



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 07.04.2000  
COM(2000) 196 final

**COMUNICACION DE LA COMISION  
AL CONSEJO, AL PARLAMENTO EUROPEO,  
AL COMITE ECONOMICO Y SOCIAL  
Y AL COMITE DE LAS REGIONES**

**Actuación local en favor del empleo  
Una dimensión local para la Estrategia Europea de Empleo**

## ÍNDICE

0. Resumen .....	3
1. Introducción: propósito de la Comunicación .....	4
2. Un nuevo contexto .....	4
2.1. Contexto político e institucional .....	4
2.2. La aparición de la dimensión local.....	5
3. Un nuevo ámbito para las políticas de empleo .....	6
3.1. Movilizar las fuerzas locales.....	6
3.1.1. Entes locales.....	6
3.1.1.1. Los hechos.....	6
3.1.1.2. Cambios potenciales: cuestiones para el debate.....	8
3.1.2. Empresas .....	9
3.1.2.1. Los hechos.....	9
3.1.2.2. Cambios potenciales: cuestiones para el debate.....	10
3.1.3. El tercer sistema o la economía social.....	11
3.1.3.1. Los hechos.....	11
3.1.3.2. Cambios potenciales: cuestiones para el debate.....	12
3.1.4. Las oficinas locales de los servicios públicos de empleo .....	14
3.1.4.1. Los hechos.....	14
3.1.4.2. Cambios potenciales: cuestiones para el debate.....	15
3.1.5. Interlocutores sociales .....	15
3.1.5.1. Los hechos.....	15
3.1.5.2. Cambios potenciales: cuestiones para el debate.....	16
3.2. Apoyo de las autoridades regionales y nacionales .....	16
3.2.1. Los hechos .....	16
3.2.2. Cambios potenciales: cuestiones para el debate .....	18
3.3. Aplicación local de la Estrategia Europea de Empleo.....	18
4. Conclusiones y perspectivas.....	19
ANEXO .....	23

## 0. RESUMEN

Cada vez se es más consciente de las oportunidades que existen a nivel local para fomentar el empleo, constatación que ha llevado a la mayoría de los Estados miembros a impulsar procesos de descentralización administrativa e institucional en sus políticas de empleo, aproximando así los mecanismos de decisión a los entes locales y a sus necesidades. Del mismo modo, ha incitado a la Unión Europea a dar apoyo a distintos trabajos experimentales basados en el concepto de las «iniciativas locales de desarrollo y de empleo» (ILDE) y a experimentar con metodologías e instrumentos de apoyo al desarrollo del empleo local, como los pactos territoriales en favor del empleo, el «tercer sistema» y las acciones piloto de capital local con finalidad social.

Hasta la fecha, la Estrategia Europea de Empleo ha confiado esencialmente en los esfuerzos realizados a escala nacional y, en menor medida, regional. Sin embargo, en las Directrices para el año 2000 se pone mayor énfasis en las cuestiones locales y, como reflejo de las mismas preocupaciones, el desarrollo local del empleo constituye ahora una prioridad horizontal en el nuevo Reglamento del FSE, así se refleja también en otras ramas de las políticas estructurales de la Comunidad.

Por consiguiente, cabe plantearse cómo y en qué medida la Estrategia Europea de Empleo debería integrar esta tendencia hacia un mayor respeto y una mayor autonomía de la escala local, y de qué manera podría contribuir a esta evolución.

La presente Comunicación tiene por objeto:

- resumir los acontecimientos que han llevado a los Estados miembros y a la UE a centrarse cada vez en mayor medida en la escala local para fomentar el crecimiento del empleo;
- analizar la manera en que los distintos agentes locales, por ejemplo los entes locales, las empresas, el «tercer sistema» (la economía social o el sector del voluntariado), los interlocutores sociales y los servicios públicos de empleo — y también los de niveles más elevados, cuya acción determina la posible actuación a escala local: Estados y regiones, e incluso la propia UE en las áreas de su competencia— pueden contribuir al proceso de creación o mantenimiento del empleo a nivel local;
- por último, plantear una serie de cuestiones para el debate durante el semestre comprendido entre abril y octubre de 2000.

Esta Comunicación se dirige a las instituciones de la Unión. La Comisión examinará con interés los dictámenes que le envíen y, además, organizará un amplio proceso de consultas con las partes interesadas articulado en torno a una serie de conferencias. La primera, organizada en colaboración con el Comité de las Regiones, se celebrará los días 10 y 11 de abril. Este proceso culminará con una conferencia preparada con la cooperación de la Presidencia francesa que tendrá lugar en diciembre en Estrasburgo, y durante la cual la Comisión expondrá los resultados de las consultas y examinará las perspectivas de futuro.

En la página 22 figura la dirección a la que se deben enviar los comentarios sobre este documento.

## **1. INTRODUCCIÓN: PROPÓSITO DE LA COMUNICACIÓN**

La aplicación de la Estrategia Europea de Empleo ya ha surtido efectos positivos: una mejor coordinación de las políticas nacionales y comunitarias y una mayor coherencia de las políticas de empleo en los distintos Estados miembros y entre ellos. Hoy en día, los retos son de tal calibre que la Estrategia debe tener en cuenta plenamente a cada agente, cada nivel institucional y cada uno de los ámbitos de crecimiento potencial que pueden influir en las cifras de empleo. Las posibilidades de creación de empleo a nivel local, por ejemplo, no se han descuidado: varios Planes nacionales de acción de fomento del empleo (PNA) prestan atención a este aspecto. No obstante, en conjunto convendría reforzar esta acción.

De acuerdo con este planteamiento, pero también a la luz de lo aprendido de la experiencia previa y con arreglo a las sugerencias del Parlamento Europeo, del Comité de las Regiones, y del Comité Económico y Social, este documento trata de incitar a las partes de la Estrategia Europea a tener más en cuenta las posibilidades que ofrece la acción local en favor del empleo. Si bien la Comisión ya ha plasmado en otros documentos (como los referidos a los pactos territoriales de empleo o a las estrategias urbanas) sus dictámenes y propuestas respecto al desarrollo local en general, el presente documento se centra en las maneras de mejorar la eficacia de las intervenciones en el ámbito del mercado de trabajo y en las contribuciones que pueden realizar los agentes locales para mantener y aumentar el empleo.

Esta Comunicación aspira a impulsar un debate entre los distintos agentes locales, nacionales y europeos del que se puedan extraer conclusiones. Es preciso subrayar que no implica, en ningún caso, que la Comisión vaya a lanzar un nuevo programa individual sobre desarrollo local; ya se destina financiación comunitaria a todos los ámbitos a que se refiere el presente texto a través de los Fondos Estructurales y el FEOGA-Garantía en el ámbito de la política de desarrollo rural. Los resultados del proceso de consulta, que esta institución desea lo más amplio posible, se plasmarán en una nueva Comunicación de la Comisión en la que sugerirá mecanismos para enriquecer la acción de la UE en favor del empleo en el marco de las estructuras institucionales y disposiciones financieras actuales.

## **2. UN NUEVO CONTEXTO**

### **2.1. Contexto político e institucional**

El Tratado de Amsterdam reconoció que el problema del desempleo era una cuestión de interés común para el conjunto de la UE, lo que propició una nueva iniciativa basada en una estrategia coordinada dirigida a impulsar el empleo y establecer un proceso de supervisión multilateral mutua. Este enfoque reconoce la interdependencia de los diversos elementos macroeconómicos y estructurales.

Este enfoque se plasma en el artículo 127 del Tratado de la Comunidad Europea modificado por el Tratado de Amsterdam, que establece que al formular y aplicar todas las políticas y medidas comunitarias se deberá tener en cuenta el objetivo de un alto nivel de empleo.

A nivel nacional, los Estados miembros formulan y aplican en la actualidad Planes nacionales de acción de fomento del empleo, estructurados en torno a las Directrices para el Empleo aprobadas cada año por el Consejo de Ministros y basados en los cuatro pilares siguientes:

- mejora de la capacidad de inserción profesional;
- desarrollo del espíritu empresarial;
- fomento de la adaptabilidad de los trabajadores y de las empresas;
- refuerzo de las políticas de igualdad de oportunidades para hombres y mujeres.

La Estrategia Europea de Empleo, al menos en su fase actual de desarrollo, se basa, fundamentalmente, en los esfuerzos nacionales. Sin embargo, cada vez se es más consciente de las oportunidades existentes a nivel local para fomentar el empleo. Las Directrices para el año 2000 refuerzan la directriz específica (nº 12<sup>1</sup>) que reconoce explícitamente el papel que desempeñan los agentes locales en el fomento del empleo. Este potencial no se ha plasmado todavía, sin embargo, en una realidad tangible.

## **2.2. La aparición de la dimensión local**

Aunque el desarrollo local del empleo se ha considerado durante mucho tiempo algo marginal en comparación con las estrategias macroeconómicas y estructurales, en la actualidad se reconoce cada vez más su importancia. La presión creciente del desempleo propició la diversificación de los proyectos experimentales de creación de empleo, y pronto se constató que el potencial de acción a nivel local era considerable. Además, las empresas y los individuos se han visto afectados de diverso modo por los cambios ocurridos en la sociedad europea (y mundial).

La apertura de los mercados ha acelerado la movilidad de la inversión y la concentración de capital. El auge paralelo de la utilización de las nuevas tecnologías en los procesos de producción, distribución y consumo ha favorecido la creación de un mercado mundial y la llegada de la sociedad de la información. Esta evolución ha recrudecido considerablemente la competencia. Para hacer frente a la nueva situación, en la actualidad los agentes locales deben desarrollar estrategias basadas en sus cualidades específicas. Los cambios que ha permitido introducir la tecnología en los sistemas productivos han facilitado sustancialmente el desarrollo del potencial endógeno. Esta tendencia resulta válida por lo que respecta al desarrollo microeconómico y la formación de sistemas locales de producción compuestos por empresas de pequeño tamaño. Otros aspectos, como la evolución demográfica (envejecimiento de la población), las transformaciones de los modos de vida y la

---

<sup>1</sup> Vinculada al pilar «desarrollar el espíritu de empresa», la directriz nº 12 establece que los Estados miembros «promoverán medidas para aprovechar plenamente las posibilidades que ofrece la creación de puestos de trabajo en el ámbito local y en la economía social, especialmente en las nuevas actividades ligadas a las necesidades aún no satisfechas por el mercado, estudiando, con objeto de reducirlos, los obstáculos que las frenen. A este respecto, es preciso reconocer y apoyar de forma más decidida el papel y la responsabilidad de las autoridades locales y regionales, de otros interlocutores a escala regional o local, así como de los interlocutores sociales. Además, se deberá aprovechar plenamente el papel de los servicios públicos de empleo locales en la detección de las oportunidades de empleo y en la mejora del funcionamiento de los mercados de trabajo locales».

urbanización creciente han propiciado cambios en las elecciones de los consumidores, aumentando el porcentaje del presupuesto familiar destinado a la asistencia sanitaria, los servicios a particulares, la protección del medio ambiente, el ocio, la formación, la cultura, la comunicación y el transporte.

Todos estos acontecimientos, combinados con el nuevo interés de los ciudadanos por el desarrollo sostenible y la búsqueda de un compromiso más activo, contribuyen a reforzar la importancia de la dimensión local.

### **3. UN NUEVO ÁMBITO PARA LAS POLÍTICAS DE EMPLEO**

A escala europea y nacional se ha ido prestando gradualmente más atención a la dimensión local de las políticas de empleo. La investigación sobre el fomento local del empleo ha demostrado que en la probabilidad del éxito de estas iniciativas inciden significativamente varios factores, algunos de los cuales se resumen en el anexo. El análisis de estas cuestiones, así como de las mencionadas anteriormente en esta Comunicación, demuestra que aunque existe una tendencia general a prestar más atención a la dimensión local de las cuestiones vinculadas al empleo, persisten aún numerosos obstáculos. Para superarlos los agentes locales han de reunirse y sumar sus energías y recursos, y las autoridades regionales y nacionales deben adaptar las políticas a fin de prestarles apoyo. La Estrategia Europea de Empleo constituye un marco conceptual útil para todas las partes.

#### **3.1. Movilizar las fuerzas locales**

##### *3.1.1. Entes locales*

###### **3.1.1.1. Los hechos**

La Unión Europea<sup>2</sup> cuenta con más de 80 000 entes locales, que constituyen las unidades administrativas básicas de la vida comunitaria tanto en las áreas rurales como en las urbanas. En la mayoría de los Estados miembros, tienen competencias en una amplia serie de ámbitos, por ejemplo en la asistencia social, educación, salud, vivienda, protección del medio ambiente, transporte público local, suministro de agua y electricidad, sistemas de alcantarillado, recogida y tratamiento de basuras domésticas, mantenimiento de infraestructuras, cultura y actividades de ocio.

Aunque la situación varía en los distintos países, la importancia de las funciones que desempeñan se refleja en el porcentaje del gasto público correspondiente a los entes locales, cifra que oscila entre el 3,8 % del PIB en Portugal y el 33,3 % del PIB en Dinamarca<sup>3</sup>. En este país, así como en Finlandia, los Países Bajos y Suecia, los entes locales gestionan un presupuesto global superior al gestionado por la administración central.

---

<sup>2</sup> Véase la publicación «Administración local y regional en la Unión Europea» («*Regional and Local Government in the European Union*») del Comité de las Regiones, julio de 1996.

<sup>3</sup> Fuente: OCDE, cuentas nacionales de 1995. La definición del gasto público empleada por esta organización excluye las inversiones. Es preciso señalar a este respecto el caso de Portugal, donde las inversiones efectuadas por las entidades locales constituyen el grueso de la inversión pública.

Este amplio abanico de funciones se refleja, asimismo, en el número total de personas que trabajan en las estructuras municipales: por ejemplo, más de 600 000 trabajadores en Francia y más del 20 % de la población activa en los países escandinavos. De hecho, con frecuencia la administración local es un destacado — cuando no el principal— oferente de empleo en el territorio de su competencia.

Una serie tan diversificada de competencias administrativas significa que la labor de los entes locales tiene una incidencia considerable sobre el empleo local. En este sentido, se estima que las actuaciones de los municipios de Berlín, Gotemburgo y Helsinki influyen en el 40 % de los puestos de trabajo de dichas ciudades<sup>4</sup>, porcentaje que se aproxima al 20 % en ciudades como Manchester y Estocolmo, y al 12-14 % en algunas ciudades francesas de tamaño medio, como por ejemplo Tours y Amiens.

Aunque los entes locales carecen de poderes para formular políticas de empleo, los gobiernos centrales consideran cada vez más lógica su participación en el desarrollo y la aplicación de las medidas activas del mercado de trabajo. Esto resulta especialmente válido en el caso de los países escandinavos y los Países Bajos.

Algunos Estados miembros comienzan también a considerar a los entes locales, especialmente a las ciudades, como socios, y no sólo para poner en práctica las medidas activas, sino también a fin de adoptar un enfoque global e integrado respecto a toda una serie de problemas que inciden en el empleo y la cohesión social locales.

En los *Países Bajos*, donde los municipios son responsables de la reinserción de las personas que perciben únicamente prestaciones de seguridad social, la **Política de Ciudades** aspira a recuperar el equilibrio del desarrollo urbano, restablecer las relaciones entre las distintas funciones urbanas y trabajar así en pos de una «ciudad completa». En este contexto, el Gobierno ha establecido una dotación de 100 millones de euros disponible para proyectos de fomento del clima económico local, por ejemplo proyectos municipales en los ámbitos del espíritu empresarial y los sectores en desarrollo. (*Fuente: PNA neerlandés*)

Por otro lado, numerosos entes locales han comenzado recientemente a interesarse en mayor medida por las cuestiones vinculadas al empleo y la cohesión social. Para los concejales electos, se trata a menudo de una cuestión de legitimidad. En la medida en que el desempleo se ha convertido en un problema fundamental, los ciudadanos tienden a juzgar a sus munícipes también en función de sus logros en materia de empleo. Aunque las dificultades son algo diferentes en las zonas rurales (p.ej.: mayor porcentaje de empleo en sectores en declive que la media comunitaria, alejamiento de los principales centros de actividad y empleo, cultura menos propicia a la iniciativa empresarial y la asunción de riesgos, incapacidad de participar en los principales canales y redes económicos, niveles educativos reducidos) en ellas la tarea de los entes locales no es menos importante, ya que deben proporcionar oportunidades de empleo y servicios de buena calidad a sus convecinos para asegurar su permanencia en la localidad. Así pues, además de las medidas tomadas en virtud de las políticas nacionales y regionales, en los últimos tiempos se han adoptado otras

---

<sup>4</sup> Véase «*Rôle des villes dans la création d'emploi*», un estudio realizado por AICCRE en el marco del programa de investigación aplicada de la DG EMPL.

muchas iniciativas independientes en áreas tan diversas como la ayuda a los jóvenes con dificultades para encontrar empleo, el suministro de orientación y formación profesional o incluso las subvenciones directas a la creación de puestos de trabajo. Este es el contexto en el que han surgido nuevas estructuras municipales o impulsadas por los municipios (centros de acogida, «*maisons d'emploi*», bolsas locales de empleo, «*régies de quartier*», «*entreprises d'insertion*», formación en alternancia, ventanillas únicas, etc.)<sup>5</sup>.

### 3.1.1.2. Cambios potenciales: cuestiones para el debate

La importancia de las competencias de los entes locales y su cercanía a las necesidades de los ciudadanos hacen que sean socios esenciales para el éxito de la Estrategia Europea de Empleo. Sin embargo, las transformaciones descritas más arriba aún no se han generalizado. Las consultas realizadas recientemente por la Comisión entre las principales asociaciones nacionales de entes locales han mostrado que existen lagunas de información considerables, no sólo por lo que respecta al conocimiento de la EEE, sino también sobre los tipos de acción que se prestan a un compromiso local, e incluso sobre la manera de actuar a escala local en cuestiones de empleo.

Los entes locales figuran entre los agentes más importantes en el fomento del empleo a nivel local. No obstante, puede ser preciso reforzar su misión para que puedan actuar con la máxima eficacia.

- Como primer nivel de una administración elegida democráticamente y, por consiguiente, el nivel más próximo a los ciudadanos y a la economía local, es obvio que los entes locales tienen que desempeñar un papel importante en el desarrollo de asociaciones de fomento del empleo que reúnan a todos los agentes locales, públicos y privados. ¿Cómo se puede aprovechar al máximo este papel unificador y la sinergia que pueden generar, a fin de formular estrategias integradas de empleo y asegurar la viabilidad de las asociaciones en favor del empleo?
- Los entes locales tienen competencias en numerosos ámbitos que constituyen fuentes potenciales de nuevos empleos, por lo que es probable que sus acciones estructuren una parte considerable del mercado de trabajo local. ¿Cómo pueden utilizarse estas competencias a fin de fomentar la creación local de empleo? ¿Cómo pueden integrar los entes locales la dimensión del empleo en todas sus actividades? ¿Cuáles son los instrumentos de análisis, observación y decisión que deberían ponerse a su disposición?
- Con frecuencia, los entes locales son grandes oferentes de empleo. ¿Cómo pueden participar, en su condición como tales, en los cuatro pilares de la Estrategia Europea de Empleo? ¿Cuáles son las Directrices para el Empleo que pueden aplicar mejor localmente?

---

<sup>5</sup> *Les villes et l'emploi*, estudio realizado entre los municipios franceses de más de 10 000 habitantes. (BPI, *initiatives pour l'emploi*, 1998).

- Europa evoluciona hacia una economía basada en el conocimiento, lo que exige nuevas habilidades, técnicas y sociales, así como acceso a las tecnologías de la información y la comunicación. ¿Cómo pueden los entes locales garantizar que todos los ciudadanos y agentes locales tengan las habilidades necesarias para aprovechar las nuevas oportunidades de empleo? ¿Cómo pueden facilitar acceso local a los nuevos instrumentos y servicios de la sociedad de la información?

### 3.1.2. *Empresas*

#### 3.1.2.1. Los hechos

El sector privado es el motor principal de la actividad económica en economías mixtas como las europeas. Hoy día, el potencial de creación neta de empleo radica fundamentalmente en las actividades vinculadas a los servicios, en especial los que presentan contenido local o satisfacen necesidades locales. En la Unión Europea, la evolución reciente de los indicadores de crecimiento sectorial muestra que el empleo crece rápidamente en ámbitos como la asistencia sanitaria y social, los servicios a empresas, la hostelería y la restauración y las actividades recreativas, culturales y de ocio (las cifras de trabajadores experimentan un incremento anual igual o superior al 1,5 % durante el período 1994-1998). También aumenta el número de puestos de trabajo creados en otras actividades económicas con incidencia local, como el comercio minorista, la construcción y el transporte terrestre, si bien sus tasas de crecimiento son inferiores. Muchas de estas fuentes de empleo pertenecen al sector privado, lo que demuestra la necesidad de apoyar y maximizar el potencial de creación de empleo local por parte de las empresas locales.

Durante las dos últimas décadas ha aumentado el peso y la importancia de las PYME (incluidas numerosas organizaciones del tercer sistema). En 1998, se estimaba que el 99,8 % de las empresas privadas no pertenecientes al sector primario pertenecían a esta categoría, y que el 93,1 % eran microempresas (con 10 empleados o menos). El cambio obedece, esencialmente, a la necesidad de ser innovador y capaz de adecuarse constantemente a las necesidades de los clientes para poder hacer frente a la competencia, ahora mundial. Las unidades productivas más pequeñas, que emplean tecnologías y estructuras organizativas más flexibles, han podido afrontar mejor los retos que plantean los cambios. La dinámica del empleo ha reflejado esta transformación, de manera que las PYME aparecen como la fuente principal de crecimiento del empleo en el sector empresarial. En la actualidad, las actividades en las que se registra el mayor crecimiento del empleo están dominadas por las microempresas, que representan el mayor porcentaje del empleo total.

	Empresas privadas no agrícolas			
	Micro	Pequeñas	Medianas	Grandes
Distribución del empleo en 1998 (EUR-15)	33,9 %	18,8 %	13,1 %	34,2 %
Variación media anual del empleo 1988/2000 (EUR-19*)	0,1 %	- 0,1 %	- 0,3 %	- 0,4 %

\* EUR-19 = UE más los países del Espacio Económico Europeo y Suiza.

Fuente: Sexto informe anual del Observatorio europeo para la PYME, cuadros 1.2 y 1.7, borrador de septiembre de 1999, *EIM/Data Warehousing*. Informe encomendado por la Comisión Europea (DG ENTR).

Los agentes locales son cada vez más conscientes de la necesidad de desarrollar y apoyar el espíritu empresarial a nivel local. En particular, las empresas nacientes, las microempresas y las PYME afrontan dificultades específicas que con frecuencia pueden resolverse óptimamente a escala local. Los entes locales y regionales están impulsando distintas estructuras de apoyo y asesoramiento, así como planteamientos basados en «ventanillas únicas» a fin de crear un entorno más favorable para las PYME. La posición competitiva del sector privado depende en parte de la competitividad del territorio en que se asienta, a su vez dependiente, entre otros factores, de la disponibilidad de los recursos humanos y sociales que exigen las nuevas condiciones económicas. Por lo tanto, la cuestión consiste en cómo pueden aumentar las políticas locales la competitividad de las empresas locales. La adopción de un planteamiento centrado en las «necesidades de los usuarios» exige la participación de la comunidad empresarial local en la concepción y puesta en práctica de las estrategias de empleo y desarrollo locales.

#### *Creación local de empleo*

*En Alemania* se están creando redes de nuevo cuño destinadas a fomentar la creación de nuevas empresas y apoyar a las PYME existentes. En estas redes participan cámaras de comercio, asociaciones patronales, instituciones de crédito, empresas de inversión en Bolsa, polos tecnológicos, incubadoras de empresas, universidades, centros de investigación, empresas, entes locales y oficinas de empleo. Una iniciativa denominada «**Asistencia económica regional mediante participación ciudadana**», financiada por la administración central, regional y local, impulsa la participación de todos los agentes pertinentes en estas estructuras cooperativas, que vinculan las políticas del mercado de trabajo de carácter regional, económico, general y de inserción profesional de las mujeres (*Fuente: PNA alemán*).

La necesidad de una actitud más proactiva con respecto a las empresas se desprende también de las experiencias de desarrollo de oportunidades laborales mediante la creación de microempresas por parte de desempleados e inmigrantes. Este planteamiento ha contado con el apoyo de programas públicos (refuerzo del carácter activo de las prestaciones de desempleo, desgravaciones fiscales, subvenciones para la creación de empresas) e iniciativas privadas o de base (microcrédito). Evaluar estas iniciativas y extraer lecciones de las mismas despiertan cada vez más interés y merecen más atención.

### 3.1.2.2. Cambios potenciales: cuestiones para el debate

Conviene tener en cuenta de manera apropiada las necesidades del sector empresarial local a fin de aprovechar el potencial local de empleo. Es preciso, por tanto, fomentar la participación activa de la comunidad empresarial local en asociaciones en favor del empleo.

Un mercado de trabajo local eficiente es esencial para la competitividad empresarial. Pueden plantearse aquí varias cuestiones. Las empresas son esenciales a la hora de detectar las necesidades locales en materia de cualificaciones y anticipar la evolución del mercado laboral. Pueden ayudar a reforzar la base empresarial de la zona apoyando y acompañando a las nuevas empresas y a las PYME. Asimismo, pueden contribuir activamente a la reinserción profesional de los grupos excluidos del mercado de trabajo mediante la aplicación de políticas de contratación que den prioridad a los grupos desfavorecidos.

El apoyo activo a las empresas es esencial para el fomento local del empleo, ya que son ellas las que crean y mantienen la mayoría de los puestos de trabajo. Es preciso hacerlas participar en estrategias integradas de creación de empleo, y aprovechar al máximo su contribución.

- ¿Cómo pueden las comunidades empresariales y financieras locales participar activamente en el desarrollo de asociaciones y estrategias integradas de fomento del empleo local? ¿Qué se puede hacer para garantizar que a la comunidad empresarial le resulte útil participar en las asociaciones?
- ¿Cómo se puede aprovechar el potencial de las empresas locales como operadores en la aplicación de políticas locales activas del mercado de trabajo? ¿Cómo se las puede incitar a cooperar y apoyar a las empresas sociales a pesar de los riesgos de posible competencia?
- La aceleración de las transformaciones tecnológicas y económicas significa que las empresas necesitan adaptar en consecuencia sus productos, tecnologías y estructuras organizativas. La forma en que se gestionan los procesos de reestructuración afecta al empleo y a las comunidades locales. ¿Cuáles son las buenas prácticas que se pueden intercambiar en materia de gestión de las reestructuraciones económicas a fin de minimizar los efectos negativos sobre el empleo local?

### 3.1.3. *El tercer sistema o la economía social*

#### 3.1.3.1. Los hechos

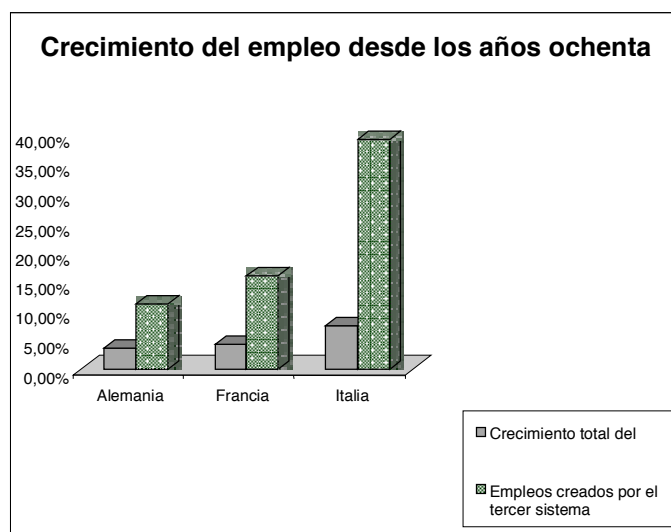
Algunas formas de organización socioeconómica (cooperativas, asociaciones, mutuas y fundaciones) designadas normalmente con los términos genéricos de «economía social», «tercer sector» o «tercer sistema» comparten, entre otros principios, la ausencia de fines lucrativos, la independencia de los sectores público y privado y la búsqueda de una forma organizativa más participativa, así como una actitud de servicio a la comunidad. Algunas tratan de atender las necesidades que no cubren los servicios públicos o el mercado, labor para la que participan en distintas actividades económicas y contratan personal. Por lo general de pequeño tamaño, están

firmemente asentadas en la comunidad local y a menudo orientan su actividad hacia el desarrollo a largo plazo de su región.

En la actualidad, estas organizaciones constituyen una realidad económica y social no desdeñable en numerosos países, aunque disfrutan de muy escaso reconocimiento. En conjunto, se calcula que el sector representa 8 590 000 empleos, es decir, el 6,45 % del empleo total y el 7,78 % del empleo remunerado. Además, si se calcularan los puestos de trabajo a tiempo completo que equivale el trabajo voluntario, se podría estimar que el 10 % de la mano de obra trabaja en el tercer sistema<sup>6</sup>.

Los cambios estructurales que se han producido durante las dos últimas décadas han generado nuevas organizaciones pertenecientes a la economía social que aspiran a satisfacer las necesidades insatisfechas de los ciudadanos y las comunidades locales, así como a contrarrestar los efectos de la agravación del desempleo y la exclusión social.

El incremento que ha experimentado el número de trabajadores de estas organizaciones en los años ochenta es mucho mayor que el aumento del empleo en el conjunto de la economía: 11 % frente al 3,7 % en Alemania, 15,8 % frente al 4,2 % en Francia y 39 % frente al 7,4 % en Italia. Este crecimiento se aceleró entre 1990 y 1995; se estima que el porcentaje correspondiente se aproxima al 24 % en Francia, Alemania, los Países Bajos y el Reino Unido, y supone más del 20 % de la creación de empleo neta en estos países. Tres cuartas partes de los nuevos empleos habrían aparecido en los sectores de la educación, la sanidad y los servicios sociales, y un porcentaje considerable en los ámbitos del deporte, la cultura y la formación profesional.



Este crecimiento se explica en parte por la subcontratación de determinadas funciones desempeñadas en el pasado por el sector público, y en parte por la producción de servicios en respuesta a nuevas necesidades. Cabe distinguir dos tipos de actividades:

---

<sup>6</sup> *The enterprises and organisations of Third system: a strategic challenge for employment* (Las empresas y organizaciones del tercer sistema: un reto estratégico para el empleo), estudio CIRIEC, diciembre 1999.

- integración de las personas desempleadas o desfavorecidas a través de una experiencia laboral;
- producción de bienes y servicios de uso social o colectivo.

Esta serie de actividades constituye un auténtico *tercer sistema* que completa los sectores público y privado e interactúa con ellos, además de generar vínculos sociales que redundan en beneficio del conjunto de la sociedad.

### 3.1.3.2. Cambios potenciales: cuestiones para el debate

Dada la magnitud de las necesidades insatisfechas, cabe esperar que continúe este crecimiento<sup>7</sup>. No obstante, el aprovechamiento de este potencial se ve limitado por distintos obstáculos que sería preciso eliminar. Algunos de ellos dependen de las propias organizaciones del tercer sistema, mientras que otros dependen de factores que escapan a su control, en particular por lo que respecta al marco legislativo.

En *Italia*, nuevas disposiciones han estimulado el crecimiento de la economía social. Si en 1994 había 2 300 cooperativas sociales que daban trabajo a 38 000 personas, en 1998 se contabilizaban 4 800 cooperativas, y el número total de trabajadores ascendía a 108 000. La expansión del sector sin ánimo de lucro se considera también un ámbito estratégico importante para lograr la igualdad de oportunidades. En Italia, este sector tiende a desarrollarse en los ámbitos donde hay demanda de servicios (p. ej., asistencia a los ancianos, ayuda a las personas con discapacidad y desfavorecidas, servicios de asistencia infantil), y ayuda a promover la conciliación de la vida laboral y familiar (*Fuente: PNA italiano*).

Si bien algunos de estos nuevos servicios, como los dirigidos a proteger el medio ambiente, se convertirán sin duda en actividades rentables a corto o medio plazo, otros, sobre todo los servicios culturales y a particulares (asistencia a ancianos e infantil, etc.) continuarán tropezando con trabas relacionadas con la financiación de la demanda. Por consiguiente, su viabilidad exigiría encontrar parte de los fondos necesarios para su desarrollo fuera del mercado. Esta financiación sólo puede justificarse si se tienen en cuenta los beneficios que los servicios en cuestión procuran a la sociedad, así como los ahorros que permiten efectuar (reducción de los gastos de la seguridad social, aumento de la población activa potencial, reducción de las infracciones, etc.).

Hoy día, la financiación necesaria procede a menudo de programas públicos, especialmente de los dirigidos a reforzar el carácter activo de las políticas de empleo. Cabe considerar lógico financiar las empresas intermedias que aspiran a la reinserción profesional de determinados grupos en el marco de políticas activas de empleo. No obstante, en la medida en que también crean puestos de trabajo viables, deberán tener acceso a las fuentes de financiación a las que acceden normalmente las empresas.

---

<sup>7</sup> Partiendo del ejemplo de los Estados Unidos, el informe de 1998 de la Comisión sobre índices de empleo calcula que se podrían crear 10 millones de nuevos puestos de trabajo en los servicios destinados a la colectividad (servicios sociales, culturales, recreativos, educativos, sanitarios y de asistencia personal) en Europa, un gran número de ellos ofrecidos por dichas organizaciones.

Junto a las empresas, el tercer sistema o la economía social constituye un importante motor cada vez más significativo de creación de empleo, en especial para las personas con dificultades para acceder al mercado de trabajo.

- ¿Cuáles son las fuentes de financiación públicas y/o privadas que satisfarían óptimamente las necesidades de desarrollo? ¿Cómo se puede financiar el tercer sistema para conseguir que ahorre recursos y genere valor añadido para la sociedad? ¿Cuál es el balance actual de los distintos proyectos de demanda subvencionada, como los «cheques servicio» y las desgravaciones fiscales?
- Aumentar la profesionalización de las organizaciones del tercer sistema resulta imprescindible para mejorar la calidad del servicio proporcionado, y apenas cabe esperar que los sistemas tradicionales de educación y formación satisfagan esta necesidad. ¿De qué otras maneras podría lograrse esta profesionalización, así como reforzar la calidad del servicio y de los puestos de trabajo ofrecidos?
- ¿Cuáles son las formas de asociación que permitirían tener en cuenta de forma sistemática los intereses y las necesidades de las organizaciones del tercer sistema en la toma de decisiones?

### 3.1.4. *Las oficinas locales de los servicios públicos de empleo*

#### 3.1.4.1. Los hechos

Los servicios públicos de empleo desempeñan una doble misión en el mercado de trabajo. Por un lado, aspiran a mejorar el funcionamiento del mercado laboral tratando de ajustar la oferta y demanda de mano de obra a escala nacional, y europea en último término. A menudo, este objetivo exige aumentar la movilidad geográfica y profesional de los trabajadores y orientarlos hacia ámbitos o sectores empresariales con mayor demanda de mano de obra. Por otro lado, desempeñan un papel crucial en el fomento de un desarrollo territorial equilibrado, ya que se ocupan del potencial de desarrollo del empleo de todas las regiones.

La red de oficinas locales de empleo, una parte vital de la organización de los servicios públicos de empleo, está compuesta por más de 5 000 oficinas en las que trabajan más de 100 000 funcionarios en contacto directo con los oferentes y demandantes de empleo<sup>8</sup>.

Dichas oficinas desempeñan una amplia gama de actividades, además de ofrecer servicios de información y colocación, asesoramiento y orientación profesional, proporcionan formación y aplican programas del mercado de trabajo. Esta última actividad implica que gestionan la mayoría de los 65 000 millones de euros —el 1 % del PIB— destinados anualmente por los gobiernos de la UE a políticas activas de empleo. Esta cantidad es más de un tercio del total asignado a las políticas de empleo (subsidios de desempleo y políticas activas).

---

<sup>8</sup> Modernización de los servicios públicos de empleo para apoyar la estrategia europea de empleo. Comunicación de la Comisión Europea de 13 de noviembre de 1998. COM (1998) 641 final.

Además de ofrecer servicios y aplicar medidas activas de mercado de trabajo, en muchos Estados miembros los servicios públicos de empleo desempeñan un papel importante a la hora de suministrar información sobre el mercado laboral y anticipar la oferta y la demanda de mano de obra.

En algunos países, las oficinas locales públicas de empleo han desarrollado nuevos instrumentos para analizar la dinámica del empleo local, o nuevos enfoques tendentes a satisfacer con flexibilidad las necesidades de las empresas y los trabajadores. En las regiones transfronterizas, incluidas las de los países candidatos a la adhesión, las oficinas locales de empleo son ahora colaboradores esenciales de la red comunitaria EURES, que cuenta con su participación, junto con la de los interlocutores sociales y los entes locales, para la promoción activa de mercados de trabajo compartidos y abiertos a toda la región.

Las exigencias crecientes en materia de eficacia de la política de empleo están en el origen de las solicitudes de descentralización de los servicios públicos de empleo y de adaptación de sus prestaciones a las necesidades locales.

#### 3.1.4.2. Cambios potenciales: cuestiones para el debate

Agentes clave en la aplicación de la estrategia de activación y prevención, los servicios públicos de empleo no pueden trabajar aislados de los demás agentes locales. Se les podría alentar a poner sus conocimientos del mercado de trabajo local y general a disposición, por ejemplo, de las organizaciones especializadas en la lucha contra la exclusión social. En ocasiones convendría reforzar la cooperación con los interlocutores sociales a fin de facilitar la reintegración efectiva de los trabajadores al mercado de trabajo.

Además de su labor tradicional de gestión del mercado de trabajo —información e intermediación—, cabe plantearse si las oficinas locales de empleo deberían participar más intensamente en las actividades innovadoras de desarrollo local, entre las que cabe incluir, por ejemplo, la determinación de vacantes potenciales y el fomento del espíritu empresarial o de actividades del tercer sector.

Todos los aspectos mencionados sugieren que las oficinas locales de empleo deben gozar de cierto grado de autonomía a la hora de elegir las formas de intervención más apropiadas para atender las necesidades locales.

Se plantean, por tanto, las cuestiones siguientes:

- Las intervenciones de los servicios públicos de empleo apoyan las estrategias de desarrollo de su ámbito geográfico de actuación. La eficacia de su contribución se incrementa si contrastan sus pareceres con los restantes agentes locales y con quienes actúan en otros niveles. ¿Cómo deberían fomentar las oficinas locales públicas de empleo la colaboración con otros agentes, como los interlocutores sociales, los entes locales o las organizaciones del tercer sector? ¿En que áreas principales se debería reforzar la cooperación?

- Normalmente, las oficinas locales de los servicios públicos de empleo son responsables de las medidas de aplicación decididas por las autoridades nacionales o regionales ¿Cómo pueden asegurar la movilidad y garantizar la igualdad de acceso a los servicios en todo el país, teniendo en cuenta al mismo tiempo las necesidades particulares del mercado de trabajo local?
- ¿Pueden las oficinas locales de empleo demostrar formas de intervención más innovadoras en el mercado de trabajo local, más allá de sus tareas básicas de información, intermediación y aplicación de las medidas tradicionales del mercado de trabajo?

### 3.1.5. *Interlocutores sociales*

#### 3.1.5.1. Los hechos

La organización del diálogo social varía sustancialmente de un país a otro. Puede desarrollarse a escala nacional o a nivel empresarial, y puede cubrir la totalidad de la industria o únicamente algunos sectores. En general, apenas se desarrollan negociaciones a nivel local, aunque puede haber modalidades especiales, como los *contratti d'area* en Italia.

En varios países (por ejemplo: Austria, Dinamarca y los Países Bajos), los interlocutores sociales participan en la gestión descentralizada de los servicios públicos de empleo y forman parte de los organismos tripartitos locales junto con representantes de los entes locales. En Europa también es frecuente que los interlocutores sociales participen en asociaciones locales creadas para fomentar el empleo y luchar contra el paro y la exclusión social.

#### 3.1.5.2. Cambios potenciales: cuestiones para el debate

Conviene señalar que los niveles de cualificación son un factor decisivo de la competitividad empresarial, y los interlocutores sociales están óptimamente situados para asesorar a los servicios de formación continua sobre las necesidades de formación de las empresas locales. Resulta también más sencillo observar a nivel local las nuevas modalidades de empleo, los nuevos oficios y las nuevas formas de organización del trabajo en las empresas y entre ellas, lo que sugiere que se podría dar cierto margen de actuación al nivel local en materia de negociación y discusión. Por otro lado, los interlocutores sociales locales tienen un profundo conocimiento de la situación local, lo que podría redundar en beneficio de la comunidad local. Todos estos hechos, unidos a la gran diversidad de los mercados de trabajo locales, aconsejan mejorar la integración de los interlocutores sociales en las asociaciones locales.

Los interlocutores sociales desempeñan papeles oficiales y extraoficiales en el conjunto del mercado de trabajo. Mediante negociaciones conjuntas, asociaciones institucionales y de otro tipo, ejercen una influencia significativa sobre la manera en que se gestiona el mercado de trabajo.

- Además de a través de las organizaciones e instituciones bipartitas, ¿cómo pueden participar los interlocutores sociales en redes y asociaciones más abiertas, en especial las que incluyen organizaciones y asociaciones intermedias? ¿Cómo pueden salir de sus esferas de negociación habituales para fomentar estrategias locales más amplias y contribuir a la creación de empleo, incluso en los nuevos ámbitos de crecimiento?
- ¿Qué cuestiones podría cubrir la negociación a nivel local para fomentar la innovación y la adaptación a las circunstancias locales, sin poner en peligro la cohesión nacional y europea y las expectativas de los trabajadores y empresarios sobre seguridad y flexibilidad, respectivamente? ¿Cómo pueden garantizar los interlocutores sociales que se tengan en cuenta las diferencias geográficas de productividad?

### **3.2. Apoyo de las autoridades regionales y nacionales**

Los Estados miembros se esfuerzan desde hace años por acomodar las particularidades y necesidades locales en la formulación y aplicación de sus políticas. Sin embargo, hasta fechas muy recientes no se ha comenzado a prestar apoyo a políticas que inciten a los agentes locales a unir sus fuerzas en favor de un desarrollo integrado del empleo en su territorio.

#### *3.2.1. Los hechos*

La constatación de que los cambios estructurales son demasiado complejos para poder ser gestionados únicamente mediante políticas nacionales ha contribuido a acelerar los procesos de descentralización institucional y administrativa ya iniciados en la mayoría de los Estados miembros. Esta delegación de competencias ha aproximado parte de los mecanismos de decisión a las comunidades locales y ha ampliado su capacidad de respuesta a las necesidades locales.

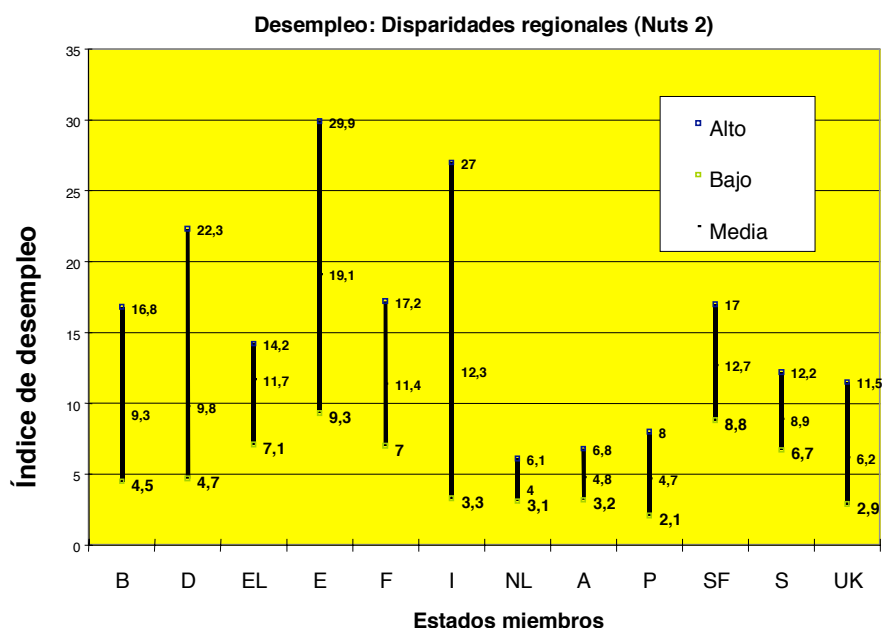
Por lo que respecta a las políticas del mercado de trabajo, la descentralización está justificada por las diferencias existentes entre las características socioeconómicas de las distintas áreas y la voluntad de tener más en cuenta los cambios que las afectan.

De hecho, las características socioeconómicas presentan mayores diferencias dentro de un Estado miembro que entre los distintos Estados miembros. Estas diferencias son especialmente llamativas por lo que respecta a los índices de desempleo<sup>9</sup>. Así, dentro de un mismo Estado miembro, los índices de desempleo de las regiones más afectadas por el paro son frecuentemente tres o cuatro veces más elevados que los de las regiones más prósperas. Además, las variaciones pueden ser todavía mayores dentro de una misma región. Con frecuencia, las variaciones de tal magnitud son indicativas de circunstancias locales complejas. Las políticas concebidas por los gobiernos nacionales han resultado demasiado rígidas para adaptarse a estas

---

<sup>9</sup> Véase EUROSTAT, *Statistics in Focus, Regions n° 5/99, EU unemployment still marked by regional variations, 1999.*

variaciones, de manera que ha sido indispensable formular soluciones que dejen margen para las particularidades locales.



Casi todos los Estados miembros están descentralizando la aplicación de las políticas decididas y financiadas a nivel nacional. Aunque de esta labor se encargan, sobre todo, los servicios públicos de empleo locales, se tiende cada vez más a crear asociaciones en las que colaboran agentes locales de distintas clases, algunas de ellas basadas en la experiencia de la UE de los pactos territoriales en favor del empleo. Esto resulta especialmente válido en los países escandinavos, donde las juntas de empleo —en las que participan las oficinas públicas de empleo, los interlocutores sociales y los entes locales— desempeñan un papel importante en la planificación y aplicación de las políticas activas de empleo.

### 3.2.2. Cambios potenciales: cuestiones para el debate

Es preciso contemplar las iniciativas en materia de empleo adoptadas por los agentes locales en un contexto más amplio, regional, nacional e incluso europeo. Para ser plenamente eficaces, deben tener en cuenta las directrices establecidas en todos estos niveles.

Tanto los gobiernos nacionales y regionales como los interlocutores sociales tienen que desempeñar un papel esencial. Además de mejorar la participación de los agentes locales en la toma de decisiones, deben desarrollar también un marco reglamentario y medidas de apoyo que faciliten la formulación y la extensión de estrategias locales integradas.

Una manera de aumentar la eficacia de la Estrategia Europea de Empleo sería lograr una mayor participación de los agentes locales en la elaboración y aplicación de los planes nacionales de acción en favor del empleo (PNA). Decidir las medidas apropiadas a tal efecto compete a los gobiernos nacionales y, en su caso, regionales. En apartados anteriores de este documento se ha indicado que los agentes locales controlan ya la aplicación de las medidas adoptadas a nivel nacional. No obstante, la experiencia muestra también que la eficacia de las medidas activas del mercado de trabajo aumenta si forman parte de una estrategia local integrada elaborada

conjuntamente por todos los agentes locales y apoyada por los restantes niveles institucionales.

Las autoridades regionales y nacionales determinan las circunstancias en que trabajan los socios locales y las formas en que pueden desarrollar y aplicar estrategias integradas para la creación de empleo.

- ¿Cómo pueden los gobiernos nacionales y, en su caso, regionales, alentar a los entes locales a integrar la dimensión del empleo en todas sus acciones? ¿Cómo pueden promover en general las estrategias integradas locales en favor del empleo? ¿Cuáles son las implicaciones en términos de mayor flexibilidad operativa a nivel local? ¿Cómo se pueden seleccionar y transferir las buenas prácticas?
- ¿Cómo pueden mejorar la participación de los entes locales en la preparación y aplicación de los planes nacionales de acción?
- Las organizaciones del tercer sector desempeñan un papel importante en la mejora de la capacidad de inserción profesional de los trabajadores. No obstante, su desarrollo depende de la existencia de marcos reglamentarios y estructuras de apoyo que garanticen su viabilidad. ¿Qué pueden hacer los gobiernos nacionales, regionales y locales a este respecto?

### **3.3. Aplicación local de la Estrategia Europea de Empleo**

La Estrategia Europea de Empleo proporciona un marco estratégico apropiado a los agentes locales que pretenden integrar la dimensión del empleo en todas sus acciones.

Las Directrices Europeas para el Empleo son el marco con arreglo al cual los Planes nacionales de acción se traducen en medidas concretas adaptadas a sus contextos nacionales. De modo similar, dichas Directrices pueden ser un marco de referencia útil a partir del cual definir una estrategia local de empleo. Constituyen, virtualmente, un marco apropiado adaptado a la diversidad de las situaciones locales en Europa. Los planes locales garantizarían la coherencia a nivel local y podrían maximizar la incidencia de los planes nacionales.

Uno de los principios básicos de la Estrategia Europea de Empleo consiste en que las políticas de empleo deben formar parte de todas las demás políticas, ya sean europeas o nacionales. Este principio debería servir de base para formular estrategias integradas de fomento del empleo local que, a su vez, puedan reforzar enfoques similares aplicados en los restantes niveles.

Tales estrategias apoyan la Estrategia Europea de Empleo, que a su vez las puede respaldar. En efecto, el Consejo Europeo de Viena<sup>10</sup> decidió hacer del Fondo Social Europeo el principal instrumento de la Unión para apoyar la aplicación de los Planes nacionales de acción. Más aún, tras la ampliación del alcance del FSE, el desarrollo

<sup>10</sup>

Véase la sección 36, Conclusiones de la Presidencia; Boletín UE 12/98.

local figura ahora entre sus prioridades, al igual que en los restantes Fondos Estructurales<sup>11</sup>.

La política regional y de desarrollo rural, así como el nuevo Reglamento del FSE, permiten, de manera más explícita que en el pasado, apoyar iniciativas locales de desarrollo y de empleo, actividades en el ámbito de la economía social y los pactos territoriales en favor del empleo. El Reglamento del FSE prevé también la adopción de nuevos enfoques, como la concesión de pequeñas subvenciones a organizaciones no gubernamentales y asociaciones locales, así como la utilización de sistemas globales de subvención para satisfacer todas las necesidades relacionadas con el desarrollo del empleo en áreas concretas. Lo anterior puede incluir ayudas para el desarrollo de los asociaciones locales y de sus actividades, por ejemplo formular un nuevo planteamiento de ingeniería financiera o estimular el espíritu de empresa a nivel local.

La Estrategia Europea de Empleo proporciona un modelo analítico y estratégico que permite a los Estados miembros evaluar sus resultados en relación con los de sus pares, y establece Directrices que los Estados miembros tratan de aplicar para mejorar sus resultados en materia de empleo.

- ¿Cómo pueden la UE y sus instituciones, instrumentos de apoyo, programas y acciones, intensificar su acción de apoyo de las estrategias integradas de fomento del empleo local?
- ¿Es posible aplicar a nivel local una política que prevea que la lucha por un nivel de empleo elevado debe formar parte de todas las políticas?

#### 4. CONCLUSIONES Y PERSPECTIVAS

Las secciones precedentes han mostrado, en primer lugar, el creciente interés que suscitan las acciones emprendidas a nivel local para estimular el empleo y, en segundo lugar, la existencia de una serie de factores que pueden contribuir a aprovechar al máximo el potencial de dichas acciones para aumentar el nivel de empleo en Europa y generar puestos de trabajo estables y de buena calidad. El amplio abanico de autoridades y organismos a los que se ha hecho mención (gobiernos nacionales, regionales y locales; empresas; organizaciones del tercer sistema o de la economía social; interlocutores sociales, e instituciones públicas descentralizadas, como los servicios públicos de empleo) demuestra a la vez que es necesario coordinar estas actividades y que es esencial aplicar enfoques integrados en cada país, región y localidad. Todas las partes, en todos los niveles, tienen responsabilidades que asumir y deben dar su aportación.

Es obvio, por lo tanto, que hay que proseguir la labor de refuerzo de la dimensión local de la Estrategia Europea de Empleo, tarea cuya conveniencia suscita un amplio consenso político. La manera de proceder es uno de los puntos del debate que se desarrollará los próximos meses. La Comisión emprenderá una serie de actividades para encauzar este proceso:

---

<sup>11</sup> Reglamento (CE) n° 1260/1999 del Consejo, de 21 de junio, por el que se establecen disposiciones generales sobre los Fondos Estructurales.

a) Promover un debate sobre las cuestiones planteadas en esta Comunicación

Aunque la presente Comunicación se dirige fundamentalmente a las instituciones de la Unión Europea, aspira a estimular un amplio debate. Así pues, pide a todos los interesados en el fomento del empleo a nivel local que reflexionen sobre las cuestiones planteadas en este documento y dirijan sus comentarios, o los de las asociaciones representativas, a la dirección mencionada a continuación. La Comisión examinará también con interés los dictámenes de las instituciones europeas sobre estas cuestiones.

En paralelo a estos mecanismos formales de consulta, la Comisión dará apoyo a una serie de seminarios transnacionales europeos que profundizarán en el debate sobre las distintas cuestiones planteadas en esta Comunicación. El proceso de consultas comenzará en abril y finalizará en octubre de 2000. Se tratará de hallar sinergias con otras instituciones igualmente interesadas en explotar el potencial local de empleo. El debate sobre la Comunicación se clausurará en diciembre de 2000 con una conferencia organizada en Estrasburgo por la Presidencia francesa, durante la cual se hará inventario del debate desarrollado y la Comisión expondrá los resultados de las consultas y las perspectivas futuras.

b) Experimentar la aplicación de la Estrategia Europea de Empleo a nivel local

La autoridad presupuestaria ha puesto a disposición de la Comisión la línea presupuestaria B5-503 a fin de subvencionar acciones preparatorias en favor del compromiso local por el empleo. La idea esencial de esta Comunicación es que la Estrategia Europea de Empleo ofrece un marco en el que desarrollar políticas integradas en favor del empleo local. Por consiguiente, la Comisión empleará esta línea presupuestaria para:

- Experimentar la aplicación de las Directrices Europeas para el Empleo como marco para el desarrollo de Planes locales de acción para el empleo (PNA), a fin de demostrar el potencial de este enfoque,
- sensibilizar sobre el potencial de creación de empleo que presenta la acción local,
- desarrollar la cooperación transnacional y
- fomentar la selección y el intercambio de buenas prácticas.

En una fase posterior, las acciones previstas se podrán complementar haciendo uso de las posibilidades que ofrece el artículo 6 del FSE para fomentar el papel del tercer sistema o de la economía social en la creación de puestos de trabajo locales y adquirir experiencia en la aplicación de estrategias locales en favor del empleo.

Los **comentarios** sobre las cuestiones planteadas se enviarán por escrito, **antes del 31.10.2000**, a la siguiente dirección:

Comisión Europea

Dirección General de Empleo y Asuntos Sociales

Rue de la Loi/Wetstraat 200

B-1049 Bruselas

También pueden enviar sus observaciones por fax (32-2) 299 67 78) o correo electrónico:

[empl-com-actlocally@cec.eu.int](mailto:empl-com-actlocally@cec.eu.int)

Este documento está disponible en todas las lenguas oficiales de la UE en la siguiente dirección:

[http://europa.eu.int/comm/dg05/key\\_es.htm](http://europa.eu.int/comm/dg05/key_es.htm)

## ANEXO

### **Requisitos para fomentar con éxito el empleo local**

*Ciertamente, la acción local en favor del empleo no es la única forma de resolver el problema del desempleo, aunque es una condición necesaria para la efectividad de cualquier estrategia. A este respecto, la experiencia previa, confirmada por estudios e investigaciones aplicadas de muy diverso tipo, nos permite determinar ahora algunos de los requisitos para que estas iniciativas tengan éxito.*

- **La dimensión local**

El ámbito local es el nivel que permite detectar las necesidades locales insatisfechas y organizar la oferta de puestos de trabajo. Sin embargo, lejos de ser únicamente un ámbito en el que se ponen en práctica decisiones adoptadas en otros niveles, en él también se pueden combinar diferentes instrumentos del mercado de trabajo y desarrollar formas de dar valor añadido a las decisiones tomadas en niveles superiores. El ámbito local no está limitado por fronteras administrativas; con mayor frecuencia, el territorio apropiado para la intervención local viene definido por las afinidades culturales con que se identifican los ciudadanos del lugar, por los sistemas productivos y los flujos comerciales locales, así como por las cuencas de empleo.

- **El enfoque integrado**

Todas las políticas desarrolladas a nivel local deben integrarse en una estrategia única a fin de maximizar su eficiencia. A este respecto, las medidas específicas para estimular el empleo deben considerarse también como una extensión de otros instrumentos de la política de desarrollo, en los que se deberá integrar a su vez la dimensión del empleo.

- **Asociación**

Tras el profundo cambio cultural que ha experimentado el enfoque de las cuestiones relacionadas con el desarrollo, la política de empleo ya no se considera una preocupación exclusiva de los responsables políticos y los agentes económicos sino algo que afecta ahora al conjunto de la sociedad, lo que hace necesario mejorar la coordinación existente entre los agentes locales y los distintos niveles institucionales. La creación de asociaciones locales que reúnan a todas las fuerzas de un área debe considerarse una condición esencial para el éxito de las estrategias locales de fomento del empleo.

- **Enfoque ascendente**

Las estrategias y las acciones locales han de estar basadas en un análisis de las necesidades y las cualificaciones locales a fin de generar las soluciones apropiadas. Esto debería impulsar a las organizaciones locales a analizar de nuevo sus modalidades de actuación a fin de satisfacer de manera óptima las necesidades locales.

- **Un entorno propicio**

El desarrollo de estrategias locales integradas depende con frecuencia de la medida en que la legislación regional o nacional fomenta la iniciativa local. Esto no sólo se refiere a la delegación de competencias a los niveles institucionales regionales y subregionales, sino también a la adopción de políticas fiscales que faciliten tales iniciativas.

- **Integración de la práctica administrativa**

A pesar de que las políticas públicas se organizan cada vez con más frecuencia con arreglo a objetivos multisectoriales, todavía se gestionan, en su mayor parte, en el marco de programas sectoriales. Además, las prácticas administrativas actuales aún fomentan la especialización de tareas en detrimento de los planteamientos holísticos, lo que se debe a la segmentación de las competencias de decisión y de gestión entre los departamentos a todos los niveles, de manera que cada departamento da prioridad a sus propios ámbitos. En la medida en que las estrategias integradas de desarrollo local precisan planteamientos multisectoriales, esta segmentación de las prácticas administrativas tiende a obstaculizar su diseño y aplicación.

- **Financiación adaptada a las necesidades locales**

Las microempresas y las iniciativas locales de desarrollo y de empleo han de superar trabas considerables para obtener financiación, en gran parte a causa de la dificultad de presentar garantías materiales. En general, cuando existe financiación pública, está vinculada a condiciones específicas exigidas por la política de competencia y de auditoría pública. Las normas estrictas que éstas implican pueden dificultar el acceso a los fondos, sobre todo en el caso de las microempresas y los emprendedores individuales.

Existen, además, otras fuentes de financiación todavía infrautilizadas que merecen especial atención, entre las que cabe citar el microcrédito, el capital de inversión local —especialmente con finalidad social—, los recursos de las fundaciones y determinadas formas de financiación alternativa, como las cajas de ahorro local solidario.

- **Estructuras intermedias de apoyo**

Normalmente, las actividades locales de fomento del empleo no surgen espontáneamente. La existencia de estructuras intermedias de apoyo, por ejemplo agencias de desarrollo local u observatorios del empleo local, es con frecuencia la clave del éxito de las iniciativas locales. Así pues, el apoyo concedido al establecimiento y funcionamiento de tales estructuras puede resultar esencial.

- **Sistemas apropiados de formación profesional**

Los sistemas de formación profesional se adaptan con gran dificultad a los cambios que se están produciendo. Por ejemplo, cada vez es más frecuente que las personas pertenezcan simultáneamente a distintas categorías, como es el caso de los desempleados que aspiran a crear su propia empresa, de manera que es necesario proporcionar una formación que se ajuste a las necesidades específicas de los distintos grupos. Por otro lado, las nuevas profesiones que aprovechan las nuevas posibilidades profesionales pueden exigir habilidades especiales (formación pluridisciplinar, habilidades sociales, capacidad de iniciativa, etc.) o estructuras de acceso (teletrabajo, etc.). La formación profesional debe cumplir su propósito en todas estas circunstancias.

- **Políticas económicas, estructurales y sociales que se refuercen mutuamente**

La persistencia de niveles elevados de desempleo estructural en algunas áreas exige aplicar políticas económicas, estructurales y sociales que se refuercen mutuamente. A pesar de que todas ellas pueden aportar una contribución, con frecuencia se abordan como si se inscribieran en perspectivas distintas. La Cumbre especial de Lisboa sobre «Empleo, reforma económica y cohesión: hacia una Europa de la innovación y el conocimiento» ha subrayado la incidencia que pueden tener la coordinación de las políticas en la consecución de objetivos importantes. Lo mismo cabe decir, a una escala mucho más reducida, sobre el nivel local. Esta noción se encuentra también en la Estrategia Europea de Empleo, que reorienta las políticas nacionales de empleo dando prioridad a las medidas activas frente a las pasivas, reconociendo que el empleo constituye el mejor medio de salir de la exclusión social y la pobreza.