no penalizar a aquellos sectores expuestos a la competencia internacional; asimismo, deberían estudiarse los **incentivos fiscales** adecuados.

La subida de los impuestos especiales sobre los productos energéticos puede también formar parte de una estrategia de protección del medio ambiente que gozaría de una relativamente amplia aceptación entre la población. Una de las opciones posibles, que podría ir unida a la introducción de un impuesto sobre el CO<sub>2</sub>, consistiría en ampliar los impuestos especiales que actualmente se aplican a los hidrocarburos y demás productos energéticos responsables también de los daños causados al medio ambiente.

De acuerdo con diversos estudios, realizados tanto por los servicios de la Comisión como en algunos Estados miembros, la transferencia de un 1 %, aproximadamente, de las cargas sociales a un impuesto CO<sub>2</sub>/energía del orden de 10 dólares por barril incidiría positivamente, no sólo en el medio ambiente, sino también en la utilización de CO<sub>2</sub>.

#### *b) Impuestos sobre el consumo*

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

Dado que el IVA apenas afecta a la competitividad internacional (por ser deducible a la exportación), ha surgido la idea de un «IVA social».

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

#### *c) Otros impuestos*

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

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

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

## 9.5. Conclusión

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

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

La diversidad de los sistemas de exacciones fiscales y sociales vigentes en la Unión Europea impide definir un único método para transferir parte de las cargas que gravan el

trabajo a las que se aplican a otros factores de producción o al consumo. No obstante, entre las posibles medidas de compensación cabe citar la fiscalidad del medio ambiente (impuesto sobre el CO<sub>2</sub> e impuestos especiales sobre la energía), los impuestos especiales sobre los productos nocivos para la salud, la imposición de los intereses para todos los residentes comunitarios y, en su caso, siempre que se cumplan determinadas condiciones, el aumento del IVA.

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

**Cuadro 4. Hipótesis general: reducción de las cotizaciones sociales patronales y compensación con otras exacciones obligatorias**

**Modelos utilizados**

**A) Elementos del modelo**

	Quest	Hermes	Mimic
Países	CE en su conjunto	B, D, F, I, NL, UK	NL
Período	7 años	9 años	10 años
Hipótesis	Descenso general del 1 % del PIB (reducción media del tipo del 10 %) Descenso limitado a los bajos salarios	Descenso general del 0,3 % en 1993 al 1 % en 2001	Descenso general del tipo aplicado del 17,8 % al 15,1 % Descenso del tipo de la cotización del 17,8 % al 11,3 % limitado al tramo de salario anual hasta 20 500 HFL
Medidas de compensación	Aumento del IVA Aumento del IRPF Impuesto CO <sub>2</sub> del orden de 10 USD barril	Impuesto CO <sub>2</sub>	IVA ligado al consumo de energía

**B) Resultados de las simulaciones en materia de empleo**

(a): Valores expresados en puntos de tasa de desempleo

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

	Quest (a)	Mimic (a)	Hermes (b)
— Descenso de las cotizaciones sociales y aumento del IVA	0,0	—	—
— Descenso de las cotizaciones sociales y aumento del IRPF	-0,7	—	—
— Descenso de las cotizaciones sociales e introducción del impuesto CO <sub>2</sub>	-0,9	0,3	0,64
— Descenso diferenciado de las cotizaciones sociales e introducción del impuesto CO <sub>2</sub>	-2,7	-0,6	—

## **IV. Hacia un nuevo modelo de desarrollo**



# Capítulo 10

## Reflexiones sobre un nuevo modelo de desarrollo

### 10.1. Relación estructural entre el medio ambiente y el empleo

#### *a) Utilización ineficiente de recursos en la Comunidad*

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

#### **i) Infrautilización de la mano de obra**

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

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

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

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

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

#### **ii) Sobreutilización de los recursos naturales**

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

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

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

Otra deficiencia del actual modelo de desarrollo guarda relación con los efectos externos de la utilización de las energías fósiles y la energía nuclear. Si bien es cierto que el progreso tecnológico permite resolver numerosos problemas, también lo es que desde la crisis del petróleo de 1973, la energía ya no puede considerarse como un recurso ilimitado, especialmente si se consideran los costes externos relacionados con el cambio climático, la acidificación, los riesgos para la salud y los riesgos de los residuos nucleares. Por consiguiente, la importancia relativa de la energía en el nuevo modelo de desarrollo es un elemento fundamental a tener en cuenta.

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

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

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

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

Por otra parte, la mejora de la calidad de vida no sólo guarda relación con la protección de la naturaleza y de los hábitat, sino también con la atracción del espacio natu-

ral, la mejor integración de los nuevos edificios y de las infraestructuras de transporte en los centros urbanos históricos o la disponibilidad de parques y otras zonas verdes en las áreas urbanas. De tal forma, puede mejorarse sustancialmente la calidad de vida de millones de personas.

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

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

### *c) Papel fundamental de las tecnologías limpias*

Un importante objetivo del nuevo modelo de desarrollo será romper la relación directa entre prosperidad económica y contaminación medioambiental o, incluso, lograr que la relación entre economía y medio ambiente sea positiva en lugar de negativa. La clave para lograr dicho objetivo radicará finalmente en la creación de una nueva base de tecnología limpia.

Existen ya importantes ejemplos que demuestran que se puede romper dicha rela-

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

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

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

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

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

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

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

## 10.2. Modos de facilitar el cambio estructural

### a) *Necesidad de una política microeconómica estratégica*

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

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

El segundo elemento fundamental es la aceleración de la conversión de los resultados de la investigación fundamental en innovaciones comercializables. Con este fin, deberá elaborarse un conjunto coherente de incentivos que incluyan formas de organización del trabajo innovadoras y estén destinados a los agentes económicos interesa-

dos en inversiones relacionadas con los nuevos productos y procesos de producción. Esto debería crear una sinergia entre consumidores y empresarios respecto al proyecto social de logro de un desarrollo económico sostenible.

### *b) Instrumentos de política macroeconómica*

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

- Los **impuestos indirectos** sobre la contaminación constituyen una forma eficaz de combatir las subvenciones ocultas en la medida en que se generan costes externos que pesan sobre el conjunto de la sociedad. Por consiguiente, los precios de mercado deben corregirse con objeto de incluir el deterioro del medio ambiente que causa la utilización de determinados productos (por ejemplo, corrección del precio de las fuentes energéticas en función de su contenido en CO<sub>2</sub>).
- Las **subvenciones** de la Comunidad y de los Estados miembros pueden constituir un instrumento eficaz para acelerar el cambio estructural previsto, aunque la experiencia demuestra que en muchos casos (por ejemplo, subvenciones al carbón) aparecen distorsiones aún mayores. Se están realizando progresos en la medida en que cada vez se utilizan más indicadores de un crecimiento sostenible en el proceso de asignación de los fondos estructurales, mientras que un nuevo proyecto de marco medioambiental para las ayudas estatales está encaminado precisamente a garantizar una utilización racional de las subvenciones nacionales enmarcadas en políticas medioambientales.
- La **dinámica del mercado interior** puede dirigirse hacia una asignación óptima de recursos dentro de la Comunidad: en primer lugar, una competencia en condiciones de igualdad ofrece mayores posibilidades de generar la renovación del capital y los cambios tecnológicos nece-

sarios; en segundo lugar, las disposiciones en materia de contratación pública podrían modificarse explícitamente y orientarse hacia un crecimiento sostenible; en tercer lugar, la relocalización interna de las actividades económicas contribuirá a una explotación óptima de los recursos naturales de la Comunidad así como a una reducción de las excesivas presiones medioambientales en algunas regiones. Naturalmente, este mismo argumento se aplica a la ampliación de la Comunidad.

- **Comercio internacional y política de cooperación:** los problemas medioambientales llevan a una cooperación internacional más intensa dado que encierran a menudo aspectos transfronterizos y globales. En muchos casos, la participación de los recursos comunitarios en la solución de problemas medioambientales exteriores es rentable desde el punto de vista de la solución de los problemas medioambientales del interior de la Comunidad (acidificación, contaminación de los ríos, reducción del CO<sub>2</sub>). Esto también es cierto respecto de los problemas estructurales en el ámbito del crecimiento y el empleo. En ambos casos, una solución realista y sostenible ha de tener en cuenta esta dimensión internacional, particularmente en relación con las regiones próximas a la Comunidad, por ejemplo, Europa central y oriental, la Comunidad de Estados Independientes y la cuenca mediterránea.

### *c) Instrumentos de política sectorial*

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

- **Energía:** la forma en que se consume la energía constituye el centro del nuevo modelo de desarrollo. Paralelamente a la liberalización del mercado interior de la electricidad y el gas, la Comunidad habrá de adoptar decisiones estratégicas

que hasta la fecha han sido competencia exclusiva de los Estados miembros. Las opciones con que se enfrentará la Comunidad se refieren particularmente a un desarrollo vigoroso de la gestión de la demanda así como a una diversificación del aprovisionamiento aumentando el consumo de fuentes de energía favorables a la conservación del medio ambiente.

En el pasado se han utilizado valiosos instrumentos (por ejemplo, Euratom), cuyo papel debe reorientarse y reforzarse.

- **Transporte:** las enormes pérdidas de bienestar indicadas en la sección anterior deberán eliminarse mediante una revisión de la inversión y planificación en materia de infraestructuras de transporte (especialmente en zonas urbanas). Se podría realizar una revisión a fondo de los instrumentos fiscales y las subvenciones utilizadas comúnmente en el pasado, así como de los criterios de ordenación y planificación urbana.
- **Agricultura:** la actual revisión de la reforma de la PAC lleva a una reducción general de los precios de sostenimiento, que se compensa con un apoyo financiero directo a los agricultores acompañado de otras medidas que permitan remunerar las prácticas agrícolas ecológicas, así como con una remuneración adecuada de las actividades que preservan los equilibrios hidrogeológicos (calidad del agua potable, protección contra la erosión del suelo), o mejorando la atracción del entorno natural. Esta tendencia habrá de reforzarse gradualmente en los próximos años. De este modo, se eliminarán progresivamente los actuales desequilibrios medioambientales, sentándose las bases para actividades sostenibles y una mejor calidad de vida en las zonas rurales. A este respecto, también es importante evaluar, desde el punto de vista económico y del medio ambiente, los proyectos piloto emprendidos por varios Estados miembros relacionados con la producción de biocombustible (biomasa, diéster, bioetanol), particularmente con vistas a conseguir un sistema de producción/consumo de energía respetuoso con el medio ambiente.

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

#### *d) Recomendaciones a corto plazo*

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

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

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

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

Las consultas realizadas también revelan que existe una demanda considerable de proyectos a escala local relacionados con el esparcimiento y respetuosos con el medio ambiente, y la voluntad explícita de pagar por su realización (creación de parques o de circuitos para caminar, correr o pasear en bicicleta, etc.).

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

Por último, para afrontar el doble reto de combatir el desempleo y la contaminación medioambiental puede considerarse una reducción de los costes laborales a cambio de un aumento de la imposición sobre la contaminación. Una propuesta de la Comisión, en perfecta consonancia con las perspectivas de cambio estructural a largo plazo, se refiere al impuesto «CO<sub>2</sub>-energía»: se trata de gravar los costes externos derivados de la utilización de la energía, pudiéndose emplear los sustanciales ingresos (aproximadamente el 1 % del PIB) para hacer frente a los elevados costes salariales de las empresas.

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

### 10.3. Conclusiones

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

- a) Los serios problemas económicos y sociales que afronta actualmente la Comunidad son el resultado de deficiencias fundamentales; una infrautilización cualitativa y cuantitativa de la mano de obra, unida a una sobreutilización de los recursos naturales. Ambos elementos constituyen el núcleo del modelo de desarrollo económico seguido por la Comunidad durante las pasadas décadas.
- b) El principal reto que debe superar un nuevo modelo de desarrollo económico es invertir la relación, actualmente negativa, entre las condiciones medioambientales y la calidad de vida, por una parte, y la prosperidad económica, por otra. A este respecto, una amplia utilización de tecnologías limpias constituye un aspecto clave. Debe subrayarse que se dispone actualmente de gran cantidad de conocimientos científicos que sólo esperan ser integrados en el sistema económico.
- c) La transición hacia un nuevo modelo de «desarrollo sostenible» requiere el establecimiento de un conjunto coherente de incentivos de mercado. La tarea básica consistirá en una revisión sistemática de las políticas macroeconómicas y sectoriales existentes, teniendo como objetivo básico que los precios de mercado incorporen todos los efectos externos. De hecho, numerosas decisiones políticas en materia de fiscalidad, concesión de subvenciones, competencia, infraestructura, organización del trabajo, utilización de la tierra, planificación urbana, etc. se fueron adoptando de forma gradual y *ad hoc*, o siguiendo consideraciones a largo plazo que ya no responden al objetivo de un desarrollo sostenible. Lo mismo es aplicable, y aún en mayor medida, a los ámbitos de las políticas en materia de energía, transporte, industria

y agricultura, en los cuales diversas decisiones adoptadas en las décadas de los cincuenta y sesenta deberán ser objeto de una revisión.

- d) Toda recomendación para superar a corto plazo la recesión actual deberá basarse en la reorientación de la política económica mencionada anteriormente.

Además, con la misma perspectiva a largo plazo, pueden ofrecerse considerables oportunidades de empleo mediante la construcción de infraestructuras destinadas a la protección del medio ambiente, la mejora de la eficiencia energética, la creación de espacios naturales de esparcimiento y el saneamiento de las zonas contaminadas.

Comunidades Europeas — Comisión

**Crecimiento, competitividad, empleo  
Retos y pistas para entrar en el siglo XXI**

**Libro blanco**

Suplemento 6/93 del Boletín de las CE

Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas

1993 — 166 pp. — 17,6 × 25,0 cm

ISBN 92-826-6996-3 (partes A + B)

ISBN 92-826-7071-6 (parte C)

ISBN 92-826-7061-9 (los dos volúmenes)

Precio en Luxemburgo, IVA excluido: 6 ECU (partes A + B)

10 ECU (parte C)

14 ECU (los dos volúmenes)



**Venta y suscripciones • Saleg und abonnement • Verkauf und Abonnement • Πωλήσεις και συνδρομές  
Sales and subscriptions • Vente et abonnements • Vendita e abbonamenti  
Verkoop en abonnementen • Venda e assinaturas**

**BELGIQUE / BELGIË**

**Monteur belge / Belgisch Staatsblad**  
Rue de Louvain 42 / Leuvenseweg 42  
B-1000 Bruxelles / B-1000 Brussel  
Tél. (02) 512 00 28  
Fax (02) 511 01 84

Autres distributeurs /  
Overige verkooppunten

**Librairie européenne/  
Europese boekhandel**

Rue de la Loi 244/Wetstraat 244  
B-1040 Bruxelles / B-1040 Brussel  
Tél. (02) 231 04 35  
Fax (02) 735 08 60

**Jean De Lannoy**

Avenue du Roi 202 / Koningslaan 202  
B-1060 Bruxelles / B-1060 Brussel  
Tél. (02) 538 51 69  
Télex 83220 UNBOOK B  
Fax (02) 538 08 41

Document delivery:

**Credeo**

Rue de la Montagne 34 / Bergstraat 34  
Bte 11 / Bus 11  
B-1000 Bruxelles / B-1000 Brussel  
Tél. (02) 511 69 41  
Fax (02) 513 31 95

**DANMARK**

**J. H. Schultz Information A/S**

Herstedvang 10-12  
DK-2820 Albertslund  
Tlf. 43 63 23 00  
Fax (Sales) 43 63 19 69  
Fax (Management) 43 63 19 49

**DEUTSCHLAND**

**Bundesanzeiger Verlag**

Breite Straße 76-80  
Postfach 10 05 34  
D-50445 Köln  
Tel. (02 21) 20 29-0  
Telex ANZEIGER BONN 8 882 595  
Fax 2 02 92 78

**GREECE/ΕΛΛΑΔΑ**

**G.C. Eleftheroudakis SA**

International Bookstore  
Nikis Street 4  
GR-10563 Athens  
Tel. (01) 322 63 23  
Telex 219410 ELEF  
Fax 323 98 21

**ESPAÑA**

**Boletín Oficial del Estado**

Trafalgar, 29  
E-28071 Madrid  
Tel. (91) 538 22 95  
Fax (91) 538 23 49

**Mundi-Pressa Libros, SA**

Castelló, 37  
E-28001 Madrid  
Tel. (91) 431 33 99 (Libros)  
431 32 22 (Suscripciones)  
435 36 37 (Dirección)  
Télex 49370-MPLI-E  
Fax (91) 575 39 98

Sucursal:

**Librería Internacional AEDOS**

Consejo de Ciento, 391  
E-08009 Barcelona  
Tel. (93) 486 34 92  
Fax (93) 487 76 59

**Librería de la Generalitat**

de Catalunya  
Rambla dels Estudis, 118 (Palau Moja)  
E-08002 Barcelona  
Tel. (93) 302 68 35  
302 64 62  
Fax (93) 302 12 99

**FRANCE**

**Journal officiel  
Service des publications  
des Communautés européennes**

26, rue Desaix  
F-75727 Paris Cedex 15  
Tél. (1) 40 58 75 00  
Fax (1) 40 58 77 00

**IRELAND**

**Government Supplies Agency**

4-5 Harcourt Road  
Dublin 2  
Tel. (1) 66 13 11 61  
Fax (1) 47 80 645

**ITALIA**

**Licosa SpA**

Via Duca di Calabria 1/1  
Caesula postale 552  
I-50125 Firenze  
Tel. (055) 84 54 15  
Fax 84 12 57  
Telex 570468 LICOSA I

**GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG**

**Messagerie du livre**

5, rue Raiffeisen  
L-2411 Luxembourg  
Tél. 40 10 20  
Fax 40 10 24 01

**NEDERLAND**

**SDU Overheidsinformatie**

Externe Fondsen  
Postbus 20014  
2500 EA 's-Gravenhage  
Tel. (070) 37 69 880  
Fax (070) 34 75 778

**PORTUGAL**

**Imprensa Nacional**

Casa de Moeda, EP  
Rua D. Francisco Manuel de Melo, 5  
P-1092 Lisboa Codex  
Tel. (01) 69 34 14

**Distribuidora de Livros**

**Bertrand, Ld.\***

**Grupo Bertrand, SA**  
Rua das Terras dos Vales, 4-A  
Apartado 37  
P-2700 Amadora Codex  
Tel. (01) 49 59 050  
Telex 15798 BERDIS  
Fax 49 60 255

**UNITED KINGDOM**

**HMSO Books (Agency section)**

HMSO Publications Centre  
51 Nine Elms Lane  
London SW8 5DR  
Tel. (071) 873 9090  
Fax 873 8463  
Telex 29 71 138

**ÖSTERREICH**

**Manz'sche Verlags-  
und Universitätsbuchhandlung**

Kohlmarkt 18  
A-1014 Wien  
Tel. (0222) 531 61-0  
Telex 112 500 BOX A  
Fax (0222) 531 61-339

**SUOMI/FINLAND**

**Akateeminen Kirjakauppa**

Keskuskatu 1  
PO Box 128  
SF-00101 Helsinki  
Tel. (0) 121 41  
Fax (0) 121 44 41

**NORGE**

**Narvesen Info Center**

Bertrand Narvesens vei 2  
PO Box 6125 Etterstad  
N-0602 Oslo 6  
Tel. (22) 57 33 00  
Telex 79668 NIC N  
Fax (22) 68 19 01

**SVERIGE**

**BTJ AB**

Traktorvägen 13  
S-22100 Lund  
Tel. (048) 18 00 00  
Fax (048) 18 01 25  
30 79 47

**SCHWEIZ / SUISSE / SVIZZERA**

**OBEC**

Stampfenbachstraße 65  
CH-8035 Zürich  
Tel. (01) 385 54 49  
Fax (01) 365 54 11

**ČESKÁ REPUBLIKA**

**NIS ČR**

Havelkova 22  
130 00 Praha 3  
Tel. (2) 24 23 09 07  
Fax (2) 242 21 484

**MAGYARORSZÁG**

**Euro-Info-Service**

Club Sziget  
Margitaziget  
1138 Budapest  
Tel./Fax 1 111 80 81  
1 111 82 18

**POLSKA**

**Business Foundation**

ul. Krucza 38/42  
00-512 Warszawa  
Tel. (22) 21 99 93, 628-28-62  
International Fax&Phone  
(0-39) 12-00-77

**ROMÂNIA**

**Euromedia**

66, Strada Dionisie Lupu  
70184 Bucuresti  
Tel./Fax 0 12 96 46

**BĂLGARIJA**

**Europress Klassica BK Ltd**

66, bd Vitosha  
1463 Sofia  
Tel./Fax 2 52 74 75

**RUSSIA**

**CEEC**

9,80-letiya Oktyabrya Avenue  
117312 Moscow  
Tel./Fax (095) 135 52 27

**CYPRUS**

**Cyprus Chamber of Commerce and  
Industry**

Chamber Building  
38 Grivas Dnigenia Ave  
3 Deligiorgis Street  
PO Box 1455  
Nicosia  
Tel. (2) 449500/482312  
Fax (2) 458630

**MALTA**

**Miller distributors Ltd**

Scots House, M.A. Vassalli street  
PO Box 272  
Valletta  
Tel. 24 73 01/22 29 95  
Fax 23 49 14

**TÜRKIYE**

**Pres Gazete Kitap Dergi  
Pazarlama Dağıtım Ticaret ve sanayi  
AŞ**

Narlıbahçe Sokak N. 15  
İstanbul-Çağaloğlu  
Tel. (1) 520 92 96 - 528 55 66  
Fax (1) 251 91 97  
Telex 23822 DSVO-TR

**ISRAEL**

**ROY International**

PO Box 13056  
41 Mishmar Hayarden Street  
Tel Aviv 61130  
Tel. 3 648 80 39  
Fax 3 544 60 39

**UNITED STATES OF AMERICA /  
CANADA**

**UNIPUB**

4811-F Assembly Drive  
Lanham, MD 20708-4391  
Tel. Toll Free (800) 274 4888  
Fax (301) 459 0056

**CANADA**

Subscriptions only

Uniquement abonnements

**Renouf Publishing Co. Ltd**

1294 Algoma Road  
Ottawa, Ontario K1B 3W8  
Tel. (613) 741 43 33  
Fax (613) 741 54 39  
Telex 0534783

**AUSTRALIA**

**Hunter Publications**

58A Gipps Street  
Collingwood  
Victoria 3066  
Tel. (3) 417 5361  
Fax (3) 419 7154

**JAPAN**

**Kinokuniya Company Ltd**

17-7 Shinjuku 3-Chome  
Shinjuku-ku  
Tokyo 180-91  
Tel. (03) 3439-0121

**Journal Department**

PO Box 55 Chitose  
Tokyo 156  
Tel. (03) 3439-0124

**SOUTH-EAST ASIA**

**Legal Library Services Ltd**

STK Agency  
Robinson Road  
PO Box 1817  
Singapore 9036

**SOUTH AFRICA**

**Safo**

5th Floor, Export House  
Cnr Maude & West Streets  
Sandton 2146  
Tel. (011) 883-3737  
Fax (011) 883-6589

AUTRES PAYS

OTHER COUNTRIES

ANDERE LÄNDER

**Office des publications officielles  
des Communautés européennes**

2, rue Mercier  
L-2985 Luxembourg  
Tel. 499 28-1  
Télex PUBOF LU 1324 b  
Fax 48 85 73/48 68 17

---

Precio en Luxemburgo, IVA excluido: 6 ECU

ISBN 92-826-6996-3



OFICINA DE PUBLICACIONES OFICIALES  
DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS  
L-2985 Luxembourg

