

ES

ES

ES



COMISIÓN EUROPEA

Estrasburgo, 23.11.2010
COM(2010) 682 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL
CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE
LAS REGIONES**

**Agenda de nuevas cualificaciones y empleos:
una contribución europea hacia el pleno empleo**

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES

Agenda de nuevas cualificaciones y empleos: una contribución europea hacia el pleno empleo

INTRODUCCIÓN

La Unión Europea ha decidido establecer para el año 2020 el objetivo de lograr una tasa de empleo del 75 % respecto a mujeres y hombres de la horquilla de edad entre 20 y 64 años: un compromiso ambicioso en aras de la sostenibilidad del modelo social europeo y de los sistemas de bienestar, del crecimiento económico y de las finanzas públicas.

No será fácil salvar la brecha para alcanzar esta meta. La crisis ha reducido la tasa de empleo al 69 %, y ha aumentado la de desempleo al 10 %. Suponiendo que el mercado laboral se estabilice en 2010-2011, lograr una tasa de empleo del 75 % para el año 2020 requerirá un crecimiento anual del empleo ligeramente superior al 1 % de media. Teniendo en cuenta el descenso en las tasas de natalidad, la población de la UE en edad de trabajar (15-64 años) comenzará a disminuir a partir de 2012, aun cuando persistan los flujos inmigratorios. Disponer de una mano de obra cualificada es esencial para desarrollar una economía competitiva, sostenible e innovadora en consonancia con los objetivos de la Estrategia Europa 2020. En una época de restricciones presupuestarias y de presiones competitivas mundiales sin precedentes, las políticas de empleo y cualificaciones de la UE que contribuyen a configurar la transición a una economía ecológica, inteligente e innovadora deben tener carácter prioritario.

La UE puede asumir todos estos retos e incrementar las tasas de empleo de forma considerable, especialmente en el caso de las mujeres y de los trabajadores jóvenes y los de mayor edad, **pero solo si actúa con firmeza, con la vista puesta en cuatro prioridades clave:**

- **En primer lugar, unos mercados laborales que funcionen mejor.** El desempleo estructural, con unas tasas elevadas de carácter crónico, representa una pérdida inaceptable de capital humano que desanima a los trabajadores y conduce a una retirada prematura del mercado laboral y a la exclusión social. Es preciso reconsiderar las políticas de flexiguridad, que constituyen el mejor instrumento para modernizar los mercados de trabajo, y adaptarlas al contexto de una Europa poscrisis para acelerar el ritmo de las reformas, disminuir la segmentación del mercado laboral, apoyar la igualdad de género y rentabilizar las transiciones laborales.
- **En segundo lugar, una mano de obra más cualificada,** capaz de contribuir al cambio tecnológico y de adaptarse a este, asumiendo nuevas pautas de organización del trabajo. Esto es un desafío importante, teniendo en cuenta la rapidez con que cambian las competencias necesarias y los desfases constantes de cualificaciones en el mercado de trabajo de la UE. La inversión en los sistemas de educación y formación, la previsión de las cualificaciones que van a necesitarse y los servicios de correlación y orientación son los ejes para aumentar la productividad, la competitividad, el crecimiento económico y, por

último, el empleo. La UE se ha comprometido a mejorar los niveles educativos con la meta de conseguir en 2020 una reducción del abandono escolar a un máximo del 10 % y un aumento de la proporción de estudiantes que completan el ciclo terciario de sus estudios, o un nivel equivalente, a un mínimo del 40 %. El potencial que ofrecen la movilidad laboral dentro de la UE y los flujos de inmigración de terceros países a la Unión no se aprovecha plenamente y no está orientado de forma suficiente a colmar las necesidades del mercado de trabajo, a pesar de la contribución sustancial de los inmigrantes al crecimiento y el empleo.

- **En tercer lugar, una mayor calidad del empleo y unas mejores condiciones de trabajo.** No hay una relación inversa entre la calidad y la cantidad del empleo: en la UE los niveles elevados de calidad del empleo están vinculados a una productividad laboral y a una tasa de empleo igualmente altas. Las condiciones de trabajo y la salud física y psíquica de los trabajadores deben tenerse en cuenta para abordar las exigencias de las vidas laborales hoy en día, que se caracterizan por un mayor número de transiciones entre empleos más intensos y difíciles y nuevas formas de organización del trabajo.
- **En cuarto lugar, unas políticas más sólidas para promover la creación de empleo y la demanda de mano de obra.** No es suficiente garantizar que las personas se mantengan activas y adquieran las cualificaciones adecuadas para obtener un puesto de trabajo: la recuperación debe basarse en un crecimiento generador de empleo. Deben ofrecerse las condiciones apropiadas para crear más empleos, especialmente en las empresas que trabajan con modelos empresariales de alta cualificación y uso intensivo de I+D. Las reducciones selectivas de costes laborales no salariales o de las ayudas al empleo con destinatarios bien definidos pueden ser un incentivo para que los empleadores contraten a desempleados de larga duración y a otros trabajadores alejados del mercado laboral. Las medidas destinadas a explotar recursos clave de creación de empleo y promover el espíritu empresarial y las actividades autónomas son también esenciales para mejorar las tasas de empleo.

La principal responsabilidad y los instrumentos primordiales para lograr estas metas recaen en los Estados miembros, de conformidad con el Tratado y el principio de subsidiariedad. Sin embargo, el objetivo de lograr para el año 2020 un 75 % de tasa de empleo de hombres y mujeres en la UE solo podrá alcanzarse poniendo en común todos los esfuerzos e instrumentos. **La presente iniciativa emblemática «Agenda de nuevas cualificaciones y empleos» establece, en trece acciones clave con medidas de acompañamiento y preparatorias**, la posible contribución de la UE a este esfuerzo conjunto como parte de la Estrategia Europa 2020. En el marco del proceso de ampliación de la UE y de la Política Europea de Vecindad, la Comisión velará también por que los objetivos de esta Agenda se tengan en cuenta en los países correspondientes.

PRIORIDADES DE LA AGENDA

1. **DAR UN NUEVO IMPULSO A LA FLEXIGURIDAD: REDUCIR LA SEGMENTACIÓN Y APOYAR LAS TRANSICIONES LABORALES**

Experiencia adquirida: las políticas de flexiguridad ayudaron a capear la crisis, pero los grupos vulnerables se han llevado la peor parte

En diciembre de 2007, el Consejo adoptó los Principios Comunes de la Flexiguridad en la UE, con sus cuatro componentes, como medio de modernización de los mercados de trabajo y de promoción del empleo a través de nuevas modalidades de flexibilidad y seguridad¹. A fin de aumentar la adaptabilidad, el empleo y la cohesión social, se instó a los Estados miembros a que desarrollasen sus propias medidas nacionales de flexiguridad y elaborasen estrategias para reformar sus mercados de trabajo en colaboración con los interlocutores sociales. Desde entonces, la crisis ha puesto a prueba las estrategias de reforma nacionales y la flexiguridad, y las lecciones extraídas de los dos años pasados pueden calificarse de motivadoras y difíciles a la vez².

Por una parte, es evidente que las políticas de flexiguridad han ayudado a sobrellevar la crisis. Muchos Estados miembros han introducido temporalmente nuevas disposiciones de jornada reducida con compensación salarial pública o han ampliado la cuantía, la cobertura o la duración de medidas de este tipo, y han facilitado su gestión. Al aumentar su flexibilidad interna, los Estados miembros contrarrestaron las caídas que experimentó el crecimiento del empleo en 2008-2009 en 0,7 puntos porcentuales de media al año. De este modo, ayudaron a las empresas a no perder capital humano cualificado y a ahorrarse los costes de nuevas contrataciones, y contribuyeron a mitigar la dureza de la crisis para los trabajadores.

Del mismo modo, varios Estados miembros han reforzado los sistemas de prestaciones por desempleo (p. ej., la cuantía de las prestaciones, su duración y la ampliación de su cobertura a nuevos grupos). Han aumentado las medidas activas del mercado laboral, incluidos los incentivos para las empresas incipientes y los programas de formación y adquisición de experiencia laboral. Los Servicios Públicos de Empleo han ofrecido una ayuda más específica en la búsqueda de puestos de trabajo a colectivos especiales como los jóvenes, los inmigrantes, los trabajadores con contratos de corta duración, los trabajadores que han sido despedidos recientemente o las personas sin derecho a prestaciones. En algunos países, los servicios de empleo tuvieron que incrementar su personal en un 10 % como mínimo para poder hacerse cargo del aumento de número de demandantes de empleo.

Por otra parte, la crisis ha puesto de relieve la necesidad urgente de continuar con las reformas del mercado laboral sin perjudicar el margen de consenso y confianza entre los interlocutores sociales, que constituye un requisito previo clave para unas políticas de flexiguridad coronadas por el éxito. Las políticas encaminadas a reducir la segmentación han sido insuficientes: los jóvenes, los trabajadores temporales y los inmigrantes se encuentran entre los grupos más afectados por la recesión. La tasa de desempleo de los jóvenes (hasta 25 años) se ha incrementado en 5,8 puntos porcentuales desde marzo de 2008 para situarse por encima del 20 %, mientras que la tasa de paro de los adultos (25-64 años) solo aumentó la mitad, y se eleva actualmente al 8,3 %. En el momento álgido de la recesión, las pérdidas de empleo eran cuatro veces superiores en el caso de los trabajadores temporales a las de quienes disfrutaban de contratos indefinidos. También se ha registrado un aumento exponencial del desempleo entre la población inmigrante.

La crisis ha puesto asimismo de relieve la dificultad de poner en práctica políticas verdaderamente integradas. Por ejemplo, las disposiciones de trabajo en jornada reducida, con frecuencia no se complementaron suficientemente con posibilidades de formación para los

¹ Conclusiones del Consejo tituladas «Hacia unos principios comunes de flexiguridad», de los días 5 y 6 de diciembre de 2007 (doc. 16201/07).

² Conclusiones del Consejo tituladas «Flexiguridad en tiempos de crisis», de 8 de julio de 2009 (doc. 10388/09).

trabajadores. Incluso en los Estados miembros que ofrecen incentivos adicionales a la formación, no hubo suficientes beneficiarios potenciales que aprovecharan la oportunidad de reciclarse profesionalmente.

Un nuevo impulso: potenciar los componentes de la flexiguridad y su aplicación

Los Principios Comunes de la Flexiguridad en la UE son equilibrados y generales, por lo que conservan su validez hoy en día. Sin embargo, los cuatro componentes de la flexiguridad (disposiciones contractuales flexibles y fiables, políticas activas del mercado laboral eficaces, estrategias globales de aprendizaje permanente y sistemas de seguridad social modernos) deben reforzarse para asegurar que, en la situación de poscrisis, los países se centren en las reformas más rentables que, al mismo tiempo, faciliten una mayor flexibilidad y seguridad.

Las medidas nacionales de los Estados miembros en lo tocante a la flexiguridad pueden potenciarse y adaptarse al nuevo contexto socioeconómico a través de un nuevo equilibrio en los cuatro componentes de la flexiguridad y entre ellos, así como en la secuencia cronológica de las diversas medidas. También es conveniente reforzar las instituciones del mercado laboral para garantizar que los trabajadores se benefician de las transiciones entre empleos, profesiones, sectores o tipos de contrato. Es esencial rentabilizar las transiciones laborales a fin de ofrecer a los trabajadores la seguridad necesaria para aceptar la movilidad y sobrellevarla adecuadamente. Por último, la coordinación de las medidas debe mejorarse a través de la puesta en práctica, la gobernanza y la participación de los interlocutores sociales y de otras partes interesadas pertinentes.

1.1. Prioridades a la hora de reforzar los cuatro componentes de la flexiguridad

Con objeto de intensificar la reforma y la modernización de los mercados de trabajo y apoyándose en los Principios Comunes de la UE, **la Comisión propone las siguientes prioridades políticas clave para reforzar los cuatro componentes de la flexiguridad, en colaboración con los Estados miembros y los interlocutores sociales:**

Disposiciones contractuales flexibles y fiables

- *Centrarse en reducir la segmentación de los mercados de trabajo.* Pueden explorarse distintas vías en función del contexto nacional, como la descentralización de los convenios colectivos o la revisión de las disposiciones contractuales vigentes. Si bien en algunos casos quizá se requiera una mayor variedad contractual para responder a las especificidades territoriales y sectoriales, en los mercados de trabajo de gran segmentación, una posible vía que debe ser objeto de debate es ampliar la utilización de unas disposiciones contractuales de duración indefinida, que se introducirían con un periodo de prueba suficientemente largo y conllevarían una mejora progresiva de los derechos de protección, el acceso a formación, el aprendizaje permanente y la orientación profesional para todos los trabajadores. Con este tipo de disposiciones, se pretende reducir las brechas existentes entre los trabajadores con contratos temporales y con contratos indefinidos.
- *Incidir más en la flexibilidad interna en épocas de crisis económica.* Si bien tanto la flexibilidad interna como la externa son importantes en el ciclo empresarial, la flexibilidad interna puede servir para ajustar la aportación laboral de los trabajadores a una caída temporal de la demanda, a la vez que se preservan empleos que son viables a largo plazo. De esta manera, las empresas pueden retener personal especializado que escaseará cuando llegue la recuperación. Las modalidades de flexibilidad interna incluyen el ajuste de la

organización del trabajo o del tiempo de trabajo (por ejemplo, medidas de reducción de jornada). La flexibilidad también permite que hombres y mujeres concilien su actividad laboral con obligaciones de prestar cuidados, de manera que se potencie la contribución de las mujeres a la economía formal y al crecimiento mediante actividades remuneradas fuera del hogar. Sin pretender restarle importancia a la flexibilidad interna, la flexibilidad externa sigue siendo fundamental en caso de que sea necesario introducir ajustes estructurales a fin de posibilitar una reasignación eficiente de recursos.

Estrategias globales de aprendizaje permanente

- *Mejorar el acceso al aprendizaje permanente* para ayudar a que los trabajadores se desplacen hacia sectores de alto valor añadido y empleos en expansión como los derivados de políticas de «crecimiento sostenible», medidas y legislación en materia de igualdad de oportunidades y empleos en el sector social. Unas vías de aprendizaje más flexibles pueden facilitar las transiciones entre fases de actividad laboral y de aprendizaje, en especial a través de la estructuración en módulos de los programas de aprendizaje. Estas vías deben permitir también la validación del aprendizaje no formal e informal y basarse en los resultados, así como la integración de los sistemas de aprendizaje y orientación profesional.
- *Adoptar planteamientos enfocados a los trabajadores más vulnerables*, especialmente las personas con escasa cualificación, los desempleados, los jóvenes y los trabajadores de mayor edad, las personas con discapacidad física o psíquica o grupos minoritarios como los inmigrantes y los romaníes. Los Servicios Públicos de Empleo deben ofrecer orientación profesional y programas de formación y adquisición de experiencia laboral expresamente dirigidos o adaptados a destinatarios determinados. También es fundamental dar un carácter prioritario a i) la actualización de cualificaciones de los trabajadores de mayor edad, que son especialmente vulnerables a la reestructuración económica, ii) el reciclaje profesional de las personas que retornan a la vida laboral después de un periodo de ausencia por cuidados de familiares dependientes y iii) el reciclaje de trabajadores dedicados a tareas manuales hacia empleos del sector ecológico.
- *Potenciar la participación de las partes interesadas y del diálogo social* en la puesta en práctica del aprendizaje permanente. Las colaboraciones a escala regional y local entre servicios públicos, proveedores de educación y formación y empleadores puede determinar de forma efectiva las necesidades de formación, mejorar la adecuación de la educación y la formación y facilitar que las personas puedan seguir estudiando y formándose. El diálogo con los interlocutores sociales reviste una especial importancia para la adopción de disposiciones efectivas de reparto de costes, la prestación de formación en el lugar de trabajo y el fomento de la cooperación entre los organismos del sector público y las empresas.
- *Establecer incentivos efectivos y disposiciones de reparto de gastos* para potenciar las inversiones públicas y privadas en la formación continua de los trabajadores e incrementar su participación en el aprendizaje permanente. Las medidas podrían incluir lo siguiente: sistemas de bonificaciones fiscales, programas de «volantes educativos» destinados a grupos concretos y «cuentas de formación» u otros sistemas a través de los cuales los trabajadores puedan acumular días y financiación para el aprendizaje. Si bien estas medidas deben ajustarse a las normas de la UE en materia de ayudas estatales, los Estados miembros pueden beneficiarse de las posibilidades que ofrece el Reglamento general de exención por categorías, Reglamento (CE) nº 800/2008.

Políticas activas del mercado laboral eficaces

- *Adaptar la amalgama de políticas activas del mercado laboral y su marco institucional para reducir el riesgo de desempleo de larga duración.* Los Estados miembros han avanzado notablemente en este componente de la flexibilidad. Las políticas activas del mercado laboral son más sólidas y eficaces que hace una década en parte gracias a la Estrategia Europea de Empleo. Sin embargo, hay un margen de mejora en varios aspectos, entre los que cabe citar el asesoramiento profesional individual, la asistencia en la búsqueda de empleo y las medidas destinadas a mejorar las cualificaciones y la empleabilidad. La rentabilidad de las políticas activas del mercado laboral y la condicionalidad de las prestaciones por desempleo a que los trabajadores participen en estas medidas son dos ámbitos que requieren mayor atención. Estas medidas de suministro de mano de obra pueden resultar insuficientes si hay un ritmo muy lento de creación de empleo; en tal caso, deben complementarse con actuaciones encaminadas a aumentar la demanda de personal, como bonificaciones rentables a una contratación determinada. Para minimizar la carga en las finanzas públicas, estas bonificaciones deben centrarse en la creación neta de empleo y en los trabajadores de difícil colocación, como aquellos escasamente cualificados o con poca experiencia.

Sistemas de seguridad social modernos

- *Reformar los sistemas de prestaciones por desempleo para que la cuantía de las prestaciones y su cobertura puedan adaptarse mejor al ciclo empresarial* (es decir, que puedan disponer de más recursos en tiempos de crisis y ofrecer menos prestaciones en épocas de bonanza). Ello pondría de relieve el papel de las prestaciones como estabilizadoras automáticas al fomentar la seguridad de los ingresos y las necesidades de estabilización en detrimento de los incentivos a la búsqueda de empleo en temporadas de crisis, y potenciar lo contrario en épocas de pujanza económica. Según vayan recuperándose los mercados de trabajo, los Estados miembros deben considerar la retirada de las ampliaciones temporales de las prestaciones y la duración de la cobertura del seguro de desempleo introducidas durante la recesión para evitar unos efectos negativos en los incentivos a la reinserción laboral. La revisión de las prestaciones destinadas a trabajadores en activo o desempleados para mejorar los incentivos financieros a la reinserción laboral debe combinarse con medidas que promuevan la formación y otros sistemas de activación, al mismo tiempo que las prestaciones velan por una protección contra la pobreza de las personas en paro.
- *Mejorar la cobertura de las prestaciones para quienes están más expuestos a sufrir el desempleo*, como es el caso de los trabajadores con contratos temporales, los jóvenes en sus primeros empleos y los autónomos. Esto puede lograrse, en su caso, ampliando la cobertura de las prestaciones por desempleo y reforzando otros derechos de seguridad social (el permiso parental y otros derechos ligados a la conciliación de la vida familiar y profesional, la prestación por incapacidad temporal, las prestaciones por incapacidad permanente, etc.). La cuantía de las prestaciones por desempleo debe fijarse en función de la vida laboral del trabajador.
- *Revisar el sistema de pensiones a fin de garantizar unas pensiones adecuadas y sostenibles para las personas con lagunas en las cotizaciones por este concepto* debido a periodos de desempleo, enfermedad o cuidado de un familiar, o bien por contratos de corta duración. Las reformas de los sistemas de pensiones deben ir en paralelo a medidas de apoyo a las

transiciones en el mercado de trabajo de las personas de más edad, especialmente del desempleo a la reinserción laboral.

1.2. Prioridades para potenciar la puesta en práctica, el seguimiento y la gobernanza de la flexiguridad

Los interlocutores sociales europeos apoyaron la adopción de los Principios Comunes de la Flexiguridad y han destacado la importancia de un enfoque que combine la flexiguridad interna y externa. Si bien en muchos países los interlocutores sociales se han comprometido en la aplicación y el seguimiento de enfoques de flexiguridad nacionales, es conveniente intensificar las consultas y el diálogo, ya que las medidas en materia de flexiguridad solo pueden tener éxito si los interlocutores sociales se implican plenamente en las reformas del mercado laboral.

Como se anunció en el Acta del Mercado Único³ y en la iniciativa emblemática «Una política industrial para la era de la mundialización»⁴, la Comisión está consultando de nuevo a los interlocutores sociales europeos respecto a un futuro marco de la UE para las reestructuraciones de empresas que potencie el paso de las intervenciones de mera reacción a estrategias más centradas en la previsión, y a asegurar su plena aplicación. Las estrategias de previsión permiten que se tengan en cuenta las necesidades que surgen de la transición a una economía de bajas emisiones de CO₂ y de los sectores con un exceso de capacidades estructural. Además, pueden ayudar a evitar los conflictos sociales a través de la gestión negociada de las operaciones de reestructuración, por ejemplo, mediante la formación ocupacional y las reconversiones económicas.

Una lección fundamental extraída en los últimos dos años es la importancia de las instituciones de apoyo al mercado laboral. Los servicios de empleo en general y los Servicios Públicos de Empleo en particular pueden actuar especialmente como entes de transición reforzando su prestación de servicios. Si bien su función primordial en la actualidad es atender a las necesidades de los desempleados, los servicios de empleo pueden desempeñar un papel más general prestando servicios permanentes a los trabajadores, como evaluación de competencias, trazado de perfiles profesionales, suministro de formación, orientación profesional individual y asesoramiento al cliente (trabajadores o empleadores), procurando la correspondencia entre los demandantes de empleo y los perfiles demandados, ofreciendo servicios a las empresas y contribuyendo a la colocación de las personas más alejadas del mercado laboral. Los servicios de empleo deben promover también las colaboraciones entre servicios de carácter público, privado o del tercer sector, proveedores de educación y formación, ONG e instituciones benéficas.

Por último, para proporcionar medidas de flexiguridad sólidas, se precisa una supervisión sistemática y eficiente de los progresos que realicen los Estados miembros. Desde la adopción de los Principios Comunes, el Comité de Empleo ha desarrollado un marco analítico que incluye una amplia serie de indicadores. La Comisión se basará en este marco para ofrecer un seguimiento y una evaluación periódicos de las políticas de flexiguridad que se aplican en la UE.

Flexiguridad – Actuaciones clave 1 a 3

³ COM(2010) 608 de 27.10.2010.

⁴ COM(2010) 614 de 28.10.2010.

1. El nuevo impulso que se pretende dar a la flexiguridad debe partir de un planteamiento común de las instituciones de la UE, los Estados miembros y los interlocutores sociales. Basándose en los Principios Comunes de la Flexiguridad en la UE, las prioridades que se proponen en esta iniciativa emblemática establecen las condiciones para **un debate general sobre el refuerzo de los cuatro componentes de la flexiguridad** (p. ej., sobre las disposiciones contractuales de duración indefinida o la reforma de los sistemas de prestaciones). Estas prioridades podrían debatirse a principios de 2011 en la **Conferencia sobre flexiguridad para partes interesadas** que organiza la Comisión con los Estados miembros, el Parlamento Europeo y los interlocutores sociales. Es conveniente asimismo preparar en el primer semestre de 2012 una Comunicación sobre un nuevo impulso a la flexiguridad para consolidar el consenso que se obtenga en torno a la flexiguridad como contribución esencial al objetivo del empleo de la Estrategia Europa 2020.

2. La gran importancia de seguir adquiriendo cualificaciones y competencias a lo largo de toda la vida profesional requiere unas estrategias globales de **aprendizaje permanente y, en particular, un nuevo enfoque hacia la enseñanza de adultos basado en principios comunes** como la responsabilidad compartida y la colaboración, unos mecanismos de financiación efectivos, itinerarios flexibles, una formación inicial de calidad y una formación continua con una orientación precisa. Basándose en los avances logrados en el denominado proceso de Copenhague, la Comisión presentará en 2011 una Comunicación sobre **la aplicación de estrategias de aprendizaje permanente y de desarrollo de competencias; un manual sobre políticas europeas** en el que se cree un marco para la puesta en práctica del aprendizaje permanente, y un nuevo **plan de acción para el aprendizaje de la población adulta**.

3. Para poner de relieve la participación y la implicación de los interlocutores sociales en la nueva Agenda de nuevas cualificaciones y empleos de la UE, la Comisión propone celebrar, a partir de 2011, **un Foro social tripartito**. En este Foro se debatiría especialmente la puesta en práctica de la Agenda y de las medidas de flexiguridad, con anterioridad a la Cumbre social tripartita que precede al Consejo de primavera, dentro del Semestre europeo.

Medidas preparatorias y de acompañamiento:

Para complementar estas actuaciones clave y a efectos de intensificar la gobernanza y los mecanismos de aplicación y de apoyar a los Estados miembros, la Comisión:

- introducirá, a partir de 2011, **una metodología global de seguimiento** de los progresos que realizan los Estados miembros en la aplicación de los principios de flexiguridad basada en las labores en curso con el Comité de Empleo;
- establecerá, para finales de 2011, **una colaboración entre los servicios de empleo** de carácter público, privado y del tercer sector para fomentar un diálogo estratégico en la UE con vistas a rentabilizar las transiciones laborales; esta colaboración también facilitará una financiación a pequeña escala para proyectos sobre las mejores prácticas; una nueva herramienta web difundirá las buenas prácticas sometidas a ensayo y evaluadas;
- pondrá en marcha en 2011 una **consulta a los interlocutores sociales europeos sobre un marco europeo para las reestructuraciones de empresas**.

2. DOTAR A LAS PERSONAS DE LAS CUALIFICACIONES APROPIADAS PARA OBTENER UN EMPLEO

Lograr la correspondencia entre la oferta de cualificaciones y las necesidades del mercado laboral sigue siendo un reto pendiente

En 2008, la Comunicación de la Comisión titulada «Nuevas Capacidades para Nuevos Empleos», seguida de dos Conclusiones del Consejo y de un Informe de expertos independientes, determinó que la previsión de las cualificaciones necesarias para el mercado laboral y la correspondencia entre las necesidades del mercado y la oferta de cualificaciones constituían prioridades fundamentales para la UE⁵. En mayo de 2009, los Estados miembros acordaron el «marco estratégico para la cooperación europea en el ámbito de la educación y la formación», destinado a abordar cuestiones como el aprendizaje permanente y el desarrollo de cualificaciones de los ciudadanos de cualquier edad.

La crisis ha acentuado la importancia del reto: ha acelerado el ritmo de la reestructuración económica, condenando al desempleo a trabajadores de sectores en decadencia que carecían de las cualificaciones que demandan los sectores en expansión. Actualmente los primeros síntomas de recuperación económica van parejos a las dificultades para contratar a personal altamente cualificado.

Las perspectivas a largo plazo también hacen hincapié en la importancia de las cualificaciones. Se prevé un aumento en la UE de 16 millones de empleos altamente cualificados de aquí a 2020, y una disminución, en cambio, en torno a los 12 millones de empleos de escasa cualificación. Demasiadas personas carecen de las competencias necesarias para salir adelante en el mercado laboral. Los adultos con un bajo nivel educativo tienen una probabilidad siete veces inferior a la de los adultos con niveles educativos altos de participar en la formación y educación continuas, de manera que deben enfrentarse a problemas crecientes de adaptación a las necesidades de cualificaciones que están surgiendo o desarrollándose.

Unas carencias graves en especialistas en gestión y del ámbito técnico que se requieren para determinados puestos de trabajo están obstaculizando los objetivos de Europa relativos al crecimiento sostenible. Este es también el caso de la falta de profesionales en campos vitales para la innovación, concretamente en ciencias, tecnologías, ingenierías y matemáticas. En los sectores automovilístico y de construcción naval, por ejemplo, la demanda de vehículos híbridos y de inversiones en energías sostenibles marinas requieren ya muchas cualificaciones distintas a las que poseen, en la práctica, los trabajadores de estos ámbitos. De hecho, se requieren inversiones importantes en cualificaciones del ámbito «ecológico» para que Europa logre su objetivo de disponer en 2020, a más tardar, de tres millones de trabajadores de estas profesiones. Se calcula que para el año 2015 habrá una demanda sin cubrir de profesionales en el terreno de las TIC de entre 384 000 y 700 000 empleos que no solo pone en peligro el sector, sino también la difusión de estas tecnologías en todos los sectores de la economía. Además, el hecho de que más del 30 % de los europeos no hayan utilizado nunca o no usen apenas internet pone unas trabas importantes a sus posibilidades de encontrar un empleo, ya que la mayor parte de los puestos de trabajo hoy en día requieren competencias informáticas⁶. Se estima también que para el año 2020 puede haber una carencia de alrededor de un millón

⁵ COM(2008) 868 de 16.12.2008. Conclusiones del Consejo de 9.3.2009 y 7.6.2010. «Nuevas Cualificaciones para Nuevos Empleos: actuar ya», Informe del grupo de expertos de febrero de 2010.

⁶ Véase la definición en el doc. COM(2007) 496 de 7.9.2007.

de profesionales del sector sanitario —o de hasta dos millones si se tienen en cuenta las profesiones auxiliares del ámbito de la salud—, es decir, un 15 % de las necesidades de atención sanitaria en la UE. Y cabe mencionar asimismo el millón adicional de investigadores que se precisan para alcanzar las metas que establece la iniciativa «Unión por la Innovación».

El desfase entre la demanda y la oferta de cualificaciones posee también un componente geográfico: las carencias de cualificaciones y la escasez de determinados profesionales en zonas de elevado crecimiento coexisten con zonas con un alto desempleo crónico. Y sin embargo, la movilidad se mantiene a un nivel muy bajo en la UE: en 2009, solo el 2,4 % de la población de la Unión vivía en un Estado miembro distinto del suyo. La migración económica está adquiriendo también una importancia estratégica para hacer frente a esta escasez de profesionales de determinados campos. Los ciudadanos de terceros países se elevan a casi veinte millones de personas, lo que equivale al 4,0 % de la población de EU-27. Sin una inmigración neta, se calcula que la población en edad de trabajar se reducirá en un 12 % en 2030 y en un 33 % en 2060, en comparación con 2009. Y sin embargo, los trabajadores inmigrantes cualificados ejercen, con frecuencia, actividades laborales de escasa cualificación, lo que pone de relieve la necesidad de gestionar mejor el potencial y las capacidades de este colectivo de trabajadores.

Intensificar la capacidad de la Unión de prever mejor las necesidades de cualificaciones y procurar una mayor adecuación a las exigencias del mercado laboral

El impacto de la crisis y el elevado nivel de desempleo persistente han aumentado la necesidad de que se comprenda mejor en qué sectores de la UE es previsible que falten profesionales cualificados en el futuro. Deben reunirse los conocimientos adquiridos desde 2008 a través de diversas acciones para conformar una revisión sistemática de las necesidades de cualificaciones de la UE. Las actuaciones de los Estados miembros en aras de elevar los niveles de cualificaciones deben complementarse con una intervención de la UE que incida particularmente en la movilidad geográfica como mecanismo de ajuste para equilibrar bolsas regionales de desempleo y responder a las necesidades del mercado. La Comisión seguirá apoyando la creación de consejos europeos sectoriales de cualificaciones a iniciativa de partes interesadas como los interlocutores sociales o los observatorios pertinentes. Del mismo modo y en consonancia con el Programa de Estocolmo⁷ y, en particular, con el desarrollo de la legislación de la UE en materia de inmigración legal, la Comisión actuará para aprovechar mejor el potencial de los inmigrantes que ya se encuentran en la UE. Se han determinado los siguientes cinco ámbitos clave de actuación:

2.1. Desarrollo de indicadores de información sobre el mercado laboral y gestión de las cualificaciones

La mayor parte de los Estados miembros obtienen datos del mercado laboral sobre necesidades actuales o futuras de cualificaciones a través de organismos como observatorios que reúnen a los diversos actores del mercado de trabajo y a los proveedores de educación y formación. Estos análisis ayudan a configurar niveles de cualificaciones y a adaptar los sistemas de formación a las necesidades del mercado de trabajo.

No obstante, existe un amplio margen de desarrollo de las herramientas actuales de previsión respecto al mercado laboral a escala nacional, regional, sectorial o de la UE, así como para difundir sus resultados a fin de reaccionar mejor ante la escasez de determinadas

⁷ COM(2010) 171 de 20.4.2010.

cualificaciones. La Comisión facilitará la cooperación entre los organismos de los Estados miembros que participan en la gestión de las cualificaciones (previsión de las necesidades futuras de cualificación y respuesta de los sistemas de educación y formación), con objeto de promover el intercambio de información y revertir mejor los datos que se conocen sobre el mercado de trabajo en las políticas de empleo, educación y formación.

2.2. Suministro de la paleta adecuada de cualificaciones

Todos los ciudadanos de la UE deben tener la posibilidad de adquirir la amalgama de conocimientos, cualificaciones y capacidades que requieren para obtener un puesto de trabajo independientemente de su edad, género, origen socioeconómico o étnico o de su discapacidad.

Con esta finalidad, los sistemas de educación y formación deben ofrecer la mezcla adecuada de cualificaciones, en particular de competencias informáticas y transversales clave, el dominio de las competencias básicas para analizar los contenidos de los medios de comunicación y la posibilidad de comunicación en una lengua extranjera. También deben garantizar que los jóvenes que han obtenido sus titulaciones de la educación secundaria y terciaria posean las cualificaciones y las competencias necesarias para lograr una transición rápida y adecuada al empleo. La lucha contra el abandono escolar prematuro y las bajas cualificaciones en competencias básicas como la comprensión escrita, nociones elementales de cálculo numérico y de ciencias —especialmente entre los adultos—, constituyen un elemento esencial a efectos de la inclusión, el empleo y el crecimiento. La formación continua debe alcanzar el indicador del 15 % de participación de la población adulta total en el aprendizaje permanente⁸.

Se han registrado avances importantes en las adaptaciones de los planes de estudios escolares, que han recogido reformas en consonancia con el Marco de referencia europeo de las competencias clave para el aprendizaje permanente, y el uso del formato Europass. No obstante, los Estados miembros deberían avanzar más rápidamente en las reformas y aplicar marcos de cualificaciones nacionales basados en los resultados del aprendizaje, como se indica en la Recomendación sobre el marco europeo de cualificaciones. Del mismo modo, el proceso de Copenhague debe seguir contribuyendo a mejorar el atractivo de la educación y formación profesional iniciales.

Dado el papel transversal que desempeñan las competencias informáticas en la economía, la Agenda digital para Europa representa un catalizador fundamental que puede contribuir a aportar a los trabajadores y los demandantes de empleo las capacidades adecuadas en este ámbito, con esfuerzos dirigidos a promover unos conocimientos informáticos básicos para las personas con menores competencias (como las personas de más edad, con menor nivel educativo o algunos trabajadores de las PYME), pero además encaminados a promover unas competencias en TIC especializadas y avanzadas para personas con perfiles profesionales específicos como los especialistas en estas tecnologías.

2.3. Adecuación entre las cualificaciones de los trabajadores y las ofertas de empleo y rentabilización del potencial europeo de puestos de trabajo

Si bien es esencial ofrecer la amalgama adecuada de cualificaciones, reviste la misma importancia no infrutilizar los talentos y el potencial de las personas. Ello precisa de una

⁸ Conclusiones del Consejo sobre un marco estratégico para la cooperación europea en el ámbito de la educación y la formación («ET 2020») —doc. 9845/09—.

mejor cooperación entre los mundos laboral, educativo y de la formación, así como una mayor transparencia en el mercado de trabajo, más allá de enfoques tradicionales que solo miden las capacidades mediante cualificaciones formales.

El paso a unos enfoques centrados en las competencias y las cualificaciones ya está conllevando un cambio importante en los sistemas educativos, los mercados de trabajo y su interacción. Este aspecto tiene, a su vez, repercusiones notables en las tareas que desempeñan los servicios de empleo en el terreno de la evaluación de competencias, el trazado de perfiles, el suministro de formación, la cooperación con los proveedores de formación, la orientación profesional y el asesoramiento al cliente (incluidos los empleadores). Debe reforzarse la cooperación entre los servicios de empleo y los centros de orientación del ámbito educativo para que estos últimos puedan facilitar asesoramiento directamente relacionado con el mercado de trabajo.

También son fundamentales el asesoramiento, los incentivos y la asistencia a las empresas, en especial a las PYME, para ayudarles a desarrollar sus competencias y a aprovechar al máximo las capacidades de que disponen en el lugar de trabajo. Debe fomentarse que las empresas inviertan también y participen en las actividades de las instituciones de educación y formación, especialmente en la enseñanza superior y en la educación y formación profesionales superiores. Estas colaboraciones pueden servir para desarrollar y actualizar perfiles de cualificaciones, planes de estudios y competencias pluridisciplinares, así como facilitar la prestación de un aprendizaje basado en el ejercicio de la actividad laboral, desde el nivel del aprendiz al del doctorando de ámbito industrial. Las colaboraciones estructuradas de este tipo pueden ofrecer una manera eficiente y sistémica de desarrollar tal interacción.

A fin de salvar la brecha de las cualificaciones que se requieran para los empleos del futuro y lograr que nuestros sistemas educativos respondan mejor a las necesidades futuras de nuestra economía (p. ej., de una economía ecológica), deben promoverse nuevas especializaciones académicas de modo que se alcance la masa crítica necesaria para incrementar la competitividad europea.

2.4. Fomento de la movilidad geográfica en toda la UE

Muchos factores no regulatorios influyen en la movilidad interregional y transnacional, entre los que cabe citar la vivienda, el idioma, las posibilidades de encontrar un empleo para el cónyuge, los mecanismos de regreso, las «barreras» históricas y el reconocimiento que se da a la experiencia de movilidad, especialmente en el caso de las PYME. Los esfuerzos recientes por mejorar la movilidad geográfica se han centrado en la supresión de trabas jurídicas y administrativas (p. ej., el ámbito de la convalidación de cualificaciones y de la portabilidad de los derechos de pensión complementarios). Ahora es preciso que los ciudadanos estén mejor informados de estos cambios para sentirse más seguros a la hora de dar el paso de aceptar un empleo en otro país. También debe incidirse más en mejorar la transparencia de las vacantes de empleo en toda la UE. En el marco de la coordinación de los sistemas de seguridad social, la Comisión, en colaboración con los Estados miembros, estudiará también la situación de categorías profesionales caracterizadas por una gran movilidad, como los investigadores dedicados a labores de investigación remuneradas, de manera que se facilite su movilidad geográfica e intersectorial para poder completar en 2014, a más tardar, el Espacio Europeo de Investigación.

Algunos profesionales deben pasar aún por unos trámites largos y onerosos para lograr el reconocimiento de sus cualificaciones. La Comisión está llevando a cabo actualmente una

evaluación de la Directiva sobre el reconocimiento de las cualificaciones profesionales para determinar posibles soluciones, como la creación de una tarjeta profesional, y simplificar la situación actual.

2.5. Aprovechamiento del potencial de los inmigrantes

Para aprovechar al máximo la contribución potencial de la inmigración al pleno empleo, debe procurarse una mayor integración de los inmigrantes que ya residen legalmente en la UE, en particular, suprimiendo barreras al empleo, como la discriminación o la falta de reconocimiento de capacidades y cualificaciones, que los colocan en una situación de riesgo de desempleo y exclusión social. También deben abordarse los menores rendimientos académicos de los nacionales de terceros países respecto a los alumnos del propio país en los sistemas educativos de los Estados miembros.

Estar al tanto de las cualificaciones que se requieren y prever las necesidades futuras de competencias, así como mejorar el reconocimiento de capacidades y cualificaciones, aunque se hayan obtenido fuera de la UE, puede reducir sustancialmente el «desperdicio de talentos» que supone disponer de inmigrantes con niveles educativos altos ocupando empleos de escasa cualificación o calidad. Sin perjuicio del principio de dar preferencia a los ciudadanos de la Unión en los mercados de trabajo y el derecho de los Estados miembros a fijar los contingentes de admisión de trabajadores de terceros países, sería esencial disponer de un panorama de los perfiles profesionales que poseen los nacionales de terceros países residentes en la UE para determinar cómo podría contribuir una ampliación del marco jurídico de la UE y de los sistemas nacionales de admisión de inmigrantes a mitigar la escasez de determinadas cualificaciones. Una política de admisión de inmigrantes flexible y regida por la demanda puede contribuir en gran medida a paliar necesidades futuras de mano de obra. También puede mejorarse la correspondencia entre cualificaciones y empleos a través de una mayor colaboración con terceros países en el ámbito del reconocimiento de cualificaciones, el intercambio de información sobre necesidades de los mercados laborales y la cooperación con agencias de contratación y de empleo.

Actualización de competencias y correlación con los empleos – Actuaciones clave 4 a 8

La Comisión se propone:

- 4. A partir de 2012, elaborar **un Panorama de cualificaciones de la UE** a fin de mejorar la transparencia para los demandantes de empleo, los trabajadores, las empresas y las instituciones públicas. El Panorama estará disponible en línea y recogerá unas previsiones actualizadas de la oferta de cualificaciones y las demandas del mercado de trabajo hasta 2020. Además, ofrecerá lo siguiente: i) información actualizada de las veinticinco principales profesiones en expansión en la UE y de las cinco profesiones más solicitadas por Estado miembro; ii) un análisis de las necesidades de cualificaciones basado en el Observatorio Europeo de Ofertas de Empleo; iii) un análisis acerca de los desfases entre cualificaciones y empleos y de la aplicación de estas en el lugar de trabajo a través de encuestas a empresas, estudiantes y titulados; iv) un análisis a nivel sectorial con previsiones, basado en las labores de los Consejos sectoriales europeos sobre cualificaciones y empleo, y v) proyecciones del Cedefop⁹ y de los Estados miembros. En su caso, el Panorama informará sobre necesidades de cualificaciones en ámbitos

⁹ Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional.

especialmente importantes como las ciencias, las tecnologías, las ingenierías y las matemáticas.

- 5. En 2012, a más tardar, haber completado en todas las lenguas europeas la **clasificación ESCO (cualificaciones, competencias y profesiones europeas)**, como interfaz que reúne a los mundos del empleo, la educación y la formación.
- 6. En 2012, considerar la posibilidad de presentar propuestas que contribuyan a **reformular los sistemas de reconocimiento de cualificaciones profesionales** a partir de la evaluación de la Directiva sobre cualificaciones profesionales.
- 7. En 2011, poner en marcha una **Nueva Agenda para la Integración** de nacionales de terceros países que proporcione mejores estructuras y herramientas para facilitar el intercambio de conocimientos y la incorporación de las prioridades de los Estados miembros respecto a la integración en todas las políticas pertinentes.
- 8. En 2012, estudiar la posibilidad de presentar propuestas que ayuden a mejorar la **tutela de los derechos que asisten a los trabajadores inmigrantes en la UE** respecto al principio de la libre circulación de trabajadores.

Medidas preparatorias y de acompañamiento:

La Comisión, en cooperación con los Estados miembros, se compromete también a:

- En 2011, a más tardar, presentar unos **nuevos indicadores sobre educación para la empleabilidad** con objeto de estimular un nuevo enfoque sobre la preparación de los jóvenes a la transición al mercado laboral, proponer una Recomendación del Consejo encaminada a **reducir el abandono escolar prematuro**, y crear un **Grupo de expertos de alto nivel que estudie la mejora de la alfabetización** de jóvenes y adultos.
- A finales de 2010, a más tardar, poner en marcha una **campana de sensibilización sobre la manera en que los ciudadanos pueden beneficiarse de las normas de la UE en materia de coordinación de la seguridad social para desplazarse en Europa** sin perder sus derechos.
- En el marco del **Estudio sobre el rendimiento de las PYME**, evaluar futuras necesidades de cualificaciones en microempresas y empresas de artesanía y oficios a través de una muestra representativa de los Estados miembros de la UE para integrar mejor las necesidades de estas empresas en las iniciativas políticas vigentes de la UE.
- A partir de 2011, apoyar las competencias para un desarrollo sostenible y promover el desarrollo de las cualificaciones en sectores cubiertos por la **Hoja de ruta hacia una Europa con un Aprovechamiento Eficiente de los Recursos** y por el nuevo **Plan de Acción para la Innovación Ecológica**.
- A partir de 2011, respaldar las «**alianzas en pro del conocimiento**», es decir, colaboraciones entre empresas e instituciones de educación o formación para desarrollar nuevos planes de estudios que cubran lagunas de cualificaciones en materia de innovación y los desfases entre cualificaciones y la demanda de los mercados de trabajo. También se desarrollarán los doctorados industriales de la UE en el marco de las acciones Marie Curie y las prácticas en empresas a través del programa Erasmus.

- En 2011, proponer una Recomendación del Consejo sobre la determinación, el registro y **la validación de competencias** adquiridas fuera del marco formal de la educación y formación, haciendo especial hincapié en un **Pasaporte europeo de cualificaciones** que ayude a que cada persona pueda registrar y presentar las competencias adquiridas a lo largo de la vida.
- En 2011, presentar **un análisis de la contribución de las políticas migratorias a los mercados de trabajo y a la correspondencia entre las cualificaciones y el empleo**, en consonancia con el programa de Estocolmo. Establecer una **red de medidas destinadas a mejorar la educación de los inmigrantes** para abordar el problema de la diferencia de resultados académicos en la etapa escolar entre los estudiantes inmigrantes y los alumnos del propio país.
- En 2012, a más tardar, **reformar la red europea EURES de servicios de empleo y su base legal** para aumentar sus capacidades de correlación y colocación al servicio de la Estrategia Europea de Empleo y ampliar su apoyo a «Tu primer trabajo EURES».
- En 2012, a más tardar, proponer un enfoque y los instrumentos oportunos para toda la UE a efectos de apoyar a los Estados miembros en la **integración de los conocimientos de TIC y las competencias informáticas básicas en el núcleo de las políticas de aprendizaje permanente**.
- En 2012, a más tardar, presentar una **Comunicación sobre la política europea de multilingüismo**, en la que se propongan prioridades en los sistemas de educación y formación y unos indicadores lingüísticos europeos basados en los resultados de la Encuesta Europea sobre Competencia Lingüística a fin de alcanzar el objetivo que se estableció en Barcelona de que los europeos dominen dos lenguas además de la materna.
- En 2012, a más tardar, desarrollar en cooperación con los Estados miembros un **plan de acción para abordar la escasez de trabajadores del ámbito sanitario**. El plan de acción irá acompañado de una acción conjunta en el marco del Programa de Salud de la UE en lo tocante a la previsión de necesidades de mano de obra del ámbito sanitario y de planificación de la mano de obra.
- En 2012, a más tardar, definir y promover los **centros de excelencia europeos en nuevas especialidades académicas** para los empleos del mañana. La Comisión analizará la mejor manera de apoyar la movilidad de los estudiantes (europea e internacional) hacia estos centros de excelencia.

3. MEJORAR LA CALIDAD DEL TRABAJO Y DE LAS CONDICIONES LABORALES

Resultados mixtos sobre la calidad del trabajo en la UE en la última década

Una alta calidad del trabajo lleva aparejada una alta tasa de empleo, ya que el entorno laboral desempeña un papel decisivo en la promoción del potencial de la mano de obra y constituye un factor esencial de competitividad. Para poder innovar y ofrecer resultados inmediatos y eficientes, las empresas de la UE dependen, si pretenden sobrevivir y expandirse, de un personal comprometido que desempeñe su labor en un entorno laboral de alta calidad, con unas condiciones de trabajo seguras y sanas.

Durante la década pasada, se han registrado novedades positivas y negativas respecto a la calidad del empleo en Europa. La satisfacción laboral ha aumentado en general y ha descendido el número de accidentes de trabajo, en especial los mortales, pero para una minoría de personas, la actividad laboral ha incrementado su intensidad y su carácter estresante. Por otra parte, ha aumentado el número de trabajadores en un régimen temporal o a tiempo parcial involuntario de un 53,7 % y un 18 % en 2001 respectivamente, a un 60,3 % y un 25,6 % en 2009. En la mayor parte de los Estados miembros, se ha registrado una tendencia a mantener los incrementos salariales por debajo de la productividad, y persiste la pobreza en el empleo: se mantiene desde 2005 una cifra en torno al 8 % de personas que viven por debajo del umbral de la pobreza a pesar de ejercer una actividad laboral remunerada. En muchos países, la economía sumergida sigue dejando a segmentos importantes de la mano de obra desprotegidos y en una situación de vulnerabilidad.

Debido a la crisis, un número mayor de empleos se han visto expuestos a presiones competitivas y a unas condiciones de trabajo deterioradas. En muchos casos, nuevas modalidades de trabajo y un mayor número de transiciones no han ido acompañadas de las condiciones laborales apropiadas, por lo que han aumentado el estrés y los trastornos psicológicos. Esto tiene un coste socioeconómico que puede socavar la capacidad competitiva de Europa: unos entornos laborales sin la seguridad y la salud debidas derivan en más demandas de prestaciones por discapacidad y en abandonos prematuros de la vida activa.

Revisar la legislación de la UE y promover instrumentos no vinculantes

Mejorar la calidad de los empleos requerirá una respuesta política integrada a escala de la UE y la intervención de los Estados miembros. La Unión posee un acervo legislativo sólido como complemento a las actuaciones de los Estados miembros encaminadas a mejorar las condiciones de vida y de trabajo, de manera que se garanticen en toda la UE unos niveles mínimos de condiciones laborales, salud y seguridad en el trabajo, información, consulta y derechos de participación de los trabajadores, igualdad de género y no discriminación, se respalde una competencia leal, se procuren altos niveles de productividad y se creen empleos de calidad. No obstante, este acervo debe adaptarse para clarificar la aplicación o interpretación de las normas, facilitando su comprensión y aplicación por parte de los ciudadanos y las empresas, responder en caso de nuevos riesgos para la salud humana o la seguridad en el trabajo y suprimir burocracia. Desde un enfoque más general, el acervo legislativo debe mantenerse en sintonía con las nuevas modalidades de trabajo y las nuevas tecnologías, de modo que contribuya, en lugar de entorpecer, a la adaptación de los trabajadores al lugar de trabajo.

La legislación a escala de la UE no siempre es suficiente. Existe toda una serie de instrumentos no vinculantes como el análisis comparativo, la coordinación de políticas, el intercambio de buenas prácticas, las evaluaciones comparativas, las guías de aplicación, los marcos de acción, los códigos éticos o las recomendaciones que pueden contribuir en gran medida a lograr el consenso y a crear los incentivos adecuados para una actuación a nivel nacional o de las empresas. Por tanto, es conveniente poner en marcha iniciativas que apoyen un marco legal más inteligente, consoliden un enfoque estratégico a largo plazo para mejorar la manera en que las autoridades nacionales y los interlocutores sociales aplican la legislación en los Estados miembros y revisen el concepto y los indicadores de la calidad del trabajo.

3.1. Un marco legal de la UE más inteligente en relación con el empleo y la salud y seguridad en el trabajo

La Comisión llevará a cabo una evaluación progresiva a gran escala del acervo legislativo actual. Ya han empezado las labores con la evaluación de dos actos jurídicos importantes: las Directivas sobre el tiempo de trabajo y sobre el desplazamiento de trabajadores. Posteriormente se examinarán otros actos relacionados con el empleo y la salud y seguridad en el trabajo. Esta evaluación general no será óbice a la preparación de nuevas propuestas legislativas si surge una necesidad clara de acción inmediata y si se justifica el establecimiento de nuevas disposiciones por una valoración exhaustiva de su repercusión económica y social.

Además, es necesario evaluar en profundidad el número de disposiciones jurídicas que pueden parecer ineficaces o difíciles de poner en práctica, como las normas aplicables a la protección de los beneficiarios de pensiones ocupacionales complementarias en caso de insolvencia del empleador. La Comisión propondrá que los trabajadores del mar y los pescadores estén amparados por la legislación de la UE en materia de empleo tras la evaluación oportuna. En el ámbito de la salud y la seguridad en el trabajo, las prioridades comprenderán la revisión de las Directivas relativas a la protección de los trabajadores expuestos a campos electromagnéticos, a los agentes carcinógenos y mutágenos, y a la prevención de las enfermedades musculoesqueléticas. Se prestará una atención especial a los riesgos derivados de la exposición ambiental al tabaco. Además, se investigarán los riesgos asociados a los nanomateriales y las causas de la creciente incidencia de enfermedades psíquicas en el lugar de trabajo.

3.2. Un enfoque estratégico basado en instrumentos no vinculantes

La Comisión puede movilizar recursos de los Estados miembros, los interlocutores sociales y las agencias de la UE. Los interlocutores sociales sectoriales y de toda la industria también han desarrollado a través del diálogo social un corpus importante de instrumentos no vinculantes, en especial de acuerdos autónomos que contribuyen a mejorar las normas laborales y que repercuten de forma directa y concreta en las condiciones de trabajo de millones de trabajadores de la UE. Sin perjuicio de la autonomía de los interlocutores sociales, la Comisión seguirá apoyando y facilitando esta actividad y, cuando ello lo justifique, evaluará el impacto de tales acuerdos.

Las experiencias adquiridas con la Estrategia de salud y seguridad en el trabajo 2007-2012 de la UE deberían servir para emprender un debate sobre la renovación de esta Estrategia, así como sobre su posible extensión a otros ámbitos.

La economía sumergida, entre la que se incluye la categorización engañosa por parte de las empresas de ciertos trabajadores como contratistas autónomos, sigue aumentando y está adquiriendo una dimensión transfronteriza. Se requieren mayores esfuerzos para reforzar la cooperación a escala de la UE entre las inspecciones de trabajo y otros entes encargados de controlar la aplicación de la legislación laboral.

También es preciso intervenir para que se reexaminen la definición y los indicadores comunes de la calidad del trabajo con objeto de que sean de mayor utilidad para la evaluación y el análisis comparativo de las medidas que aplican los Estados miembros en este campo. Debe replantearse, en particular, el enfoque dado a la calidad del empleo teniendo en cuenta los

nuevos conceptos como la flexiguridad y la rentabilización de las transiciones laborales, así como el desarrollo de nuevas pautas de trabajo.

Calidad del trabajo y de las condiciones de trabajo – Actuaciones clave 9 a 12

La Comisión se propone:

- 9. En 2011, revisar la **Directiva sobre el tiempo de trabajo** y presentar una propuesta legislativa para mejorar la aplicación de la **Directiva relativa al desplazamiento de trabajadores**. Si procede, intervenir para **modificar, aclarar o simplificar la legislación vigente en materia laboral**, siempre que lo justifique una evaluación de impacto y tras haber consultado a los interlocutores sociales de la UE.
- 10. En 2011, llevar a cabo la **evaluación final de la Estrategia de salud y seguridad en el trabajo 2007-2012 de la UE** y, a partir de esta evaluación, proponer en 2012 la **siguiente Estrategia para el periodo 2013-2020**.
- 11. En 2012, **reexaminar la eficacia de la legislación de la UE en el terreno de la información y la consulta de los trabajadores, así como las Directivas sobre el trabajo a tiempo parcial y los contratos de duración determinada, y su repercusión en la participación de las mujeres en el empleo y en la igualdad salarial**; además, colaborar con los interlocutores sociales y respetar la autonomía del diálogo social.
- 12. En 2014, a más tardar, realizar **una revisión global de la legislación en materia de salud y seguridad** junto con los Estados miembros y los interlocutores sociales europeos en el marco del Comité Consultivo para la Seguridad y la Salud en el Trabajo.

Medidas preparatorias y de acompañamiento:

La Comisión, en cooperación con los Estados miembros y los interlocutores sociales, se compromete a:

- En 2011, examinar **la viabilidad de una iniciativa destinada a intensificar la cooperación entre las inspecciones de trabajo y otros entes ejecutivos** a fin de prevenir el trabajo en negro y luchar contra la economía sumergida.
- En 2011, **revisar y armonizar el concepto político de calidad del trabajo** en cooperación con los Estados miembros y los interlocutores sociales.
- En 2012, **estudiar la repercusión de las Directivas de no discriminación que se aplican al empleo**, Directivas 2000/78/CE¹⁰ y 2000/43/CE¹¹.

4. APOYAR LA CREACIÓN DE EMPLEO

La crisis económica ha incidido muy negativamente en la creación de empleo, pero algunos obstáculos a la demanda de mano de obra son de carácter estructural

¹⁰ Directiva 2000/78/CE del Consejo, de 27 de noviembre de 2000, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación.

¹¹ Directiva 2000/43/CE del Consejo, de 29 de junio de 2000, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico.

No es suficiente garantizar que las personas se mantengan activas y adquieran las cualificaciones adecuadas para obtener un puesto de trabajo: la recuperación debe basarse en un crecimiento generador de empleo, lo que depende principalmente del crecimiento económico. De hecho, el empeoramiento de la economía desde 2008 ha tenido una grave incidencia en la creación de empleo: ha borrado de un plumazo buena parte del crecimiento regular del empleo y de la reducción del desempleo que se registraron en la década pasada. La UE retomó la senda del crecimiento económico a partir del segundo semestre de 2009, tras cinco trimestres de contracciones económicas consecutivas. Los mercados de trabajo de la UE han empezado a dar algunas muestras de estabilización, y en los últimos trimestres parecen haber aumentado las ofertas de empleo.

Aunque deban acogerse positivamente estas tendencias, no todos los cambios que se han observado estos últimos dos años se deben al clima económico: la creación de empleo depende también de las medidas que se toman a escala nacional y de la UE respecto al mercado de trabajo. Posiblemente, no baste con estimular el crecimiento para crear más y mejores empleos. También el entorno empresarial debe favorecer el empleo.

Las medidas diseñadas para fomentar la creación de empleo deben tener en cuenta la contribución esencial a una parte considerable de la actividad económica y profesional en Europa que hacen las pequeñas y medianas empresas (PYME). Más del 99 % de las empresas de la UE son PYME, que proporcionan dos tercios de todos los empleos del sector privado, lo que pone de relieve la importancia de prestar la debida atención a sus necesidades a la hora de elaborar legislación relacionada con el empleo. Y sin embargo, un número demasiado reducido de nuestras PYME innovadoras crece para convertirse en empresas más grandes que contraten a un número mayor de trabajadores. También hay menos empresas jóvenes, innovadoras y con uso intensivo de I+D en la Unión Europea que en los EE.UU. Unas carencias importantes en innovación y cualificaciones digitales impiden que las PYME adopten modelos empresariales inteligentes e innovadores y nuevas tecnologías. Los trabajadores por cuenta propia constituyen el 15 % de la mano de obra de la UE, e incluso en periodos de bonanza económica no se ha incrementado su número sustancialmente. De hecho, la proporción de trabajadores autónomos respecto a la mano de obra total de la UE descendió un punto porcentual entre 2000 y 2008.

Restablecer la creación de empleo para garantizar un puesto de trabajo a todos los que quieren trabajar

El crecimiento económico sigue siendo el principal promotor de la creación de empleo. Las iniciativas emblemáticas de la Estrategia Europa 2020 tituladas «Unión por la Innovación»¹² y «Una política industrial para la era de la mundialización»¹³ recogen un conjunto destacado de acciones en aras de un nuevo enfoque estratégico hacia la innovación y hacia una base industrial competitiva. Ambas deben contribuir a impulsar el crecimiento económico anclando este al conocimiento y a las actividades de alto valor añadido, y ayudar a determinar las posibilidades que se presentan respecto a las inversiones y a la creación de empleo. Con el «Acta del Mercado Único»¹⁴ también se ha presentado una batería de propuestas destinadas a aprovechar plenamente el potencial del mercado único y a aumentar el crecimiento y el

¹² COM(2010) 546 de 6.10.2010.

¹³ COM(2010) 614 de 28.10.2010.

¹⁴ COM(2010) 608 de 27.10.2010.

empleo. En la misma línea, la iniciativa emblemática «Juventud en movimiento»¹⁵ ya ha creado un marco concreto para promover el empleo de los jóvenes.

Sin embargo, más allá de estas iniciativas, también deben ponerse en marcha las condiciones adecuadas para la creación de más empleos, especialmente en los dos extremos del espectro de cualificaciones. Reconociendo que la UE tiene aún un margen notable de mejora en la manera en que lleva la innovación a los sistemas de producción, la Comisión propondrá maneras de facilitar la creación de empleo en empresas que trabajan con modelos empresariales de alta cualificación y uso intensivo de I+D. Asimismo, procurará ofrecer incentivos a las empresas para que contraten a desempleados de larga duración y a otros trabajadores alejados del mercado laboral. De forma complementaria a los esfuerzos que inviertan los Estados miembros, la Comisión también prestará especial atención al espíritu empresarial y a la actividad laboral por cuenta propia como medios fundamentales de aumentar las tasas de empleo. Todas las iniciativas respetarán el principio de «pensar primero a pequeña escala» (*think small first*) para tener en cuenta las características específicas de las PYME.

4.1. Reforzar las condiciones marco para la creación de empleo

Según los cálculos de la Comisión, un 25 % de reducción de burocracia conllevaría un aumento a largo plazo del PIB del 1,4 %. Para conjugar el crecimiento económico y la creación de empleo, deben eliminarse las trabas administrativas para la creación de empresas y la contratación. Esto reviste una especial importancia en las empresas que operan en sectores de evolución rápida con modelos de uso intensivo de I+D, en las que puede haber una demanda importante de alta cualificación. De hecho, si se lograra el objetivo de gastar un 3 % del PIB de la UE en I+D en 2020, a más tardar, se crearían 3,7 millones de puestos de trabajo para ese mismo año¹⁶. A este respecto, deben realizarse más inversiones para aumentar el número de titulados en ciencias, tecnologías, ingenierías y matemáticas a fin de crear las condiciones adecuadas para desplegar las tecnologías facilitadoras esenciales, que son clave en las estrategias de I+D e innovación de la industria y los servicios.

Es primordial estimular la contratación a través de una reducción de los costes no salariales (p. ej., cambiando la imposición sobre el trabajo por una carga fiscal al consumo energético o a la contaminación) en épocas de elevado desempleo, ya que los gastos de mantenimiento de los sistemas de seguros de desempleo probablemente sean superiores a la disminución de ingresos por parte del sistema de seguridad social. Esto es especialmente importante para las personas con más problemas para encontrar un nuevo empleo después de una recesión, como los trabajadores con escasa cualificación y los desempleados de larga duración. También son esenciales los incentivos para cambiar empleos de la economía sumergida a la economía formal. Un buen ejemplo de ello es el desarrollo del empleo regular en las labores domésticas, de atención social y otras actividades no lucrativas que pueda ofrecer una inserción laboral importante a las personas con menor acceso al mercado.

4.2. Promover el espíritu empresarial, las actividades autónomas y la innovación

Las empresas de economía social, las cooperativas, las mutualidades y las microempresas, incluidas las actividades autónomas, pueden constituir una fuente de soluciones innovadoras para responder a las demandas sociales en un proceso participativo y ofrecer posibilidades de

¹⁵ COM(2010) 477 de 15.9.2010.

¹⁶ COM(2010) 546 de 6.10.2010.

empleo concretas a las personas más alejadas del mercado laboral. En la Comunicación «Acta del Mercado Único» de la Comisión¹⁷, ya se anunciaban una serie de iniciativas destinadas al desarrollo del sector de la economía social y de las empresas sociales, tales como las iniciativas de empresa social o la consulta pública sobre la aplicación del Reglamento relativo al Estatuto de la sociedad cooperativa europea. El Instituto Europeo de Innovación y Tecnología promoverá la creación y el desarrollo de empresas a través de una investigación impulsada por la innovación, haciendo especial hincapié en el espíritu empresarial.

El espíritu empresarial debe convertirse en un medio más extendido de creación de empleo y de lucha contra la exclusión social. Debe incidirse en la formación para garantizar que los sistemas educativos ofrezcan verdaderamente la base para el surgimiento de nuevos empresarios, y que las personas que pretendan crear y gestionar una PYME adquieran las competencias para hacerlo. Los Estados miembros deben desarrollar este aspecto en los planes de estudios escolares para crear una masa crítica de profesores de espíritu empresarial y promover la colaboración transfronteriza de universidades y centros de investigación en los campos de la innovación y el emprendimiento.

Apoyar la creación de empleo – Actuación clave 13

13. En 2011, la Comisión propondrá unos **principios orientativos para promover las condiciones que facilitan la creación de empleo**. Entre estos principios, figurarán modos de: i) abordar las trabas administrativas y legales a la contratación y el despido, a la creación de nuevas empresas y al inicio de una actividad autónoma; ii) reducir los costes no salariales del trabajo, y iii) pasar de trabajos informales o sin declarar a empleos regulares.

Medidas preparatorias y de acompañamiento:

La Comisión, en el marco de la Iniciativa en favor de las pequeñas empresas, se compromete a:

- A finales de 2010, a más tardar, presentar una propuesta destinada a **ampliar y transformar la acción preparatoria «Erasmus para Jóvenes Emprendedores» en un programa permanente**.
- Apoyar programas específicos de formación de profesores y el intercambio de las mejores prácticas para **mejorar la formación de los profesores en el ámbito del emprendimiento**, y poner en marcha un manual acerca de la formación en espíritu empresarial con objeto de potenciar la extensión, la repercusión y la calidad de este tipo de formación en Europa.

INSTRUMENTOS FINANCIEROS DE LA UE AL SERVICIO DE LAS NUEVAS CUALIFICACIONES Y EMPLEOS

Teniendo en cuenta las restricciones fiscales actuales de los presupuestos nacionales, los Estados miembros y la Comisión deben centrarse en hacer un mejor uso de los Fondos de la UE. La política de cohesión ya contribuye al desarrollo de nuevas cualificaciones y a la

¹⁷ COM(2010) 608 de 27.10.2010.

creación de empleo, en especial en el ámbito en expansión que es la economía ecológica. Pero aún queda margen para aprovechar plenamente el potencial de los instrumentos financieros y normativos de la UE que apoyan las reformas en el terreno del empleo, la educación y la formación. Se trata del Fondo Social Europeo (FSE) en primer lugar, pero también del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader), el Programa del Aprendizaje Permanente y el Programa Progress.

En consonancia con las propuestas presentadas en la Revisión del presupuesto de la UE¹⁸ y en el V Informe sobre cohesión¹⁹, debe procurarse aumentar la repercusión de los instrumentos de la política de cohesión, especialmente del FSE, haciéndose hincapié en cuatro prioridades: 1) concentrar los recursos financieros en un número menor de prioridades; 2) reforzar la condicionalidad y los incentivos para estimular a los Estados miembros a que lleven a cabo las reformas institucionales que anunciaron en sus programas de reforma nacionales; 3) centrarse en los resultados mediante la utilización de una serie de indicadores y objetivos claros y medibles convenidos entre la Comisión y los Estados miembros, y 4) establecer contratos de inversiones en desarrollo y cooperación entre la Comisión y los Estados miembros.

Si bien el debate que acompañará a la preparación del próximo marco financiero plurianual recogerá una revisión a fondo de los instrumentos financieros, estas cuatro prioridades clave deben servir de guía para reforzar, a partir de ahora, la contribución de los Fondos de la UE y del presupuesto de la Unión a la Agenda de nuevas cualificaciones y empleos.

Se pide a los Estados miembros que concentren las intervenciones del FSE y de otros Fondos de la UE en reformas estructurales fundamentales, en promover la condicionalidad estructural, de forma que contribuyan a las actuaciones y medidas clave propuestas en la presente Agenda, y en los objetivos y metas nacionales de la Estrategia Europa 2020. En particular,

1. Flexibilidad: los programas del FSE pueden apoyar el diseño de medidas más adecuadas, como son las medidas activas del mercado de trabajo y el aprendizaje permanente, así como determinados instrumentos e instituciones, en especial, los Servicios Públicos de Empleo. El FSE también puede respaldar a los **interlocutores sociales** a través de colaboraciones para reformas en el empleo. Las ayudas del FSE para reforzar las capacidades administrativas pueden también sustentar enfoques integrados de flexibilidad; el **VII Programa Marco de Acciones de Investigación, Desarrollo Tecnológico y Demostración** puede contribuir a que se tomen decisiones basadas en constataciones científicas.

2. Actualización y correspondencia de las cualificaciones: El FSE puede invertir en la previsión y el desarrollo de cualificaciones y competencias, así como apoyar la reforma de los sistemas de educación y formación para potenciar su pertinencia respecto al mercado de trabajo. También puede recibir financiación el intercambio de experiencias y la creación de redes entre centros de educación superior o investigación y centros empresariales para estudiar los nuevos requisitos de las cualificaciones. Además, los empleos relacionados con la ecologización de la economía y el sector de los servicios sociales y sanitarios pueden beneficiarse asimismo de un mayor apoyo del FSE y de otros Fondos de la UE, como también las competencias en TIC, dada la importancia de los conocimientos informáticos en la economía y la sociedad actuales. El FEDER apoya inversiones en infraestructuras educativas. Por último, el FSE y otros Fondos Estructurales pueden intervenir en sinergia con otros

¹⁸ COM(2010) 700 de 19.10.2010.

¹⁹ COM(2010) 642 de 9.11.2010.

instrumentos, como el **Fondo Europeo para la Integración de Nacionales de Terceros Países**, para aumentar la participación de los inmigrantes en el empleo y luchar contra la discriminación, o el **Programa del aprendizaje permanente**.

3. Calidad del trabajo y de las condiciones laborales: El FSE puede cofinanciar el diseño y la difusión de formas de organización del trabajo que sean innovadoras y más productivas, en especial si mejoran la salud y la seguridad en el trabajo. A fin de eliminar las diferencias entre mujeres y hombres en el mundo laboral, el FSE puede respaldar también medidas destinadas a conciliar la vida profesional y familiar, la integración de la perspectiva del género y las actuaciones encaminadas a luchar contra la segregación por género en el mercado de trabajo.

4. Creación de empleo: El FSE y otros Fondos de la UE pueden respaldar la promoción del emprendimiento, las empresas incipientes y las actividades por cuenta propia. La ingeniería financiera puede aportar el eslabón perdido entre los mercados financieros y los pequeños empresarios. El FSE, la Acción conjunta para el apoyo a las instituciones de microfinanciación en Europa (**JASMINE**), financiada a cargo del FEDER, y el **instrumento europeo de microfinanciación Progress**, de reciente creación, pueden ayudar a las personas a revertir una situación de desempleo y exclusión social mediante la creación de una empresa o iniciando una actividad autónoma. Estas medidas se complementan con otras inversiones del FSE destinadas a la población más vulnerable.

Por último, el FSE y otros Fondos de la UE pueden facilitar un apoyo destinado a **grupos de destinatarios específicos respecto a todos los ámbitos prioritarios de la Agenda**; un ejemplo de ello es el respaldo que ofrecen algunos Estados miembros a los **romaníes** en el terreno del asesoramiento, la educación, la formación y la orientación para los trabajadores autónomos.

CONCLUSIÓN

Las trece actuaciones clave y las medidas preparatorias y de acompañamiento que se proponen en esta Agenda de nuevas cualificaciones y empleos requieren una amalgama de instrumentos políticos de la UE, en particular actos legislativos, coordinación de medidas, diálogo social, financiación y colaboraciones estratégicas. La Agenda se complementa con otras iniciativas de la UE que tratan los problemas de grupos específicos, como son la iniciativa emblemática de la Estrategia Europa 2020 «Juventud en movimiento»²⁰ y la Estrategia para la igualdad entre mujeres y hombres 2010-2015²¹. Y lo que es más importante aún, muchas de las medidas que recoge esta Agenda, como la creación de empleo, dependen y forman parte del planteamiento integrado de la Estrategia Europa 2020.

La actuación y la participación son esenciales para que esta Agenda tenga éxito. Los interlocutores sociales en particular desempeñan un papel fundamental en la aplicación de la flexiguridad y otros aspectos que contempla esta iniciativa emblemática. Estas actuaciones podrían analizarse todos los años a escala de la UE en un Foro social tripartito. Será importante contar con una cooperación a escala local y regional —entre interlocutores sociales, Servicios Públicos de Empleo, servicios sociales, instituciones de educación y formación y organizaciones de la sociedad civil— si se pretende alcanzar a las personas con grandes dificultades para encontrar su lugar en el mercado de trabajo.

²⁰ COM(2010) 477 de 15.9.2010.

²¹ COM(2010) 491 de 21.9.2010.

Los Fondos de la UE, especialmente el Fondo Social Europeo, pueden contribuir considerablemente a apoyar los objetivos de la Agenda y actuar de catalizadores e impulsores de las prioridades políticas de la Unión.

La Comisión también avanzará en la dimensión internacional de esta Agenda. La crisis ha provocado el surgimiento de un consenso mundial en torno a la coexistencia en el mismo plano de objetivos económicos y financieros con metas en materia social y de empleo. Ahora que la recuperación está empezando a tomar forma, la Comisión promoverá la puesta en común internacional de recursos en marcos multilaterales (OIT, G20, OCDE y NU), en estructuras de cooperación bilateral vigentes con socios estratégicos (especialmente, los EE.UU., Canadá, China, India, Japón, Sudáfrica, Rusia y Brasil) y en marcos de política regional (ASEM y UE-Latinoamérica).

La Comisión **revisará las prioridades de la Agenda en 2014** y las adaptará al nuevo marco financiero plurianual. Hasta entonces, informará sobre los avances en las Encuestas Anuales sobre el Crecimiento, que se sitúan en el marco de la Estrategia Europa 2020.